

Sommario

Editoriale

Il Tema

Le scelte italiane di applicazione del primo pilastro della Pac 2014-2020 <i>Maria Rosaria Pupo D'Andrea</i>	1
Gli impatti aziendali della riforma della Pac 2014-2020 <i>Angelo Frascarelli</i>	7
La geografia della nuova Pac in Italia <i>Franco Sotte</i>	11
Il nuovo Farm Bill Usa abbandona i pagamenti diretti e responsabilizza gli agricoltori <i>Anne Effland, Joseph Cooper, Erik O'Donoghue</i>	15
Le scelte degli Stati membri dell'UE sull'applicazione del primo pilastro della Pac <i>Tatiana Castellotti</i>	18
La distribuzione territoriale della Pac: tante politiche in una <i>Beatrice Camaioni, Roberto Esposti, Francesco Pagliacci, Franco Sotte</i>	24
Il recepimento in Italia della politica di coesione dell'UE 2014-2020 <i>Aurelio Bruzzo</i>	27
I nuovi pagamenti diretti in Italia. Una valutazione degli effetti redistributivi delle scelte nazionali <i>Fabio Pierangeli</i>	31
I Psr 2014-2020: prime impressioni sull'impianto strategico e le scelte delle Regioni <i>Serena Tarangoli</i>	35
Verso una Pac più verde? <i>Francesco Vanni</i>	38
Gli effetti del greening sui redditi delle aziende cerealicole italiane <i>Orlando Cimino, Roberto Henke, Francesco Vanni</i>	41
Impatto delle pratiche del greening in diversi scenari climatici in un'area della Sardegna <i>Raffaele Cortignani, Gabriele Dono</i>	45
L'impatto del greening a livello aziendale e la questione delle colture azotofissatrici <i>Roberto Solazzo, Michele Donati, Filippo Arfini</i>	47
La riforma della politica europea per l'agricoltura biologica <i>Annalisa Zezza, Carla Abitabile</i>	51
Crediti di carbonio dai suoli agricoli: contabilizzazione e governance <i>Silvia Coderoni, Marina Vitullo</i>	54
Gli effetti della nuova Pac sulle intenzioni comportamentali dei produttori di grano duro <i>Davide Menozzi, Martina Fioravanti, Michele Donati</i>	57
[segue]	->

Editoriale

Franco Sotte

Due recenti fatti rilevanti segnano lo sviluppo e le prospettive della politica agricola europea.

Il primo è la conclusione dell'iter particolarmente estenuante (specie in Italia) della formalizzazione delle decisioni nazionali sui pagamenti diretti, con cui si è definitivamente delineato il quadro normativo per i prossimi anni. Questo adempimento si accompagna alla presentazione a Bruxelles dei Programmi di sviluppo rurale delle Regioni e del corrispondente programma nazionale. Anch'essi, di fatto, entreranno in vigore nel 2015 e la riforma della Pac sarà finalmente a regime. A questi argomenti è dedicata la rubrica "Il Tema" di questo numero di Agriregionieuropa.

Il secondo fatto rilevante è il rinnovo della Commissione europea con la sostituzione alla Presidenza del portoghese José Manuel Barroso con il lussemburghese Jean-Claude Juncker e del rumeno Dacian Cioloș con l'irlandese Phil Hogan, nel ruolo di Commissario all'agricoltura e allo sviluppo rurale. Il doppio cambiamento avviene in un momento particolarmente delicato per l'Europa, dopo che pesanti critiche si sono addensate, anche tra i più europeisti, sul modo in cui l'Unione ha fin qui funzionato.

Che il campanello d'allarme sia suonato e che la nuova Commissione l'abbia inteso lo si percepisce con chiarezza alla lettura della *Mission letter* che Juncker ha mandato ad Hogan il 10 settembre affidandogli l'incarico. La priorità principale è promuovere la crescita e creare lavoro. Detto questo, il nuovo Commissario agricolo lavorerà sotto il coordinamento di Jyrki Katainen, il potente vice-presidente conservatore finlandese per l'occupazione, la crescita, gli investimenti e la competitività, oltre che della slovena Alenka Bratušek, vicepresidente per l'Unione dell'energia.

I compiti primari di Hogan saranno di assicurarsi che "la spesa per lo sviluppo rurale sia ben integrata in strategie di investimento per la crescita e il lavoro", verificare "la possibilità di semplificazioni sui pagamenti diretti con particolare riferimento al greening, allo sviluppo rurale, alla politica per la qualità e al regime per frutta e ortaggi", rinnovare gli sforzi perché l'agricoltura "contribuisca all'efficienza energetica e alla riduzione delle emissioni" nei confronti del cambiamento climatico, "valutare l'efficacia dei programmi di spesa e rendicontare sulle performance dei programmi e sui risultati ottenuti", contribuire infine alla revisione del bilancio pluriennale già prevista nel 2016 "identificando le modalità per rafforzare la finalizzazione della Pac verso il lavoro, la crescita, gli investimenti e la competitività".

Tre le considerazioni che suscita questo testo: la prima, la nuova Commissione, come era ovvio aspettarsi, non intende semplicemente gestire le scelte già prese per il periodo 2014-2020, ma vuole marcare il campo con una azione di rinnovamento all'insegna della crescita, dell'occupazione e dell'efficacia dell'azione politica; la seconda, sostenibilità ambientale e tutela e valorizzazione dei beni pubblici sono ancora obiettivi importanti, specie in chiave di risparmio energetico e di cambiamento climatico, ma crescita e lavoro vengono prima; la terza, la crisi incalza e la politica per l'agricoltura deve maggiormente coordinarsi ed integrarsi con il resto della strategia europea.

Le scelte italiane di applicazione del primo pilastro della Pac 2014-2020

Maria Rosaria Pupo D'Andrea



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Al termine di un lungo negoziato, avviatosi ben prima della formale conclusione del processo di riforma della Pac 2014-2020, l'Italia ha presentato alla Commissione europea le proprie decisioni nazionali di applicazione del I pilastro. Le scelte adottate nel Consiglio dei ministri del 31 luglio 2014 sono contenute in un documento corposo che illustra la complessiva strategia italiana con particolare riferimento al sostegno accoppiato, tema che occupa 23 delle 32 pagine del documento stesso (Mipaaf, 2014).

Approfondimenti

Redditi extra-aziendali, pagamenti diretti e ineguaglianza tra le famiglie agricole italiane <i>Simone Severini, Antonella Tantari</i>	62
L'impatto sulla sostenibilità della spesa per ricerca e sviluppo in agricoltura <i>Fabio Bartolini, Gianluca Brunori, Alessandra Coli, Chiara Landi, Barbara Pacini</i>	65
La strada della co-ricerca per l'implementazione del Partenariato europeo per l'innovazione <i>Luca Colombo, Alessandro Meschinelli</i>	68
Analisi spaziale nella definizione delle caratteristiche socio-strutturali delle aziende agricole: il caso del Mugello <i>Chiara Landi, Laura Fastelli, Massimo Rovai</i>	71
La cooperazione transnazionale nell'approccio Leader: una proposta di valutazione per la Regione Veneto <i>Laura Burighel, Elena Pisani</i>	75
Economia digitale e sviluppo rurale: le reti a banda larga in Italia, tra intervento pubblico e privato <i>Nicola Matteucci</i>	80
L'insediamento dei giovani agricoltori in Piemonte nel periodo 2007-2013 <i>Filippo Brun, Silvia Giuliano, Angela Mosso</i>	84
I prezzi dei terreni agricoli negli Stati Uniti: un'analisi spaziale <i>Annachiara Saguatti</i>	87
Vendita diretta in azienda e fuori azienda: un'analisi in Piemonte <i>Alessandro Corsi, Silvia Novelli, Giacomo Pettenati</i>	90
La disponibilità dei consumatori a pagare per la salubrità del cibo: il caso delle micotossine nel latte <i>Paolo Schokai, Mario Veneziani, Daniele Moro, Elena Castellari</i>	94
Schede	
Gli orizzonti delle riforme strutturali nell'itinerario intellettuale di Giuseppe Barbero <i>Simone Misiani</i>	61
Bio-based and applied economics (Bae, Vol. 3 No.2 (2014)) <i>Davide Viaggi</i>	63

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
Francesco Pagliacci, Valentina C. Materia
Editing
Giulia Matricardi, Marco Renzi, Beatrice Esposito

Contrariamente al passato e adeguandosi al codice di comportamento adottato dalle istituzioni comunitarie, che hanno reso pubblica tutta la documentazione relativa alle trattative nell'ambito del "trilogo", anche il negoziato in Italia è stato tutto sommato trasparente ed è stato accompagnato dalla messa a disposizione, sia pur in via non ufficiale, di documenti di lavoro *in progress*, così che è stato possibile seguire l'evoluzione del percorso decisionale.

Il testo che segue, nel quale si entrerà nel dettaglio delle scelte nazionali, si basa su una bozza del decreto ministeriale di applicazione nazionale della Pac disponibile al momento in cui si scrive e sui contenuti del documento approvato nel Consiglio dei Ministri.

La platea dei beneficiari

La riforma 2014-2020 permette agli Stati membri di applicare criteri restrittivi per la definizione degli agricoltori che hanno diritto al sostegno fornito dal I pilastro e da alcuni aiuti del II pilastro. Si tratta di un argomento non nuovo, che già in passato era stato incluso nei regolamenti di riforma della Pac con disposizioni *ad hoc*. Di tale possibilità, nonostante se ne fosse discusso, l'Italia non aveva fatto uso. Nell'ultima riforma, invece, per via della paventata riduzione delle risorse finanziarie messe a disposizione della Pac, nonché della situazione di perdurante crisi nella quale si trovano a operare le imprese agricole, questa questione è stata affrontata con maggior decisione giungendo a stabilire dei criteri selettivi per dimostrare la rilevanza dell'attività agricola, con delle deroghe per tenere conto della particolare situazione delle aree con svantaggi naturali.

L'Italia ha infatti deciso che per essere considerati attivi, e quindi poter beneficiare dei pagamenti diretti, occorre essere iscritti all'Inps come coltivatore diretto, colono o mezzadro, o come imprenditore agricolo a titolo professionale (Iap) oppure occorre avere una partita Iva attiva in campo agricolo. A partire dal 2016, e con riferimento all'anno precedente, il possesso della partita Iva deve essere accompagnato dalla dichiarazione annuale Iva, a dimostrazione della presenza di un'attività in corso. Per coloro che hanno più del 50% della loro superficie agricola ubicata in zona montana e/o svantaggiata è sufficiente il solo possesso della partita Iva. Chi l'anno precedente ha ricevuto meno di 1.250 euro di aiuti (5.000 per le aree montane e/o svantaggiate) è considerato attivo per definizione. In altre parole, non deve dimostrare la rilevanza dell'attività agricola.

L'Italia ha inoltre deciso di estendere la *black list* comunitaria¹ ai soggetti che svolgono attività di intermediazione creditizia, finanziaria e commerciale, nonché alle Pubbliche amministrazioni ad eccezione di quelle che svolgono sperimentazione in campo agricolo. Questi soggetti, tuttavia, avranno diritto ai pagamenti diretti se ricadono nelle soglie di esenzione o se dimostrano che i pagamenti diretti che ricevono in un anno rappresentano almeno il 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole, oppure che l'attività agricola non è insignificante oppure che essa è svolta a titolo principale o che rappresenta l'oggetto sociale della loro attività. Questo allargamento della *black list* non dovrebbe condurre a eccessivi stravolgimenti, nella mappa di distribuzione dei pagamenti, soprattutto per quel che riguarda le attività di intermediazione creditizia e assicurativa, perché spesso l'attività agricola dei soggetti interessati è condotta da società partecipate, che non fanno parte della *black list* (Frascarelli, 2014b).

Non sono concessi pagamenti diretti, indipendentemente dalla conformità alla definizione di agricoltore attivo, a coloro che sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione non svolgono l'attività minima, che in Italia consiste in almeno una pratica culturale ordinaria con cadenza annuale, fermo restando il rispetto della condizionalità.

Gli agricoltori attivi, per poter ricevere i pagamenti diretti dovranno aver diritto, annualmente, ad almeno 250 euro nel 2015 e 2016 e ad almeno 300 euro dal 2017. I pagamenti non erogati per due anni consecutivi vengono definitivamente perduti e confluiscono nella riserva nazionale.

Flessibilità, spaccettamento e degressività

L'Italia ha deciso di non applicare la flessibilità tra pilastri, confermando una scelta in qualche modo attesa, in quanto lo spostamento di risorse da un fondo all'altro avrebbe significato gettare benzina sul tavolo infuocato delle trattative tra Regioni per la distribuzione delle risorse. Questo significa che il I pilastro avrà una dotazione complessiva di tutto il periodo di programmazione pari a 27,1 miliardi di euro e lo sviluppo rurale, al netto del cofinanziamento, di 10,4 miliardi di euro.

Sul fronte dello "spaccettamento", cioè delle scelte poste dal nuovo e articolato sistema di pagamenti diretti, l'Italia ha deciso di minimizzare la dispersione delle risorse finanziarie sulle diverse tipologie di pagamento, concentrandosi, tra quelli facoltativi, sui pagamenti accoppiati, per il loro ruolo di compensazione delle perdite derivanti dalla regionalizzazione, e sul regime per i piccoli agricoltori, nel segno della semplificazione.

Le scelte nazionali si possono così riassumere:

- al pagamento di base andrà una quota del 58% del massimale nazionale. Il 3% di questi aiuti sarà trattenuto per alimentare la riserva nazionale. Di conseguenza al pagamento base sarà destinato il 56,26% delle complessive risorse per i pagamenti diretti assegnate all'Italia;

- al pagamento verde sarà assegnato il 30% del massimale nazionale. L'importo unitario sarà calcolato su base individuale, cioè ad ogni beneficiario sarà assicurato un pagamento verde proporzionale al pagamento base al quale ha diritto;
- al pagamento per i giovani agricoltori sarà assegnato l'1% del massimale nazionale, eventualmente integrato per un altro 1% dalla riserva nazionale;
- i pagamenti accoppiati riceveranno l'11% del massimale nazionale;
- sarà adottato il regime semplificato per i piccoli agricoltori;
- non saranno applicati né il pagamento ridistributivo per i primi ettari, né il pagamento per le zone con vincoli naturali. Nel documento politico si legge come queste aree si avvantaggeranno già del livellamento degli aiuti messo in atto dalla convergenza. Particolari esigenze verranno soddisfatte con aiuti *ad hoc* nell'ambito del sostegno accoppiato (le vacche da latte in montagna).

L'Italia, come appena detto, ha deciso di non adottare il pagamento ridistributivo per i primi ettari avendo scelto di applicare la riduzione dei pagamenti (la degressività) in una forma apparentemente più incisiva di quella prevista dal Regolamento (Ue) n. 1307/2013, ma che nei fatti non dovrebbe avere un impatto rilevante. Infatti, sulla parte del pagamento base superiore a 150.000 euro, al netto dei costi relativi alla manodopera, verrà applicato un taglio del 50%. Se, dopo il taglio, il pagamento di base, al netto del costo del lavoro, dovesse superare 500.000 euro, la decurtazione sulla parte eccedente sarà pari al 100% (*capping*). Il costo del lavoro si riferisce all'anno precedente e in esso sono inclusi i salari e gli stipendi legati all'esercizio dell'attività agricola e le imposte, gli oneri sociali sul lavoro e i contributi previdenziali ed assistenziali pagati dall'imprenditore per sé e per i familiari legati all'esercizio dell'attività agricola.

Il pagamento di base

La novità più importante della nuova Pac riguarda proprio il pagamento di base e il processo di convergenza degli aiuti.

Come noto, la riforma permette tre possibili soluzioni:

- giungere ad un pagamento forfetario ad ettaro nello Stato membro o nell'ambito delle regioni all'interno di ciascuno Stato membro nel 2015 (convergenza immediata);
- giungere ad un pagamento forfetario ad ettaro nello Stato membro o nell'ambito delle regioni all'interno di ciascuno Stato membro al più tardi nel 2019 (convergenza piena);
- muoversi verso pagamenti per ettaro più omogenei, senza giungere al pagamento uniforme (convergenza parziale), opzione riservata ai Paesi che, come l'Italia, ancora applicano il regime di pagamento unico secondo il modello storico.

L'Italia ha scelto di applicare la terza opzione, avviando il processo di perequazione degli importi unitari ma salvaguardando quelli più alti da perdite eccessive e spostando il pieno livellamento a dopo il 2020, cioè alla prossima riforma o, forse, alle prossime riforme. L'Italia applicherà la convergenza secondo il "modello irlandese": i diritti all'aiuto il cui valore iniziale è più basso del 90% della media nazionale al 2019 entro quella data vedranno il valore unitario dei loro diritti aumentato di 1/3 della differenza. Al 2019 nessun titolo potrà avere un valore più basso del 60% del valore medio nazionale e nessuno potrà perdere più del 30% del proprio valore iniziale. Nel rispetto di entrambi i vincoli la precedenza viene data a quella di perdita massima, per cui i titoli che dovranno beneficiare di un aumento del loro valore potrebbero attestarsi su un importo anche inferiore al 60% della media nazionale se il raggiungimento di tale soglia dovesse comportare una perdita superiore al 30% per quelli che dovranno "pagare" la convergenza.

Il livellamento degli aiuti avverrà considerando l'Italia come "regione unica". Questa scelta, assieme a quella di considerare ammissibile ai pagamenti tutta la Sau nazionale, avrà un notevole impatto ridistributivo, in quanto, attualmente, gli aiuti di più elevato valore unitario sono concentrati geograficamente, in virtù dei sistemi produttivi storici (Sotte 2014b). Al 2020, dunque, esisteranno ancora differenze nel valore degli aiuti per ettaro, perché il livellamento non sarà ancora completato, ma esse tenderanno a sparire per giungere a un aiuto a ettaro forfetario,

cioè di uguale valore unitario, erogato su tutta la superficie agricola del Paese indipendentemente da quello che si è prodotto in passato e da quello che si ha intenzione di produrre. Tuttavia, per evitare eccessive perdite per i produttori che vedranno ridurre il valore dei propri pagamenti, sono stati introdotti dei correttivi. Oltre a quello dell'applicazione del "modello irlandese", l'Italia ha scelto di definire il valore iniziale dei titoli (sulla cui base viene calcolata la perdita del 30%) tenendo conto dei pagamenti ricevuti nel 2014, inclusi i pagamenti accoppiati dell'articolo 68 del Regolamento (Ce) n. 73/2009, che non rientrano nel nuovo sostegno accoppiato dell'articolo 52 del Regolamento (Ue) n. 1307/2013, vale a dire i pagamenti supplementari per i produttori di tabacco, di fronde recise e di patate. Questi ultimi, in particolare, sono stati inclusi nel regime dell'articolo 68 del Regolamento (Ce) n. 73/2009 nel 2014 per approfittare della riforma e compensare i produttori delle perdite conseguenti alla fine del regime di aiuti di Stato di cui il settore ha goduto fino al 2011. Infine, il pagamento verde, sarà calcolato individualmente, cioè proporzionalmente al valore complessivo dei diritti al pagamento base che l'agricoltore ha attivato.

Tutti questi correttivi avranno il compito di attenuare la diminuzione del valore dei titoli di coloro che dovranno finanziare l'aumento di quelli di valore più basso del 90% della media nazionale al 2019. Per il 2015 il massimale per il pagamento di base è aumentato del 3%. Questa possibilità contemplata nel Regolamento (Ue) n. 1307/2013, permette di utilizzare tutti i fondi a disposizione, evitando di lasciare sul tavolo somme non spese, così come è avvenuto nelle due precedenti riforme.

Le domande per avere assegnati i diritti all'aiuto del pagamento di base dovranno essere presentate entro il 15 maggio 2015. Potranno ricevere i diritti, per un numero equivalente al numero di ettari ammissibili posseduti a quella data, coloro che risultano essere agricoltori attivi e che ricadono in una delle seguenti fattispecie:

- nel 2013 hanno avuto diritto a pagamenti diretti nell'ambito del Regolamento (Ce) n. 73/2009;
- non hanno avuto diritto a pagamenti nel 2013 e producevano ortofrutticoli, patate da consumo, patate da seme o piante ornamentali su una superficie minima di 0,5 ettari, oppure coltivavano vigneti;
- nel 2014 hanno avuto diritti all'aiuto dalla riserva nazionale;
- non hanno mai avuto diritti all'aiuto, né in proprietà né in affitto, e dimostrano che al 15 maggio 2013 esercitavano un'attività agricola.

Può presentare domanda di assegnazione di diritti all'aiuto chi ha una dimensione aziendale almeno pari a 0,5 ettari.

Nell'assegnazione iniziale verrà applicato un coefficiente di riduzione degli ettari ammissibili pari all'80% per i pascoli permanenti situati in zone con condizioni climatiche difficili (oltre 600 metri s.l.m.) e su superfici di bassa resa (pascoli magri). Al fine di salvaguardare gli interessi socio-economici delle popolazioni montane, la riduzione non si applica:

- agli ettari di pascolo permanente e/o pascolo magro dichiarati da allevatori e pascolati con animali detenuti dal richiedente;
- nei casi in cui serva a garantire la conservazione dei pascoli in quota e i paesaggi tradizionali e se si dimostra che la gestione di quel pascolo è pratica tradizionale avviata prima del 2005.

Sugli ettari ammissibili è consentito svolgere un'attività non agricola purché rispetti determinate condizioni². Inoltre, il decreto stabilisce tutta una serie di definizioni per individuare le parcelle a seminativo con alberi sparsi e le tare nel caso dei prati permanenti cespugliati, arborati e/o con rocce affioranti³.

Gli altri pagamenti obbligatori: il pagamento verde e il pagamento per i giovani

Per quel che riguarda gli impegni relativi al pagamento verde, l'Italia ha stabilito di utilizzare la possibilità di avvalersi di pratiche equivalenti, considerando ammissibili tutte quelle elencate nell'allegato IX del Regolamento (Ue) n. 1307/2013 e che fanno parte degli impegni assunti o da assumere nello sviluppo rurale. Successivamente potranno essere previste limitazioni a livello regionale.

Il divieto di conversione dei prati permanenti dovrà essere rispettato a livello nazionale. Tuttavia, gli agricoltori che volessero convertire tali superfici dovranno essere preventivamente autorizzati.

Sono considerate aree di interesse ecologico tutte quelle elencate nel Regolamento (Ue) n. 1307/2013 (articolo 46, par. 2), compresi gli elementi caratteristici del paesaggio che non fanno parte della superficie ammissibile, ad eccezione delle colture intercalari.

Il pagamento per i giovani è limitato a un numero massimo di 90 ettari. L'importo a cui avrà diritto ciascun giovane agricoltore è calcolato annualmente moltiplicando il numero di diritti attivati dall'agricoltore per il 25% del valore medio dei diritti all'aiuto detenuti (in proprietà o in affitto). Vengono così più premiati, rispetto alle altre possibilità di calcolo dei pagamenti giovani offerte dal Regolamento (Ue) n. 1307/2013, gli agricoltori che sono titolari delle aziende di maggiori dimensioni, quelle nelle quali presumibilmente il loro inserimento è meno difficile.

I pagamenti facoltativi: il regime semplificato e il pagamento accoppiato

Possono partecipare al regime semplificato per i piccoli agricoltori coloro che hanno presentato domanda di assegnazione dei titoli entro il 15 maggio 2015. Entro il 15 settembre dello stesso anno, sulla base della stima dell'importo loro spettante comunicato da Agea, possono decidere di aderire al regime semplificato. L'importo a cui ciascun agricoltore avrà diritto sarà calcolato individualmente sulla base delle somme alle quali avrebbe diritto nel 2015 da adattare negli anni successivi per tenere conto delle variazioni del massimale nazionale. L'importo dovrà essere comunque compreso tra 500 e 1.250 euro all'anno.

Tra i tanti metodi a disposizione, questo scelto dall'Italia è uno dei più complessi dal punto di vista del calcolo, tanto da far pensare che se di semplificazione si può parlare, lo è certamente per il singolo agricoltore, che non dovrà presentare annualmente la domanda per i singoli aiuti, ma molto meno per l'organismo pagatore che dovrà procedere annualmente al ricalcolo del valore dei pagamenti per ciascun agricoltore aderente al regime.

Il pagamento accoppiato facoltativo è quello su cui si è maggiormente concentrata la discussione, soprattutto nelle battute finali che hanno preceduto la presentazione delle decisioni nazionali alla Commissione europea. La ragione è innanzitutto da ricercare nel fatto che questo resta l'unico pagamento ancorato alle produzioni, quindi in grado di dare risposte immediate a settori che, per vari motivi, chiedono un'attenzione particolare. Inoltre, la formulazione contenuta nel regolamento permette di circoscrivere i premi a aree ben definite, con relativa concentrazione territoriale dei finanziamenti e maggiore efficacia del pagamento stesso. Le scelte italiane circa i settori interessati al pagamento accoppiato sono state orientate da alcuni obiettivi: compensare i settori particolarmente penalizzati dal processo di convergenza; settori strategici in cui le condizioni di redditività hanno messo in evidenza la necessità di fornire un sostegno *ad hoc*; settori a rischio di abbandono la cui sostituzione avrebbe un rilevante impatto agro-ambientale.

Va tuttavia ricordato che l'Italia vanta una tradizione nell'applicazione dei pagamenti "accoppiati" messi a disposizione dalle riforme della Pac che si sono susseguite. È infatti uno dei pochi Paesi che ha applicato il sostegno previsto dall'articolo 69 del Regolamento (Ce) n. 1782/2003 per tipi specifici di agricoltura (riforma Fischler), il sostegno specifico previsto dall'articolo 68 del Regolamento (Ce) n. 73/2009 (*Health check*) e ora ha deciso di applicare il sostegno accoppiato facoltativo dell'articolo 52 del Regolamento (Ue) n. 1307/2013 (Pac 2014-2020).

Le risorse complessivamente dedicate a questo aiuto sono state fissate all'11% del massimale nazionale. L'Italia avrebbe teoricamente potuto arrivare al 15%, come era stato inizialmente prospettato, ma per alcune Regioni questo avrebbe significato un drenaggio di risorse superiore a quello che i propri produttori avrebbero potuto ragionevolmente attendersi di ricevere dal pagamento accoppiato. Di conseguenza, dopo una fase in cui si era addirittura ipotizzato di non applicare l'articolo 52 del Regolamento (Ue) n. 1307/2013, l'accordo è stato raggiunto su

una percentuale più bassa di quella teorica ma pur sempre rilevante. Si tratta infatti di poco più di 400 milioni di euro all'anno, il 30% in più di quanto speso fino ad oggi per l'articolo 68 del Regolamento (Ce) n. 73/2009 e oltre il 150% in più di quanto speso per le sole misure accoppiate dell'articolo 68 stesso (Pupo D'Andrea, 2014a).

Queste risorse sono state indirizzate a tre settori strategici: la zootecnia, da carne e da latte, i seminativi e l'olivicoltura. In tutto si tratta di 17 tra misure e sottomisure, alcune delle quali prevedono premi su tutto il territorio nazionale e altre i cui premi sono delimitati territorialmente.

In complesso, il settore zootecnico riceverà la metà dei fondi del pagamento accoppiato (49%), i seminativi il 34% e l'olivicoltura il restante 16% (Tabella 1).

Il settore zootecnico avrà una dotazione di poco meno di 212 milioni di euro (2015), con l'obiettivo di sostenere le produzioni di qualità e favorire il miglioramento genetico delle razze.

Alla zootecnia da latte è riservato un *budget* di 89 milioni di euro. Di questi, 75 milioni andranno in favore di premi alla vacca da latte. E' inoltre previsto un premio aggiuntivo per le vacche da latte situate in zone montane alle quali sono destinati poco meno di 10 milioni di euro. Infine, 4 milioni di euro sono assegnati alle bufale con più di 30 mesi che partoriscono nell'anno e i cui vitelli sono identificati e registrati.

Tabella 1 - Italia. Scelte nazionali sull'aiuto accoppiato facoltativo (articolo 52 del Regolamento (Ue) n. 1307/2013)

	Massimale articolo 52		% su massimale pagamenti diretti	Premio unitario indicativo
	(milioni di euro)	(%)		
- Zootecnia	211,9	49,36	5,43	
Premi per il settore latte	89,1	20,76	2,28	
Vacche da latte	75,1	17,50	1,93	56 euro/capo
Vacche da latte in montagna	9,9	2,30	0,25	40 euro/capo
Bufaline	4,1	0,96	0,11	20 euro/capo
Premi per il settore carne bovina	107,7	25,10	2,76	
Vacche nutrici	40,8	9,50	1,05	202 euro/capo
Premio alla macellazione (capi 12-24 mesi)	67,0	15,60	1,72	tra 45 e 49 euro/capo
Premi per il settore ovi-caprino	15,0	3,50	0,39	
Ovini	9,5	2,21	0,24	12 euro/capo
Capi macellati Dop/Igp	5,5	1,29	0,14	10 euro/capo
- Seminativi	147,0	34,24	3,77	
Premi per i settori frumento duro, colture proteiche e proteaginose	95,7	22,30	2,45	
Soia (Nord Italia)	9,9	2,30	0,25	97 euro/ha
Proteaginose e leguminose (Centro Italia)	14,2	3,30	0,36	80 euro/ha
Leguminose (Sud Italia)	11,8	2,75	0,30	90 euro/ha
Frumento duro (Centro e Sud Italia)	59,9	13,95	1,53	60 euro/ha
Premi per il settore riso	22,7	5,30	0,58	120 euro/ha
Premi per il settore barbabietola da zucchero	17,2	4,01	0,44	325 euro/ha
Premi per il settore pomodoro da destinare alla trasformazione	11,3	2,63	0,29	160 euro/ha
- Colture permanenti	70,4	16,40	1,80	
Premio "base" olivo (Liguria, Puglia e Calabria)	44,2	10,30	1,13	78 euro/ha
Pagamento aggiuntivo olivo (Puglia e Calabria)	13,3	3,10	0,34	70 euro/ha
Premio olivicoltura con rilevante importanza economica, sociale territoriale e ambientale	12,9	3,00	0,33	130 euro/ha
Totale	429,2	100,0	11,00	

Fonte: elaborazioni su bozza di decreto Mipaaf, Mipaaf (2014,) Frascarelli (2014c)

Alla zootecnia da carne sono riservati poco meno di 123 milioni di euro. Ai bovini da carne sono riservati circa 108 milioni di euro, così suddivisi:

- circa 41 milioni di euro andranno alle vacche nutrici di razze da carne o a duplice attitudine, iscritte ai Libri genealogici o nel registro anagrafico delle razze bovine, che partoriscono nell'anno e i cui vitelli sono identificati e registrati. Una

maggiorazione del 20% dell'aiuto unitario spetta alle vacche nutrici facenti parte di piani selettivi o di gestione delle razze. Per il biennio 2015-2016 sono state individuate 5 razze⁴ facenti parte di allevamenti che aderiscono a piani di risanamento dal virus Ibr⁵.

- 67 milioni di euro sono destinati ai premi alla macellazione per capi di età compresa tra 12 e 24 mesi detenuti in azienda per almeno sei mesi. Una maggiorazione del 30% del premio unitario è previsto in favore dei capi detenuti in azienda per almeno 12 mesi, o aderenti a sistemi di qualità nazionale o regionale, o a sistemi di etichettatura facoltativa. La maggiorazione sale al 50% nel caso di capi macellati e certificati come Dop/Igp.

I capi bovini che beneficiano dei premi per il settore della carne non beneficiano dei premi per il settore lattiero, e viceversa.

Al settore ovi-caprino sono destinati i restanti 15 milioni di euro. Di questi, 9,5 milioni finanzieranno i premi alle agnelle da rimonta che fanno parte di greggi che aderiscono a piani regionali di selezione per la resistenza alla scrapie; 5,5 milioni di euro sono invece destinati ai capi ovi-caprini macellati certificati come Dop/Igp.

Nell'ambito del settore dei seminativi ricadono anche i premi per il Piano proteico nazionale. Al fine di incentivare la produzione di piante proteiche e proteaginoso su tutto il territorio nazionale sono stati previsti aiuti differenziati per coltura e per Regione. Questo permette non solo di differenziare le colture a premio tra le diverse aree del Paese, ma anche di differenziare gli aiuti per la stessa coltivazione. In particolare, è previsto un premio per la coltivazione della soia, limitato alle regioni settentrionali (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna). Le risorse dedicate al premio sono pari a circa 10 milioni di euro. L'aiuto sarà corrisposto interamente per i primi 5 ettari di ogni azienda. Per i successivi ettari l'aiuto è limitato al 10% della superficie eccedente. Alle proteaginoso, leguminose da granella⁶ e erbai annuali di sole leguminose coltivati nelle regioni del Centro (Toscana, Umbria, Marche e Lazio) è destinato un finanziamento di 14 milioni di euro. Infine, alle coltivazioni di leguminose da granella ed erbai annuali di sole leguminose del Sud Italia (Abruzzo, Molise Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) sono destinati poco meno di 12 milioni di euro.

Le restanti misure sono destinate a comparti a rischio di sostituzione e con problemi di approvvigionamento sui mercati nazionali e locali (Mipaaf, 2014). Al frumento duro è destinato un finanziamento di circa 60 milioni di euro, limitato alle regioni del Centro e Sud Italia. Gli altri tre premi sono destinati a tutto il territorio nazionale: i premi al riso potranno contare su un massimale di poco meno di 23 milioni di euro, la barbabietola da zucchero su 17 milioni di euro, per superfici che fanno parte di contratti di fornitura con l'industria saccarifera, il pomodoro da industria su 11 milioni di euro, anche in questo caso per superfici impegnate in contratti di fornitura stipulati con l'industria di trasformazione anche tramite una OP.

Infine, sono previsti premi in favore del settore dell'olivicoltura per un totale di poco più di 70 milioni di euro. Un importo di 44 milioni di euro è destinato alle superfici olivicole di Liguria, Puglia e Calabria. Per le superfici situate in Puglia e Calabria con pendenza media superiore al 7,5% è previsto un premio aggiuntivo al quale è destinato un finanziamento di 13,3 milioni di euro. Infine, un importo di 13 milioni di euro è destinato alle superfici olivicole di tutto il territorio nazionale di particolare rilevanza economica, sociale, territoriale e ambientale.

Una lettura complessiva delle scelte nazionali

L'esame del solo decreto di attuazione non basta a comprendere la strategia nazionale di applicazione della Pac. Il decreto, infatti, si limita a tradurre le scelte adottate in un linguaggio normativo necessario alla loro formale adozione. È invece più utile affiancare questo esame con la lettura del documento politico (Mipaaf, 2014) che descrive le decisioni nazionali alla luce del più complessivo impianto delle politiche per il settore agricolo.

Le decisioni da prendere entro il 1° agosto erano molteplici, incardinate l'una all'altra e dai potenziali effetti di lungo periodo. All'avvio della discussione, ben pochi avrebbero scommesso sulla

possibilità che l'Italia facesse scelte radicali, capaci di scardinare gli interessi di gruppi di produttori e di territori che le riforme della Pac succedutesi nel tempo avevano a lungo salvaguardato. Invece, questa riforma, o meglio questa applicazione nazionale della riforma, porterà, sia pure con effetti diluiti in un orizzonte temporale che va oltre il 2020, a rendere più uniforme il sostegno tra gli agricoltori, sia nel senso che tenderà a livellare il sostegno a ettaro tra prodotti e tra territori, obiettivo sulla cui equità si può esprimere qualche dubbio, visto che non è la distribuzione storica o forfettaria a rendere un pagamento più o meno equo ma la finalità a cui esso risponde, sebbene il modello regionalizzato appaia certamente più equo di quello storico (Anania, Tenuta, 2008; Pupo D'Andrea, 2011); sia nel senso che tenderà a rendere meno sbilanciati i livelli di sostegno complessivo garantiti agli agricoltori stessi. Se è vero, infatti, che il livellamento degli aiuti era ormai un "atto dovuto" e non più negoziabile con Bruxelles, è anche vero che alcune decisioni, quali quella della "regione unica" o del considerare ammissibili ai diritti all'aiuto tutta la superficie agricola, compresi i vigneti, hanno un effetto redistributivo maggiore che se si fossero fatte scelte diverse.

Le scelte nazionali stabiliscono alcuni criteri per circoscrivere la platea dei beneficiari (agricoltori attivi) e ridurre la dispersione degli aiuti su quelli di importo più basso che presentano un costo amministrativo di gestione più elevato del beneficio che apportano al reddito degli agricoltori (soglie minime); definiscono le complessive scelte sul sistema dei pagamenti diretti ("spacchettamento" e flessibilità), fissano le regole per determinare l'ammontare di aiuto a cui ciascun agricoltore attivo avrà diritto (regionalizzazione/convergenza e degressività). Si tratta, in molti casi, di qualcosa di poco più che una mera enunciazione di principio, ma importante per dare i giusti segnali su come si sta muovendo la Pac e su come si muoverà in futuro.

Non sono mancati, tuttavia, i richiami del mondo operativo e, soprattutto, della ricerca, a "osare" di più e a guidare la strategia nazionale verso politiche genuinamente volte a migliorare la competitività e la sostenibilità dell'agricoltura italiana e europea, giudicando questa riforma un compromesso al ribasso che non produrrà significativi vantaggi per l'economia nazionale (Sotte, 2014a; Frascarelli, 2014).

L'Italia si è posta come obiettivo quello di avviare il definitivo disaccoppiamento degli aiuti dai pagamenti storici, riducendo le differenze oggi esistenti tra pagamenti per ettaro. Questo progressivo livellamento sarà accompagnato da una serie di accorgimenti e misure, tra i quali tutta la partita degli aiuti accoppiati, tesa ad attenuare le perdite dei soggetti più colpiti dal processo di convergenza interna e a limitare, per quanto possibile i trasferimenti di risorse tra settori in questo periodo di transizione. Con riferimento ai pagamenti accoppiati, vale la pena sottolineare come per alcuni prodotti il premio previsto dall'articolo 52 del Regolamento (Ue) n. 1307/2013 sia solo un tassello di una più complessiva strategia di adeguamento della filiera a obiettivi di miglioramento della qualità e di miglioramento ambientale.

In questo senso vanno gli impegni assunti dalle Regioni ad agire tramite i piani di sviluppo rurale o le disposizioni regionali per l'attuazione dell'Ocm unica. Infatti, per il pomodoro destinato alla trasformazione si prevede un impegno ad attivare una misura, anche nell'ambito dei piani operativi delle OP, per incentivare i produttori ad aderire al sistema di qualità nazionale produzione integrata, in un contesto di filiera o di distretto. A questo proposito, le Regioni dovranno contribuire a rafforzare la filiera e a riconoscerne la valenza distrettuale anche attraverso uno specifico piano e in connessione con altre politiche, prime fra tutte quelle di sviluppo rurale e di coesione. Inoltre, sempre per il pomodoro da industria, nell'ambito della strategia ambientale dell'Ocm ortofrutta dovrà essere attivata una misura volta a incentivare i produttori all'uso di semi o piantine con particolari caratteristiche genetiche. Anche per il riso, le Regioni in cui tale coltivazione è significativa si sono impegnate ad attivare una misura nell'ambito dello sviluppo rurale volta a favorire l'adesione dei produttori al sistema di qualità nazionale produzione integrata con l'obiettivo di valorizzare la coltivazione del riso come elemento caratteristico del paesaggio, dell'ambiente, dell'economia, della cultura e del territorio in cui tale coltura è tradizionalmente coltivata.

Per la barbabietola da zucchero, invece, andranno promosse azioni per incrementare la competitività della filiera e per inserire questa coltura nelle rotazioni, riconoscendone la funzione ambientale.

Per il frumento duro le Regioni si impegnano ad attivare una misura per incentivare la produzione di qualità in un'ottica di filiera. Per le produzioni zootecniche, invece, l'impegno verte prevalentemente sull'attivazione di una misura nell'ambito dei Psr volta al miglioramento del benessere animale. Le scelte specifiche sui capi premiati rispondono alla logica di ridurre i rischi per la salute derivanti dalla diffusione di alcune malattie, rafforzando quindi la selezione delle razze, e aumentare i margini di redditività delle produzioni strategiche nazionali o più colpite dall'aumento dei costi delle materie prime, anche attraverso il sostegno alle produzioni di qualità. In conclusione, l'applicazione nazionale di questa riforma rappresenta uno strappo in avanti rispetto alla strategia attendista che nelle passate programmazioni aveva caratterizzato l'operato dei nostri decisori politici, sebbene questo spirito riformatore sia mitigato da consistenti correttivi (Pupo D'Andrea, 2014b). Si prende atto della necessità di cambiare rotta, si stabiliscono anche criteri piuttosto vincolanti, la "regione unica" ad esempio, ma al tempo stesso si rimanda la piena convergenza dei pagamenti verso un valore forfetario nazionale a dopo il 2020 e si adottano misure tese ad attenuare l'impatto immediato del timido avvio del processo di omogeneizzazione degli aiuti. In questo senso, il sostegno accoppiato ha dichiaratamente rappresentato lo strumento attraverso cui far accettare ad alcune Regioni le perdite conseguenti alla regionalizzazione. In questa logica, ognuno ha cercato di portare a casa qualcosa. Anche la definizione di agricoltore attivo, che tante polemiche aveva scatenato nella preparazione delle scelte nazionali, non è particolarmente stringente, ma fissa un principio basilare per il prosieguo del sistema di pagamenti diretti.

Occorre ora attendere i risultati che produrrà questo complesso di norme sulla competitività del settore agricolo, sulla sua sostenibilità ambientale e sulla capacità degli agricoltori di rispondere alla sfida dei mercati, avendo comunque presente che al 2016, in occasione della revisione intermedia delle scelte nazionali, qualche correttivo al cammino intrapreso potrebbe essere introdotto.

Note

¹ La *black list* comunitaria comprende soggetti che gestiscono aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti.

² Non occupi la superficie agricola interferendo con lo svolgimento dell'attività agricola ordinaria per un periodo superiore a 60 giorni, non utilizzi strutture permanenti che interferiscano con lo svolgimento dell'attività agricola, consenta il mantenimento di buone condizioni agronomiche e ambientali. Tutte e tre le condizioni devono essere soddisfatte contemporaneamente.

³ Con tare fino al 5% è considerata ammissibile l'intera superficie a prato permanente. In caso di tare superiori al 5% e fino al 20% è considerato ammissibile l'80% del prato permanente; con tare superiori al 20% e fino al 50% è considerato ammissibile il 50% del prato permanente. Con tare superiore al 50% non è ammissibile l'intera superficie a meno che su essa non si svolgano pratiche locali tradizionali, individuate come pratiche per superfici destinate al pascolo che hanno carattere tradizionale e che sono comunemente applicate su tali superfici o pratiche importanti per la conservazione degli habitat. In tal caso è considerato ammissibile il 30% della superficie a prato permanente.

⁴ Chianina, Marchigiana, maremmana, Romagola e Podolica.

⁵ Rinotracheite infettiva del bovino Ibr.

⁶ Per proteaginosi si intendono in particolare girasole e colza, per leguminose da granella si intendono in particolare pisello, fava, favino, favetta, lupino, fagiolo, cece, lenticchia e vecce.

Riferimenti bibliografici

- Anania G., Tenuta A. (2008), Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia, *Working paper del Gruppo 2013 n. 9*, Coldiretti, Roma, 2008
- Frascarelli A. (2014a), Pac, sulle scelte nazionali raggiunto l'accordo definitivo, *Terra e Vita*, n. 23, 7 giugno 2014
- Frascarelli A. (2014b), Pac: identikit dell'agricoltore attivo, *Terra e Vita*, n. 26, 28 giugno 2014
- Frascarelli A. (2014c), Pac, le scelte nazionali definitive, *L'Informatore Agrario*, n.33-34, 30 agosto 2014

- Mipaaf (2014), *La nuova Pac: le scelte nazionali. Regolamento (UE) n. 1307/2013*, http://www.politicheagricole.it/flex/files/1/8/a/D.2af5c7b1a63ce0ef3447/Attuazione_Pac_29_07_2014.pdf
- Pupo D'Andrea M.R. (2011), Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la Pac 2014-2020. Alcune valutazioni, *Rivista di diritto agrario*, fasc. 4, 2011
- Pupo D'Andrea M.R. (a cura) (2014a), *Il sistema degli aiuti accoppiati della Pac. L'applicazione dell'articolo 68 del Reg. (CE) n. 73/2009 in alcuni Paesi UE*, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Mipaaf, giugno 2014 http://dspace.inea.it/bitstream/inea/940/1/Sistema_aiuti_accopp_PAC_PupoDAndrea.pdf
- Pupo D'Andrea M.R. (2014b), Le scelte nazionali per il Primo Pilastro della Pac 2014-2020, presentazione nell'ambito del seminario *Il nuovo sostegno della Pac: quando, quanto, chi, per cosa*, Inea, Roma, 8 luglio 2014
- Regolamento (Ce) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (Cee) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (Cee) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 270 del 21 ottobre 2003* (versione consolidata: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003R1782-20090101&qid=1410337368757&from=IT>)
- Regolamento (Ce) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003, *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 30 del 31 gennaio 2009* (versione consolidata: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0073-20140404&qid=1410337482085&from=IT>)
- Regolamento (Ue) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 347 del 20 dicembre 2013* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&rid=1>)
- Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento, *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 181 del 20 giugno 2014* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0639&rid=1>)
- Sotte F. (2014a), Editoriale, *Agrireregionieuropa*, anno 10, n. 37, giugno 2014
- Sotte F. (2014b), La geografia della nuova Pac in Italia, *Agrireregionieuropa*, anno 10, n. 38, settembre 2014



•• 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

Gli impatti aziendali della riforma della Pac 2014-2020

Angelo Frascarelli

Introduzione

A partire dal 1° gennaio 2015, i pagamenti diretti della Pac saranno definitivamente sostituiti da un innovativo approccio basato su cinque punti chiave: flessibilità nazionale, "spacchettamento", regionalizzazione, convergenza e selezione dei beneficiari (Commissione europea, 2010).

Il nuovo sistema di pagamenti diretti (Reg. UE 1307/2013) attribuisce un forte mandato a ciascuno Stato membro, garantendo una certa flessibilità nazionale per consentire una maggiore coerenza tra obiettivi nazionali e decisioni politiche comunitarie per migliorare l'efficacia della spesa pubblica.

Lo "spacchettamento" consiste nella nuova articolazione dei pagamenti diretti in sette componenti, di cui tre obbligatorie per gli Stati membri e quattro facoltative. Questo nuovo approccio mira a coniugare ogni pagamento con un obiettivo politico specifico: pagamento di base come sostegno al reddito e remunerazione della condizionalità, pagamento verde come remunerazione degli impegni del *greening*, pagamento per i giovani agricoltori, pagamento accoppiato per quei settori in cui la produzione svolge una specifica funzione economica, ambientale e sociale.

La regionalizzazione consiste nell'assegnazione di titoli all'aiuto uniformi a livello "regionale" (*flat rate*) da cui derivano pagamenti diretti omogenei in una determinata zona omogenea. Gli Stati membri definiscono tali "regioni" secondo criteri oggettivi e non discriminatori, quali le caratteristiche agronomiche e socio-economiche, il potenziale agricolo regionale, la struttura istituzionale o amministrativa.

La convergenza è un meccanismo per avvicinare progressivamente il valore dei pagamenti diretti per ettaro, tra agricoltori all'interno di una stessa "regione". Lo scopo di questo meccanismo è di evitare una riduzione repentina del sostegno agli agricoltori che possedevano titoli storici di valore elevato.

La selezione dei beneficiari si esplicita attraverso l'esclusione dai pagamenti diretti di quei soggetti che non soddisfano i requisiti di "agricoltore attivo".

Per realizzare questi obiettivi, la riforma della Pac 2014-2020 ha emanato una normativa – sicuramente troppo complessa – e solo la sua comprensione permette di valutare gli impatti aziendali.

Le scelte nazionali

L'Italia ha adottato le scelte nazionali di attuazione del sistema dei pagamenti diretti della Pac 2014-2020 a seguito delle decisioni del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2014; le stesse sono state comunicate alla Commissione europea entro il 1° agosto 2014, come prevede il Reg. 1307/2013. È quindi possibile avere un quadro certo sull'applicazione della Pac in Italia.

Tali scelte sono state numerose e complesse, tuttavia le più importanti, che incidono a livello aziendale, sono le seguenti (Mipaaf, 2014; Pupo D'Andrea, 2014):

- "spacchettamento" in cinque componenti di pagamenti diretti (anziché sette) con le seguenti percentuali del massimale nazionale: pagamento di base (58%), pagamento verde (30%), pagamento per i giovani agricoltori (1%), pagamento accoppiato (11%), pagamento per i piccoli agricoltori¹;
- regionalizzazione con l'individuazione della "regione unica" nazionale;
- modello di convergenza "irlandese", con pagamento verde calcolato a livello individuale, in proporzione al pagamento di base;
- ampliamento della lista di soggetti esclusi a priori (*black list*) e individuazione dei requisiti soggettivi per l'individuazione dell'agricoltore attivo.

Alla luce delle scelte definitive della riforma, è dunque interessante vedere alcuni esempi concreti di come variano i pagamenti diretti nelle diverse aziende, calcolando i futuri importi e analizzando

l'impatto degli impegni del *greening*. L'obiettivo di questo articolo è finalizzato ad individuare l'impatto per alcuni casi aziendali, che consentirà di derivare alcune importanti deduzioni a livello generale.

L'applicazione del modello "irlandese"

Il modello di convergenza "irlandese" è la scelta nazionale più importante dal punto di vista dell'impatto aziendale del sostegno della nuova Pac: esso prevede un graduale passaggio dagli attuali livelli dei pagamenti diretti verso livelli più omogenei, senza raggiungere un valore uniforme dei pagamenti diretti nel 2019.

Il modello "irlandese" fissa regole per il pagamento di base e per il pagamento verde. Relativamente al pagamento di base, il modello "irlandese" prevede che (art. 25, Reg. 1307/2013):

- i titoli di ogni agricoltore non potranno diminuire di oltre il 30% rispetto al loro valore unitario iniziale;
- giunti all'anno di domanda 2019, nessun titolo avrà un valore unitario più basso del 60% del valore unitario nazionale;
- gli agricoltori che ricevono meno del 90% del valore unitario nazionale otterranno un aumento graduale, pari ad un terzo della differenza tra il loro valore unitario iniziale e il 90% del valore unitario nazionale nel 2019.

Se il raggiungimento del 60% del valore unitario nazionale non è compatibile con l'obiettivo della diminuzione massima del 30% per i titoli di valore elevato, il Reg. UE 1307/2013 assicura il rispetto della perdita massima del 30% a scapito del pagamento minimo. Relativamente al pagamento verde, il modello "irlandese" prevede che gli Stati membri possano fissarlo a livello individuale ovvero il pagamento verde sarà calcolato per ogni agricoltore come percentuale del pagamento di base (art. 43, par. 9, comma 3, Reg. 1307/2013). Di conseguenza, gli agricoltori che avranno un titolo del pagamento di base più elevato, avranno anche un pagamento verde più elevato.

Nel modello "irlandese" ci sono due parametri importanti: il valore unitario nazionale al 2019 (Vun) e il valore unitario iniziale (Vui).

Il valore unitario nazionale (Vun) del pagamento di base si ottiene dalla seguente formula:

$$Vun = (X / Y) * (P / R)$$

dove:

X = massimale nazionale del pagamento di base nel 2015;

Y = massimale nazionale per il 2015;

R = numero dei titoli all'aiuto assegnati dall'Italia nel 2015 (esclusi quelli della riserva nazionale);

P = massimale nazionale del pagamento di base nel 2019.

Il Vun, per l'Italia, è di circa 179 euro/ha. Questo valore scaturisce dai seguenti calcoli:

- il massimale nazionale per il 2015 (Y) è 3,902 milioni di euro;
- il massimale nazionale per il 2019 (P) è 3,704 milioni di euro;
- il massimale del pagamento di base 2015 (X) è il 58% del massimale nazionale;
- il numero di titoli (R) sarà circa 12 milioni, pari alla stima degli ettari ammissibili in Italia.

Dal 2015 al 2019, il valore dei titoli dipenderà dal loro valore unitario iniziale, calcolato per ogni singolo agricoltore. Il valore unitario iniziale viene fissato nel 2015, ma sulla base dei pagamenti percepiti da ogni singolo agricoltore nel 2014.

Il valore unitario iniziale (Vui) si ottiene dalla seguente formula:

$$Vui = (x / y) * (A / B)$$

Dove:

x = massimale nazionale del pagamento di base nel 2015;

y = importo dei pagamenti erogati a livello nazionale per il 2014;

A = pagamenti percepiti dall'agricoltore per il 2014;

B = numero dei titoli (= numero ettari ammissibili) nel 2015 dell'agricoltore.

Il rapporto (x / y) dipende dallo Stato membro ed è indipendente dalla situazione di ogni agricoltore. L'Italia ha scelto il modello "irlandese", con un pagamento di base al 58%, a cui si aggiunge il pagamento verde al 30%. In tal caso, il rapporto (x / y) dovrebbe assumere un valore di circa 57,2%.

Il rapporto (A / B), invece, dipende dalla situazione individuale di ogni agricoltore.

Il valore A sarà calcolato, in base alle scelte dell'Italia, a partire dai pagamenti percepiti da ogni agricoltore nel 2014. Questa scelta

presenta importanti implicazioni: (a) i pagamenti percepiti sui titoli in affitto vengono conteggiati a favore dell'affittuario; (b) i pagamenti percepiti possono tener conto anche dei pagamenti dell'art. 68 del reg. 73/2009, anche se solo in alcuni casi. Le scelte italiane prevedono che entrino a far parte dei pagamenti percepiti solamente i seguenti pagamenti dell'articolo 68: tabacco, patate e *Danae racemosa*. Questa decisione è molto importante e chiarisce, ad esempio, che i pagamenti dell'articolo 68 del latte, dell'olio di oliva e dell'avvicendamento biennale non contribuiscono al valore dei pagamenti percepiti nel 2014. Il valore unitario iniziale non è il valore dei titoli nel 2015, ma è un valore di riferimento di ogni agricoltore che consente di determinare il valore dei titoli per ogni anno dal 2015 al 2020. Se il Vui è inferiore al Vun, i pagamenti diretti aumenteranno gradualmente dal 2015 al 2019 secondo le regole del modello "irlandese"; viceversa se il Vui è superiore al Vun dal 2015 al 2019 i pagamenti diretti diminuiranno gradualmente secondo le regole del modello "irlandese".

Alcuni casi aziendali

Per chiarire l'effetto combinato dello "spacchettamento", della regionalizzazione e della convergenza, si propongono tre casi aziendali reali:

- un viticoltore e frutticoltore che non ha ricevuto pagamenti diretti nel 2014;
- un allevatore con titoli di valore elevato nel 2014;
- un giovane coltivatore di cereali e leguminose con titoli di valore medio nel 2014.

Agricoltore senza titoli nel 2014

Il primo caso aziendale è un viticoltore e frutticoltore con una Sau di 25 ettari, che non possedeva titoli con la riforma precedente, in quanto la viticoltura e la frutticoltura non beneficiavano di pagamenti diretti e quindi non hanno generato titoli con il disaccoppiamento della riforma Fischler; tale agricoltore quindi non ha percepito pagamenti diretti nel 2014.

Secondo il modello "irlandese", all'anno di domanda 2019 nessun titolo avrà un valore unitario più basso del 60% del valore medio nazionale (Vun) nello stesso anno. Quindi l'agricoltore riceverà i titoli nel 2015 per ogni ettaro ammissibile, anche sulle superfici utilizzate a vigneto e frutteto; il valore dei titoli nel 2015 sarà basso, per poi crescere fino ad almeno il 60% del valore medio nazionale/regionale al 2019 (Tabella 1 e Figura 1).

L'Italia ha optato per la "regione unica" nazionale, per cui tale agricoltore riceverà un importo di pagamenti diretti di circa 33 euro/ha nel 2015, che aumenterà gradualmente a 163 euro/ha nel 2019, sommando il pagamento di base (107 euro/ha, pari al 60% del Vun, che è 179 euro/ha) e il pagamento verde (56 euro/ha = $107/0,58 \cdot 0,3$).

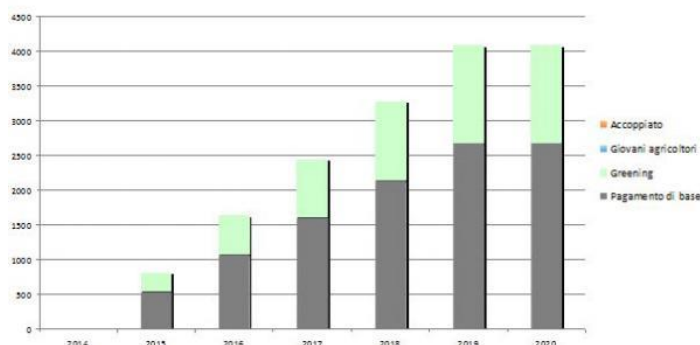
Tabella 1 - Caso 1: pagamenti 2014-2020 per un agricoltore senza titoli

Dati di input			U.M.	Valori
Pagamenti ricevuti nel 2014 (A)			euro	0,00
Sau 2015 (B)			ettari	25,00
Giovane agricoltore				No
Sostegno accoppiato (art. 52 reg. 1307/2013)			euro	-
X / Y			%	57,2%
Valore unitario iniziale (X / Y) * (A / B)			euro	0,00

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pagamento di base	€ 0,00	536,65	1.073,29	1.609,94	2.146,58	2.683,23	2.683,23
	€/ha	0,00	21,47	42,93	64,40	85,86	107,33
Greening	€ 0,00	281,48	562,96	844,45	1.125,93	1.407,41	1.407,41
	€/ha	0,00	11,26	22,52	33,78	45,04	56,30
Giovani agricoltori	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Accoppiato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale pagamenti diretti	0,00	818,13	1.636,25	2.454,38	3.272,51	4.090,64	4.090,64
Variazione rispetto al 2014		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: elaborazione propria

Figura 1 - Caso 1: pagamenti diretti dell'azienda 2014-2020



Fonte: elaborazione propria

Agricoltore con titoli di elevato valore nel 2014

Un agricoltore che possiede titoli di valore elevato (es. un allevatore storico come nel caso in questione, con una Sau di 75 ettari, ma questo è anche il caso di un tabacchicoltore, di un olivicoltore o di un produttore di pomodoro da industria) è soggetto ad una diminuzione dei pagamenti diretti. Tuttavia nessun titolo potrà diminuire di oltre il 30% rispetto al suo valore unitario iniziale; questa norma è finalizzata alla salvaguardia degli agricoltori che possiedono titoli storici di valore elevato.

Nel caso in questione, i pagamenti diretti totali passano da 68.000 euro a 41.504 euro e i pagamenti diretti unitari da 906 euro/ha a 553 euro/ha.

Va precisato che la perdita massima non è del 30% dei pagamenti ricevuti nel 2014, ma del 30% del valore unitario iniziale, che è un valore relativo al 2015 e non al 2014. Infatti, dalla simulazione effettuata sul caso in questione (Tabella 2 e Figura 2), emerge che l'agricoltore nel 2019 perde il 39% dei pagamenti rispetto a quelli del 2014.

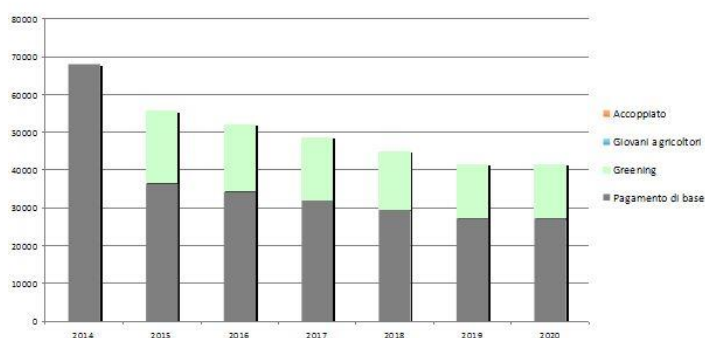
Tabella 2 - Caso 2: pagamenti 2014-2020 per un agricoltore con titoli di valore elevato

Dati di input		U.M.	Valori
Pagamenti ricevuti nel 2014 (A)		euro	68.000,00
Sau 2015 (B)		ettari	75,00
Giovane agricoltore			No
Sostegno accoppiato (art. 52 reg. 1307/2013)		euro	-
X / Y		%	57,2%
Valore unitario iniziale (X / Y) * (A / B)		euro	518,57

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pagamento di base	€ 68.000,00	36.559,08	34.225,52	31.891,96	29.558,40	27.224,84	27.224,84
	€/ha	906,67	487,45	456,34	425,23	394,11	363,00
Greening	€ 0,00	19.176,00	17.952,00	16.728,00	15.504,00	14.280,00	14.280,00
	€/ha	0,00	255,68	239,36	223,04	206,72	190,40
Giovani agricoltori	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Accoppiato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale pagamenti diretti	68.000,00	55.735,08	52.177,52	48.619,96	45.062,40	41.504,84	41.504,84
Variazione rispetto al 2014		-18%	-23%	-29%	-34%	-39%	-39%

Fonte: elaborazione propria

Figura 2 - Caso 2: pagamenti diretti dell'azienda 2014-2020



Fonte: elaborazione propria

Agricoltore con titoli di valore medio nel 2014

Il caso aziendale in questione è quello di un giovane agricoltore che si insedia nel 2015, ereditando i titoli del genitore, e che coltiva cereali e leguminose su una Sau a seminativo di 80 ettari nell'Italia centrale. Il valore dei titoli è vicino alla media nazionale.

Il Vui si colloca tra il 90% e il 100% del Vun, quindi il pagamento di base e il pagamento verde rimangono costanti dal 2014 al 2020. Se invece il Vui fosse stato inferiore al 90% del Vun, l'agricoltore avrebbe ottenuto un aumento graduale del pagamento di base, pari ad un terzo della differenza tra il Vui e il 90% del Vun, in virtù della garanzia che ciascun agricoltore raggiunga un pagamento minimo pari al 60% della media regionale/nazionale entro il 2019. Essendo un giovane agricoltore, percepisce il relativo pagamento per i primi cinque anni dall'insediamento, quindi dal 2015 al 2019; l'importo del pagamento per i giovani agricoltori è calcolato moltiplicando il numero dei titoli attivati dall'agricoltore per il 25% del valore medio dei titoli all'aiuto detenuti dall'agricoltore stesso. Inoltre l'agricoltore percepisce il pagamento accoppiato per la coltivazione delle leguminose, in base alle scelte italiane che hanno previsto un sostegno accoppiato per queste colture.

Questo caso evidenzia con chiarezza gli effetti dello "spacchettamento" (Tabella 3 e Figura 3); l'agricoltore percepisce ben quattro componenti dei pagamenti diretti: il pagamento di base, il pagamento verde, il pagamento per i giovani agricoltori e il pagamento accoppiato, in virtù della scelta di orientare la coltivazione verso una coltura (leguminosa), individuata dall'Italia come produzione con effetti positivi dal punto di vista economico, ambientale e sociale.

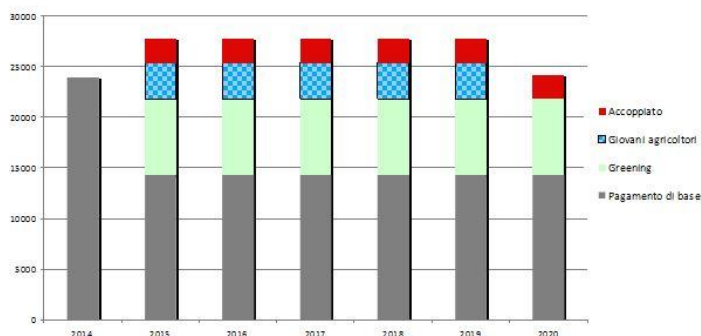
Tabella 3 - Caso 3: pagamenti 2014-2020 per giovane agricoltore con titoli di valore medio e accoppiato

	Dati di input	U.M.	Valori
Pagamenti ricevuti nel 2014 (A)	euro		24.000,00
Sau 2015 (B)	ettari		80,00
Giovane agricoltore			Si
Sostegno accoppiato (art. 52 reg. 1307/2013)	euro		2.400,00
X / Y	%		57,2%
Valore unitario iniziale (X / Y) * (A / B)	euro		171,59

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pagamento di base	€ 24.000,00	14.310,55	14.310,55	14.310,55	14.310,55	14.310,55	14.310,55
	€/ha 300,00	178,88	178,88	178,88	178,88	178,88	178,88
Greening	€ 0,00	7.506,18	7.506,18	7.506,18	7.506,18	7.506,18	7.506,18
	€/ha 0,00	93,83	93,83	93,83	93,83	93,83	93,83
Giovani agricoltori	0,00	3.577,64	3.577,64	3.577,64	3.577,64	3.577,64	0,00
Accoppiato	0,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00
Totale pagamenti diretti	24.000,00	27.794,36	27.794,36	27.794,36	27.794,36	27.794,36	24.216,73
Variazione rispetto al 2014		16%	16%	16%	16%	16%	1%

Fonte: elaborazione propria

Figura 3 - Caso 3: pagamenti diretti dell'azienda 2014-2020



Fonte: elaborazione propria

Alcune considerazioni

I tre casi evidenziano alcuni obiettivi del nuovo regime dei pagamenti diretti:

- erogare pagamenti diretti a tutti gli agricoltori attivi, su tutte le superfici agricole, indipendentemente dalla coltura, quindi

anche su quelle superfici (come il vigneto e il frutteto) che non beneficiavano dei pagamenti diretti con la riforma Fischler;

- avvicinare i pagamenti diretti ad ettaro, ovvero raggiungere una maggiore uniformità dei pagamenti per superficie, anche se con il modello "irlandese" questo obiettivo non sarà realizzato totalmente, per evitare di penalizzare eccessivamente i beneficiari storici dei pagamenti diretti;
- rendere più mirato il sostegno con l'articolazione del sistema dei pagamenti diretti in più componenti.

L'uniformità dei pagamenti diretti non sarà raggiunta, in Italia, neanche nel 2020. Gli agricoltori italiani avranno un sostegno molto diverso tra di loro, in base al loro *status* storico, che dipende dal loro comportamento nel periodo 2000-2002². La scelta di mantenere "ingessati" i pagamenti storici è comprensibile dal punto di vista del "mercato politico", ma è totalmente inaccettabile dal punto di vista della competitività e dell'equità (De Filippis, 2014).

Dai casi aziendali emerge con chiarezza un altro elemento discutibile del modello "irlandese", adottato dall'Italia: l'entità del pagamento verde. Nel primo caso aziendale, esso ammonta a 11 euro/ha nel 2015 per poi passare a 56 euro/ha nel 2019; nel secondo caso, 255 euro/ha nel 2015 e 190 euro/ha nel 2019; nel terzo caso, rimane costante a 93 euro/ha. Quindi gli agricoltori saranno remunerati in modo diverso per impegni ambientali identici. Questa situazione nasce dalla scelta dell'Italia di erogare il pagamento verde non come ammontare fisso per ettaro, ma come percentuale del pagamento di base di ciascun agricoltore; ciò comporta – ad esempio – che un'area ecologica, anche collocata nella stessa zona, sarà pagata in misura diversa a seconda del livello dei pagamenti storici dei diversi beneficiari. Questa scelta potrebbe portare all'abbandono dell'agricoltura in alcune aziende e territori dove il pagamento verde è particolarmente basso, mentre in altre localizzazioni ci sarà una sovra compensazione.

Un'altra scelta che desta perplessità riguarda il metodo di calcolo dei pagamenti dei giovani agricoltori che, come detto, rende il pagamento proporzionale al valore dei titoli individuali. In questo modo lo *status* di giovane agricoltore viene premiato in modo differente, tenendo conto del valore dei titoli storici invece che della condizione anagrafica. In altre parole, il giovane agricoltore che ne necessiterebbe, in quanto possessore di titoli storici di valore più basso, percepirà un importo più basso, tradendo lo spirito con cui è stata motivata l'introduzione di questo pagamento.

I pagamenti accoppiati

Il sostegno accoppiato è destinato, in base alle scelte nazionali, a 10 settori produttivi e a 17 misure di intervento. La maggior parte delle risorse è destinata alla zootecnia (211,9 milioni di euro, pari al 49,3%) e distribuita tra i seguenti settori: vacche da latte, bufale, vacche nutrici, bovini macellati a 12-24 mesi, ovicapriani.

Il sostegno ai seminativi (147,0 milioni di euro, pari al 34%) interessa sette colture: riso, barbabietola, pomodoro da industria, grano duro (centro-sud), soia (nord), proteaginose (centro), leguminose da granella (sud).

All'olivicultura è destinato un plafond di 70,4 milioni di euro (16,4% delle risorse), distribuito in tre misure, destinate prevalentemente a tre regioni: Puglia, Calabria e Liguria.

Le scelte sul pagamento accoppiato non sono esenti da forti critiche, a causa dell'eccessiva frammentazione delle risorse e della conseguente scarsa efficacia del sostegno. A che servono 120 euro/ha per il riso o 65 euro/ha per la soia o 60 euro/ha per il grano duro e così via?

Gli aiuti accoppiati dovevano essere limitati a pochi interventi, concentrati territorialmente, invece le contrattazioni con le Regioni hanno condotto ad una proliferazione di piccoli sostegni ad un gran numero di settori. Gli effetti del sostegno accoppiato saranno poco rilevanti nella maggior parte dei casi; gli unici settori dove esso sarà uno stimolo reale al mantenimento o all'aumento della produzione sono la zootecnia da carne, gli ovicapriani, le proteaginose e le leguminose.

Sarebbe stato sufficiente un pagamento accoppiato limitato alla zootecnia estensiva e alle piante proteiche, nella logica di sostenere quei settori in cui la produzione incorpora i beni pubblici. Invece, come già avvenuto con l'articolo 68 del Reg. 73/2009, le

scelte nazionali sono state indirizzate ad un'eccessiva polverizzazione delle risorse finanziarie, disperse su un elevato numero di prodotti/settori al fine di acquisire consenso politico. Il nuovo sistema di sostegno accoppiato rappresenta l'ennesima occasione mancata per concentrare realmente gli aiuti su settori e aree strategiche e per costruire una riforma solida e coerente in favore del rilancio della competitività dell'agricoltura italiana e della sostenibilità dei territori.

Gli effetti del *greening*

Per valutare gli effetti del *greening*, occorre fare alcune puntualizzazioni. Molte aziende agricole sono *green by definition*, e dunque esentate dai relativi impegni, cioè percepiranno il pagamento verde senza dover cambiare nulla:

- aziende con colture permanenti legnose agrarie (frutteti, vigneti, oliveti, agrumeti, ecc.);
- piccole aziende a seminativi, inferiori a 10 ettari di seminativo per la diversificazione e inferiori a 15 ettari di seminativo per le aree ecologiche;
- aziende biologiche;
- aziende con più del 75% delle superfici a foraggio, prato permanente e colture sommerse (riso) per una parte significativa dell'anno.

Di fatto, il *greening* riguarda solamente i seminativi; le colture permanenti sono *green by definition* e il rispetto dei vincoli sui prati e pascoli permanenti non desta particolari difficoltà per gli agricoltori italiani, anche se va applicato con la debita attenzione. Infatti, gli agricoltori italiani hanno un basso interesse a trasformare i pascoli in seminativi e, comunque, non è vietato (ad eccezione che nelle aree Natura 2000), basta darne comunicazione ad Agea. In molti areali agricoli italiani, gli impegni del *greening* sono già applicati dagli agricoltori o possono essere applicati con facilità e, quindi, non richiedono particolari adattamenti da parte delle aziende. Basti pensare a molte zone di collina e montagna, dove la diversificazione fa parte dell'ordinaria tecnica agronomica e dove le aree di interesse ecologico sono già esistenti.

L'Italia è un paese ricco di aree di interesse ecologico: elementi caratteristici del paesaggio, terrazze, fasce tampone, colture azotofissatrici, ecc. Nella maggior parte degli areali italiani, l'impegno maggiore di ogni agricoltore al riguardo sarà quello di rilevare le aree di interesse ecologico già presenti in azienda e di trasformarle in Efa (*ecological focus area*), utilizzando i fattori di conversione e di ponderazione³.

I maggiori cambiamenti saranno necessari nelle aree ad agricoltura intensiva, soprattutto di pianura, dove viene praticata la monocoltura e dove non ci sono elementi caratteristici del paesaggio.

Gli effetti della diversificazione

La diversificazione delle colture richiede un cambiamento da parte delle aziende monocolturali o specializzate a mais, grano duro, pomodoro, tabacco, ecc.; queste aziende dovranno introdurre nuove colture per rispettare la diversificazione oppure dovranno rinunciare al pagamento verde.

Più impattante sarà il rispetto della diversificazione nelle aziende a monocoltura di mais in Friuli, Veneto o Lombardia, ove le colture alternative non consentono una redditività paragonabile al mais. In queste situazioni l'agricoltore dovrà compiere una valutazione economica tra due scenari: la rinuncia al pagamento verde e la modifica dell'ordinamento colturale.

Come illustrato negli studi di impatto che accompagnano la riforma della Pac (Hart, Baldock, 2011) l'obiettivo della diversificazione è ambientale e la misura è stata preferita alla rotazione, che darebbe benefici ambientali maggiori ma non è facilmente applicabile. In effetti, la rotazione avrebbe richiesto un controllo delle parcelle agricole negli anni e la gestione sarebbe stata ancora più complessa.

Gli effetti delle aree ecologiche

I maggiori impatti per le aziende intensive, con più di 15 ettari a seminativo, riguardano il vincolo delle aree di interesse ecologico.

Le aziende di collina o di montagna non avranno grandi difficoltà a destinare il 5% dei seminativi ad aree di interesse ecologico, in quanto possono facilmente trovare delle superfici marginali che possono efficacemente essere destinate a terreni a riposo o dove sono presenti elementi caratteristici del paesaggio.

Invece, l'obbligo di mantenere le aree di interesse ecologico (Efa) è molto impattante per le aziende agricole ad agricoltura specializzata sia al Nord (es. l'agricoltura della pianura padana) che al Centro-Sud Italia (es. l'agricoltura del Tavoliere delle Puglie). Un'azienda interamente a seminativi dovrà sottrarre almeno il 5% della superficie per aree di interesse ecologico. In tali casi, l'agricoltore non ha la convenienza ad introdurre il *set aside* ecologico (terreni lasciati a riposo), ma potrà valutare l'introduzione di un'altra destinazione ad Efa. Ad esempio, potrà introdurre una fascia tampone o una coltura azotofissatrice, come la soia che, oltretutto, beneficia del pagamento accoppiato.

Gli agricoltori potranno trovare soluzioni efficienti con la destinazione ad Efa dei bordi dei campi, colture azotofissatrici, ecc.; i tecnici agrari dovranno valutare ed individuare le soluzioni più idonee per ogni areale agricolo e per ogni agricoltore. In tabella 4 è riportato un esempio di calcolo di Efa mediante i fattori di conversione e/o di ponderazione. L'agricoltore in questione deve realizzare 7 ettari di Efa e raggiunge questo obiettivo con le colture azotofissatrici, le siepi, gli alberi isolati e un fossato.

Tabella 4 - Un esempio di calcolo delle Efa mediante i fattori di conversione e/o di ponderazione

Elementi caratteristici	Aree di interesse ecologico rilevate in azienda	Fattore di conversione (m/albero/m ²)	Fattore di ponderazione	Efa (se si applicano entrambi i fattori)	Superficie Efa convertita (m ²)
Superfici con colture azotofissatrici (m ²)	70.000	n.p.	0,7	0,7 m ²	49.000
Siepi/fasce alberate (per metro lineare)	300	5	2	10 m ²	3.000
Alberi isolati (per albero)	100	20	1,5	30 m ²	3.000
Fossati (per metro lineare)	2500	3	2	6 m ²	15.000
					70.000
Totale					7 ettari

Fonte: elaborazione propria

L'agricoltore attivo, pochi esclusi

La scelta italiana dell'ampliamento della lista nera a banche, assicurazioni ed enti pubblici è suggestiva, ma i risultati di queste esclusioni saranno molto limitati. In Italia esistono importanti aziende agricole controllate da banche e assicurazioni, però l'attività agricola non è gestita direttamente, ma tramite specifiche società agricole partecipate, che non vengono escluse, in quanto non rientrano nella lista nera.

Ben diversa è la situazione per gli enti pubblici; in questo caso l'impatto sarà rilevante, in quanto alcune amministrazioni pubbliche sono proprietarie di terreni agricoli e attualmente sono beneficiarie dei pagamenti diretti della Pac. Sono fatti salvi dall'esclusione gli enti che effettuano formazione e sperimentazione in campo agricolo, quindi le aziende agricole delle Università, degli Istituti agrari e dei centri pubblici di ricerca.

Oltre la lista nera, vediamo gli effetti relativi ai requisiti di agricoltore attivo (Tabella 5).

In Italia sono molti i beneficiari dei pagamenti diretti che non sono titolari di partita Iva, ma la maggior parte di essi rientra nella "soglia di non applicazione" (5.000 euro in montagna e zone svantaggiate; 1.250 euro nelle altre zone). Coloro che sono al di sopra della soglia, possono richiedere l'apertura della partita Iva agricola e diventare così agricoltori attivi.

Quali considerazioni possiamo fare su queste scelte? Le decisioni italiane sull'agricoltore attivo sono andate nella direzione di una selezione debole, finalizzata ad includere un elevato numero di agricoltori. In sostanza, nessuno (o quasi) sarà escluso dai pagamenti diretti (ad eccezione delle pubbliche amministrazioni); pertanto, la novità dell'agricoltore attivo si traduce in un ulteriore onere burocratico per gli agricoltori e per gli operatori del sistema (Caa, Agea), senza nessun effetto utile di selezione.

Tabella 5 - I requisiti dell'agricoltore attivo

Zone montane e/o svantaggiate	Altre zone
Agricoltore con pagamenti diretti inferiori a 5.000 euro.	Agricoltore con pagamenti diretti inferiori a 1.250 euro.
oppure	oppure
Agricoltore iscritto all'Inps, come lap (Imprenditore Agricolo Professionale), Cd (Coltivatore Diretto), colono o mezzadro.	Agricoltore iscritto all'Inps, come lap (Imprenditore Agricolo Professionale), Cd (Coltivatore Diretto), colono o mezzadro.
oppure	oppure
Agricoltore in possesso della partita Iva attiva in campo agricolo.	Agricoltore in possesso della partita Iva attiva in campo agricolo e, a partire dal 2016, con dichiarazione annuale Iva.

Fonte: elaborazione propria

Considerazioni conclusive

Le scelte italiane avranno un grande impatto a livello aziendale, soprattutto la regionalizzazione e la convergenza. La regionalizzazione applicata a livello nazionale, con una regione unica nazionale, è una scelta coraggiosa ed opportuna, in quanto l'omogeneità del sostegno è alla base della remunerazione dei beni pubblici europei. Questa scelta porterà ad una migliore distribuzione del sostegno tra gli agricoltori italiani, riducendo progressivamente le differenze tra territori e tra agricoltori. Tuttavia la buona scelta della regione unica nazionale è stata subito tradita da due altre opzioni che vanno nella direzione di un forte conservatorismo:

- la convergenza basata sul cosiddetto modello "irlandese";
- il valore del pagamento verde calcolato come percentuale del valore di ciascun titolo del pagamento di base.

Il tanto declamato modello "irlandese" di calcolo del valore dei titoli e quindi del sostegno per ettaro e per ogni agricoltore – su cui i *policy maker* italiani hanno fatto una forte battaglia nel negoziato europeo – è l'emblema della conservazione della vecchia Pac, talmente vecchia che ha origini negli anni '60. La Pac della Conferenza di Stresa, legata al sostegno ai prezzi, premiava solo alcuni prodotti agricoli e le zone più fertili; con la riforma MacSharry, il sostegno dei prezzi è stato parzialmente disaccoppiato con pagamenti compensativi accoppiati che hanno premiato gli stessi settori e le stesse zone. Con la riforma Fischler, i pagamenti accoppiati sono stati totalmente disaccoppiati con il modello storico⁴, per cui il sostegno è rimasto agli stessi settori e alle stesse zone. Il modello "irlandese" della Pac 2014-2020 conserva le risorse della Pac negli stessi settori e nelle stesse zone, permettendo solamente una piccola redistribuzione tra territori e tra agricoltori, nella logica del maggiore conservatorismo. Gli impegni del *greening*, oltre ad una certa dose di complessità burocratica, avranno però il merito di accrescere la consapevolezza sul valore ecologico della stragrande maggioranza dell'agricoltura italiana, in quanto la maggior parte delle aziende agricole italiane applicano già quegli impegni. Per le aziende ad agricoltura monoculturale ed intensiva, sarà l'occasione per introdurre innovazioni che vadano nella direzione di migliorare i benefici ambientali, senza ridurre la produzione e senza aumentare i costi.

I pagamenti accoppiati, ad eccezione di alcune buone scelte sulla zootecnia, sono il frutto del solito "mercato politico" italiano che ha generato uno spezzatino di risorse, poco utile per le imprese e per il sistema agroalimentare nazionale.

Anche le scelte sull'agricoltore attivo sono state compiute all'insegna del mantenimento dello *status quo*, anzi addirittura peggiorando la situazione a causa della forte complicazione burocratica della gestione della Pac. Nessun agricoltore sarà escluso, ma tutti dovranno soggiacere ad una maggiore burocrazia.

In sintesi, la nuova Pac 2014-2020 presenta molti elementi innovativi (sostegno più mirato e uniforme, remunerazione di beni pubblici), ma le scelte italiane sono state prevalentemente al ribasso, rivolte al mantenimento dello *status quo*. Per questa ragione l'impatto aziendale delle variazioni del sostegno, e quindi l'impatto sui redditi, sarà abbastanza contenuto.

Note

¹ Il pagamento per i piccoli agricoltori non assorbe una quota del massimale finanziario, in quanto è un regime semplificato che si sostituisce agli altri pagamenti.

² Il 2000-2002 è stato il periodo di riferimento per il calcolo dei titoli della riforma Fischler.

³ Un *fattore di conversione* è finalizzato a trasformare la misura lineare o puntuale delle Efa in ettari; ad esempio il fattore di conversione delle siepi (m/m²) è pari a 5, quindi 1.000 metri lineari di siepe corrisponde a 5.000 m² di Efa. Un fattore di ponderazione è finalizzato a trasformare il valore ecologico delle Efa in ettari; ad esempio, il fattore di ponderazione delle colture azotofissatrici è pari a 0,7, quindi 10 ettari di soia o favino o erba medica corrispondono a 7 ettari di Efa.

⁴ Il modello storico si basava sull'attribuzione di una sostegno sulla base della media dei pagamenti nel periodo di riferimento 2000-2002 per la maggior parte dei settori.

Riferimenti bibliografici

- Commissione europea (2010), *La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Com(2010) 672 definitivo, Bruxelles, 18.11.2010
- De Filippis F. (2014), *La Pac 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali*, Edizioni Tellus, Roma
- Frascarelli A. (2013), *La riforma della Pac 2014-2020*, Quaderno della collana di Europe Direct Veneto, n. 15, Veneto Agricoltura, Legnano (PD)
- Hart K., Baldock D. (2011), *Greening, Cap: delivering environmental outcomes through pillar one*, Institute for European Environmental Policy (2011)
- Mipaaf (2014), *La nuova Pac: le scelte nazionali*, Roma, www.politicheagricole.it
- Pupo D'Andrea M.R. (2014), *Riforma Pac: Le decisioni italiane*, *Agrireunionieuropa*, n. 38

La geografia della nuova Pac in Italia

Franco Sotte

Introduzione

Le numerose analisi fin qui svolte sulla riforma della Pac per il settennio 2014-2020 e sugli effetti delle recenti decisioni nazionali riguardo ai pagamenti diretti non hanno in genere fornito approfondimenti sull'impatto a dimensione territoriale. Questo lavoro costituisce un tentativo di scendere a tale livello operando sui dati comunali. L'analisi ha carattere descrittivo con riferimento ai pagamenti diretti erogati nel 2013 e predittivo per le proiezioni sulla futura distribuzione dei pagamenti diretti al 2019, anno conclusivo della convergenza.

L'assunzione semplificativa adottata è stata quella di trattare ogni singolo Comune come una sola azienda beneficiaria di tutti i pagamenti diretti ricevuti nel 2013 da cittadini ivi residenti. In mancanza di informazioni sui titoli all'aiuto relativi ai singoli beneficiari Pac, questa soluzione permette di utilizzare la Sau del 6° Censimento dell'Agricoltura 2010 come *proxy* dei titoli all'aiuto.

L'effetto della regionalizzazione e della convergenza

La distribuzione territoriale dei pagamenti Pac nel 2013 a livello comunale è visualizzata in figura 1. Il risultato è stato ottenuto applicando a livello comunale il "metodo irlandese" per il calcolo dei pagamenti base e *greening* (adottando una metodologia analoga a quella descritta da Frascarelli in questo numero di *Agrireunionieuropa*). Quanto ai pagamenti accoppiati, essi sono stati grossolanamente ripartiti sulla base della Sau, tenuto conto della loro incidenza relativamente contenuta (11%), anche per effetto della decisione poco selettiva adottata in Italia quanto alla loro distribuzione. La stessa procedura semplificata è stata seguita per i pagamenti supplementari (1%) riservati ai giovani.

La figura 2 rappresenta le variazioni nella distribuzione dei pagamenti diretti che si dovrebbero produrre nel 2019 rispetto al 2013. Si nota una chiara concentrazione delle contrazioni (colore azzurro) in Valpadana con un prolungamento fino al Friuli ed alcuni addensamenti nel Mezzogiorno soprattutto nelle aree cerealicole ed olivicole di Puglia e Calabria. In contrazione risultano anche le

aree cerealicole di Marche e Toscana e quelle tabacchicole dell'Umbria e del Casertano. Di contro, variazioni positive anche particolarmente consistenti (colore rosso) si rilevano in tutto l'arco alpino ed appenninico, nonché nelle isole. Variazioni positive si hanno anche nelle aree a maggiore specializzazione ortofrutticola non protetta.

Va comunque aggiunto che, mentre le aree contrassegnate in azzurro (nei limiti delle assunzioni adottate) possono essere considerate consolidate, quelle in rosso dei Comuni che dovrebbero incrementare il volume di pagamenti diretti percepiti, potrebbero vedere attenuarsi i vantaggi fino, pressoché, ad annullarsi. I calcoli effettuati infatti, seppure approssimativi per il metodo adottato, suggeriscono che i risparmi di spesa ottenuti dalla riduzione del 30% dei pagamenti unitari maggiori della media nazionale (in 3.109 Comuni con 5.553 mila ha di Sau) potrebbero non essere sufficienti ad assicurare il finanziamento della maggiore spesa dovuta ai beneficiari sotto il 90% del pagamento medio (4.518 Comuni con 6.741 mila ettari di Sau). L'effetto finale in questo caso sarebbe la contrazione del pagamento minimo consistentemente sotto il 60% della media nel 2019. Una condizione questa che riguarda 2.496 Comuni con 3.142 mila ettari di Sau.

Figura 1 - La distribuzione dei pagamenti diretti nel 2013 (euro ad ettaro di Sau)

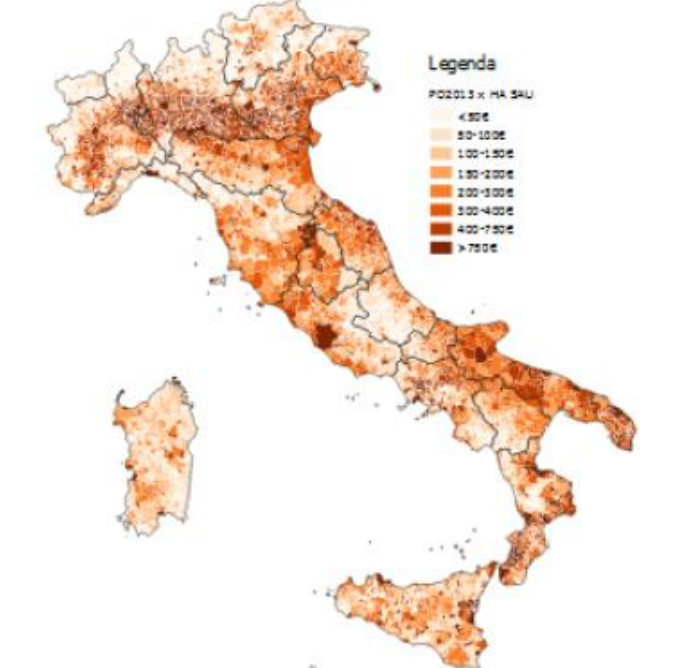
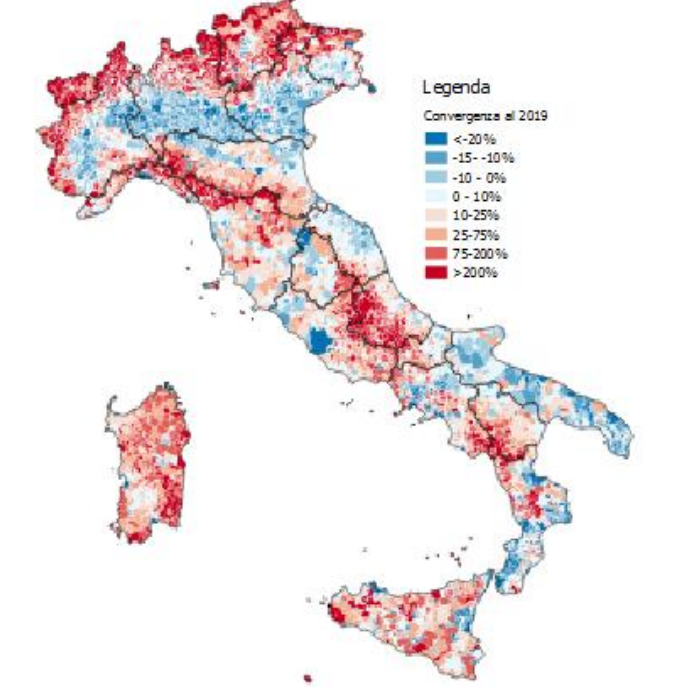


Figura 2 - Stima della redistribuzione dei pagamenti diretti tra il 2013 e il 2019 (variazioni % rispetto alla distribuzione attuale)



Le variazioni illustrate in figura 2 comunque non traggano in inganno. Proprio per effetto dell'adozione del "metodo irlandese", le disuguaglianze a vantaggio delle aree fin qui più favorite restano, sia pure attenuate. Si osservi infatti in tabella 1 come dovrebbe variare la distribuzione della spesa per ettaro di Sau a livello nazionale classificando i Comuni in base al grado di ruralità misurato con la densità demografica. Il divario soprattutto tra le classi estreme (rurale profondo e urbano consistente) si attenua passando da 114,3 a 68,0 punti percentuali, ma ovviamente siamo molto lontani dalla piena convergenza di un eventuale *flat* nazionale rappresentato nella colonna più a destra.

Una conferma di questo risultato è segnalata dalla correlazione inversa tra i pagamenti diretti per ettaro di Sau e l'altitudine dei Comuni. La retta interpolante segnalava che nel 2013 ogni 100 metri di altitudine in meno, i pagamenti unitari crescevano di 49,8 euro fino ad una intercetta a livello del mare pari a 560 euro/ha; nel 2019 si dovrebbe passare ad una variazione positiva di 30,1 euro ogni 100 metri di altitudine in meno (sempre che bastino i fondi per rispettare il minimo del 60% del pagamento medio ad ettaro) con una intercetta pari a 480 euro a livello del mare.

Tabella 1 - Simulazione della distribuzione dei pagamenti per ettaro di Sau per grado di ruralità dei Comuni a seguito della convergenza irlandese (indice: media nazionale PD/Sau=100)

	Ab/KM²	Attuale 2013	Converg.2019	Flat 2019
Rurale profondo	<50	51,2	71,9	100,0
Rurale consistente	50-100	88,5	92,2	100,0
Rurale leggero	100-150	110,4	105,2	100,0
Urbano leggero	150-200	122,3	112,5	100,0
Urbano consistente	>200	165,5	139,9	100,0
Italia		100,0	100,0	100,0

Un analogo risultato si può osservare in tabella 2 anche con riferimento alle macro-aree del Paese. Il Centro e, in particolare, le Isole restano ancora significativamente indietro rispetto al Nord (nonostante l'effetto redistributivo tra Valpadana e arco alpino) ed il Sud (trainato soprattutto, come osservato, da Puglia e Calabria).

Tabella 2 - Simulazione della distribuzione dei pagamenti per ettaro di Sau nelle Circoscrizioni a seguito della convergenza irlandese (indice: media regionale PD/Sau=100)

	Attuale 2013	Converg.2019	Flat 2019
Nord Ovest	135,0	123,2	100,0
Nord Est	108,3	105,1	100,0
Centro	85,0	89,4	100,0
Sud	111,6	106,8	100,0
Isole	60,2	75,9	100,0
Italia	100,0	100,0	100,0

Gli esclusi dal pagamento minimo

Come è noto, a norma dell'art. 10 del Regolamento n. 1037/2013 gli Stati membri potevano scegliere se escludere dai pagamenti diretti i beneficiari per importi al di sotto di una determinata soglia (in Italia fino a 400 euro/anno). L'Italia ha fissato la soglia di esclusione a 250 euro per i primi due anni (2015 e 2016) e a 300 euro per gli anni dal 2017 in poi.

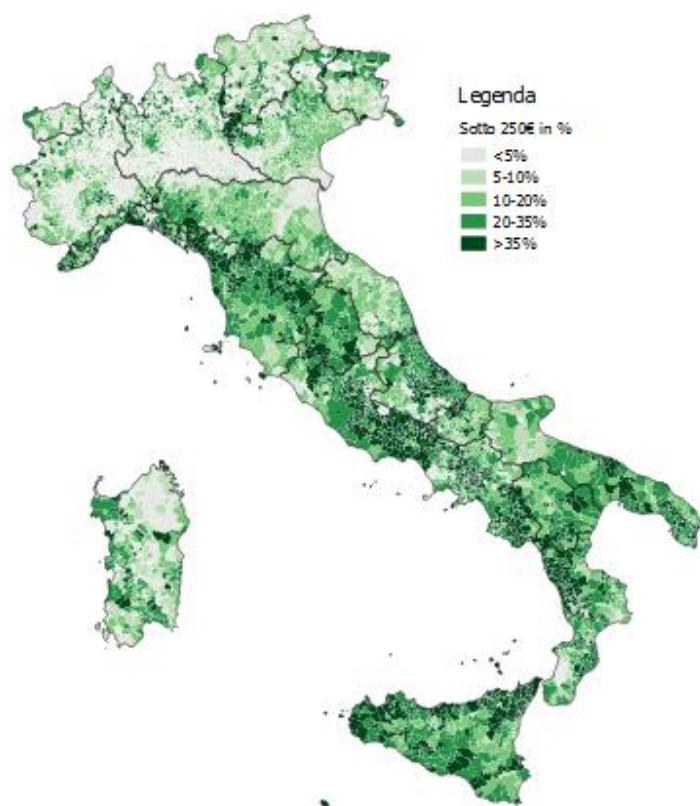
Quanti sono e dove sono localizzati questi neo-esclusi? Ovviamente, solo nel 2015, primo anno di applicazione della riforma, si potranno verificare concretamente gli effetti della soglia di esclusione. La lettura dei dati riferiti al 2013 offre comunque una approssimazione abbastanza affidabile. In quell'anno, i percettori di pagamenti diretti a livello nazionale che hanno ricevuto importi complessivi inferiori a 250 euro erano 232.582 (il 19,6% del totale). A questi si sommano altri 61.568 beneficiari (5,2%) che hanno ricevuto importi complessivi tra 250 e 300 euro. Se si tiene conto della diminuzione complessiva dei pagamenti diretti individuali tra il 2013 e il 2015 dovuta sia alla contrazione dei massimali, sia all'ingresso dei nuovi beneficiari precedentemente esclusi perché non in possesso di titoli storici in quanto produttori di produzioni

non soggette a pagamenti accoppiati della "vecchia Pac", il numero degli esclusi dovrebbe ancora lievitare ben oltre il 25%.

L'impatto appare però molto meno consistente se si considerano gli importi percepiti, infatti il volume complessivo della spesa Feaga per pagamenti diretti nel 2013 per un importo inferiore a 300 euro corrisponde a 54 milioni di euro scarsi su 3.969 milioni di euro complessivamente erogati (soltanto l'1,3%). Evidentemente, comunque, va considerato preminente l'effetto di semplificazione burocratico-amministrativa che l'abbandono di quasi 300 mila pratiche comporta ed il notevolissimo risparmio di oneri amministrativi.

In figura 3 è rappresentata la percentuale di aziende che nel 2013 in ogni singolo Comune italiano ha ricevuto pagamenti inferiori a 250 euro. Si nota una concentrazione consistente nella fascia appenninica centrosettentrionale e, in generale, soprattutto sul versante tirrenico, oltre che a chiazze in Sicilia e in Puglia. All'opposto, la percentuale di aziende escluse sarebbe particolarmente ridotta sia in Valpadana, che nell'arco alpino, nella fascia appenninica centro meridionale e in Sardegna.

Figura 3 - Localizzazione delle aziende agricole che nel 2013 hanno ricevuto pagamenti diretti per un importo inferiore a 250 € (% sul totale a livello di Comune)



Gli agricoltori attivi

Come noto, sulla questione dell'agricoltore attivo, già controversa a livello comunitario, in Italia si sono succedute diverse proposte con successive limature al ribasso del quadro di riferimento. Queste hanno via via allargato la lista dei potenziali beneficiari. La decisione finale prevede la definizione di una lista nera nazionale di esclusi e le condizioni per poter essere considerato agricoltore attivo.

Non sono concessi pagamenti diretti, oltre ai soggetti individuati nell'articolo 9 del Regolamento n. 1307/2013 (aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti) anche a coloro che : (a) svolgono attività di intermediazione creditizia, (b) svolgono attività di intermediazione commerciale, (d) svolgono attività di assicurazione e/o riassicurazione, (d) sono enti pubblici (esclusi gli enti che svolgono attività di sperimentazione in campo agricolo come le aziende agrarie delle Università).

Per poter essere considerati agricoltori in attività occorre essere iscritti all'Inps come coltivatori diretti, coloni o mezzadri o come lap (imprenditori agricoli professionali), o avere partita Iva attiva in campo agricolo e, a partire dal 2016, la dichiarazione annuale dell'Iva (basta solo il possesso della partita Iva in campo agricolo per chi ha la maggior parte delle superfici ubicate in zone di montagna e/o svantaggiate).

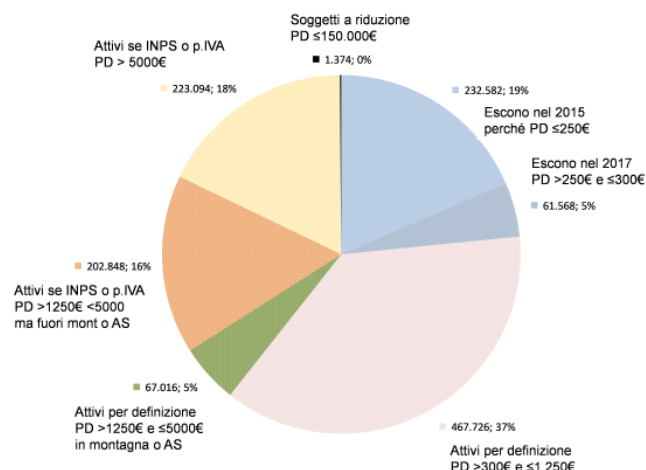
Un regime particolare è previsto per gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti sotto un determinato ammontare. Infatti è considerato attivo "per definizione" e non deve soddisfare le suddette condizioni chi riceve meno di 1.250 euro di aiuti all'anno fuori dalle zone di montagna e/o svantaggiate e chi riceve meno di 5.000 euro se localizzato nelle zone di montagna e/o svantaggiate. È questa di fatto una decisione che svislaccia del tutto il carattere selettivo della misura. In figura 4 è possibile verificare l'impatto complessivo delle scelte compiute in merito alla questione dell'agricoltore attivo in Italia. Tolti i 294.150 beneficiari, già considerati, che saranno esclusi dal pagamento minimo nel 2015 (perché sotto i 250 euro) o nel 2017 (perché sotto 300 euro)¹, altri 467.726 beneficiari (il 39,3 per cento) hanno ricevuto nel 2013 somme superiori a 300 euro ma inferiori a 1.250 per cui sarebbero considerati agricoltori attivi per definizione (nel senso che non dovrebbero fare niente per dimostrare di esserlo) e avere quindi diritto ai pagamenti diretti.

Un altro gruppo di beneficiari pari al 5,6% del totale (67.016 in termini assoluti) che ha percepito importi compresi tra 1.250 e 5.000 euro ed è localizzato nelle aree montane o svantaggiate, si trova anch'esso nella condizione di essere agricoltore attivo per definizione.

Altri 202.848 (17,1%) soggetti hanno ricevuto anch'essi somme tra 1.250 e 5.000 euro, ma essendo localizzati fuori dalle aree montane o svantaggiate dovrebbero dimostrare la propria condizione di agricoltore attivo esibendo l'iscrizione all'Inps o il possesso della partita Iva e la dichiarazione annuale. Nella stessa condizione sono i restanti 156.078 agricoltori (13,1 per cento) che hanno ricevuto più di 5.000 euro di pagamenti diretti.

Gli ultimi 1.374 beneficiari (solo lo 0,1%) sono quelli che hanno percepito più di 150.000 euro nel 2013 e quindi potrebbero incappare nel taglio dovuto alla riduzione del pagamento di base disposta dall'art. 11 del regolamento 1307/2013.

Figura 4 - Beneficiari dei Pagamenti Diretti nel 2013 suddivisi per classe di importo percepito (numero e %)



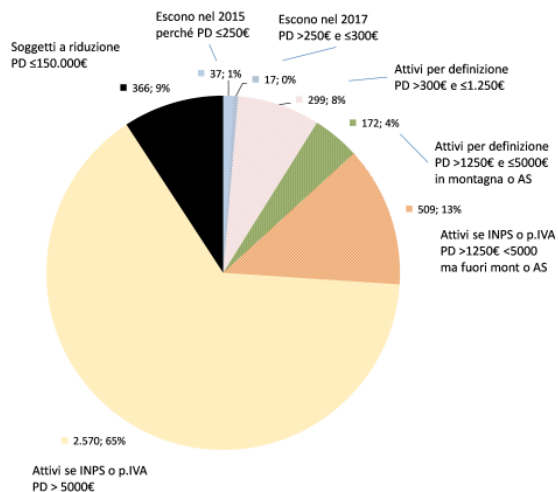
È interessante confrontare i risultati ora esposti in termini di beneficiari con quelli proposti nella figura 5 riguardante i volumi complessivi di spesa pagati nel 2013 per le stesse suddivisioni degli importi individuali. Il peso davvero irrisorio della spesa risparmiata con l'imposizione del limite minimo di 250 euro nel 2015 e di 300 euro nel 2017 è rappresentato dalle due sottilissime fette appena visibili in alto nel grafico.

Il peso percentuale della spesa erogata nel 2013 a beneficiari che con le nuove regole risulterebbero attivi per definizione perché sopra 300 euro e sotto i limiti di 5.000 euro in montagna e nelle

aree svantaggiate e 1.250 altrove è anch'esso particolarmente ridotto e pari all' 11,8% del totale.

La fetta maggiore di tutta la spesa Pac per i pagamenti diretti (3.444 milioni di euro, 78%) va agli agricoltori che debbono dimostrare di essere attivi o perché sopra 5.000 euro o comunque sopra 1.250 fuori dalla montagna e dalle aree svantaggiate.

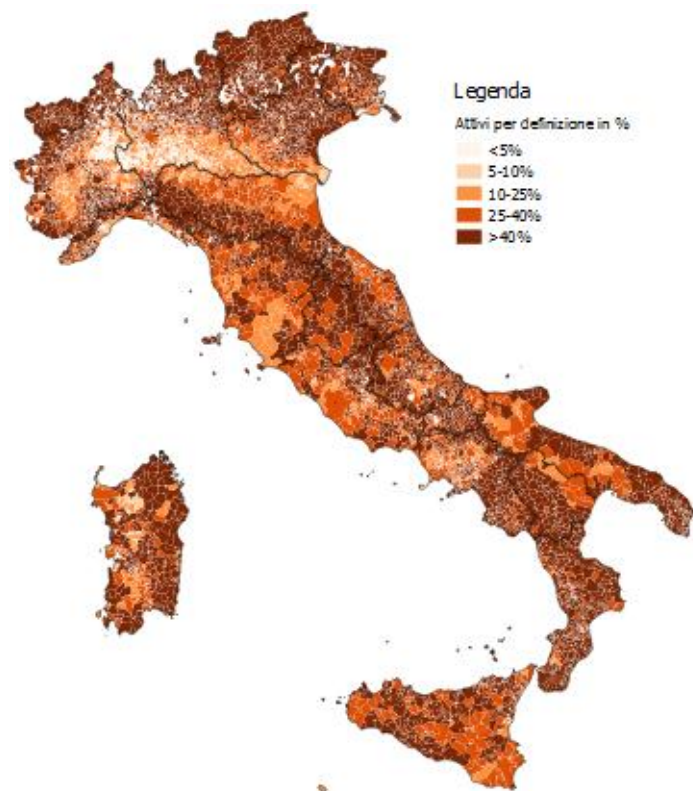
Figura 5 - Fondi erogati dei Pagamenti Diretti nel 2013 suddivisi per classe di importo percepito (spesa in milioni di € e %)



Fonte: ns. elaborazione su relazioni spesa degli Stati membri all'UE

La figura 6 fornisce una visualizzazione della localizzazione degli agricoltori "attivi per definizione". Per ogni Comune è rappresentata la percentuale di beneficiari di pagamenti Pac nel 2013 che con le nuove regole non debbono possedere alcuna caratteristica aggiuntiva per beneficiare dei pagamenti diretti. Ovviamente la concentrazione percentuale di questo tipo di soggetti è in generale nelle aree interne.

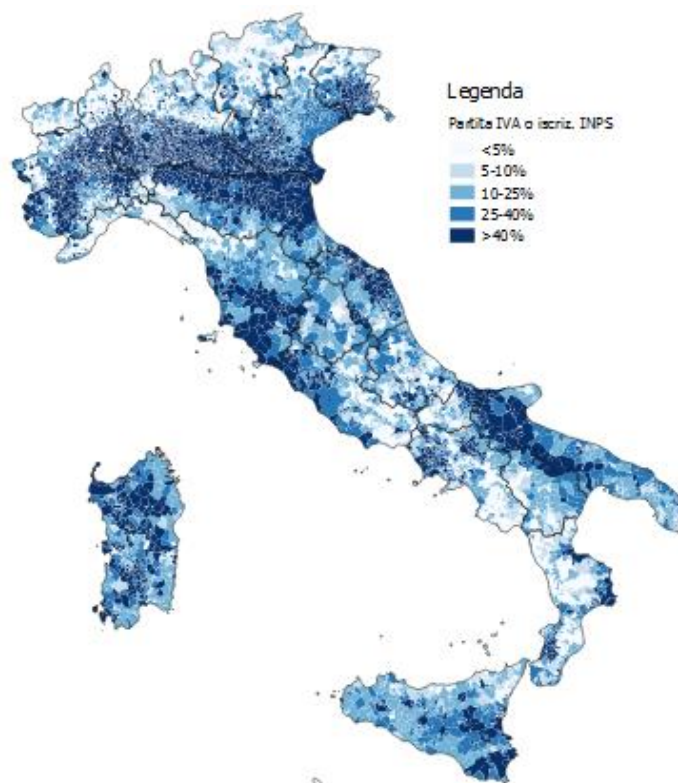
Figura 6 - La localizzazione degli agricoltori "attivi per definizione" (valori percentuali di "attivi per definizione" su beneficiari pagamenti diretti in totale)



Di converso, in figura 7 sono rappresentati gli agricoltori che debbono dimostrare di essere attivi mediante iscrizione all'Inps o possesso di partita Iva. La loro localizzazione è soprattutto in

Valpadana, in Friuli, nelle Marche e in Toscana, nella Puglia alta e interna, e in alcune aree di Sicilia e Sardegna. All'opposto, anche per effetto dell'ampliamento fino a 5.000 euro del limite di pagamento diretto degli attivi per definizione, le percentuali scendono sotto i valori medi in tutto l'arco alpino penetrando anche a valle in Veneto, nella fascia appenninica che va dalla Liguria all'Umbria e le Marche, che poi si allarga nell'Abruzzo e nel basso Lazio per poi scendere fino alla Calabria e alla Sicilia tirrenica.

Figura 7 - La localizzazione dei beneficiari di pagamenti diretti nel 2013 che debbono dimostrare di essere agricoltori attivi (valori percentuali su beneficiari pagamenti diretti in totale)



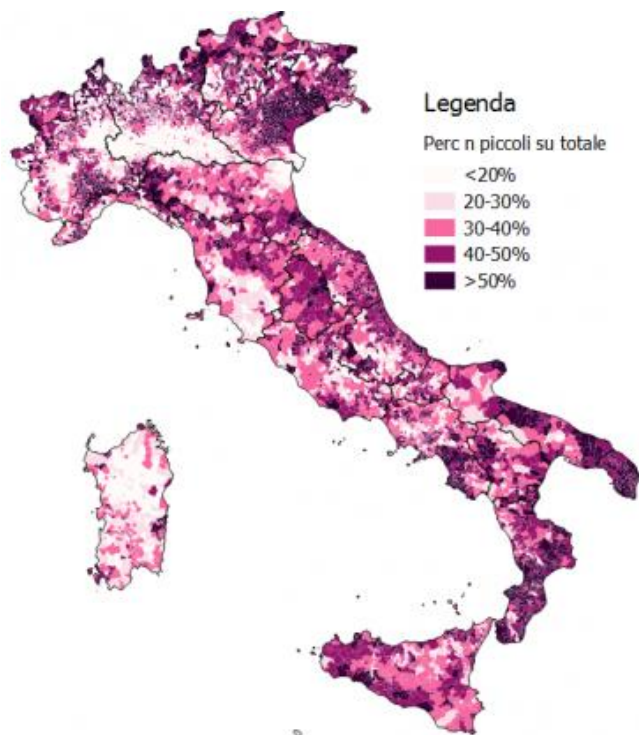
I piccoli agricoltori

Come è noto, tutti i beneficiari dei pagamenti diretti possono aderire al regime semplificato riservato ai piccoli agricoltori. L'importo individuale sarà calcolato sulla base delle somme spettanti nel 2015 e sarà modificato negli anni seguenti in relazione alle variazioni del massimale nazionale. L'importo annuo dovrà essere comunque compreso tra 500 e 1.250 euro.

Chi aderisce a questo regime semplificato, oltre a beneficiare di una procedura più snella e spedita, e quindi essere soggetto a minori oneri per accedere al contributo, non sarà soggetto né agli obblighi del *greening* né a quelli dell'eco-condizionalità (né ai controlli ed alle sanzioni conseguenti). Con questi presupposti, si è ipotizzato che troveranno conveniente aderire tutti gli agricoltori che si trovano tra 300 euro (limite sotto il quale si viene esclusi dal 2017) e i 1.500 euro (limite leggermente superiore al massimo previsto per tale opzione).

In figura 8 è rappresentata la percentuale di beneficiari di pagamenti diretti che nel 2013 erano compresi in quella fascia (in valore assoluto sono 513.134, e percepiscono un importo totale di 361 milioni di euro). Come si può notare, la presenza dei piccoli agricoltori tende ad addensarsi in alcune localizzazioni: la fascia alpina (specie quella altoatesina), una vasta area tra Veneto e Friuli Venezia Giulia, l'Appennino ligure e piacentino-parmense, alcune zone di Romagna, Umbria e Marche, ed infine alcune aree meridionali delle diverse regioni fino alla Sicilia. All'opposto, i piccoli agricoltori sono più rarefatti in tutta la fascia padana, in ampie zone della Toscana, in larga parte dell'Appennino meridionale, nel Tavoliere, in Campania e nella fascia tra Puglia e Basilicata ed infine, decisamente, in Sardegna.

Figura 8 - La localizzazione dei piccoli agricoltori nel 2013 (percentuale di beneficiari per importi tra 300 e 1500 euro sul totale)



Alcune considerazioni conclusive

La stima dell'impatto a livello comunale della riforma della Pac 2014-2020 qui fornita va ovviamente presa in considerazione tenendo conto delle consistenti assunzioni semplificatrici. Né d'altronde potrebbe essere altrimenti. L'impatto dipende anche dall'atteggiamento degli agricoltori e di tutti i potenziali beneficiari della Pac. Quante domande, e per quanti ettari eleggibili, saranno presentate? Questo quesito troverà risposta soltanto in futuro. Data poi la dinamica del settore agricolo in termini di natalità e mortalità delle imprese e di variazione delle superfici utilizzate è particolarmente azzardato fare previsioni oltre il breve termine.

La effettiva redistribuzione, dipende dall'interrelazione tra tutte le scelte inerenti al primo pilastro e anche dalla strategia complessivamente seguita dalla politica di sviluppo rurale. È ovvio comunque che la distribuzione territoriale dei pagamenti Pac per dopo il 2015, dipenderà anche dalle decisioni che assumeranno gli agricoltori nel quadro complessivamente mutato delle politiche nazionali ad essi riservate (es.: in materia fiscale) e dagli scenari di mercato, specie per effetto della crisi economico-finanziaria in corso.

Se i limiti dell'analisi svolta non consentono di azzardare altro che delle ipotesi sugli scenari futuri, esse autorizzano comunque ad evidenziare alcuni problemi che possono emergere dall'applicazione in Italia della riforma.

Per la prima volta, seppure in forma discutibile negli obiettivi e nei modi, si assisterà in Italia ad una consistente redistribuzione dei pagamenti diretti. Alcuni perderanno: questi soggetti sono concentrati nelle aree più produttive del Paese, altri guadagneranno, specie nelle aree meno fortunate dell'arco alpino e nelle zone appenniniche, ma anche in quelle specializzate in ortofrutta e vitivinicoltura. Dato il peso significativo che i pagamenti diretti hanno sul reddito netto aziendale (24% nel complesso delle aziende Rica) con punte crescenti fino ad oltre il 50% e più per le aziende specializzate in seminativi e erbivori) è evidente che l'impatto non sarà indolore e taglierà fuori in primo luogo le aziende che più si sono orientate a dipendere da quei contributi e che saranno incapaci di riorganizzarsi per trovare sul mercato una crescente valorizzazione della propria attività. Al tempo stesso, le aree e le aziende che beneficeranno di pagamenti crescenti avranno risorse e redditi aggiuntivi, ma è anche possibile che in quelli stessi territori e per quelle stesse aziende il vantaggio sia eroso o addirittura annullato dalla lievitazione degli affitti e dei prezzi delle terre, con conseguente irrigidimento fondiario.

Un altro aspetto del quale va tenuto debito conto riguarda il rapporto tra agricoltura e tutela ambientale. Come si è visto, una consistente quota di aziende che sarà esclusa da ogni beneficio, perché sotto il limite dei 250/300 euro/anno è localizzata in aree fragili sotto il profilo della tenuta ambientale e già ad alto rischio idrogeologico. Che faranno queste aziende? Resteranno aperte perché 250 euro in più o in meno non incidono sulle scelte? Oppure chiuderanno, e quale sarà, in tal caso, l'impatto ambientale? In quelle stesse aree spesso si localizzano anche le aziende che probabilmente opteranno per il regime semplificato dei piccoli agricoltori e che quindi saranno esentate dagli adempimenti del *greening* e dell'eco-condizionalità. Si può ritenere che molte di quelle piccole aziende, in gran parte orientate all'autoconsumo o ai mercati locali, non tralascino di applicare pratiche sostenibili, ma si può anche immaginare che questa esenzione possa costituire un incentivo all'adozione massiccia su quei terreni di pratiche agricole non sostenibili da parte di proprietari attenti solo al profitto immediato o di conto-terzisti senza scrupoli. D'altra parte, non si può dire che la discutibile soluzione adottata per il *greening* prima in Europa e poi in Italia, imponga all'agricoltura più professionale e più imprenditoriale un più coerente impegno verso l'ambiente e la tenuta del territorio.

Sono questi alcuni temi che sollecitano approfondimenti nel prossimo futuro, per conoscere e analizzare innanzitutto la reazione degli agricoltori alla riforma della Pac nel 2015, anno di prima applicazione del nuovo regime. Questo sia per trovare soluzioni correttive ai problemi che sicuramente emergeranno, *in primis* con un accorto utilizzo della politica di sviluppo rurale, sia anche per prepararsi per tempo alle possibili modifiche che potrebbero essere proposte nei prossimi anni dai rinnovati organi europei, Parlamento, Commissione e Consiglio, a cominciare dalla *Mid Term Review* del bilancio dell'UE, già in calendario per il 2016.

Note

¹ In teoria, anche quelli sotto la soglia dei 250/300 euro sono agricoltori attivi per definizione, ma sono esclusi dal vincolo di minimo.

Il nuovo *Farm Bill* Usa abbandona i pagamenti diretti e responsabilizza gli agricoltori

Anne Effland, Joseph Cooper, Erik O'Donoghue

Traduzione di Cristina Salvioni

Introduzione¹

Il *Farm Act* del 2014 ha introdotto un netto cambiamento nella politica agricola statunitense ponendo fine ad un ventennio di pagamenti fissi calcolati sulla base della produzione storica. I nuovi programmi di intervento offrono una varietà di pagamenti, diversificati per prodotto e per livelli di rischio di rese o di ricavi, tutti però collegati alle fluttuazioni annuali o pluri-annuali di prezzi, rese e ricavi. In questo modo il *Farm Act* 2014 rafforza il collegamento tra pagamenti e assicurazioni avviato dal *Farm Act* del 2008.

Come si vedrà di seguito i cambiamenti introdotti aumentano anche la complessità delle scelte che devono essere adottate dagli agricoltori in materia di adesione agli schemi di sostegno.

Gli agricoltori possono far fronte al rischio in diversi modi tra cui il ricorso ai risparmi, alla pluriattività, ai contratti a termine oltre che alla diversificazione. Mentre molti agricoltori fanno ricorso solo a questi strumenti privati di controllo del rischio, altri li combinano con la partecipazione a programmi pubblici di sostegno e di assicurazione della produzione agricola. La gamma di questo ultimo gruppo di strumenti è stata ampliata con il *Farm Act* 2014.

I nuovi programmi per prodotto

L'abrogazione del programma di pagamenti diretti (PD) termina un ventennio di pagamenti fissi annuali basati sulle produzioni

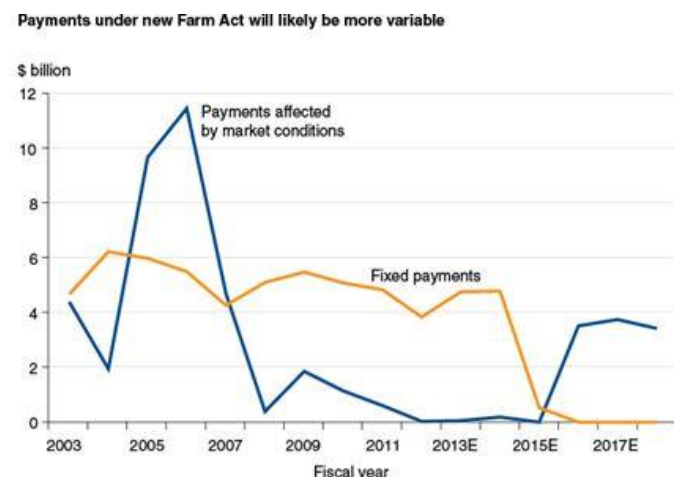
storiche, indipendenti dalle eventuali perdite subite dagli agricoltori.

Il Congresso ha abrogato i *Countercyclical Payments* (Ccp), che offrivano pagamenti basati sulle produzioni storiche ma collegati ai prezzi correnti, e il programma *Average Crop Revenue Election* (Acre) che offriva pagamenti compensativi nel caso i ricavi fossero andati al di sotto di determinate soglie. È stato invece mantenuto il *Marketing Assistance Loan Program* che offre crediti a breve termine nel caso in cui i prezzi scendano al di sotto di predefiniti livelli soglia. Inoltre, sono stati introdotti due nuovi programmi, il *Price Loss Coverage* (Plc) e l'*Agriculture Risk Coverage* (Arc), che ricalcano in parte i precedenti programmi Ccp e Acre. In particolare, come i precedenti, questi programmi offrono pagamenti che si basano sulle produzioni storiche di alcuni prodotti (grano, cereali per l'alimentazione animale, riso, semi oleosi, arachidi e legumi). Da notare che il cotone non è più oggetto di sostegno ma gli agricoltori mantengono un diritto sugli ettari a cotone e il pagamento viene calcolato con apposite regole, i pagamenti Plc scattano quando il prezzo del prodotto scende al di sotto del valore di riferimento fissato nel *Farm Act* 2014. Più nel dettaglio, i pagamenti per ettaro sono calcolati moltiplicando il premio unitario (la differenza tra il prezzo medio nazionale o il *Marketing Assistance Loan Rate*, qualora questo sia maggiore del prezzo, e il prezzo di riferimento) per le rese di base (rese storiche). I pagamenti sono calcolati sull'85% della superficie di base (superficie storica).

I pagamenti Arc possono essere per Contea o individuali. Nel primo caso, si basano sulla differenza tra i ricavi effettivi e la media mobile dei ricavi *benchmark*, dove quest'ultima è data dal prodotto tra la media olimpica (che esclude il valore annuale maggiore e quello minore) delle rese di 5 anni a livello di Contea e la media olimpica quinquennale dei prezzi nazionale (ottenuta sostituendo il valore del prezzo di riferimento nell'anno di massimo e di minimo). Nel secondo caso, i pagamenti Arc individuali sono calcolati sostituendo i ricavi della singola impresa a quelli medi di Contea, dove per impresa si intende la somma di tutte le aziende iscritte al programma di proprietà dello stesso conduttore. Al contrario degli Arc per Contea, gli Arc individuali vengono calcolati utilizzando la somma dei ricavi di tutti i prodotti eleggibili (*covered commodities*).

Di conseguenza i pagamenti dipenderanno dalle variabili di mercato e dagli eventi atmosferici, contrariamente al precedente quinquennio in cui la maggior parte dei pagamenti erano diretti e fissi. Secondo le proiezioni del Congresso del gennaio 2014, i pagamenti dovrebbero ammontare a circa 4 miliardi di dollari nel 2015. Tuttavia ci si attende un incremento della variabilità dei pagamenti (Figura 1).

Figura 1 - I pagamenti saranno più variabili



Note: Payments in constant 2012 dollars, assuming 2 percent inflation per year for 2014-2018. E = estimated.

Source: USDA, Economic Research Service using USDA, Farm Service Agency, Commodity Credit Corporation Net Outlays (Table 35) and Commodity Estimates Book and Congressional Budget Office, *Cost Estimates for the Agricultural Act of 2014*, Jan 2014.

Note: Pagamenti in dollari 2012 costanti, assumendo un tasso di inflazione del 2% nel periodo 2014-18

E=stime

Fonte: Usda

I nuovi programmi assicurativi

Oltre al programma Arc, gestito dal *Farm Service Agency* (Fsa) dell'Usda (il Ministero dell'agricoltura statunitense), il *Farm Act* del 2014 ha introdotto alcuni programmi assicurativi minori in particolare il *Supplemental Coverage Option* (Sco) e lo *Stacked Income Protection Plan* (Stax), gestiti dalla *Risk Management Agency* (Rma) dell'Usda. L'adesione all'Arc è alternativa a quella allo Sco. Lo Stax è disponibile solo ai produttori di cotone che invece non possono aderire all'Arc.

Lo Sco sarà disponibile dal 2015 e darà la possibilità agli agricoltori di acquistare una copertura assicurativa riferita alla superficie, in aggiunta alle altre polizze assicurative tradizionalmente offerte dal governo federale. Il nuovo programma potrà coprire fino all'86% delle perdite di rese o ricavi subiti dall'agricoltore e il sussidio federale coprirà il 65% del premio, un tasso superiore a quello di molti programmi tradizionali. Se si considera inoltre che le polizze tradizionali offrono coperture fino ad un massimo dell'85% delle perdite, ma che gli agricoltori in genere si assicurano al massimo per il 70-75%, ne consegue che il programma amplierà la copertura assicurativa delle produzioni.

Lo Stax offrirà ai produttori di cotone un intervento assicurativo calcolato sulla base di ettari e ricavi. Questo programma è stato disegnato per soddisfare gli obblighi definiti dal Wto in modo da offrire un sostegno che non influenzi i pezzi mondiali, distorcendo i mercati. In modo simile allo Sco, lo Stax sarà un polizza territoriale nel senso che basa il calcolo delle perdite sulla differenza tra ricavi medi attesi e quelli osservati a livello di Contea, piuttosto che a livello di singola azienda. Quanto più le rese di un agricoltore variano in accordo con quelle medie di Contea, tanto meglio il programma coprirà le perdite aziendali. A differenza dello Sco, lo Stax non deve essere acquistato congiuntamente ad una assicurazione tradizionale; più in dettaglio, i produttori di cotone potranno acquistare lo Stax insieme alla loro polizza assicurativa, oppure come una polizza a sé stante per coprire fino al 20% delle perdite di ricavi. I sussidi federali copriranno l'80% dei premi. Come lo Sco, lo Stax non prevede limiti ai pagamenti.

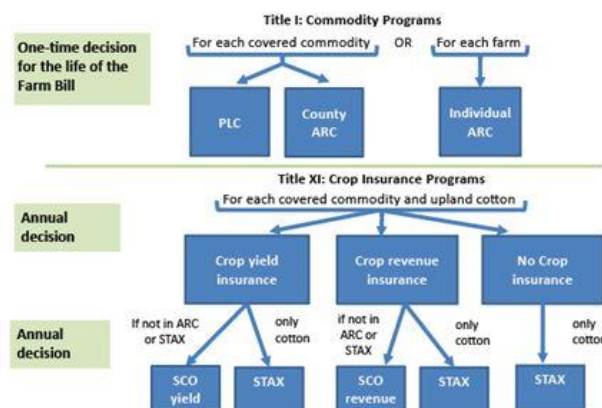
Si prevede una forte partecipazione allo Stax in considerazione sia del sostegno federale dell'80% del costo della polizza, sia della non eleggibilità dei produttori di cotone ad altri programmi. Malgrado ciò, il Congresso ha stimato che le spese saranno inferiori a quelle che si sarebbero registrate qualora fossero stati mantenuti in funzione i programmi di pagamenti diretti (DP) ed anticiclici (Dcp).

La scelta di adesione ai programmi implica decisioni complesse

Le scelte di adesione ai diversi programmi che possono essere fatte dagli agricoltori sono sinteticamente raffigurate nella figura 2.

Figura 2 - L'albero delle decisioni che frangono i produttori

USDA program linkages in new Farm Act complicate producers' decisions



Note: Note: PLC = Price Loss Coverage program; ARC = Agriculture Risk Coverage program; SCO = Supplemental Coverage Option; STAX = Stacked Income Protection Plan program. Source: USDA, Economic Research Service.

Fonte: Usda

In primo luogo gli agricoltori devono scegliere tra aderire ai programmi per prodotto o a quelli assicurativi, molti di questi sono tra loro collegati rendendo le decisioni molto complesse.

Per gli agricoltori che detengono un'area di base per i prodotti oggetto di sostegno, il processo decisionale inizia con la scelta di adesione al Plc o all'Arc.

Gli agricoltori attivi (una categoria che deve ancora essere definita) possono scegliere se aderire prodotto per prodotto al Plc o all'Arc a livello di Contea. Alternativamente, l'agricoltore può scegliere di aderire con l'intera azienda all'Arc individuale, questo automaticamente implica che le superfici di base di ogni prodotto riceveranno i benefici di questo programma.

Le scelte di adesione compiute nel 2014 rifletteranno l'attitudine al rischio e le aspettative sui prezzi e sulle rese per il periodo 2014-2018. In particolare, le attese sui prezzi saranno i fattori determinanti nella scelta tra Plc e Arc. Se ci si attende che i prezzi di mercato scendano e rimangano sotto il prezzo di riferimento, aderendo al Plc gli agricoltori potranno aspettare di ricevere regolari pagamenti annuali. Nel caso in cui il prezzo di un prodotto rimane al di sopra del prezzo di riferimento gli agricoltori che aderiscono al Plc non riceveranno benefici mentre quelli iscritti all'Arc potranno ricevere dei pagamenti poiché al diminuire dei prezzi diminuisce anche il ricavo soglia.

Per gli agricoltori orientati ad aderire all'Arc si pone anche il problema di scegliere se aderire al programma a livello di Contea o su base individuale. Quest'ultima opzione offre dei benefici maggiormente rispondenti alle caratteristiche dell'azienda, tuttavia si devono considerare diverse alternative. In primo luogo l'Arc individuale si basa sulle rese individuali. Se risultano generalmente superiori a quelle di Contea, potrebbe risultare vantaggioso iscriversi all'Arc di Contea. Inoltre si deve considerare che l'Arc di Contea è pagato rispetto all'85% della superficie di base, mentre quello individuale solo rispetto al 65%. Di conseguenza nel caso di produttori con rese generalmente in linea con quelle di Contea, i pagamenti potrebbero essere superiori a quelli ottenibili con programmi individuali. I pagamenti Arc individuali sono basati sui ricavi medi ottenuti dai diversi prodotti dell'azienda. Di conseguenza, maggiori perdite di un prodotto potrebbero essere compensate da minori perdite o incrementi in altre produzioni aziendali. In questi casi si potrebbero ottenere pagamenti minori di quelli che si sarebbero potuti ottenere nel caso questi fossero stati calcolati coltura per coltura.

Un'ulteriore scelta riguarda le opzioni di copertura previste dai programmi di assicurazione federali. I produttori di cotone, esentati dai programmi sotto il Titolo I, devono scegliere se acquistare delle polizze nell'ambito del programma Stax o Sco ed inoltre se accompagnare questi pagamenti basati sulla superficie con una copertura individuale basata su rese o ricavi.

I produttori dei prodotti coperti dalle misure per prodotto del Titolo I che volessero ridurre la copertura delle perdite, possono comunque scegliere se partecipare all'Arc o acquistare uno Sco, poiché i produttori non possono acquistare Sco nel caso di prodotti coperti da Arc individuale o di Contea. Centrali in questa decisione saranno i differenti metodi utilizzati per calcolare i ricavi e le garanzie di ricavo. Poiché il ricavo *benchmark* nell'Arc è una media mobile dei prezzi di mercato medi nazionali, i pagamenti Arc saranno influenzati dal trend pluriennale dei prezzi. Dall'altra parte, i pagamenti Sco si basano sulla differenza tra prezzi *future* alla semina e al raccolto nello stesso anno, senza prendere in considerazione il *trend* temporale dei prezzi. Di conseguenza lo Sco potrebbe coprire meglio la perdita di un anno, mentre offrirebbe scarsa protezione in caso di protrarsi di riduzione dei prezzi.

I produttori potranno anche considerare la scelta tra prodotti assicurativi tradizionali e lo Sco, visto che i costi e i benefici della copertura Sco sono collegati al livello di copertura scelto nelle assicurazioni tradizionali. Le aspettative dei produttori sui prezzi saranno decisive ai fini della scelta annuale circa l'acquisto di copertura assicurativa delle colture, ma anche i tassi di agevolazione delle assicurazioni premi potranno essere di aiuto nelle scelte.

Il sussidio dei premi Sco è fissato pari al 65%. I tassi di sussidio delle politiche di assicurazione tradizionali variano al variare del livello e del tipo di copertura acquistata. Gli agricoltori possono

scegliere tra un tasso di copertura tra il 50 e l'80 per cento delle rese o dei ricavi. Il sussidio sui premi decresce dall'80 al 38 per cento a seconda del livello di copertura e del tipo di unità assicurata (ovvero di base, opzionale, impresa o intera azienda) scelto dai produttori. Le unità scelte definiscono il modo in cui la copertura sull'azienda può essere divisa, permettendo ai produttori di adattare la copertura alle diverse parti dell'azienda. Quanto più è aggregata l'unità, tanto più alto è il tasso di sostegno, questo perché si vuole incoraggiare la copertura incrociata di diverse attività che ci si attende riduca il rischio di assicurazione.

Lo Sco copre la differenza tra la copertura della tradizionale assicurazione di perdite di ricavi o rese è l'86% dei ricavi o rese attesi. Per i produttori che scelgono l'assicurazione tradizionale utilizzando unità di base e opzionali, il sussidio Sco è del 65% ovvero maggiore di quello di ogni altra assicurazione tradizionale oltre il 50%. Basandosi esclusivamente sulla differenza di sussidio, questi agricoltori potrebbero scegliere di ridurre il loro livello di copertura sotto assicurazioni tradizionali e acquistare uno Sco per coprire la parte restante delle perdite fino all'86%.

Un'ulteriore considerazione riguarda il fatto che lo Sco è basato su ricavi e rese medie di Contea. Spostando la copertura verso lo Sco potrebbe portare ad una copertura meno efficiente qualora le rese aziendali differissero da quelle di Contea.

Conclusioni

Il *Farm Act* 2014 mette fine ai pagamenti fissi annuali e offre ai produttori nuove possibilità di incorporare programmi assicurativi pubblici nelle loro strategie di gestione del rischio. Due nuovi programmi, Plc e Arc a livello di Contea, sono collegati alla superficie storica. In modo simile ai programmi DP e Ccp, queste nuove misure possono ridurre il rischio aziendale attraverso un incremento dei risparmi in modo da aiutare a far fronte a periodi di bassi redditi agricoli. La scelta tra prezzi di riferimento fissi e la media mobile dei ricavi a livello di Contea o di singola azienda, come anche le nuove opzioni assicurative, offrono ai produttori alternative reali per bilanciare i costi e i benefici connessi ai rischi di prezzo e di rese nelle loro aziende. Quanto i nuovi programmi per prodotto e quelli assicurativi aiuteranno a ridurre la variabilità dei redditi degli agricoltori beneficiari rimane da vedere. Comunque, a meno che i prezzi e le rese rimangano abbastanza stabili durante la vita del *Farm Act*, ci si attende che la nuova gamma di programmi possa incrementare la volatilità delle spese rispetto al periodo coperto dal *Farm Act* 2008.

Note

¹ L'articolo originale è stato pubblicato nel numero di Amber Waves del luglio 2014. Si ringraziano gli autori per aver autorizzato la traduzione in italiano. Link alla versione in inglese <http://www.ers.usda.gov/amber-waves/2014-july/2014-farm-act-shifts-crop-commodity-programs-away-from-fixed-payments-and-expands-program-choices.aspx>

Per rimanere sempre aggiornati sulle novità, gli eventi e le tendenze

clicca "mi piace" alla nostra pagina FACEBOOK

Agrireunionieuropea 

oppure

seguici su TWITTER

@agrireunionieu 

Le scelte degli Stati membri dell'UE sull'applicazione del primo pilastro della Pac

Tatiana Castellotti



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Introduzione

In seguito all'accordo sulla riforma della Pac del 26 giugno 2013 sono stati avviati tre processi decisionali paralleli: l'elaborazione dei dettagli della riforma da parte della Commissione Europea (CE) attraverso gli atti delegati, le consultazioni all'interno dei singoli Stati Membri (SM) sull'applicazione del I pilastro della Pac, l'elaborazione dei programmi di sviluppo rurale da parte degli SM (o delle loro Regioni). Questo lavoro offre una rassegna delle decisioni prese dagli SM sull'applicazione del I pilastro della Pac che, entro il 1° agosto 2014, sono state comunicate alla CE. La Pac del I pilastro che entrerà in vigore nel 2015 è costruita su un edificio molto più articolato e complesso del passato (Frascarelli, 2014) e lascia margini di flessibilità agli SM su un numero rilevante di questioni. Pertanto, avremo una mappa della sua applicazione da parte degli SM molto più colorata rispetto al passato. Per questa rassegna, le scelte prese dagli SM sono state suddivise in tre grandi gruppi, così come proposto da Pupo D'Andrea per le scelte italiane in occasione del seminario "Il nuovo sostegno della Pac: quanto, quando, a chi, per cosa" tenutosi all'Inea l'8 luglio scorso (Pupo D'Andrea, 2014a): scelte sull'individuazione dei beneficiari, scelte sull'ammontare di risorse per i beneficiari, scelte

sull'ammontare di risorse per gli aiuti diretti. Le informazioni sono aggiornate al 22 agosto. Vale la pena sottolineare che, nonostante gli SM abbiano dovuto comunicare entro il 1° agosto le decisioni prese, le informazioni reperibili sulla stampa specializzata o sui siti governativi non hanno permesso di fornire un quadro organico e completo per tutti i Paesi. Infine, l'articolo riporta anche le scelte dell'Italia; tuttavia, per un'analisi e una valutazione delle scelte nazionali si rimanda a Pupo D'Andrea su questo stesso numero (Pupo D'Andrea, 2014b).

Le scelte sulla platea dei beneficiari

La platea dei beneficiari di ciascun SM dipenderà dalle scelte nazionali sulla definizione di agricoltore attivo (AA) e sulla soglia minima di aiuti sopra la quale si avrà diritto all'erogazione dei pagamenti. 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 rispetto al costo della pratica per ottenere l'aiuto (Pupo D'Andrea, 2013).

Per quanto riguarda la definizione di AA, le scelte degli SM riguardano la possibilità di ampliare la *black list*¹, i criteri per la definizione di attività minima sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione, l'importo dei Pagamenti Diretti (PD) al di sotto del quale si è AA per definizione e i criteri per la dimostrazione di essere AA per coloro che ricevono PD superiori alla soglia definita. Per quanto riguarda le soglie minime, uno Stato membro può decidere di non concedere pagamenti diretti ad un'azienda se l'ammontare complessivo annuo di tali pagamenti non supera un certo ammontare o se la superficie ammissibile è inferiore a un certo livello.

Di seguito una tabella riassuntiva sulle decisioni prese dagli SM su AA e soglie minime (Tabella 1).

Tabella 1 - Le scelte degli SM sulla platea dei beneficiari

SM	Agricoltore Attivo (AA)				Soglia minima
	AA per definizione	AA per dimostrazione	Attività minima	Ampliament o <i>black list</i>	
Italia	Beneficiari zone svantaggiate con PD/anno <5.000 e beneficiari con PD/anno <1.250 nelle altre zone.	Iscrizione Inps o partita Iva	Si	Si	250 euro 2015 e 2016; 300 dal 2017.
Spagna	Beneficiari con PD/anno <1250 euro.	Beneficiari con peso dei PD sul reddito agricolo < dell'80%	Il beneficiario avrà l'obbligo di realizzare almeno un'attività tra quelle elencate in successivo regolamento ministeriale.	No	100 euro nel 2015, 200 euro nel 2016 e 300 euro dal 2017.
Grecia	Beneficiari con PD/anno < 4.000 euro.	Beneficiario con PD ≥5% ricavi totali; le persone giuridiche della <i>black list</i> la cui attività agricola non è attività principale sono AA se almeno 1/3 del reddito deriva da attività agricola.	...	No	250 euro.
Olanda	Beneficiari con PD/anno <5000 euro.		In discussione l'uso del criterio densità di allevamento per i pascoli.	Si (autorità ed organizzazioni statali).	...
Belgio	...	...		No (Fiandre)	...
Austria	...	...		No	...
Germania	...	...		No	...
Inghilterra	Decisioni saranno pubblicate in ottobre 2014	Decisioni saranno pubblicate in ottobre 2014	No	No	5 ha
Irlanda del Nord	Beneficiari con PDs 5000 euro/anno.	Coloro che svolgono attività della <i>black list</i> , sono definiti AA se dimostrano che le entrate derivanti dall'attività agricola rappresentano almeno 1/3 delle entrate totali; Non userà l'opzione di escludere dai PD i beneficiari con attività agricola insignificante rispetto al complesso delle attività.	No	No	...
Galles	...	...	Si	Si	5 ha
Scotia	...	...	...	Si (altre aree ricreative)	3 ha
Irlanda	...	...	...	No	100 euro
Finlandia	...	...	Falciatura annuale per le aree temporaneamente non produttive.	No	...
Lettonia	...	...	Si discute sull'uso del criterio della densità dell'allevamento per i pascoli (0,5 Uba/ha): i pascoli con densità più bassa, per essere ammissibili al sostegno, devono essere falciati due volte e il fieno deve essere rimosso dai campi in modo da incentivare gli agricoltori alla produzione ed evitare l'abbandono delle terre.	No	...
Slovenia	...	...	...	No	...
Lituania	...	...	I beneficiari di PD dovranno falciare i prati almeno due volte all'anno in assenza di allevamento	...	...
Polonia	...	...	...	No	...
Croazia	...	...	...	No	...

Nota: tre puntini indicano che l'informazione non è disponibile
Fonte: nostre elaborazioni

Da questa prima rassegna emerge che molti Paesi hanno optato per una definizione non stringente di AA. Infatti, per quanto riguarda la possibilità di includere nella *black list* ulteriori attività, 13 Paesi hanno scelto di non ampliarla; per quanto riguarda gli altri, l'Italia, l'Olanda e il Galles hanno deciso per un suo ampliamento mentre dei restanti non è stato possibile reperire informazioni. Per quanto riguarda, invece, l'AA per definizione e l'AA per dimostrazione, sulla base delle informazioni raccolte, molti Paesi hanno scelto un valore dei PD al di sotto del quale si è AA per definizione uguale o di poco inferiore al limite massimo di 5.000 euro (Grecia, Olanda, Irlanda del Nord e Italia per i beneficiari delle zone svantaggiate) e criteri poco selettivi per dimostrare di essere AA per coloro che percepiscono PD superiori; a questo proposito, la Grecia ha previsto che è AA il beneficiario con PD \geq al 5% dei ricavi totali, la Spagna che è AA il beneficiario con un peso dei PD sul reddito agricolo inferiore all'80% e l'Italia che è AA il beneficiario iscritto all'Inps o con partita Iva. Per quanto riguarda la definizione di attività minima, in generale si può affermare che sono poco stringenti i criteri per rispettarne il vincolo. In particolare, l'Irlanda del Nord, non definisce l'attività minima sulle terre naturalmente idonee al pascolo e alla coltivazione per cui tutta la superficie è ammissibile ai PD.

Per quanto riguarda le soglie minime, in Spagna, a partire dal 2017 non saranno erogati aiuti diretti annui inferiori a 300 euro; a tale soglia minima si arriverà gradualmente con un limite fissato a 100 euro nel 2015 e 200 euro nel 2016 e saranno previsti meccanismi per facilitare la cessione di questi diritti in modo da attenuare le perdite dei beneficiari di tali pagamenti. La Grecia ha scelto di non riconoscere pagamenti diretti al di sotto di 250 euro; si stima che non riceveranno più aiuti tra 15.000 e 20.000 agricoltori. L'Inghilterra opererà per una soglia minima aziendale di 5 ettari, portando a sostegno della scelta la considerazione che la superficie interessata inferiore a tale soglia è pari solo allo 0,6% della superficie agricola nazionale e che circa il 60% delle aziende agricole coinvolte non ha come prioritari gli obiettivi di mercato. Tuttavia, questa misura porterà ad escludere il 15% degli attuali beneficiari dei pagamenti diretti (circa 16.000 agricoltori). Probabilmente, come conseguenza di questa decisione, non sarà applicato il regime dei piccoli agricoltori in quanto si ritiene che porterebbe pochi benefici e al contrario renderebbe il sistema dei pagamenti più complesso e costoso (Castellotti, 2013). In Irlanda del Nord, nel corso delle consultazioni il governo aveva proposto di fissare la dimensione minima aziendale a 5 ettari al fine di escludere dal sostegno le aziende che non hanno obiettivi di mercato. Il documento ministeriale quantificava in circa 5.000 i beneficiari di pagamenti diretti esclusi e in quasi 5 milioni e mezzo di euro il corrispondente valore dei pagamenti diretti erogati, pari al 17% del totale attuale. Ad aprile del 2014, la soglia minima era stata abbassata a 3 ettari mentre la decisione finale presa a luglio ha fissato la soglia minima per poter essere beneficiario di PD a 1 ettaro. In Galles la soglia minima per poter chiedere PD è fissata a 5 ettari; sotto tale soglia si trova il 5,4% delle aziende pari, secondo i documenti ministeriali, allo 0,2% della superficie (Castellotti 2013). La Scozia ha fissato la soglia minima a 3 ettari. In Irlanda i PD non saranno erogati se il valore è inferiore ai 100 euro.

Le scelte sull'ammontare di risorse per beneficiario

La struttura e l'ammontare dei PD saranno determinati dalle scelte sugli strumenti che mirano a ridistribuire risorse finanziarie tra beneficiari e/o territori. Innanzitutto, gli SM devono decidere se applicare lo schema del pagamento base a livello regionale e le modalità e i tempi della convergenza verso un valore uniforme dei titoli. L'ammontare di risorse per beneficiario dipenderà non solo dalle scelte su regionalizzazione e convergenza interna ma anche da quelle sulla riduzione degli aiuti più alti (degressività/capping²) e sul pagamento redistributivo per i primi ettari. Infatti, gli SM devono ridurre di almeno il 5% la parte dell'importo del Pagamento Base (PB) superiore ai 150.000 euro, a meno che non decidano di dedicare al pagamento redistributivo risorse superiori al 5% del massimale nazionale. In tal caso, essi non sono obbligati a tagliare i pagamenti sopra i 150.000 euro. Mentre lo strumento della

degressività/capping drena risorse dalle aziende che ricevono più aiuti verso la dotazione per lo sviluppo rurale, il pagamento redistributivo drena risorse dalle aziende più grandi in termini di superficie ammissibile verso quelle più piccole (Pupo D'Andrea, 2013).

Di seguito una tabella che sintetizza le scelte prese dagli SM in termini di regionalizzazione, convergenza, pagamento redistributivo e degressività/capping (Tabella 2).

Premesso che Germania, Danimarca, Finlandia, Lussemburgo, Svezia, Inghilterra, Irlanda del Nord, Malta, Slovenia applicano già la regionalizzazione, solo i 9 paesi che hanno adottato il "modello storico" sono interessati alle scelte in termini di applicazione del pagamento base a livello regionale: Austria, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna, Scozia e Galles.

In particolare, in Spagna, la conferenza settoriale del 24 e 25 luglio 2013 aveva deciso di adottare lo schema di regionalizzazione proposto dal Ministero che ha come punto di partenza la regione agraria e al suo interno l'uso delle superfici agricole distinte in colture non irrigue, colture irrigue, coltivazioni permanenti e pascoli. Nel nuovo modello le regioni agrarie saranno suddivise raggruppando le superfici con aiuti per ettaro simili al fine di minimizzare l'effetto della convergenza tra i beneficiari e di facilitare la cessione dei diritti tra beneficiari. Nel calcolo dell'aiuto per ettaro si tiene conto di quanto ricevuto in termini di regime di pagamento unico, di premio alla vacca nutrice e di aiuti ai sensi dell'articolo 68 del Reg. (CE) n.73/2009 per la rotazione nelle terre non irrigue, per la qualità del tabacco e del cotone. In questo modo sono state individuate da 22 a 24 regioni agrarie. Al fine di non allargare la superficie ammissibile con la conseguente riduzione degli aiuti per ettaro, la Spagna ha deciso di considerare ammissibili gli ettari dichiarati nel 2013. Per quanto riguarda la convergenza interna, l'obiettivo è "ridurre al minimo l'impatto in termini di distribuzione degli aiuti tra agricoltori, allevatori e territori" (Conferenza settoriale, luglio 2013). Pertanto, la Spagna ha scelto il modello di convergenza irlandese che prevede di avvicinarsi ad un valore medio regionale al 2019 senza raggiungerlo. Per quanto riguarda il Regno Unito, il dibattito sulla riforma della Pac ha riguardato anche la ripartizione tra Inghilterra, Irlanda del Nord, Galles e Scozia delle risorse del I pilastro della Pac. Il budget attribuito al Regno Unito per il I pilastro della Pac comprende anche le risorse aggiuntive riconosciute a questo paese per la convergenza esterna: si tratta di 11 milioni di euro circa per anno per il periodo 2014-2020. Il governo ha scelto per un ripartizione proporzionale rispetto a quanto le diverse Nazioni hanno ricevuto nel periodo 2007-2013. Il governo scozzese si è fortemente opposto a questa decisione sostenendo che è solo grazie al livello del pagamento per ettaro della Scozia (circa 100 euro/ha) che il Regno Unito ha ottenuto le risorse della convergenza e che, pertanto, la Scozia avrebbe avuto diritto alle maggiori risorse derivanti dalla convergenza.

Nel 2005, l'Inghilterra decise di adottare la regionalizzazione per distribuire il pagamento unico (PU) in modo da lasciare inalterato l'ammontare di risorse ricevute nel precedente sistema, individuando tre regioni: (a) *land in non-severely disadvantaged areas* (Sdas) (Lowlands), (b) *land in Sdas other than Moorland* (Uplands); (c) *Moorlands*. Tuttavia, durante le consultazioni si è discusso sull'opportunità di trasferire risorse dalle aziende localizzate nelle regioni *Lowlands* e *Moorlands* alle aziende localizzate nelle regioni *Uplands*, che nel precedente sistema hanno ricevuto pagamenti per ettaro inferiori, al fine di riconoscere l'importante ruolo socio-economico e ambientale. La decisione finale sulla regionalizzazione prevede la conferma dell'attuale distinzione in tre regioni anche per il periodo 2014-2020, in modo da evitare, secondo le intenzioni ministeriali, un costoso e complesso esercizio di mappatura (Castellotti, 2013). Ciascuna regione avrà un proprio valore del pagamento base ma le regioni *Lowlands* e *Uplands* avranno valori unitari simili. Lo schema del PB sarà applicato in Galles suddividendo il paese in tre regioni: *Moorlands*, *Land in non-severely disadvantaged areas* (Sdas) e *Disadvantaged areas* (DA) e *Lowland* insieme. Le superfici che ricadono nella regione definita *Moorlands* sono quelle meno produttive dal punto di vista agricolo ma non esiste ancora un accordo né sul valore del PB da riconoscere a queste superfici né

Tabella 2 - Le scelte degli Stati Membri su regionalizzazione, convergenza, pagamento redistributivo e degressività/capping

SM	Regionalizzazione	Convergenza	Pagamento redistributivo e degressività/capping
Italia	Regione unica	Convergenza parziale al 2019	No pagamento redistributivo. Si degressività e capping (50% sopra i 150 mila euro e 100% sopra 500 mila euro) con detrazione costi del lavoro
Spagna	Individuazione di 22-24 regioni agrarie	Convergenza parziale al 2019	No pagamento redistributivo. Si degressività e capping (5% sopra i 150 mila euro e 100% sopra i 300 mila euro) con detrazione costi del lavoro
Portogallo	...	...	Riduzione del 5% ai pagamenti superiori ai 150 mila euro
Francia	Regione unica	Convergenza parziale al 2019	Si pagamento redistributivo a partire dal 2015 per i primi 52 ettari, con valore crescente nel tempo: 5% del massimale nazionale nel 2015, 10% nel 2016 e obiettivo del 20% nel 2018.
Grecia	Tre regioni sulla base della produttività e del valore della terra	Flat regionale al 2019	Capping ai valori del PB superiori a 150 mila euro
Galles	Tre regioni: <i>Moorlands</i> , <i>Land in non-severly disadvantaged areas</i> e <i>Disadvantaged areas e lowland</i> insieme	Flat regionale al 2019	Si degressività; percentuali crescenti di riduzione dei pagamenti al di sopra dei 150 mila euro e detrazione del costo del lavoro: 10% sui PD compresi tra 150 e 200 mila euro, 25% sui pagamenti compresi tra 200 e 250 mila euro, il 50% su quelli compresi tra 300 e 350 mila euro e il 95% su quelli superiori ai 350 mila euro
Scozia	Tre regioni sulla base della qualità della terra	Flat regionale al 2019.	Si degressività e capping (riduzione del 5% dei pagamenti sopra i 150 mila euro e del 100% sopra i 500 mila euro)
Irlanda del Nord	Regione unica	Convergenza parziale al 2019: i PB inferiori al 71,4% della media regionale saranno aumentati linealmente per un ammontare dato dalla differenza tra il valore iniziale al 2015 e la media al 2019. Flat nel 2021 (330 euro/ha)	Capping ai valori del PB superiori a 150 mila euro
Inghilterra	Conferma delle 3 regioni individuate nel 2005: (a) <i>land in non-severly disadvantaged areas (Sdas) (Lowlands)</i> , (b) <i>land in Sdas other than moorland (Uplands)</i> ; (c) <i>Moorlands</i> .	Flat regionale e valori simili nelle regioni <i>Lowlands e Uplands</i>	No pagamento redistributivo. Si degressività (riduzione del 5% ai pagamenti superiori ai 150 mila euro)
Irlanda	Regione Unica	Convergenza parziale al 2019	Capping ai valori del PB superiori a 150 mila euro
Germania	Regione unica (nel 2005, <i>Bundeslander</i>)	Flat nazionale al 2019	Si pagamento redistributivo: 6,9% del massimale nazionale per i primi 46 ha (50 euro/ha ai primi 30 ettari e ulteriori 30 euro/ha per i successivi 16 ettari) a partire dal 2014
Austria	...	Applicherà un coefficiente di riduzione graduale del PB in 5 anni a favore delle coltivazioni estensive	Capping ai valori del PB superiori a 150 mila euro
Olanda	...	Flat al 2019	Si degressività (riduzione del 5% dei pagamenti sopra i 150 mila euro).
Vallonia	Regione unica	Convergenza parziale	Si pagamento redistributivo: 20% delle risorse del massimale nazionale per i primi 50 ettari
Fiandre	Regione unica	Convergenza parziale al 2019.	No pagamento redistributivo. Si degressività.
Slovenia	Regione unica	Convergenza parziale al 2019.	...
Bulgaria	...	...	Si pagamento redistributivo
Romania	...	...	Si pagamento redistributivo: 7,5% del massimale nazionale per i primi 30 ettari con pagamento più elevato per i primi 5 ettari)
Lituania	...	...	Si pagamento redistributivo: 10% delle risorse del massimale nazionale per i primi 30 ettari
Finlandia	Due regioni (nel 2006, tre regioni)	Flat regionale al 2019	Si degressività (riduzione del 5% dei pagamenti sopra i 150 mila euro)
Svezia	...	...	Si degressività (riduzione del 5% dei pagamenti sopra i 150 mila euro)
Polonia	...	...	Si pagamento redistributivo sui primi 30 ha. Si capping ai valori del PB superiori a 150 mila euro
Ungheria	...	...	Si degressività (riduzione del 5% dei pagamenti sopra i 150 mila euro)
Repubblica Ceca	...	...	Si degressività (riduzione del 5% dei pagamenti sopra i 150 mila euro)
Danimarca	...	Sarà applicata in modo da favorire zootecnia e lattiero-caseario	Si degressività (riduzione del 5% dei pagamenti sopra i 150 mila euro)
Croazia	...	...	Si pagamento redistributivo: 10% delle risorse del massimale nazionale per 78 euro/ha per i primi 20 ettari. Secondo fonti governative, il 92% dei beneficiari della Pac riceverà il pagamento redistributivo

Nota: i punti sospensivi indicano che l'informazione non è disponibile

Fonte: nostre elaborazioni

i criteri per decidere quali terre sono da considerare *Moorlands*. A questo proposito, è stato proposto dal Ministero il criterio dell'altitudine (sopra i 400 metri) delle superfici individuate come *Moorlands* in una pre-esistente mappa della vegetazione. Secondo i modelli utilizzati dal Ministero, il rapporto tra i pagamenti delle tre regioni dovrebbe essere 1:10:12 per cui in termini indicativi nel 2019 il valore medio del PB dovrebbe essere 20 euro/ha nelle *Moorlands*, 200 euro/ha nelle *Sdas* e 240 euro/ettaro nelle *DA* e *Lowland*.

La Scozia sarà divisa in tre regioni in base alla qualità della terra: la regione 1 include le parcelle di migliore qualità della superficie agricola, usate tipicamente per i seminativi e pascoli temporanei o permanenti; la regione 2 include le parcelle dei pascoli magri di migliore qualità; la regione 3 include le parcelle dei pascoli magri di qualità più bassa. Questo significa che nella stessa azienda agricola potranno coesistere parcelle facenti parte di differenti regioni. Ad ogni regione è attribuito un *plafond* finanziario in modo che tutti i titoli ricompresi in ciascuna regione siano finanziati. Tutti i titoli di una stessa regione si avvicineranno, in quattro fasi, ad un valore medio che nel 2019 sarà pari a 220 euro/ha per la regione 1, 35 euro/ha nella regione 2 e 10 euro/ha nella regione 3. L'Irlanda del Nord invece applicherà il modello di regione unica.

In giugno sono state rese pubbliche le decisioni prese dalla Grecia, dopo le discussioni tra il Governo, che proponeva un modello di regionalizzazione che ne riducesse l'impatto rispetto all'attuale distribuzione dei pagamenti diretti, e le cooperative agricole, che proponevano modelli per ridurre la disparità in termini di pagamenti tra attività agricola e attività zootecnica. La Grecia ha diviso il

paese in tre regioni sulla base della produttività e del valore della terra: pascoli, terreni agricoli per colture pluriennali e terreni agricoli per colture annuali.

Riguardo alla convergenza interna, nessuno tra i paesi analizzati ha scelto l'applicazione della convergenza al 2015, preferendo un adattamento graduale. L'Italia, la Slovenia, l'Irlanda, la Spagna, la Francia, l'Irlanda del Nord, il Belgio hanno scelto la convergenza parziale mentre la Scozia, la Grecia, l'Inghilterra, il Galles, la Germania, la Finlandia e l'Olanda hanno scelto la convergenza totale. Per quanto riguarda il pagamento redistributivo, la Francia (che nei negoziati ne aveva richiesto l'introduzione), la Germania, la Bulgaria, la Romania, la Polonia, la Lituania, la Croazia e, in Belgio, la Vallonia hanno deciso in suo favore mentre, sulla base delle informazioni disponibili, solo la Grecia, la Spagna, l'Italia l'Inghilterra e, in Belgio, le Fiandre sicuramente non riconosceranno pagamenti per i primi ettari.

Tra i paesi analizzati di cui è stato possibile raccogliere informazioni sull'argomento, Inghilterra, Scozia, Finlandia, Portogallo e Spagna applicheranno la percentuale minima del 5% di riduzione degli aiuti superiori ai 150.000 euro. Secondo i dati del Ministero dell'agricoltura spagnolo gli agricoltori che nel 2014 hanno ricevuto più di 150 mila euro sono solo lo 0,2% circa dei beneficiari ma rappresentano il 10% dei pagamenti totali; tuttavia, escludendo da tali importi i costi del lavoro la percentuale di agricoltori spagnoli che saranno toccati da questa misura sarà ancora più bassa. Il Galles applicherà una riduzione crescente per fasce di pagamento. Il *capping* sarà applicato dall'Italia, dalla Grecia, dalla Spagna, dalla Scozia, dall'Irlanda del Nord,

dall'Irlanda, dall'Austria, dalla Polonia; in Grecia, il *capping* sarà applicato ai pagamenti superiori ai 150 mila euro: secondo fonti governative, solo 60 agricoltori circa ricevono questo ammontare.

Le scelte sull'ammontare di risorse per gli aiuti diretti

Gli SM dovevano scegliere come applicare le misure obbligatorie (*greening* e giovani) e se e come applicare quelle facoltative (pagamento per le aree con vincoli naturali, sostegno accoppiato, regime dei piccoli agricoltori e pagamento redistributivo di cui si è detto nel paragrafo precedente). Inoltre potevano scegliere se ridurre oppure aumentare la dotazione finanziaria per gli aiuti diretti attraverso il trasferimento tra I e II pilastro della Pac.

Le scelte sul *greening* e sui giovani

Per quanto riguarda il *greening*, gli SM hanno avuto la possibilità di introdurre misure equivalenti e/o schemi di certificazione ambientali alle tre pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (diversificazione delle colture, mantenimento dei prati e pascoli permanenti esistenti, aree di interesse ecologico). Gli SM, inoltre, hanno dovuto decidere se l'obbligo del mantenimento dei prati e pascoli permanenti debba essere rispettato a livello nazionale, regionale o aziendale, la designazione dei prati permanenti nelle aree sensibili dal punto di vista ambientale al di fuori delle Aree Natura 2000, cosa possa essere considerato area di interesse ecologico, tenuto conto dell'elenco presente nel regolamento e se permettere il rispetto collettivo di questo vincolo. Di seguito una tabella riassuntiva delle decisioni prese dagli SM (Tabella 3).

Tabella 3 - Le scelte degli SM sul *greening* e sui giovani agricoltori

SM	Greening	Giovani agricoltori
Italia	Si misure equivalenti. Pagamento verde calcolato come percentuale del PB individuale	1% delle risorse del I pilastro; max 90 ha.
Spagna	...	2% delle risorse del I pilastro
Francia	Non sono ancora note le decisioni sull'adozione di pratiche equivalenti; a dicembre il Ministero dell'Agricoltura aveva reso nota la volontà di introdurre la pratica della copertura invernale per il mais e nel mese di gennaio si era aperta la possibilità di altre misure equivalenti (misure agro-ambientali, certificazioni ambientali, ecc.). Per quanto riguarda le misure <i>standard</i> , applicazione a livello nazionale del mantenimento dei prati permanenti ma sarà monitorato a livello regionale. Il pagamento verde sarà calcolato come percentuale del PB individuale	1% delle risorse del I pilastro; il premio sarà calcolato come percentuale del prodotto tra il valore medio nazionale di tutti gli aiuti diretti e il numero di titoli del PB attivati dal singolo beneficiario per un numero di ettari probabilmente pari a 24
Grecia	No misure equivalenti	2% delle risorse del I pilastro; il premio sarà calcolato sul valore dei titoli posseduti dal beneficiario
Inghilterra	No pratiche equivalenti; cinque tipi di aree della lista delle aree di interesse ecologico (terreni a riposo, fasce tampone, colture intercalari e coperture verdi, colture azoto-fissatrici)	Il premio sarà calcolato come percentuale del PB ricevuto dal beneficiario
Irlanda del Nord	No misure equivalenti; rispetto del vincolo del mantenimento dei prati permanenti a livello regionale; sono state individuate come aree di interesse ecologico solo alcune di quelle presenti nella lista; inoltre, non adatterà la possibilità degli accordi collettivi per il rispetto del vincolo delle aree di interesse ecologico. Il pagamento verde sarà calcolato come percentuale del PB individuale	2% delle risorse del I pilastro; il premio sarà calcolato come percentuale del valore medio regionale per ettaro; si tratta di circa 84 euro/ha per i primi 90 ettari e sarà riconosciuto ai giovani che dimostrano di aver seguito un percorso di istruzione in materie agricole
Galles	No misure equivalenti	2% delle risorse del I pilastro
Scotia	Si misure equivalenti: previste solo per prati permanenti e pascoli; tuttavia, il governo ha affermato che saranno presentate alla Commissione nel 2016 misure equivalenti anche per la diversificazione. Per le misure <i>standard</i> , mantenimento dei prati permanenti garantito a livello nazionale; solo una parte delle aree della lista del regolamento farà parte delle aree di interesse ecologico: terreni a riposo, fasce tampone adiacenti ai corsi d'acqua, confini, colture intercalari e colture azoto-fissatrici	...
Irlanda	Si misure equivalenti: saranno considerate pratiche equivalenti alla diversificazione delle colture le pratiche agro-ambientali previste dal <i>Green Low-Carbon Scheme</i> . Saranno comprese nelle aree di interesse ecologico solo alcune di quelle comprese nella lista; mantenimento dei prati permanenti e pascoli a livello nazionale. Pagamento verde calcolato come percentuale del PB individuale	2% delle risorse del I pilastro; requisito di ammissibilità al premio formazione in campo agricolo; 50 ha è il limite massimo per il quale si riceve il premio
Germania	Si misure equivalenti; per le misure <i>standard</i> , saranno usati tutti i tipi di aree di interesse ecologico elencate nel regolamento. Il 30% di un'area di interesse ecologico deve far parte di un impegno agro-ambientale del II pilastro	1% delle risorse del I pilastro; il premio sarà pari a 44 euro/ha per un massimo di 90 ha
Olanda	Si misure equivalenti: adozione di uno schema di certificazione per le colture proteiche. Saranno comprese nella lista delle aree di interesse ecologico fasce tampone, elementi caratteristici del paesaggio, colture intercalari e solo se sono ricomprese in un impegno agro-ambientale del II pilastro	...
Belgio	...	2% delle risorse del I pilastro, il premio sarà pagato come percentuale del valore del PB del beneficiario
Austria	Fasce tampone, elementi caratteristici del paesaggio, boschi cedui a rotazione rapida, colture azoto-fissatrici saranno incluse nelle aree di interesse ecologico	2% delle risorse del I pilastro
Bulgaria	...	2% delle risorse del I pilastro
Polonia	...	2% delle risorse del I pilastro
Estonia	...	Il premio sarà riconosciuto per i primi 39 ha
Svezia	Fasce tampone, colture azoto-fissatrici, confini, coperture verdi saranno considerati come aree di interesse ecologico	...
Danimarca	Saranno compresi nella lista delle aree di interesse ecologico terreni a riposo, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e boschi cedui a rotazione rapida	...
Ungheria	Si misure equivalenti; tutte le opzioni della lista per le aree di interesse ecologico	...
Lituania	No misure equivalenti. Saranno considerate aree di interesse ecologico i terreni a riposo (comprese le aree con copertura verde per il periodo estivo) e le superfici con colture azoto-fissatrici	1,5% delle risorse del I pilastro, pagamento uniforme per ha per i primi 90 ha
Finlandia	Non applicherà la pratica della diversificazione delle colture per le zone situate a nord del 62° parallelo, come previsto dal regolamento; le aree a <i>set aside</i> , gli elementi caratteristici del paesaggio, i boschi cedui e le colture azoto fissatrici faranno parte delle aree di interesse ecologico	2% delle risorse del I pilastro
Polonia	No misure equivalenti	2% delle risorse del I pilastro
Lettonia	Discusse misure equivalenti ma escluse certificazioni ambientali; dalla lista delle aree di interesse ecologico saranno esclusi i terrazzamenti, le superfici agro-forestali, le aree soggette ad imboscimento e i boschi cedui	Si sta discutendo tra lo 0,4% e lo 0,7% delle risorse del I pilastro
Croazia	No misure equivalenti. Saranno compresi nelle aree di interesse ecologico terreni a riposo, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone, aree con boschi cedui a rotazione rapida senza uso di fertilizzanti minerali o prodotti per la protezione delle piante, colture intercalari e coperture verdi, colture azoto-fissatrici	2% delle risorse del I pilastro

Nota: i punti sospensivi indicano che l'informazione non è disponibile

Molti Paesi (Grecia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lettonia, Polonia e, nel Regno Unito, Inghilterra, Irlanda del Nord e Galles) hanno scelto di non applicare le pratiche equivalenti e di riconoscere il pagamento verde solo per le pratiche *standard* fissate dal regolamento. Irlanda, Irlanda del Nord, Italia e Francia calcoleranno il pagamento verde come percentuale del PB in modo da legare il pagamento verde al valore storico degli aiuti; per gli altri paesi non si hanno informazioni in merito. Per quanto riguarda i giovani agricoltori, gli SM possono scegliere una percentuale fino al 2% da dedicare a questa misura. Sette paesi hanno deciso di allocare tutto il 2% delle risorse del I pilastro: Belgio (Vallonia e Fiandre), Austria, Bulgaria, Finlandia, Irlanda, Grecia, Spagna, Galles e Irlanda del Nord. Irlanda e Irlanda del Nord legano il premio al requisito di una formazione specifica in campo agricolo. Inoltre, Irlanda, Lituania, Irlanda del Nord, l'Estonia, Italia e Francia hanno fissato gli ettari per i quali è riconosciuto il premio. Per quanto riguarda le modalità di calcolo, in Inghilterra, Irlanda del Nord, Grecia e Belgio il premio sarà determinato come percentuale del PB ricevuto dal beneficiario, legandolo, anche in questo caso, al valore storico degli aiuti e avvantaggiando chi già riceveva pagamenti di più elevato valore unitario rispetto agli altri.

Le decisioni sul trasferimento tra pilastri

Su 24 SM analizzati, 12 hanno scelto di non trasferire risorse tra pilastri (Italia, Spagna, Finlandia, Irlanda, Lituania, Irlanda del Nord, Estonia, Svezia, Austria, Vallonia, Repubblica Ceca e Romania). I paesi che trasferiranno risorse dal II al I pilastro saranno Grecia, Polonia, Slovacchia, Croazia e Malta. In particolare la Slovacchia e la Polonia sono i paesi che trasferiranno

le più elevate percentuali pari, rispettivamente, al 21% e al 25% seguiti dalla Croazia (15%). Si tratta di una scelta precisa in favore di una Pac orientata al sostegno del reddito degli agricoltori nell'ambito del sistema dei pagamenti diretti. Germania, Francia, Lettonia, Olanda, Inghilterra, Scozia, Galles, Fiandre trasferiranno risorse dal I al II pilastro per una distribuzione delle risorse comunitarie maggiormente coerente con gli obiettivi nazionali di sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali.

Le percentuali di trasferimento non sono elevate come nel caso dei precedenti ma si traducono in aumenti non trascurabili delle risorse del II: per esempio, per la Germania il trasferimento porterà ad un aumento del 20% delle risorse del II pilastro. Galles, Inghilterra e Scozia, sono i paesi che hanno deciso le più elevata percentuale di trasferimento, pari, rispettivamente, al 15%, 12% e 9,5%.

Di seguito una tabella che sintetizza le decisioni degli SM (Tabella 4).

Tabella 4 - Le scelte degli SM sul trasferimento tra pilastri

SM	Trasferimenti tra pilastri
Italia	No
Spagna	No
Finlandia	No
Irlanda	No
Lituania	No
Irlanda del Nord	No
Estonia	No
Svezia	No
Austria	No
Repubblica Ceca	No
Romania	No
Grecia	Trasferimento del 7% delle risorse dal II al I per finanziare le misure sulle aree con vincoli naturali.
Germania	Trasferimento del 4,5% di risorse dal I al II pilastro (circa 230 milioni di euro/anno) con un aumento del II del 20%. Le risorse rimarranno nel <i>lander</i> che le ha generate
Francia	Trasferimento dal I al II del 3% nel 2015 e del 3,3% dal 2016, per le misure di gestione del rischio.
Lettonia	Trasferimento dal I al II a partire dal 5,15% nel 2014 (267 milioni di euro per le aree soggette a vincoli naturali e 36 milioni di euro per i sistemi di irrigazione) e del 7,4% per il periodo 2015-2020.
Olanda	Trasferimento del 2,5% delle risorse dal I al II a partire dal 2014 (20 milioni di euro/anno) per l'applicazione della direttiva quadro sulle acque e sui nitrati.
Polonia	Trasferimento del 25% di risorse dal II al I (pari a circa 390 milioni di euro); il II pilastro sarà compensato con 5 milioni di euro dal fondo di coesione per le infrastrutture rurali
Slovacchia	Trasferimenti del 21% delle risorse dal II al I pilastro
Inghilterra	Trasferimenti del 12% delle risorse dal I al II
Scozia	Trasferimento del 9,5% di risorse dal I al II
Galles	Trasferimento del 15% di risorse dal I al II
Belgio	Vallonia: no trasferimento tra pilastri; nelle Fiandre trasferimento graduale di risorse dal I al II pilastro (5% nel 2015, 7,5% nel 2016 e 2017, 10% nel 2018 e 2019).
Croazia	Trasferimento del 15% di risorse dal II al I
Malta	Trasferimento graduale di risorse dal II al I (0% nel 2015 fino a 3,84% nel 2020)

Fonte: nostre elaborazioni

Le decisioni sugli aiuti accoppiati

Ad oggi solo pochi Paesi membri hanno deciso di non adottare pagamenti accoppiati: Germania e, in Gran Bretagna, Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord. La maggior parte dei paesi che hanno optato per gli aiuti accoppiati, ha anche deciso di destinare a questa misura le percentuali massime di risorse del I pilastro consentite dal regolamento. In Francia, secondo fonti ministeriali, gli aiuti accoppiati, che nel 2013 hanno rappresentato il 12% del *budget* degli aiuti diretti del I pilastro della Pac, a partire dal 2015, assorbiranno il 15% delle risorse per un ammontare supplementare stimato in 200 milioni di euro. Gli aiuti accoppiati saranno utilizzati diffusamente anche nei Nuovi Stati Membri. In particolare, la Polonia, l'Ungheria la Romania, la Repubblica Ceca e la Lituania hanno scelto di destinare a questa misura il 15% delle risorse del I pilastro. In generale, si stima che più del 10% delle risorse UE del I pilastro della Pac saranno dedicate agli aiuti accoppiati (Agraeurope, 2014). I settori maggiormente sostenuti sono quello zootecnico e lattiero-caseario. Di seguito una tabella che sintetizza le scelte degli SM (Tabella 5).

Tabella 5 - Le scelte degli SM sugli aiuti accoppiati

SM	Aiuti accoppiati e percentuali delle risorse del I pilastro
Italia	11% delle risorse del I pilastro per zootecnica (5,4%), seminativi (3,8%), olivo (1,8%).
Germania	No aiuti accoppiati
Inghilterra	No aiuti accoppiati
Galles	No aiuti accoppiati
Irlanda del Nord	No aiuti accoppiati
Grecia	9,8% per gli aiuti accoppiati per settore zootecnico, zucchero, grano e pomodori.
Spagna	12,08% per gli aiuti accoppiati. I settori maggiormente sostenuti in termini di ammontare risorse finanziarie saranno quello delle carni bovine (4,71%) con premi alla vacca nutrice (187,745 milioni di euro), ovi-caprino (3,48%, pari a 154,892 milioni di euro) e lattiero-caseario (1,93%) con premi alle vacche da latte (93,579 milioni di euro). Sono previsti aiuti accoppiati anche per barbabietola da zucchero (0,35%), riso (0,25%) e ortofrutta (0,15%).
Belgio	La Vallonia probabilmente dedicherà il 21,3% delle risorse da destinare soprattutto ai premi alla vacca nutrice, mentre le Fiandre dedicheranno l'11% per gli aiuti accoppiati per premi alla vacca nutrice e ai vitelli 81%.
Lituania	Nel 2014, il 6,5% per gli aiuti accoppiati (3,5% per premi ai bovini e ovini e 3% per il settore lattiero-caseario); a partire dal 2015 la percentuale salirà al 15% di cui il 2% per le colture proteiche; Il settore maggiormente sostenuto è quello zootecnico. Settore zootecnico.
Finlandia	13% delle risorse a favore delle colture delle regioni meridionali del paese e della zootecnica.
Francia	13% per un totale di 982 milioni di euro + 2% per le colture proteiche per un ammontare di 151 milioni di euro. I settori maggiormente interessati saranno quello delle carni bovine (8,94%) euro per il 2015 e quello lattiero-caseario (1,85%) con un <i>budget</i> di 140 milioni di euro per premi alle aziende localizzate in montagna (come prosecuzione dell'analogo premio a titolo di articolo 68) e per il nuovo premio per quelle localizzate in pianura. Aiuti accoppiati sono previsti anche per ovi-caprini (1,85%), cereali (0,09%) e per l'ortofrutta (0,21%) ma i criteri variano a seconda del tipo di coltura.
Irlanda	Aiuti pari a 250 euro/ha solo per le colture proteiche (lupini dolci, fagioli e piselli) per un <i>budget</i> di 3 milioni di euro.
Scozia	10% delle risorse del I pilastro per i pagamenti accoppiati al settore bovino (8%), con le stesse modalità attualmente in vigore, e al settore ovino (2%) con l'introduzione di nuovo aiuto accoppiato.
Polonia	15% delle risorse del I pilastro; i settori maggiormente sostenuti saranno quello zootecnico, delle patate da fecola, pomodori, barbabietola da zucchero, lino e frutti di bosco, luppolo, colture proteiche.
Estonia	2,9% delle risorse per il sostegno al settore lattiero-caseario e ortofrutticolo.
Portogallo	20% per il settore zootecnico, lattiero-caseario, e in misura minore riso e ortofrutta (10% settore bovino, 6% ovi-caprino, 2% lattiero caseario, 1% riso e 1% ortofrutticolo).
Repubblica Ceca	15% delle risorse del I pilastro per il settore bovino, ortofrutta, lattiero-caseario, patate da fecola, luppolo e barbabietola da zucchero.
Bulgaria	13% per gli aiuti accoppiati per sostenere il settore ortofrutticolo e il settore zootecnico.
Svezia	13%
Ungheria	15%
Romania	15%
Lettonia	6,50%
Lussemburgo	2%
Olanda	2%
Austria	2%
Croazia	15% delle risorse del I pilastro per sostenere soprattutto il settore lattiero-caseario che riceverà circa 25 milioni di euro e un pagamento per capo di 153 euro. Seguono, le carni bovine (13 milioni di euro, 100 euro per capo), vacca nutrice (1,6 milioni di euro, 102 euro/capo), il settore ovi-caprino (5 milioni di euro, 10 euro/capo), le barbabietole da zucchero (6,5 milioni di euro, 283 euro/ha); il settore ortofrutticolo riceverà aiuti accoppiati: i produttori di frutta riceveranno 356 euro/ha per un totale di 2,1 milioni di euro, il settore orticolo 509 euro/ha per un totale di 2 milioni di euro. Gli aiuti sono condizionati alla commercializzazione del prodotto attraverso forme di associazione tra produttori.

Fonte: nostre elaborazioni

Conclusioni

Da questa rassegna emerge un quadro composito sulla futura applicazione della Pac in Europa, i cui effetti sulle agricolture degli SM dipenderanno dalle modalità specifiche con le quali essa verrà attuata (molte delle quali non sono state ancora rese pubbliche) e dagli effetti combinati delle diverse misure. Tuttavia, qualche considerazione di carattere generale può essere tentata.

Volendo provare a raggruppare i Paesi analizzati sulla base delle decisioni prese in termini di convergenza e di aiuti accoppiati, possiamo individuare 3 gruppi:

- Riformatori convinti: sono i Paesi che hanno scelto la convergenza totale e non hanno scelto gli aiuti accoppiati. Fanno parte di questo gruppo: Galles, Inghilterra, Irlanda del Nord, Germania.
- Riformatori con riserva: sono i Paesi che hanno scelto la convergenza totale ma hanno introdotto gli aiuti accoppiati. Fanno parte di questo gruppo: Grecia, Scozia, Olanda, Belgio e Finlandia.
- Riformatori loro malgrado. Sono quei Paesi che hanno scelto la convergenza parziale e gli aiuti accoppiati. Fanno parte di questo gruppo: Italia, Francia, Spagna, Irlanda.

All'interno dei singoli gruppi, si possono individuare le scelte prese dai singoli Paesi sulle altre misure della riforma. Così, all'interno del gruppo dei riformatori convinti la decisione di escludere dai pagamenti le aziende al di sotto di una soglia minima è stata utilizzata in Inghilterra e Galles in modo da ridurre la dispersione dei pagamenti e mantenere alti i pagamenti per ettaro a favore del resto delle aziende. L'Irlanda del Nord, al contrario, dopo l'iniziale proposta del Governo di fissare una soglia minima di 5 ettari che avrebbe escluso il 17% degli attuali beneficiari dei PD, ha scelto, invece, una soglia, pari a 1 ha, che amplia la platea dei beneficiari potenziandone l'effetto redistributivo. Le scelte sulla regionalizzazione sono state adottate da Irlanda del Nord e Inghilterra riguardo all'obiettivo di ridurre l'impatto della riforma in termini di distribuzione di risorse finanziarie tra settori e territori: così l'Irlanda del Nord ha scelto la regione unica perché la suddivisione in più regioni avrebbe penalizzato alcuni settori in termini di risorse finanziarie ricevute (Castellotti, 2013) mentre l'Inghilterra ha confermato l'attuale modello di regionalizzazione, adottato nell'ambito della riforma Fischler, per non modificare gli equilibri tra i territori. L'Inghilterra, inoltre, è riuscita a mantenere inalterato il suo peso sulla distribuzione delle risorse all'interno del Regno Unito, proprio per garantire un certo livello del pagamento per ettaro ai beneficiari inglesi.

I riformatori convinti rafforzano la loro posizione scegliendo di trasferire risorse dal I al II pilastro ad eccezione dell'Irlanda del Nord che non trasferisce fondi. L'Irlanda del Nord, quindi, è tra i paesi più "conservatori" all'interno del gruppo dei riformatori convinti.

Anche il gruppo di riformatori con riserva trasferisce risorse dal I al II pilastro ad eccezione della Grecia che trasferisce risorse al I, in risposta, probabilmente, alla necessità di fornire liquidità immediata in una situazione di crisi economica interna di particolare gravità.

All'interno del gruppo dei paesi riformatori loro malgrado, il tipo di regionalizzazione proposto dalla Spagna ha l'obiettivo di minimizzare ulteriormente gli effetti della convergenza e di ridurre l'impatto sui territori. L'Italia, al contrario, pur avviandosi faticosamente sulla strada della riforma, ha scelto la strada della regione unica. In Francia e Italia, il *greening* sarà legato al valore dei titoli posseduti dal beneficiario, avvantaggiando chi già riceve pagamenti di più elevato valore unitario rispetto agli altri. Questo gruppo di paesi non trasferisce risorse tra pilastri, ad eccezione della Francia, che trasferisce risorse al II.

Note

¹ La *black list* è la lista delle attività professionali per l'esercizio delle quali non si possono ricevere pagamenti diretti: aeroporti, servizi ferroviari, opere idrauliche, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti. Gli Stati membri, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, possono integrare tale lista con altre attività da escludere dai pagamenti diretti.

² Quando la riduzione dei pagamenti al di sopra dei 150.000 euro è pari al 100% si parla di *capping*.

Riferimenti bibliografici

- AgraEurope (2014), vari numeri
- Arc2020 (2013), *Cap and Rural Development Policy reform deal for 2014-2020*, <http://www.arc2020.eu/front/wp-content/uploads/2013/09/ARC-Toolkit-21.pdf>
- Castellotti T. (2013), Le consultazioni per l'applicazione delle riforme della Pac in alcuni Stati Membri dell'UE, *Agrireunionieuropa* n. 35

- Department of Agriculture and Rural Development of North Ireland (2014), *Cap Pillar I Direct Payments Summary of Decisions*, http://www.dardni.gov.uk/summary_of_cap_decisions_to_15_may_2014.pdf
- Department for Environment Food and Rural Affairs of England (2014), *An Introduction to the new Common Agriculture Policy schemes in England*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/303263/cap-reform-leaflet.pdf
- Department for Environment Food and Rural Affairs of England (2014), *Greening: Work out what means for you*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/318457/CAP_leaflet_-_greening.pdf
- Frascarelli A. (2014), La Pac 2014-2020, relazione presentata nell'ambito del seminario "Il nuovo sostegno della Pac: quanto, quando, a chi, per cosa", Inea, 8 luglio [link]
- Irish Department of Agriculture, Food and Marine (2014), *Cap 2015 – An Introduction to Direct Payments*, <https://www.agriculture.gov.ie/media/migration/publications/2014/CAP2015AnIntroductiontoDirectPayments260314.pdf>
- IEEP (2014), *Member State implementation of the Cap for 2015-2020 – a first round-up of what is being discussed*, <http://cap2020.ieep.eu/2014/4/16/member-state-implementation-of-the-cap-for-2015-2020-a-first-round-up-of-what-is-being-discussed>
- Lakner S. (2014), *The Implementation of the Cap-Reform 2013 – an actual overview*, <http://slakner.wordpress.com/2014/04/25/the-implementation-of-the-cap-reform-2013-an-actual-overview/>
- Ministère de l'Agriculture de l'agroalimentaire e de la forêt de la République Française (2014), *Pac 2014/2020 – Application en France*, http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Document_CS0_27_mai_2014_-_RELEVÉ_DE_CONCLUSIONS_cle877788.pdf
- Ministerio de Agricultura, Alimentación Y Medio Ambiente, Gobierno de España (2014), *Propuesta de justificación y cuantificación de la dación económica del pago acoplados en determinados sectores agrarios*, http://www.asaja.com/files/sectoriales/21012014122544_Informe_justificacin_acoplados_definitivo.pdf
- Ministerio de Agricultura, Alimentación Y Medio Ambiente, Gobierno de España (2013), *Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural en lo relativo al Primer Pilar de la Pac*, http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/ACUERDO_SECTORIAL_DR_tcm7-312767.pdf
- Pupo D'Andrea M.R. (2013), "Finestra sulla Pac n. 29", *Agrireunionieuropa* n. 34
- Pupo D'Andrea M.R. (2014a), Le scelte nazionali per il primo pilastro della Pac, relazione presentata nell'ambito del seminario "Il nuovo sostegno della Pac: quanto, quando, a chi, per cosa", Inea, 8 luglio [link]
- Pupo D'Andrea M.R. (2014b), Le scelte italiane di applicazione del I pilastro della Pac 2014-2020, *Agrireunionieuropa* n. 38
- Scottish Government (2014), *The Common Agricultural Policy Reform – Direct Payments to farmers: Decisions*, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/farmingrural/Agriculture/CAP/RESAS-CAP-Reform-Direct-Payments-Analysis>
- Scottish Government (2014), *The new Common Agricultural Policy in Scotland*, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/farmingrural/Agriculture/CAP>
- Welsh Minister for Agriculture, Food, Fisheries and European Programme, *Direct Payments to farmers: Decisions*, <http://wales.gov.uk/docs/drahp/publications/140114directpaymentsstofarmers-decisionsen.pdf>

Sitografia

- <http://www.agrarheute.com>
- http://www.groupedebruges.eu/html/publications_capref.html
- www.arc2020.eu/front/2014/06/greece-national-proposal-for-the-new-cap/

La distribuzione territoriale della Pac: tante politiche in una

Beatrice Camaioni, Roberto Esposti, Francesco Pagliacci, Franco Sotte

Introduzione¹

La Pac, oggi composta da due distinti pilastri e da un ampio set di misure, rappresenta la principale politica settoriale della UE. Più volte riformata nel corso dei decenni, la più importante voce di spesa del bilancio comunitario non interessa in modo omogeneo le regioni della UE: alcune di esse, infatti, continuano ad essere più sostenute di altre (Shucksmith *et al.*, 2005; Copus, 2010; Crescenzi *et al.*, 2011; Camaioni *et al.*, 2013). Le cause di tali divari territoriali sono molteplici: la consolidata allocazione delle risorse della Pac tra paesi e territori, conseguenza delle sue successive riforme (si pensi, in particolare, alla cosiddetta Riforma Fischler), le scelte politiche condotte a livello nazionale, l'esistenza di precise specificità locali (ad esempio il diverso grado di ruralità o, appunto, la maggior o minor presenza di attività agricole, come mostrato in Camaioni *et al.*, 2013). A tali cause, si aggiunge altresì la stessa complessità che caratterizza oggi la Pac. Nel tempo, infatti, alle misure settoriali si è affiancata un'ampia varietà di interventi a sostegno dello sviluppo rurale e dell'agro-ambiente, la cui differente natura si manifesta anche in termini di diversa allocazione territoriale dei fondi.

Il lavoro analizza tale allocazione dei fondi Pac, considerando quelli effettivamente stanziati (e non semplicemente quelli allocati *ex-ante*) nel periodo 2007-2011 per pilastro e per macro-tipologia di spesa. La spesa, qui considerata a livello territoriale Nuts 3 per i 27 Stati Membri dell'UE (1.288 osservazioni), è espressa in termini di intensità relativa (per ettaro di Sau, per Ula e per migliaia di euro di valore aggiunto agricolo). Questi due aspetti (analisi dell'allocazione *ex-post* e dettaglio territoriale della spesa) rappresentano i principali elementi di innovatività del presente lavoro. In primo luogo, infatti, i livelli quantitativi (e la qualità) della spesa Pac cambiano anche considerevolmente nel passaggio dalla volontà politica (come espressa *ex-ante* nei documenti finanziari poliennali della Commissione) alle politiche a consuntivo (cfr. Sotte, 2011). Tale cambiamento risulta ancora più significativo proprio in termini di allocazione geografica dei pagamenti: nella disaggregazione a livello Nuts 3, infatti, l'allocazione della spesa segue dinamiche differenziate, che possono lasciare spazio a possibilità di compensazione tra singole voci di spesa.

Disaggregare la spesa Pac: il calcolo degli indicatori di intensità

Le informazioni circa l'allocazione dei fondi europei a livello locale sono piuttosto scarse (Shucksmith *et al.*, 2005). Qui sono stati utilizzati i dati relativi alle spese Feaga e Feasr forniti dalla Commissione Europea (DG Agricoltura) e raccolti sulla base delle dichiarazioni delle agenzie di pagamento nazionali e/o regionali. I dati fanno riferimento alle spese effettivamente erogate (*ex-post*) negli anni 2007-2011 (valori totali)². Tali valori sono aggregati al livello territoriale Nuts 3 per tutti i 27 Paesi Membri dell'UE, garantendo così l'anonimato dei singoli beneficiari³. Al fine di ovviare alla notevole eterogeneità che caratterizza tali regioni, sono qui utilizzati indicatori di intensità di spesa. I dati di spesa assoluti sono dunque pesati per alcune dimensioni agricole: superficie agricola (euro per ettaro di Sau); unità di lavoro agricolo (euro per Ula); valore aggiunto agricolo (euro per migliaia di euro di valore aggiunto agricolo). I dati su Sau e Ula sono di fonte Eurostat - *Farm Structure Survey* (anno 2007); i dati sul valore aggiunto agricolo sono di fonte Eurostat - *National and Regional Economic Accounts* (media dei valori 2007-2010)⁴. Rispetto all'intensità della spesa così calcolata, alcuni valori particolarmente elevati sono stati osservati in aree fortemente urbanizzate (dove cioè la presenza di superficie e/o lavoro agricolo è ridotta). Per evitare effetti distortivi, sono state escluse

dall'analisi quelle regioni per le quali almeno una delle seguenti ipotesi fosse verificata: Sau ≤ 1000 ha; Ula ≤ 10; Valore aggiunto agricolo ≤ 100.000 euro.

Di conseguenza, 30 regioni prevalentemente urbane sono state escluse dall'analisi, che è stata dunque condotta su un totale di 1258 regioni Nuts 3⁵.

L'allocazione territoriale dei due pilastri: un effetto compensazione?

Se è vero che le regioni europee presentano ampi squilibri nell'allocazione della spesa Pac complessiva, tali divari sono ancora più rilevanti qualora si prendano in considerazione, separatamente, le spese Feaga (primo pilastro) e Feasr (secondo pilastro). La tabella 1 riporta le principali statistiche descrittive relative all'intensità della spesa in termini di ettari di Sau rispettivamente per il totale della Pac e per primo e secondo pilastro⁶.

Tabella 1 - Intensità della spesa (euro per ettaro di Sau) per il primo e il secondo pilastro Pac: statistiche descrittive, totale anni 2007-2011

	Spese Pac (€ / ha. Sau)	Spese Primo Pilastro (€ / ha. Sau)	Spese Secondo Pilastro (€ / ha. Sau)
Media	1.844	1.540	304
Deviazione Standard	2.140	1.967	460
Minimo	128	34	5
I Quartile	1.092	800	123
Mediana	1.598	1.306	208
III Quartile	2.136	1.872	355
Massimo	47.216	45.473	8.905

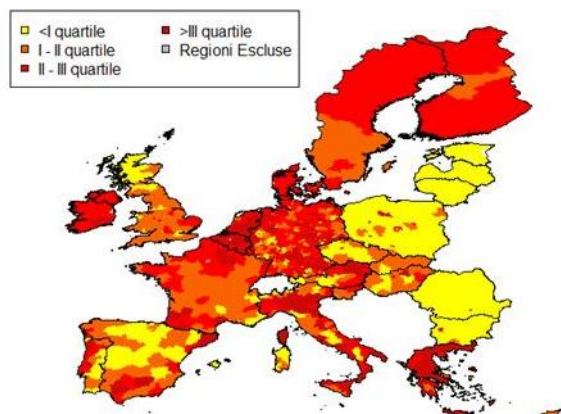
Numero di osservazioni: 1258

Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea

La distribuzione per quartili della spesa può essere rappresentata anche a livello spaziale. La spesa totale della Pac per ettaro di Sau (Figura 1) è inferiore nelle regioni dell'Europa orientale rispetto alle aree urbane e pianeggianti dell'Europa occidentale.

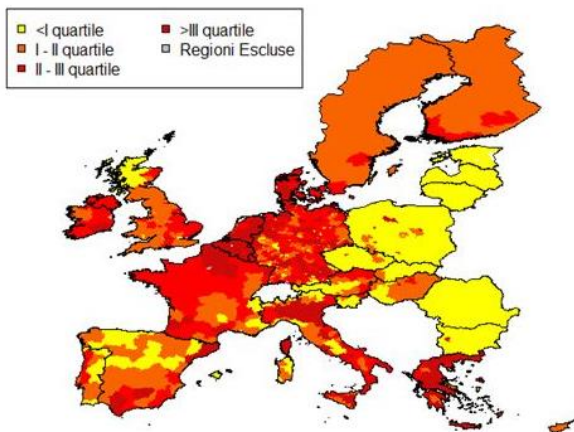
Il divario Est-Ovest appare ampiamente confermato anche analizzando le spese relative al solo primo pilastro. Data la loro elevata incidenza sul totale, i fondi Feaga seguono un'allocazione molto simile a quella del totale dei fondi Pac: anche in questo caso, valori molto bassi interessano le regioni dell'Europa orientale, mentre i valori più elevati si osservano tra Francia settentrionale, Belgio, Paesi Bassi e Germania. L'intensità della spesa del primo pilastro per ettaro di Sau è superiore alla mediana anche nelle regioni dell'Italia settentrionale, in Spagna e in Grecia (Figura 2). Al contrario, l'allocazione territoriale della spesa per il secondo pilastro segue un pattern territoriale opposto. In questo caso, l'intensità di spesa (sempre per ettaro di Sau) è particolarmente bassa nelle regioni pianeggianti di Francia e Spagna, così come in Scozia. Al contrario, proprio le regioni dell'Europa orientale risultano più intensamente sostenute. Un fenomeno simile si osserva anche nei territori montani (Alpi e Pirenei), nonché in buona parte delle regioni scandinave (Figura 3).

Figura 1 - Distribuzione per quartili dell'intensità della spesa Pac (euro per ettaro di Sau), regioni Nuts 3 (totale anni 2007-2011)



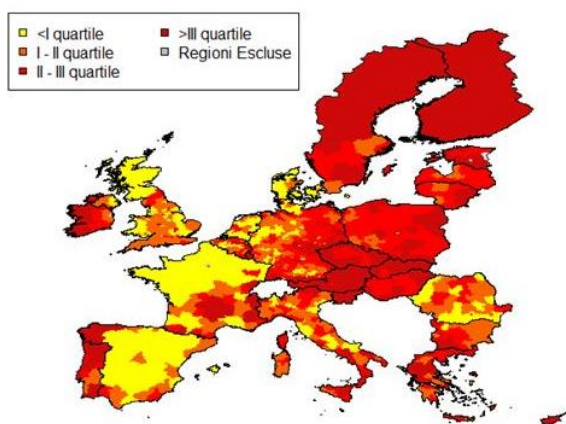
Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea

Figura 2 - Distribuzione per quartili dell'intensità della spesa del primo pilastro della Pac (euro per ettaro di Sau), regioni Nuts 3 (totale anni 2007-2011)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea

Figura 3 - Distribuzione per quartili dell'intensità della spesa del secondo pilastro della Pac (euro per ettaro di Sau), regioni Nuts 3 (totale anni 2007-2011)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea

Questi dati dimostrano l'esistenza di una sorta di effetto compensazione tra primo e secondo pilastro Pac, risultato (tra gli altri) di indicazioni specifiche in fase di negoziazione. Molte regioni che risultano scarsamente sostenute dal primo pilastro (il quale rappresenta comunque oltre l'80% del totale dei fondi Pac erogati) ricevono una parziale compensazione proprio dal secondo pilastro, mostrando cioè un'intensità di spesa per quelle misure superiore alla media europea. Questo è vero in particolare per le regioni dei nuovi Stati Membri, mentre il caso opposto è osservato in molte regioni dell'Europa occidentale. Benché tale effetto compensazione sia atteso alla luce del processo stesso di negoziazione tra Stati Membri, è opportuno ricordare che i risultati ottenuti rappresentano comunque un'importante evidenza in termini di politica economica. In primo luogo, infatti, si è già ricordato come l'allocazione a consuntivo dei pagamenti non rispecchi necessariamente l'allocazione *ex-ante* degli stessi. In particolare, Sotte (2011) evidenzia come la distribuzione della spesa Pac tra primo e secondo pilastro presenti consistenti differenze nel passaggio da allocazione *ex-ante* a distribuzione *ex-post*. Inoltre, proprio l'analisi a livello locale (Nuts 3) conferma come lo stesso decisore locale applichi una logica ampiamente compensativa nell'esercizio delle proprie scelte.

La presenza di tale effetto compensazione tra i due pilastri Pac può essere poi meglio apprezzata osservando congiuntamente la distribuzione territoriale dell'intensità di spesa del primo e del secondo pilastro. Prendendo come riferimento l'intensità media (a livello europeo) del sostegno del primo e del secondo pilastro Pac, è possibile infatti individuare quattro situazioni alternative:

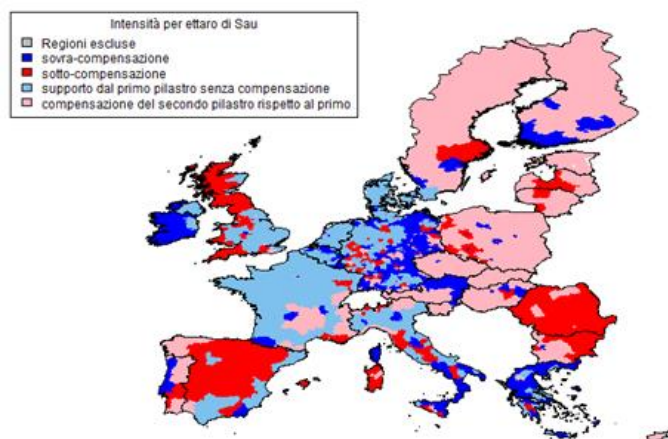
- Sostegno sopra la media per entrambi i pilastri (caso Alto-Alto): al sostegno proveniente dal primo pilastro (intensità superiore alla media della UE-27) si aggiunge l'ulteriore sostegno proveniente dal secondo pilastro (anch'esso con intensità superiore all'intensità media europea);
- Sostegno sopra la media solo per il primo pilastro (caso Alto-Basso): l'intensità di sostegno del primo pilastro risulta

superiore alla media della UE-27 mentre per il secondo pilastro tale intensità di spesa è inferiore alla media europea;

- Effetto di compensazione del secondo pilastro rispetto al primo (caso Basso-Alto): il sostegno proveniente dal primo pilastro risulta inferiore alla media europea in termini di intensità di spesa, ma esso viene in parte compensato da un'intensità di sostegno per il secondo pilastro superiore alla media europea;
- Sostegno sotto la media per entrambi i pilastri (caso Basso-Basso): il mancato sostegno proveniente dal primo pilastro (intensità inferiore alla media europea) non è neppure parzialmente compensato dal secondo pilastro, la cui intensità di spesa è anch'essa inferiore alla media della UE-27.

In Figura 4, si riporta la distribuzione territoriale delle quattro situazioni qui richiamate. Le regioni che ricadono nel caso di sovra-compensazione (caso Alto-Alto) sono 288, in prevalenza localizzate in Germania orientale, Italia meridionale, Grecia e Irlanda. Come previsto, molte regioni dell'Europa Occidentale costituiscono invece casi di sostegno dal primo pilastro senza compensazione. La compensazione da secondo pilastro trova, invece, maggiore diffusione nelle regioni Nuts 3 dei Paesi orientali e della Scandinavia. Infine, in 282 regioni Nuts 3 europee si osserva sotto-compensazione tra i due pilastri della Pac (caso Basso-Basso): si tratta in prevalenza di regioni appartenenti a Scozia e Galles, Spagna, Romania e Bulgaria. Anche le province sarde e altre province dell'Italia centrale rientrano tra le regioni in assoluto meno sostenute a livello comunitario dalla Pac.

Figura 4 - Compensazione tra primo e secondo pilastro Pac (intensità per ettaro di Sau)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea

Rispetto alla distribuzione territoriale richiamata, la tabella 2 mostra l'incidenza percentuale di ciascuna tipologia di regioni rispetto al totale della Sau europea (UE-27). È facile osservare come il fenomeno di sostituzione tra i due pilastri della Pac sia rilevante: complessivamente, le regioni nelle quali l'intensità della spesa dei due pilastri mostra andamenti opposti (caso Alto-Basso e caso Basso-Alto) rappresentano quasi il 57% della Sau totale europea.

Tabella 2 - Numero di regioni e incidenza % sulla Sau totale delle tipologie di compensazione

	Numero di regioni	Incidenza % su Sau totale
Sovra-compensazione	288	13,24
Sostegno dal primo pilastro senza compensazione	402	31,81
Compensazione del secondo pilastro rispetto al primo	286	24,91
Sotto-compensazione	282	30,02
Regioni Nuts 3 escluse	30	0,03
Totale	1288	100,00

Fonte: ns. elaborazioni

Una sola politica comunitaria, tante politiche territoriali

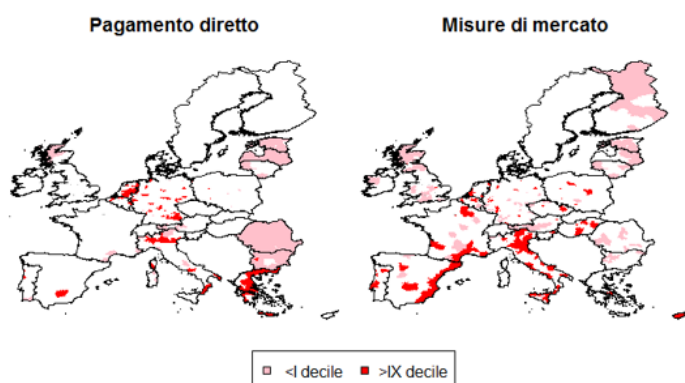
Al fine di evidenziare la reale complessità territoriale della Pac si è proceduto ad un'ulteriore disaggregazione della spesa distinguendo, all'interno del primo pilastro, tra pagamento diretto e misure di mercato e, all'interno del secondo, tra asse 1, asse 2 e asse 3⁷.

Queste cinque macro-categorie di intervento hanno finalità tra loro alternative: le spese del primo pilastro hanno carattere prettamente settoriale, così come, in parte, anche quelle dell'asse 1 del secondo pilastro. Al contrario, l'asse 2 presenta finalità di protezione ambientale e di promozione della produzione di beni pubblici. Infine, l'asse 3 del secondo pilastro ha come finalità il sostegno delle economie rurali mediante diversificazione economica. Rispetto a queste macro-voci di spesa è possibile individuare le regioni che in assoluto ricevono il sostegno maggiore e minore (sempre in termini di intensità per ettaro di Sau). In particolare, per semplificare l'analisi, ci si focalizza qui sulle sole regioni che ricadono nelle code di ciascuna distribuzione (primo ed ultimo decile).

La figura 5 riporta la distribuzione territoriale di tali valori estremi per le misure del primo pilastro (pagamento diretto e misure di mercato). È possibile notare come i pagamenti diretti risultino più spazialmente concentrati delle misure di mercato. Nel primo caso, le regioni al di sopra del nono decile risultano limitate a Grecia, Italia settentrionale, Paesi Bassi e Germania; al contrario interi paesi (ad esempio, Repubbliche Baltiche, Romania e Bulgaria) ricadono al di sotto del primo decile della distribuzione. In termini di misure di mercato, invece, le regioni che presentano un sostegno molto elevato o molto ridotto sono molto meno circoscrivibili dal punto di vista spaziale.

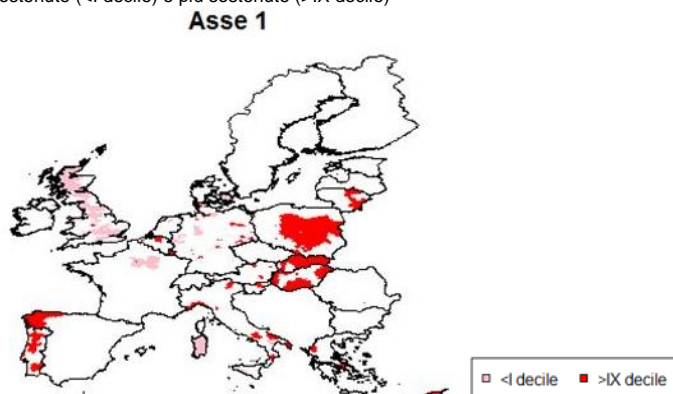
In figura 6, invece, sono mappate le regioni che presentano i valori più estremi in termini di sostegno proveniente dagli assi del secondo pilastro della Pac. L'allocazione territoriale di queste regioni appare molto diversa. Le regioni maggiormente sostenute dall'asse 1 ricadono quasi esclusivamente in Europa orientale (Polonia, Slovacchia, Ungheria e Cipro), con l'unica eccezione di alcune regioni ubicate lungo le coste atlantiche di Portogallo e Spagna. Al contrario, l'intensità della spesa dell'asse 2 risulta coerentemente maggiore nelle regioni ad elevato grado di ruralità (Scandinavia, Irlanda, territori alpini). Da ultimo, l'intensità della spesa per l'asse 3 mostra una distribuzione territoriale più sparsa, nonostante la presenza di un nitido divario Nord-Est / Sud-Ovest. Rispetto ai tre assi dello sviluppo rurale, infine, è proprio il terzo a presentare una maggiore concentrazione territoriale: le regioni che ricadono al di sopra del nono decile, infatti, rappresentano appena il 4,1% della Sau totale europea.

Figura 5 - Intensità della spesa primo pilastro per ettaro di Sau: regioni meno sostenute (<I decile) e più sostenute (>IX decile)

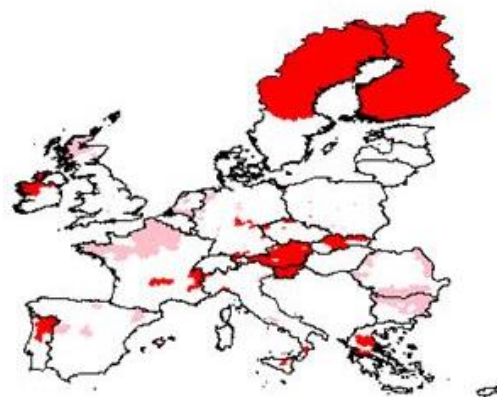


Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea

Figura 6 - Intensità della spesa secondo pilastro per ettaro di Sau: regioni meno sostenute (<I decile) e più sostenute (>IX decile)



Asse 2



Asse 3



■ <I decile ■ >IX decile

Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea

Conclusioni

L'analisi condotta conferma la distribuzione eterogenea che caratterizza l'intensità del sostegno Pac a livello comunitario, qualora si considerino le singole misure che compongono tale politica. In Europa, la Pac si configura come una politica territoriale di tipo multiforme. Tale caratteristica si giustifica (almeno in parte) con i diversi obiettivi di fondo che caratterizzano i singoli interventi della Pac.

In sostanza, l'ulteriore disaggregazione della spesa Pac in singole tipologie d'intervento suggerisce un'articolazione territoriale ancora più ricca e complessa. L'analisi delle regioni nelle quali l'intensità del sostegno è massima, oppure minima per singola categoria di spesa dimostra, infatti, come le regioni più periferiche del continente (benché in molti casi fortemente rurali ed agricole) tendano ad essere scarsamente sostenute dalla Pac. Più in generale, sembra apparire confermata l'idea che gli squilibri territoriali che caratterizzano, a livello comunitario, la principale politica dell'Unione siano in realtà dovuti al fatto che la Pac, lungi dal poter essere considerata una politica unitaria, risulta piuttosto la combinazione di un insieme eterogeneo di misure differenziate le quali spesso agiscono come sostituti, almeno al livello locale.

Note

¹ Questo studio è parte del progetto di ricerca *wwwforEurope*, finanziato dal 7° Programma Quadro della Comunità Europea (FP7/2007-2013 - *grant agreement* n° 290647). Per maggiori approfondimenti si veda anche Camaioni et al. (2014).

² Si è consapevoli del fatto che la scelta dell'intervallo temporale, all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, potrebbe generare alcuni effetti distorsivi sui risultati ottenuti. Tali distorsioni sarebbero riconducibili essenzialmente alla diversa capacità/tempestività di spesa dei singoli Stati e/o delle singole regioni. Tuttavia, questi effetti (comunque limitati al solo secondo pilastro) non sono tali da invalidare l'intera analisi.

³ La scelta di tale livello di disaggregazione territoriale ha posto non pochi problemi in fase di elaborazione dei dati. Nel periodo in esame, infatti, è avvenuto il passaggio dalla classificazione Nuts 2003 a quella Nuts 2006, con la conseguente variazione di

molti confini regionali. Si è dunque provveduto a riallocare alcuni valori di spesa rispetto alle nuove regioni Nuts 3, adottando alcune ipotesi semplificatrici.

⁴ I *missing values* per i dati di Sau e Ula delle regioni tedesche, inglesi e austriache sono stati sostituiti utilizzando i dati del 2005, 2003 e 2000, laddove disponibili. In mancanza di tali dati, sono stati utilizzati gli analoghi dati regionali e/o nazionali, riparametrati secondo la metodologia proposta da Shucksmith *et al.* (2005).

⁵ Benché spesso le aree urbane ospitino la sede amministrativa di molte aziende agricole di dimensioni maggiori (sede effettivamente utilizzata dalle autorità di pagamento nell'erogazione dei fondi), l'esclusione di queste 30 regioni Nuts 3 non ha un impatto significativo sui risultati dell'analisi: tali regioni, infatti, pesano per meno dello 0,4% nel totale delle spese Pac erogate.

⁶ I dati si riferiscono al totale dei valori osservati nei 5 anni considerati.

⁷ L'asse 1 riguarda la "competitività del settore agricolo e forestale", l'asse 2 la "gestione dell'ambiente e del territorio", l'asse 3 la "promozione della qualità della vita nelle aree rurali attraverso la diversificazione economica". Ad essi, si aggiunge l'iniziativa Leader (finanziamento di programmi di sviluppo locale), qui non considerata. Nel periodo di programmazione 2007-2013, il 33% dei fondi Feasr è stato destinato all'asse 1; il 46% all'asse 2 e solo il 13% all'asse 3.

Riferimenti bibliografici

- Camaioni B., Esposti R., Lobianco A., Pagliacci F. and Sotte F. (2013), How rural is the EU Rdp? An analysis through spatial fund allocation. *Bae Bio-based and Applied Economics* 2(3): 277-300.
- Camaioni B., Esposti R., Pagliacci F. and Sotte F. (2014), How much rural is the Cap? Working Paper N.51, Wifo – Wien, http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no051_MS105.pdf
- Copus A. K. (2010), A Review of Planned and Actual Rural Development Expenditure in the EU 2007-2013. Deliverables D4.1, 4.2, 5.1, and 5.2, RuDI, Assessing the impact of rural development policies (incl. Leader), EU Framework 7 Programme Project no. 213034.
- Crescenzi R., De Filippis F. and 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.
- Shucksmith M., Thomson K. and Roberts D. (eds.) (2005), *The Cap and the Regions: Territorial Impact of Common Agricultural Policy*. Cab International, Wallingford.
- Sotte F. (2011), Tra preventivi ex-ante e pagamenti ex-post, quanto spende l'UE per la Pac? *Agrireunionieuropea*, anno 7, n. 25, giugno 2011

Il recepimento in Italia della politica di coesione dell'UE 2014-2020

Aurelio Bruzzo

Introduzione

Anche in Italia la strategia di impiego dei fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020 è stata definita mediante il documento denominato "Accordo di partenariato" (AP). Tale documento costituisce il frutto di un lungo percorso di preparazione e di discussione tra vari soggetti istituzionali, chiamati a contribuire in base al principio comunitario della *partnership*: le Amministrazioni centrali (Ministeri), le Regioni, il Partenariato istituzionale (Anci e Upi), nonché il Partenariato economico e sociale (Associazioni e Organizzazioni di categoria).

La bozza di testo di AP che è stata definita intorno alla metà dello scorso mese di aprile in sede di Conferenza Unificata Stato Autonomie locali, contiene l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici su cui si concentrano le risorse e gli interventi previsti nel corso del prossimo settennio; in base a tale testo – una volta approvato in via definitiva da parte della Commissione europea – si darà avvio ad un nuovo ciclo di investimenti pubblici finalizzati allo sviluppo e al riequilibrio del nostro Paese. L'Italia, infatti, nel nuovo periodo di programmazione della politica di coesione che ad essere precisi sarebbe ormai iniziato, beneficerà nel complesso di oltre 32 miliardi di euro di contributi europei, di

cui circa 22 mld. per le Regioni meno sviluppate¹ e 7,5 mld. per le Regioni più sviluppate del Centro Nord², oltre a 1 mld. per le Regioni definite in transizione³; a questi Fondi andranno poi ad aggiungersi le quote nazionali e regionali di cofinanziamento, nonché oltre 50 miliardi del Fondo di sviluppo e coesione (ex Fondo Aree Sotto-utilizzate-Fas).

Per questo motivo, nel presente lavoro si illustra – avvalendoci soprattutto della documentazione ufficiale⁴ – la procedura e il contenuto dell'AP tra il governo italiano e la Commissione europea, quale fondamentale fase propedeutica, dal punto di vista logico-temporale, ad un adeguato recepimento della prossima politica di coesione dell'UE da parte delle competenti Amministrazioni italiane.

Che cos'è l'Accordo di Partenariato di cui alla politica di coesione

Come previsto dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio⁵ recante disposizioni comuni per i Fondi strutturali di cui al Quadro Strategico Comune (Qsc)⁶, l'Accordo di Partenariato (AP) è un documento in cui si devono stabilire la strategia e le priorità d'intervento di ogni Stato membro, nonché le modalità d'impiego dei fondi attribuiti con la finalità di perseguire l'attuale strategia dell'UE, Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il documento che deve essere ottenuto come risultato di un partenariato multilivello (istituzionale, economico, sociale e della società civile), viene approvato dalla Commissione in seguito ad un percorso di valutazione e dialogo con lo Stato interessato: una volta approvato, l'Accordo fissa gli "impegni" tra le parti, tanto che esso viene denominato anche con il termine più categorico ed esplicito di "contratto".

Facendo riferimento agli obiettivi di Europa 2020, all'annuale Programma nazionale di riforma e alle corrispondenti Raccomandazioni specifiche per ciascun Paese⁷, l'AP deve dunque contenere la definizione dell'approccio strategico territoriale, da sostenere con tutti i fondi del Qsc, nonché gli obiettivi fissati da ogni Paese, misurabili attraverso appositi indicatori concordati. Inoltre, il documento deve individuare gli investimenti strategici e la serie di condizionalità *ex ante* non ancora soddisfatte (a livello sia nazionale che regionale), con l'indicazione del calendario delle azioni che si devono conseguentemente intraprendere. Se necessario, l'AP può contenere anche le misure volte a rafforzare la capacità amministrativa delle autorità coinvolte ed eventualmente anche degli organismi intermedi e dei beneficiari.

Tra gli impegni sottoscritti nell'AP c'è ovviamente anche quello di riferire annualmente sui progressi conseguiti nella sua attuazione attraverso relazioni annuali sulla politica di coesione, su quella di sviluppo rurale e tramite ulteriori eventuali rapporti elaborati su temi di questa natura.

Infine, l'AP va inteso come un documento "dinamico", nel senso che – per rispondere a nuovi problemi economici che un Paese dovesse trovarsi ad affrontare – i Fondi del Qsc posso essere riorientati, attraverso un graduale processo che parta dalle modifiche dell'AP e dei programmi operativi ad esso conseguenti.

Il percorso italiano di preparazione dell'Accordo di Partenariato

Il percorso di preparazione da parte dell'Italia dell'Accordo finalizzato all'ottenimento dei fondi strutturali europei per il settennio 2014-2020 è stato particolarmente lungo, partecipato ed ora – alla luce delle modifiche più volte richieste dalla Commissione – anche tribolato. Esso ha preso le mosse con la presentazione al Consiglio dei Ministri nel dicembre 2012, da parte dell'allora Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca, del documento intitolato "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020". Questo documento – tenendo conto del "Position Paper" dei servizi della Commissione sulla preparazione in Italia dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi per il periodo 2014-2020" (diffuso nel mese precedente) –

contiene, da un lato, sette novità di carattere metodologico⁸ e, dall'altro, alcune importanti indicazioni sui futuri programmi operativi; in particolare, individua tre opzioni strategiche sulle quali orientare l'impiego dei fondi: i) Mezzogiorno; ii) Città e aree urbane; iii) Aree interne⁹.

In base al percorso tracciato, anche grazie alle osservazioni formulate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, sono stati istituiti quattro Tavoli tecnici di confronto partenariale – uno per ciascuna delle quattro missioni individuate dal citato documento¹⁰ – che, a partire dal febbraio 2013, hanno lavorato alla definizione dei contenuti dell'Accordo. Questi gruppi di lavoro hanno trattato, coerentemente con le proprie finalità, gli undici Obiettivi tematici (OT) indicati in quella che all'epoca era la proposta di Regolamento comune sui Fondi strutturali volti alla realizzazione della strategia Europa 2020. Parallelamente, sono stati organizzati tre Comitati per le opzioni strategiche individuate dal documento menzionato all'inizio, nonché un gruppo tecnico – denominato “Regole e questioni orizzontali” – con compiti di analisi tecnica degli aspetti connessi alla gestione operativa dei Fondi strutturali.

Sulla base di tutto questo ampio e approfondito lavoro preparatorio, nell'aprile 2013 è stata inviata alla Commissione europea una versione preliminare di alcune sezioni dell'AP. Negli incontri tenutisi nello stesso mese la Commissione ha però segnalato numerose criticità, chiedendo di intervenire con delle modifiche. Nel successivo mese di dicembre è stata quindi inviata alla Commissione europea una nuova bozza dell'Accordo, su cui la Commissione ha formulato ulteriori rilievi, per cui nell'aprile 2014 è stata presa in esame la nuova versione sulla quale il Governo ha chiesto l'intesa da parte dei vari soggetti coinvolti nella *partnership*, per poter nuovamente trasmettere l'AP alla Commissione entro la scadenza prevista (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2014).

Sulla base dei contenuti fissati nell'AP si prevede che verranno successivamente implementati i Programmi operativi per l'utilizzo strategico a livello regionale (Por) dei singoli Fondi¹¹, tenendo ovviamente conto anche delle indicazioni contenute nei rispettivi Regolamenti.

La strategia prevista dall'Accordo di Partenariato dell'Italia

Poiché il documento valorizza tutti gli OT previsti dall'art. 9 della proposta di Regolamento generale sui Fondi strutturali ex Qsc, per ogni obiettivo tematico – coerentemente con le innovazioni di metodo previste per la nuova programmazione 2014-2020 – sono stati individuati i principali risultati attesi, supportati dai diversi Fondi, nonché le azioni da realizzare per raggiungerli.

Circa le priorità tracciate, nell'AP ci si focalizza sull'elaborazione di una politica di sviluppo territoriale, la cui l'agenda per il periodo 2014-2020 si articola lungo le seguenti linee:

- un'azione sistemica a favore del Mezzogiorno, con l'obiettivo di superare i due deficit in materia di cittadinanza e di attività produttiva privata attraverso alcuni indirizzi meglio definiti rispetto a quelli del passato;
- un'agenda urbana ovvero una strategia comune di livello nazionale;
- una strategia per le aree interne che punta a sollecitare i territori periferici in declino demografico;
- la programmazione operativa per la Cooperazione territoriale che mira invece a promuovere nelle aree di confine (interregionale e internazionale) la condivisione di metodi e modelli unitari e innovativi nella gestione ottimale dei servizi e dell'azione pubblica in generale.

Inoltre, il tema del miglioramento della capacità amministrativa, elemento questo su cui insistono particolarmente le raccomandazioni della Commissione e sul quale si tornerà più ampiamente in un prossimo paragrafo, viene affrontato invece in modo trasversale con l'obiettivo di prevedere per ogni priorità tematica specifici interventi di *capacity building*, funzionali al buon esito dell'intera strategia.

Poiché ovviamente anche l'Italia punta a considerare come prioritario il perseguimento degli obiettivi fissati per la strategia Europa 2020, da questo punto di vista le linee strategiche su cui si ritiene di soffermare la nostra attenzione sono quelle delle aree urbane e delle aree interne, anche perché esse di fatto coinvolgono anche l'obiettivo del Mezzogiorno.

Gli ambiti di intervento prioritari dell'Agenda urbana sono i seguenti: i) ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città; ii) pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati; iii) aumento della capacità delle città di potenziare pregiati segmenti locali di filiere produttive globali¹². Relativamente alle aree interne¹³, invece, la strategia si pone l'obiettivo globale di migliorare le negative tendenze demografiche in esse prevalenti mediante la riduzione dell'emigrazione da questi territori, l'attrazione di nuovi residenti, la ripresa delle nascite, nonché la modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani. Il relativo intervento all'inizio riguarderà un numero limitato di aree, ma variabile per regione, potrà contare su un presidio nazionale e sarà attuato da diversi livelli di governo in forte coordinamento tra loro. Inoltre, vedrà sempre due linee di azione tra loro convergenti: una diretta a promuovere lo sviluppo attraverso progetti finanziati dai diversi fondi europei disponibili, l'altra diretta ad assicurare a queste stesse aree livelli adeguati di cittadinanza in alcuni settori di servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità), soprattutto attraverso un ribilanciamento delle decisioni di politica ordinaria.

Infine, sono previsti tempi certi di esecuzione, nonché uno stretto e, nel contempo, aperto monitoraggio degli interventi.

Gli stanziamenti per obiettivo tematico e fondo strutturale

Per quanto riguarda l'articolazione delle risorse finanziarie dell'UE risultanti complessivamente disponibili per l'Italia nel periodo 2014-2020, tenendo anche conto degli altri stanziamenti del bilancio comunitario – come il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e la Cooperazione territoriale¹⁴ – cui sono affidate finalità simili o attigue a quelle dei Fondi strutturali, risulta che, nel complesso, tali risorse messe a disposizione del nostro Paese ammontano a 43,3 miliardi di euro, di cui però la componente nettamente prevalente – pari a quasi il 72% del totale – è costituita da Fesr e Fse (Tabella 1).

Entrando maggiormente nel merito, si deve constatare che l'analoga ripartizione dei soli Fondi strutturali e del Feasr segue di fatto gli obiettivi tematici dettati dalle disposizioni comuni (Tabella 2), con concentrazioni differenziate però per categoria di regione (Tabella 3).

Sia il Fesr che il Feasr privilegiano in misura considerevole l'OT 3, anche se la quota del primo dei due fondi sarà destinata soprattutto al finanziamento degli investimenti che dovrebbero essere effettuati dalle Pmi, mentre quella del secondo fondo sarà ovviamente destinata in prevalenza al sostegno e allo sviluppo del settore agricolo. Particolarmente rilevante appare l'impiego di una quota di quest'ultimo fondo a favore dell'adattamento al cambiamento climatico e alla prevenzione e gestione dei rischi, in considerazione dello stretto legame esistente tra l'attività produttiva svolta nel settore agricolo e le condizioni climatiche.

Tabella 1 - Fondi comunitari disponibili per l'Italia nel periodo 2014-2020 (valori assoluti in milioni di euro, a prezzi correnti inclusa indicizzazione)

Fondi	Importi in val. ass.	Incid. %
Fondi strutturali (Fesr e Fse)	31.131,0	71,80
Cooperazione territoriale	1.137,0	2,62
Feasr	10.430,0	24,06
Regioni più indigenti	659,0	1,52
Totale	43.357,0	100,00

Fonte: Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la Coesione Territoriale (2013)

Il Fesr, poi, dedica quote alquanto elevate del totale delle risorse anche agli OT 1 e 4, vale a dire ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, da un lato, e transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, dall'altro, anche se questo obiettivo è in qualche misura connesso con l'OT 6, cioè la tutela dell'ambiente intesa in senso lato.

D'altra parte, il Fse è pressoché interamente impiegato per il conseguimento degli OT 8, 9 e 10, inerenti i tradizionali campi d'intervento di questo fondo, vale a dire l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, la loro istruzione e formazione, nonché l'inclusione sociale e la lotta alla povertà.

Tabella 2 - Distribuzione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo (valori assoluti in milioni di euro, a prezzi correnti inclusa indicizzazione)

Obiettivo tematico	Fsr	Fse	Feasr	Totale
Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (OT1)	3.191,0	0,0	500,0	3.691,0
Accesso alle tecnologie dell'informazione (OT2)	1.813,0	0,0	140,0	1.953,0
Competitività Pmi, settore agricolo e pesca e acquacoltura (OT3)	4.838,0	0,0	4.420,0	9.258,0
Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT4)	3.123,0	0,0	1.200,0	4.323,0
Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi (OT5)	847,1	0,0	1.850,0	2.697,1
Tutela dell'ambiente (OT6)	2.763,0	0,0	980,0	3.743,0
Trasporto sostenibile (OT7)	1.696,0	0,0	0,0	1.696,0
Occupazione sostenibile e mobilità lavoratori (OT8)	201,8	3.859,0	300,7	4.361,5
Inclusione sociale, lotta alla povertà e alle discriminazioni (OT9)	1.064,0	2.092,0	300,7	3.456,7
Istruzione, formazione, apprendimento permanente (OT10)	807,4	3.205,0	134,0	4.146,4
Pubblica amministrazione efficiente (OT11)	210,3	376,0	349,3	935,6
Assistenza tecnica	677,0	368,0	255,0	1.300,0
Totale	21.231,6	9.900,0	10.429,7	41.561,3

Fonte: Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la Coesione Territoriale (2013)

Se poi si esamina la distribuzione di queste stesse risorse oltre che per obiettivi tematici anche per categorie di regioni (Tabella 3), tende ad emergere una netta concentrazione di risorse a favore delle regioni meno sviluppate (che – come si è già sottolineato – sono tutte regioni dell'Italia meridionale), coerentemente del resto non solo con la finalità perseguita dalla Politica di coesione dell'UE di ridurre gli squilibri interregionali presenti all'interno degli Stati membri, ma anche con la strategia delineata nell'AP, cui in precedenza si è fatto cenno.

In particolare, per l'Obiettivo tematico 3 – competitività delle Pmi – alle regioni meno sviluppate vengono assegnati più di 3.650 milioni di euro, ovvero la somma più elevata, in considerazione della risaputa arretratezza lamentata da gran parte delle attività produttive localizzate in tali regioni, anche a causa delle tuttora notevoli carenze infrastrutturali e di servizio che esse devono sostenere. Cifre rilevanti sono stanziati anche per la promozione dell'occupazione sostenibile e gli incentivi all'impiego, soprattutto in considerazione del forte aumento del tasso di disoccupazione che si è registrato in questi ultimi anni a causa della chiusura di quelle aziende che non sono riuscite a fronteggiare la grave crisi internazionale oppure l'altrettanto forte contrazione della domanda interna sia per beni di consumo che per beni d'investimento.

Elevati investimenti, infine, riguardano la promozione del patrimonio culturale e il turismo (più di 2.420 milioni di euro alle regioni meno sviluppate), che rappresentano attività produttive verso le quali molte regioni italiane manifestano un'evidente inclinazione, grazie all'ampia disponibilità sia di opere d'arte che di bellezze naturali.

D'altro canto, gli stanziamenti più consistenti destinati alle regioni più sviluppate del resto del Paese – pari nel loro complesso a oltre 2.700 milioni di euro – riguardano le varie iniziative da realizzare a favore del fattore lavoro, soprattutto per riallocarlo settorialmente dopo averlo sottoposto ad un'adeguata attività di riqualificazione, grazie alla quale far fronte al progresso tecnico e all'innovazione tecnologica introdotti sia nei processi produttivi che nel sistema organizzativo adottati dalle imprese extra-agricole.

Tabella 3 - Distribuzione dei fondi strutturali per obiettivi tematici e tipo di regioni 2014-2020 (valori assoluti in milioni di euro correnti)

Obiettivo tematico	Regioni meno sviluppate	Regioni in transizione	Regioni più sviluppate	Totale	Inc. %
Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (OT1)	1.995	135	1.061	3.191	10,25
Accesso alle tecnologie dell'informazione (OT2)	1.413	72	327	1.812	5,82
Competitività Pmi, settore agricolo e pesca e acquacoltura (OT3)	3.658	254	926	4.838	15,54
Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT4)	2.175	143	805	3.123	10,03
Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi (OT5)	682	34	132	848	2,72
Tutela dell'ambiente (OT6)	2.422	93	248	2.763	8,88
Trasporto sostenibile (OT7)	1.696	0	0	1.696	5,45
Occupazione sostenibile e mobilità lavoratori (OT8)	2.416	186	1.458	4.060	13,04
Inclusione sociale, lotta alla povertà e alle discriminazioni (OT9)	2.226	130	799	3.155	10,14
Istruzione, formazione, apprendimento permanente (OT10)	2.488	215	1.309	4.012	12,89
Pubblica amministrazione efficiente (OT11)	334	43	209	586	1,88
Assistenza tecnica	704	46	295	1.045	3,36
Totale	22.209	1.351	7.569	31.129	100,00

Fonte: Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la Coesione Territoriale (2013)

Valutazioni critiche circa la passata attuazione e prospettive per il prossimo periodo

Come si è già accennato nel precedente paragrafo, nell'AP si sono considerate anche le questioni – tra loro strettamente connesse – del monitoraggio dell'attuazione e della capacità di spesa dei Fondi UE finora dimostrata dalle Amministrazioni pubbliche italiane, per la quale purtroppo da tempo è risaputo che esse non risultano particolarmente brillanti, anche rispetto alle omologhe degli altri Paesi dell'Europa meridionale, che ovviamente sono sottoposte alla medesima normativa e alle medesime procedure burocratico-amministrative.

Inoltre, si notano comportamenti diversi, in termini di capacità amministrativa nell'attuazione e controllo dell'impiego dei Fondi, in particolare per ciò che riguarda l'inadeguata pianificazione, selezione, monitoraggio, valutazione e controllo dei progetti, così come per la lenta attuazione dei Programmi, anche a livello regionale: infatti, esistono livelli estremamente diversificati tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno d'Italia, con una qualche differenziazione anche all'interno di quest'ultimo (Bruzzo, 2014). Di tutto ciò non si poteva non tener conto nell'elaborazione di un quadro strategico che deve necessariamente basarsi anche sulle specificità territoriali.

Un'esperienza fondamentale in tal senso è derivata dal Piano di Azione Coesione adottato a partire dalla seconda metà del precedente periodo 2007-2013 e dalla connessa sperimentazione di *task force* operative, inviate – in raccordo con le autorità nazionali ed europee – a supporto delle Regioni Convergenza, per affrontare nel modo più appropriato le difficoltà da loro riscontrate nell'attuazione dei Programmi¹⁵.

In prospettiva sarà necessario investire, in particolare, nella capacità di programmazione strategica, che dovrà essere basata su obiettivi definiti con maggior precisione e corroborati da espliciti indicatori e *target*, nonché da chiare e circostanziate azioni per poterli conseguire, perché sono proprio questi i principali – ma non gli unici – fattori che portano al modesto livello di spesa, soprattutto nel caso di molte Regioni meridionali.

Si prevede quindi di procedere all'istituzione, a livello nazionale, di una struttura di riferimento, l'Agenzia per la Coesione territoriale,

che si dimostri in grado di presidiare la *governance* di tutti gli organismi, esercitando funzioni sia di coordinamento che d'indirizzo strategico e, laddove necessario, anche di affiancamento nella gestione dei Programmi. Tale agenzia, prevista dalla legge 125/13, è divenuta operativa nel 2014 e quelli di seguito elencati sono gli effettivi compiti che le sono stati affidati:

- un massiccio investimento in un programma di formazione sulle sette innovazioni da adottare per quanto riguarda il metodo, nonché sulle loro implicazioni e pratica operativa;
- la definizione, per ogni amministrazione titolare di Programma, di un livello minimo di struttura e di competenze, rapportata alla natura e all'articolazione del Programma in cui essa opera e dei suoi ambiti di intervento, ed anche commisurata alle necessità derivanti dall'esercizio delle responsabilità attribuite e da mantenere nel corso dell'intero periodo di programmazione;
- l'integrazione degli strumenti ordinari di pianificazione della Pubblica Amministrazione con le strategie delineate per la gestione dei fondi, collegandole ai piani strategici e di gestione ed alla valutazione delle *performance*;
- l'utilizzo dei Nuclei di Valutazione, come strumento di valutazione diretta e/o di supporto alla definizione di linee guida per valutazioni effettuate da altri soggetti, anche a garanzia della disponibilità di meccanismi e strumenti di valutazione indipendenti dalle Autorità di Gestione;
- la possibilità di utilizzare delle risorse dell'Assistenza Tecnica, anche nel precedente ciclo di programmazione, per attività mirate di progettazione, in modo da assicurare un parco progetti cantierabili al momento dell'effettivo avvio del nuovo ciclo, vale a dire per anticipare la progettualità anche prima dell'approvazione dei nuovi Programmi;
- la predeterminazione della tempistica degli atti di gestione rilevanti, al fine di rendere l'azione della PA conoscibile e, quindi, anche prevedibile da parte dei beneficiari;
- il miglioramento della qualità, tempestività e utilizzabilità del monitoraggio che – oltre ad avere cadenza mensile – dovrà garantire la piena interoperabilità tra i livelli nazionale e regionale;
- un investimento sulla trasparenza attraverso la disponibilità dei dati sul modello di *Open Coesione* e l'attivazione di modalità di confronto stabile tra Autorità di Gestione, Commissione europea, valutatori e tutti gli altri soggetti interessati.
- la prosecuzione ed estensione del metodo di "cooperazione rafforzata", attuato con successo con le *Task force* già operanti nel ciclo di programmazione da poco concluso.

In realtà, il problema dell'insufficiente livello di efficienza gestionale e finanziaria finora fatto registrare nell'impiego dei fondi europei e da varie parti denunciato¹⁶, non è l'unico che contraddistingue la politica di coesione in Italia, giacché proprio recentemente è stato segnalato anche un livello di efficacia del tutto insoddisfacente: infatti, alcuni economisti, dopo aver sottolineato che la programmazione dei fondi strutturali, a livello europeo, nazionale e regionale, è di una complessità straordinaria e che la formula del co-finanziamento, sebbene sia ottima in linea di principio, così com'è attuata in Italia è irragionevole e deleteria, constatano che ogni anno l'Italia spende vari miliardi di euro in numerosi progetti finanziati dai fondi strutturali europei, ma non dispone della minima idea degli effetti da loro prodotti. Pertanto, essi giungono alla duplice conclusione secondo cui la programmazione per il periodo 2014-20, da poco iniziata, nella sostanza non è diversa da quella precedente, e pertanto "non pare in grado di risolvere i problemi esistenti, rischiando anch'essa di essere destinata a naufragare in un mare di retorica" (Perotti e Teoldi, 2014).

Le valutazioni qui riportate – per forza di cose in modo alquanto sommario – appaiono, da un lato, non prive di qualche fondamento, ma dall'altro anche solo parzialmente condivisibili.

Esse non sono prive di fondamento per il semplice fatto che, ad esempio, in Italia solo molto raramente si è riusciti a valutare l'effettivo impatto prodotto dall'erogazione dei fondi strutturali e ciò non solo perché in effetti consiste in un'operazione alquanto complessa, ma anche perché all'interno della Pubblica amministrazione italiana non è assolutamente diffusa la cultura della valutazione dei risultati di qualsiasi misura di politica

economica, nonostante la benemerita attività svolta dall'Associazione Italiana di Valutazione (Aiv).

Da parte sua, poi, la Commissione europea annualmente predispone delle Relazioni d'attuazione per i 27 Stati membri mediante le quali provvede a diffondere i risultati ottenuti dalla realizzazione della politica di coesione¹⁷, ma riesce a farlo solo per quei progetti per i quali le informazioni sui risultati in termini fisici e socio-economici vengono puntualmente rilevate e poi tempestivamente fornite ai suoi uffici. In effetti, la specifica regolamentazione comunitaria sulla valutazione *ex post* prevede la rilevazione dei risultati ottenuti grazie all'impiego dei fondi strutturali non solo in termini di efficienza, ma anche in termini di efficacia rispetto agli obiettivi prefissati, nonché in termini d'impatto prodotto sulle principali variabili socio-economiche. Ma tale compito spetta appunto agli Stati membri¹⁸.

Inoltre, non va trascurato di ricordare che molto spesso la mancanza di adeguate e attendibili informazioni quantitative circa i risultati ottenuti dalla politica di coesione dell'UE in alcuni suoi Stati membri, tra cui certamente anche l'Italia, non è riconducibile solo e tanto ad una mancanza di capacità operativa, quanto piuttosto ad una mancanza di volontà politica, soprattutto quando tali risultati sono insoddisfacenti, per cui la loro diffusione potrebbe nuocere in termini di riconferma o di rielezione ai responsabili politico-amministrativi.

Pertanto, in Italia è risaputo che quasi tutti i vari tipi d'intervento pubblico condotti da vari decenni nelle regioni meridionali a fini di riequilibrio fra il Centro-Nord e il Sud del Paese¹⁹ non sono finora riusciti a far uscire quest'ultimo dallo stato di profonda arretratezza economica e sociale in cui si trova tuttora, come denuncia quantomeno annualmente la Svimez²⁰.

In definitiva, a nostro avviso una delle principali cause delle gravi e indubbie problematiche che sono state di recente documentate, non è rintracciabile tanto nelle caratteristiche intrinseche della politica di coesione dell'UE, quanto nel fatto che in un Paese come l'Italia – nonostante che esso figuri tra i fondatori della Comunità europea (in quanto firmatario del Trattato di Roma del 1957) e che usufruisca di quote, più o meno consistenti, del Fesr a partire dal 1975, cioè dal primo anno di applicazione di tale fondo – la politica di coesione non è stata finora recepita in modo adeguato, cioè in modo del tutto coerente con quanto previsto dalla normativa comunitaria²¹. Del resto, il fatto che per il periodo 2014-2020 si sia arrivati alla terza versione dell'AP, perché le due precedenti non risultavano soddisfacenti per la Commissione europea, non rappresenta altro che l'ennesima conferma della presunzione appena espressa.

Note

¹ Le regioni italiane meno sviluppate sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, cioè cinque regioni meridionali che – anche in seguito alla "grande recessione" – nel corso del precedente periodo di programmazione hanno visto aumentare il loro divario rispetto a quelle del Centro-Nord, tanto che la Basilicata è rimasta a far parte di questo gruppo anziché transitare in quello delle regioni sviluppate.

² Le regioni italiane più sviluppate – come si può facilmente immaginare – sono tutte quelle centro-settentrionali (con esclusione però di Abruzzo, Molise e Sardegna), sebbene negli ultimi anni anche molte di queste abbiano perso posizioni nella graduatoria (decescente in termini di Pil pro capite) delle regioni dell'UE.

³ Le regioni italiane in transizione sono ovviamente le tre già citate: Abruzzo, Molise e Sardegna che nel settennio 2007-2013 facevano già parte delle regioni dell'ex Obiettivo 2 (Competitività regionale e occupazione).

⁴ Si veda, in particolare, Pon *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 (2013).

⁵ Il provvedimento cui ci si riferisce è costituito dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Consiglio del 17 dicembre 2013, il quale – recando disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei – definisce il quadro normativo comunitario in materia di politica di coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, ivi compresi gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento.

⁶ I Fondi che fanno capo al Qsc sono i seguenti cinque: il Fondo Sociale Europeo (Fse), il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr), il Fondo di Coesione, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (Feasr) e il Fondo Europeo per la Pesca (Fep). I primi tre costituiscono i fondi strutturali comunitari, mentre gli ultimi due, pur operando in modo coordinato con gli altri proprio grazie al Qsc, non sono considerati strumenti della politica di coesione.

⁷ La Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia, che formula anche un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014, è contenuta nel Com(2014) 413 final del 2.6.2014.

⁸ Tale documento delinea per il nuovo ciclo di programmazione le seguenti innovazioni metodologiche, sia di natura generale, sia relative a ogni singolo obiettivo tematico comunitario, che tengono conto di tutte le soluzioni tecniche ritenute più valide in materia di programmazione e progettazione: 1) risultati attesi; 2) azioni; 3) tempi previsti e "sorvegliati"; 4) trasparenza dei processi decisionali; 5) partenariato "mobilitato"; 6) valutazione d'impatto; 7) rafforzamento del "presidio" nazionale. In

particolare, da quest'ultimo punto deriva l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, avvenuta verso la fine del 2013, alla quale sono affidate funzioni soprattutto di supporto, accompagnamento e di assistenza a favore delle autorità interessate, da fornire nella gestione di procedure particolarmente complesse, nonché di monitoraggio e di controllo dell'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali.

⁹ Più avanti verrà effettuata una sommaria descrizione di queste tre opzioni strategiche.

¹⁰ I temi affrontati nei quattro tavoli tecnici sono i seguenti: "Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione"; "Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente"; "Qualità della vita e inclusione sociale"; "Istruzione, formazione e competenze".

¹¹ Coerentemente con il coordinamento derivante dal Qsc, anche i Programmi operativi relativi al Feamp e i Programmi di sviluppo rurale (Psr) verranno predisposti e attuati in riferimento ai contenuti dell'AP, il quale in tal modo dovrebbe svolgere la funzione di garantire il coordinamento delle varie azioni intraprese in ambito nazionale ma soprattutto a livello regionale, nella fase di attuazione della politica di coesione e delle altre due ad essa strettamente connesse, con la comune finalità di perseguire lo sviluppo economico e sociale.

¹² In proposito si sottolinea che sono state accolte le richieste avanzate dall'Ance e finalizzate a: (a) rafforzare il Programma dedicato alle città metropolitane (Pon Metro), quale strumento essenziale per sostenere l'implementazione della riforma istituzionale in atto; (b) riconoscere ai Comuni un chiaro ruolo gestionale nell'ambito dell'Agenda urbana; (c) garantire la rappresentanza di tutti i livelli istituzionali interessati (nazionali, regionali, locali) nel sistema di gestione e controllo che si va definendo; (d) sostenere e rafforzare il ruolo di supporto dell'Associazione.

¹³ Sono definite "interne" quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ma ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura o a seguito di secolari processi di antropizzazione. In queste aree vive circa un quarto della popolazione italiana, ma in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento del totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni.

¹⁴ Qui si esclude il Fondo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp), in quanto all'epoca del riparto delle risorse finanziarie attribuite al nostro Paese esso non disponeva ancora di un apposito regolamento per il periodo 2014-2020.

¹⁵ Nel corso del 2011 era stata avviata, d'intesa con la Commissione Europea, un'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013, denominata appunto Piano di Azione per la Coesione, il quale si attua attraverso una revisione delle scelte di investimento già compiute e attraverso fasi successive di riprogrammazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013, con lo scopo di:

- accelerare l'attuazione della programmazione di questo periodo;
- rafforzare l'efficacia degli interventi, concentrando le risorse e orientando le singole misure verso risultati misurabili;
- avviare nuove azioni, alcune delle quali di natura prototipale che, in base agli esiti, potranno essere riprese nella programmazione 2014-2020.

In altri termini l'obiettivo è di spendere i fondi disponibili e spenderli bene, per evitare che le risorse comunitarie vengano sprecate o, addirittura, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, revocate da parte dell'UE. Il Piano di Azione per la Coesione impegna quindi le Amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su poche priorità. L'intervento, definito tenendo conto degli esiti del confronto con il partenariato istituzionale ed economico-sociale, anticipa inoltre alcuni principi della programmazione 2014-2020:

- cooperazione rafforzata con la Commissione europea e supporto dei centri di competenza nazionale;
- concentrazione su tematiche di interesse strategico nazionale, declinate secondo le esigenze dei diversi contesti regionali, esplicitazione di risultati attesi in termini di qualità di vita dei cittadini con individuazione di indicatori misurabili e definizione puntuale di azioni mirate al loro raggiungimento;
- applicazione del nuovo Codice di condotta europeo sul partenariato con il coinvolgimento sostanziale, nella preparazione e nell'attuazione, delle responsabilità istituzionali rilevanti e delle organizzazioni dei soggetti (del lavoro, dell'impresa, della società civile) i cui interessi sono coinvolti dagli interventi programmati;
- trasparenza e apertura delle informazioni.

¹⁶ Cfr. anche Eurispes (2014).

¹⁷ La "Relazione strategica" delinea i progressi compiuti da ciascun paese in vista del raggiungimento degli obiettivi europei, in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020. Si veda http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm

¹⁸ La stessa relazione, infatti, incoraggia gli Stati membri a misurare i progressi realizzati in settori strategici fondamentali come la ricerca e l'innovazione, le ferrovie, l'energia, il *capacity building*, i trasporti urbani sostenibili, la creazione di posti di lavoro e la formazione.

¹⁹ Ci si riferisce, quantomeno, prima all'intervento straordinario nel Mezzogiorno condotto dalle sole Amministrazioni nazionali, poi a questo tipo d'intervento congiunto con la politica regionale comunitaria ed infine alla sola politica di coesione dell'UE.

²⁰ Si veda, da ultimo, Svimez (2013), nonché le anticipazioni dell'edizione 2014 di tale Rapporto diffuse nel corso dell'estate.

²¹ Salvo, ovviamente, le debite e non rare eccezioni!

Riferimenti bibliografici

- Bruzzo A. (2014), "La performance finanziaria delle Regioni nell'ambito della politica di coesione", *EyesReg*, vol. 4, n. 2
- Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020. Italia*, Roma, maggio
- Eurispes (2014), *Un'Italia a metà. Le occasioni perdute: fondi Ue, ancora da spendere più della metà delle risorse disponibili*, <http://www.eurispes.eu/>, 12 agosto

- Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la Coesione Territoriale (2013), *Accordo di Partenariato per il ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020*, Roma, dicembre
- Perotti R., Teoldi F. (2014), "Il disastro dei fondi strutturali europei", *Lavoce.info*, luglio
- Pon Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013 (2013), "Verso l'Accordo di Partenariato 2014-2020: metodologia, percorso e obiettivi", *Una PA per la crescita*, n. 2
- Svimez (2013), Rapporto 2013 sull'economia del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna

I nuovi pagamenti diretti in Italia. Una valutazione degli effetti redistributivi delle scelte nazionali

Fabio Pierangeli



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Introduzione¹

La conclusione del negoziato comunitario, terminato a dicembre 2013 con l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e della riforma della Politica agricola comune (Pac), ha dato formalmente avvio al confronto tra istituzioni e parti sociali all'interno degli Stati membri, al fine di declinare a livello nazionale le opzioni delegate ai singoli paesi, con l'obbligo di notificare le scelte definitive entro il 1 agosto di quest'anno. La nuova Pac, per la prima volta nella sua storia, lascia agli Stati membri aspetti rilevanti da definire anche relativamente al primo pilastro ed in particolare al regime dei pagamenti diretti. Le numerose opzioni demandate agli Stati membri dal nuovo regolamento di base sui pagamenti diretti² rappresentano un margine ampio di flessibilità, con ricadute di portata significativa a livello aziendale, settoriale e territoriale.

Il negoziato tra istituzioni e parti sociali in Italia è durato formalmente sette mesi ed è proceduto sia a livello politico che tecnico³. Il confronto ha visto diverse questioni particolarmente dibattute e di difficile sintesi. Ne è derivata una relazione tecnica ("La nuova Pac: le scelte nazionali – Regolamento (UE) n. 1307/2013") contenente rilevanti scelte nazionali. Tra marzo e maggio 2014, questo documento ha visto tre principali modifiche, fino a conseguire l'accordo politico tra Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Mipaaf), Regioni e Province autonome il 27 maggio e, successivamente, il parere favorevole - subordinato ad alcuni emendamenti condivisi dalle parti - del Comitato permanente di coordinamento in materia di agricoltura il 5 giugno. Tuttavia, il 12 giugno la Conferenza Stato-Regioni⁴ ha registrato la mancata intesa all'unanimità per l'opposizione della Regione Veneto. A questo punto la normativa prevede che "quando un'intesa, espressamente prevista dalla legge [come in materia di agricoltura], non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata" (articolo 3 decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281).

Per l'approvazione definitiva del documento (nella versione del 27 maggio, su cui era stato raggiunto l'accordo politico) è stata, allora, necessaria l'approvazione del Consiglio dei Ministri, avvenuta lo scorso 31 luglio. Si è potuto così procedere alla notifica delle scelte nazionali alla Commissione Europea, entro il termine previsto del 1 agosto 2014. Le scelte nazionali entreranno in vigore dal 1 gennaio 2015.

Il presente contributo descrive succintamente le scelte strategiche e gli aspetti maggiormente dibattuti nel negoziato nazionale; successivamente, si focalizza su una analisi della riforma, con particolare riferimento agli effetti della convergenza interna del

valore dei diritti all'aiuto e del pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (*greening*); in questa analisi l'attenzione viene focalizzata sull'impatto macro, ossia sullo spostamento di risorse tra contesti territoriali, e sull'impatto micro, ossia andando ad osservare la variazione nella distribuzione tra beneficiari dei pagamenti diretti.

Evoluzione del negoziato nazionale: scelte strategiche e principali elementi di contrapposizione

Il negoziato ha evidenziato alcuni fattori strategici nelle decisioni nazionali e significativi elementi di contrapposizione. Da un lato, le scelte strategiche alla base del negoziato sono legate alla regionalizzazione, ossia alla definizione del contesto territoriale entro cui applicare il regime di pagamento di base e il relativo processo di convergenza dei diritti all'aiuto, e alla ammissibilità di tutte le superfici agricole. Questi fattori hanno orientato e influenzato l'intero negoziato, rappresentandone la "piattaforma" su cui innestare le successive decisioni. Dall'altro lato, l'entità degli aspetti controversi era tale da mantenere tutto l'impianto in equilibrio in virtù del principio "*nothing is agreed until everything is agreed*" (Pupo d'Andrea, 2014a)⁵. Gli aspetti più controversi hanno riguardato: la definizione di agricoltore attivo, la percentuale di massimale nazionale da fissare per il sostegno accoppiato e l'individuazione dei settori cui destinare tali interventi.

In merito alla regionalizzazione, agli Stati membri era data facoltà di applicare il regime di pagamento di base, definendo il contesto territoriale entro cui applicarlo; la scelta dell'Italia è stata l'identificazione di un'unica regione, corrispondente all'intero territorio nazionale. Tale decisione non è mai stata messa formalmente in discussione durante il negoziato. L'Italia come "regione unica" presenta notevoli punti di forza: fissa condizioni omogenee per tutte le aziende, rappresenta una forma di semplificazione per le amministrazioni, determina effetti della convergenza interna mediamente più ampi rispetto a contesti territoriali più limitati od omogenei (rispetto cioè ad una regionalizzazione basata su regioni amministrative o su regioni simili per caratteristiche agronomiche e socio-economiche) ma più attenuati rispetto ad un *flat rate*, ossia un pagamento uniforme ad ettaro. Strettamente collegata alla scelta della "regione unica" è la decisione di considerare ammissibile a domanda tutta la superficie agricola nazionale. Si tratta di una scelta importante per almeno due ragioni: nella fase attuale di implementazione della riforma, ammette produzioni oggi escluse dai pagamenti diretti; nell'ottica di successive riforme - verosimilmente basate su valori ad ettaro - consente all'Italia di presentarsi ai futuri negoziati con una dotazione di superficie ammissibile più consistente dell'attuale. Ad ogni modo, allo scopo di disincentivare attività di speculazione su terreni marginali, si è ritenuto opportuno applicare una riduzione dell'80% alle superfici costituite da pascoli permanenti, situati ad altitudini superiori a 600 metri, e da pascoli magri, situati a qualsiasi altitudine⁶.

Sul fronte degli aspetti più controversi, la definizione di agricoltore in attività è stato un elemento molto dibattuto per le diverse sensibilità rappresentate dalle organizzazioni professionali e per le innumerevoli condizioni in cui l'attività agricola viene praticata in Italia. La definizione di agricoltore in attività è in grado di limitare o di ampliare la platea dei beneficiari. La quadratura è stata raggiunta su una combinazione di criteri. Innanzitutto, è stata ampliata la *negative list* prevista nel regolamento di base specificando altri soggetti che non saranno ammessi ai pagamenti diretti⁷. Sono considerati agricoltori in attività i soggetti iscritti all'Inps come coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri; i soggetti in possesso della partita Iva attiva in campo agricolo e della dichiarazione annuale Iva relativa all'anno precedente, a partire dal 2016 (specifiche deroghe sono previste per le zone svantaggiate e/o di montagna)⁸. Infine, le aziende con superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione dovranno svolgere su tali superfici almeno una attività agricola minima prevista dallo Stato membro. Ad ogni modo, tutti i soggetti sono considerati agricoltori in attività se hanno percepito, nell'anno precedente, pagamenti diretti per un massimo

di 5.000 euro, nel caso di aziende le cui superfici agricole sono prevalentemente ubicate nelle zone svantaggiate o di montagna, ovvero di 1.250 euro negli altri casi.

La percentuale di risorse finanziarie per il sostegno accoppiato e l'identificazione dei settori cui destinare tali interventi rappresenta forse la questione maggiormente controversa e dibattuta. Si sono succedute, infatti, tre proposte che si distinguono tra loro per l'entità del *plafond* destinato alla misura nel suo complesso e per i settori beneficiari. Nella prima proposta era previsto il massimo delle risorse destinabili al sostegno accoppiato - ossia pari al 15% del massimale nazionale, circa 570 milioni di euro l'anno tra il 2015 e il 2019 - concentrate in un numero limitato di misure, tra le quali, per il piano proteico, sarebbe stato riservato oltre il 26% della dotazione. A seguito delle attività di concertazione, la dotazione per il sostegno accoppiato è stata, dapprima ridotta al 10%, pari a circa 380 milioni di euro l'anno, e poi aumentata all'11% per un importo medio annuo di quasi 420 milioni di euro tra il 2015 e il 2019 (Tabella 1).

Tabella 1 - Evoluzione del negoziato nazionale sul sostegno accoppiato: dotazione e settori interessati (valori percentuali)

	Proposta 29/04/2014	Proposta 08/05/2014	Accordo 27/05/2014
	15%	10%	11%
Settori \ <i>plafond</i> sostegno accoppiato e importo medio annuo 2015-2019 (milioni di euro)	570,26	380,17	418,19
zootecnia da latte	16,20	19,20	17,50
zootecnia da latte in montagna	1,80	1,80	2,30
zootecnia da carne: vacca nutrice	8,50	10,40	9,50
zootecnia da carne: macellazione	15,00	15,50	15,60
ovini		2,40	2,21
ovini - igp	0,90	1,20	1,29
bufalini		1,00	0,96
Totale Zootecnica	42,40	51,50	49,36
soia	5,60		2,30
frumento duro			13,95
oleoproteaginose (regioni centro Italia)	7,90	6,80	3,30
proteaginose (regioni sud Italia)	13,70	13,80	2,75
barbabietola	3,70	4,40	4,01
riso	6,50	5,80	5,30
pomodoro da industria	1,90	2,90	2,63
Totale Seminativi	39,30	33,70	34,24
olivicoltura: premio base	16,00	11,30	10,30
olivicoltura: premio aggiuntivo	2,30	3,40	3,10
olio di qualità			3,00
Totale Colture Permanenti	18,30	14,70	16,40
Totale Generale	100,00	99,90	100,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati Mipaaf (2014)

Ne è emerso un risultato con luci e ombre. Si conferma il sostegno a settori nei quali il paese è deficitario: zootecnia, da latte e da carne, e proteine vegetali, ossia produzioni con minor fabbisogno di *input* chimici, rispettose dell'ambiente e di ausilio alla zootecnia; infatti, resta in vita - ma con risorse ridotte rispetto alla proposta iniziale - un piano proteico nazionale, disegnato sulle caratteristiche agronomiche per macroaree (Nord, Centro e Sud), e si consolida il sostegno alla zootecnia. La zootecnia beneficerà quasi del 50% della dotazione destinata al sostegno accoppiato; ai seminativi andrà oltre 1/3 di tali risorse, mentre all'olivicoltura - coltura per la quale l'Italia è l'unico paese a prevedere interventi accoppiati - andrà circa il 16%. Tuttavia, osservando l'evoluzione delle proposte, si nota una minore focalizzazione di risorse, con l'inserimento di 4 misure precedentemente non previste, a fronte di una diminuzione delle risorse per il sostegno accoppiato⁹.

Le scelte nazionali sul nuovo sistema dei pagamenti disaccoppiati

La riforma della Pac rappresenta formalmente la fine del regime di pagamento unico (Rpu), sostituito da un nuovo sistema di pagamenti diretti, articolato in componenti, e getta le basi per il superamento dell'attuale periodo di riferimento, in particolare in quei paesi che utilizzano il criterio storico nel calcolo del valore di titoli del Rpu, come nel caso dell'Italia. Infatti, è diventato sempre più difficile giustificare l'esistenza di notevoli differenze individuali nel livello del sostegno per ettaro, determinate dall'uso di

riferimenti storici risalenti a quindici anni prima (in genere risalente al 2000-2002). Ad ogni modo, il regolamento di base prevede la possibilità di continuare a tenere conto dei fattori storici nel calcolo del valore dei diritti all'aiuto, ma tale legame andrà progressivamente riducendosi nel prossimo quinquennio. Rimandando ad altri contributi per gli approfondimenti su tutte le scelte nazionali (Mipaaf, 2014; Inea, 2014; Pupo, 2014b), in quel che segue l'attenzione viene focalizzata sulla modalità del processo di convergenza, al fine di analizzare gli effetti sulla redistribuzione dei pagamenti diretti, legati in particolare al pagamento di base e al *greening*.

Il processo di convergenza incide sul calcolo del valore unitario dei diritti all'aiuto nell'ambito del pagamento di base, la cui dotazione finanziaria è determinata in modo residuale rispetto alle risorse del massimale nazionale destinate alle altre componenti (Tabella 2). Tra tutte le componenti facoltative dei pagamenti diretti, si è scelto di attivare esclusivamente il pagamento per i piccoli agricoltori e il sostegno accoppiato (11%). Pertanto, al pagamento di base, al netto anche del *greening* (30%) e del pagamento per i giovani (1%)¹⁰, viene destinato il 58% del massimale nazionale. Le dotazioni annuali per le componenti obbligatorie e per quelle facoltative attivate sono riportate nella tabella seguente.

Tabella 2 - Le dotazioni annuali delle componenti dei pagamenti diretti in Italia (milioni di euro; pr. correnti)

	Massimale pagamenti diretti	di cui pagamento base *	di cui <i>green</i>	di cui sostegno accoppiato	di cui giovani
(All. II)		58%	30%	11%	1%
2015	3.902	2.263	1.171	429	39
2016	3.851	2.233	1.155	424	39
2017	3.800	2.204	1.140	418	38
2018	3.752	2.176	1.126	413	38
2019	3.704	2.148	1.111	407	37

* La percentuale per il pagamento per i piccoli agricoltori e per la riserva nazionale è inclusa nella percentuale del regime di pagamento di base. Al netto della riserva nazionale la dotazione per il pagamento di base è pari al 56,26%.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Mipaaf (2014) e regolamento (UE) n. 1307/2013

Tenuto conto dei diversi ordinamenti colturali che caratterizzano l'agricoltura italiana, si è ritenuto opportuno garantire una differenziazione del valore dei diritti all'aiuto anche nel 2019. Pertanto, verrà messo in atto un processo di convergenza del valore dei diritti all'aiuto con la massima gradualità prevista dalla normativa comunitaria, calcolando il valore dei diritti con riferimento agli importi storici. In merito al processo di convergenza la scelta dell'Italia è ricaduta sul cosiddetto "modello irlandese"; si tratta di un metodo di calcolo, senza dubbio, più complesso degli altri previsti, che consente di mitigare gli effetti redistributivi della regionalizzazione, al fine di spalmarne gli effetti in un arco temporale relativamente più lungo. In sostanza, per ogni beneficiario verrà calcolato un valore unitario iniziale di riferimento, determinato sulla base dei pagamenti storicamente ricevuti nel 2014¹¹, e confrontato con il valore unitario nazionale nel 2019. Al più tardi per l'anno di domanda 2019, i diritti all'aiuto, aventi un valore unitario iniziale inferiore al 90% del valore unitario nazionale, beneficiano di un aumento del proprio valore unitario di almeno un terzo della differenza tra il loro valore unitario iniziale e il 90% del valore unitario nazionale 2019 ("modello irlandese"). Inoltre, entro l'anno di domanda 2019, nessun diritto all'aiuto dovrà avere un valore unitario inferiore al 60% del valore unitario nazionale nel 2019. Questo processo sarà alimentato prelevando risorse dai diritti all'aiuto con un valore unitario iniziale superiore al valore unitario nazionale e il contributo sarà proporzionale rispetto alla loro distanza: maggiore la differenza, più alto sarà la contribuzione; la diminuzione massima non potrà essere superiore al 30% del valore unitario iniziale di ciascun agricoltore. Tale processo si svolgerà secondo una gradualità uniforme nell'arco di cinque anni: dal 2015 al 2019.

Strettamente legata alla convergenza è la scelta relativa al pagamento per le pratiche di *greening*¹². Quello che interessa sottolineare è che in Italia questo pagamento verrà calcolato in proporzione al valore dei diritti all'aiuto detenuti dall'agricoltore, l'importo sarà definito quindi su base individuale.

L'analisi di impatto delle scelte nazionali

In quel che segue viene analizzato l'impatto delle scelte nazionali con particolare riferimento agli effetti del processo di convergenza interna del valore dei diritti all'aiuto sul pagamento di base e alla conseguente variazione degli importi individuali nell'ambito del pagamento per le pratiche di *greening*¹³.

In questa analisi sono utilizzati i risultati di simulazione del "Pac2020 - *Simulation tool*"¹⁴. Si tratta di uno strumento di simulazione delle scelte nazionali riferite al processo di convergenza interna nel regime di pagamento di base e al pagamento per le pratiche di *greening*, stimando il valore dei diritti all'aiuto per singolo agricoltore. Pertanto, il Pac2020 - *Simulation tool*, a livello macro, è in grado di fornire una valutazione territoriale degli effetti delle diverse opzioni delegate agli Stati membri; a livello micro, è in grado di calcolare per singola azienda l'importo di pagamento di base e pagamento *green* dal 2015 al 2019.

Le informazioni utilizzate per tali elaborazioni sono:

- dati di pagamento per Rpu e articolo 68, relativi alla campagna 2012 per singolo agricoltore¹⁵;
- dati relativi ai fascicoli aziendali attivi nel 2014 per singola azienda, in particolare la superficie agricola e i relativi usi del suolo (Agea). Rispetto a 1.196.000 beneficiari e 10,3 milioni di ettari ammessi a un pagamento nel 2012, le simulazioni tengono conto di tutti i detentori di un fascicolo aziendale aperto e attivo nel 2014 come potenziali beneficiari. In totale risultano oltre 1.800.000 aziende con una superficie ammissibile totale pari a circa 12,3 milioni di ettari¹⁶.

I principali meccanismi di cui il Pac2020 - *Simulation tool* tiene conto sono:

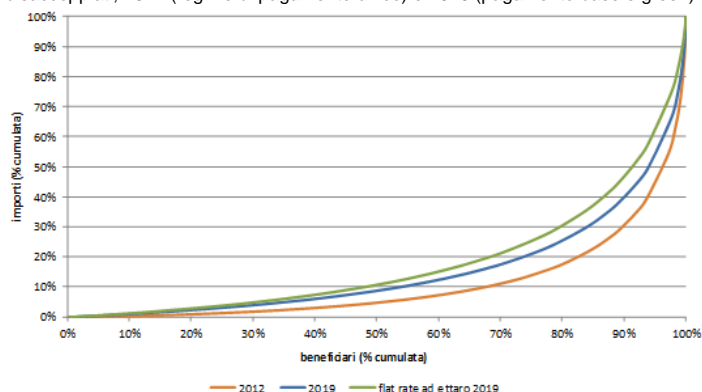
- applicazione della convergenza con "modello irlandese"
- incremento del valore dei diritti fino al livello minimo garantito (60% del valore unitario nazionale)
- applicazione del vincolo di riduzione massima (-30% del valore unitario iniziale).

In una prima fase il *tool*, per ciascuna azienda avente diritti all'aiuto sotto la soglia di riferimento (90% del valore unitario nazionale nel 2019), applica il "modello irlandese" e, successivamente, per quelle aziende ancora al di sotto della soglia del 60%, impone il raggiungimento del livello minimo garantito. In questo modo viene determinato il fabbisogno effettivo di risorse per attuare il processo di convergenza. A questo punto è necessario calcolare la contribuzione effettiva che ogni azienda – avente diritti all'aiuto superiore alla media nazionale – dovrà versare a copertura del fabbisogno effettivo. La contribuzione è determinata con criterio proporzionale, tenendo conto della distanza dal valore unitario nazionale e degli ettari ammissibili di ciascuna azienda, e calibrata sul fabbisogno effettivo di risorse. A questo punto, il *tool* applica il vincolo di riduzione massima del -30%, redistribuendo l'eventuale contribuzione eccedentaria tra le aziende con diritti all'aiuto superiore alla media. Viene così determinato un importo specifico per singola azienda che incrementa o riduce il valore dei diritti di ciascun beneficiario¹⁷.

Sulla base delle simulazioni, la figura 1 mette a confronto la distribuzione tra beneficiari dei pagamenti disaccoppiati tra il 2012 (pre-riforma), tenendo conto degli importi pagati nell'ambito del regime di pagamento unico, e il 2019, considerando il pagamento di base e il pagamento *green*. L'effetto del processo di convergenza, pur non determinando nel 2019 un valore uniforme ad ettaro, comporta uno spostamento sensibile della curva rispetto al 2012. Lo spazio tra le curve 2012 e 2019 rappresenta l'area in cui è atteso lo spostamento delle curve negli anni intermedi (2015-2018). Il cambiamento nella distribuzione non è trascurabile e rappresenta una novità rispetto al passato. Infatti, un problema ricorrente, messo in evidenza in letteratura, ha riguardato proprio la scarsa incidenza delle precedenti riforme della Pac nel modificare la distribuzione dei pagamenti tra beneficiari (Tarditi, Zanias, 2001; Velazquez, 2008; Crescenzi et al. 2014). Inoltre, va tenuto conto che, qualora le risorse nel 2019 fossero distribuite con un valore unitario uniforme ad ettaro (*flat rate*) la distribuzione tra beneficiari sarebbe stata rappresentata dalla concentrazione della terra tra potenziali beneficiari, come evidenziato in figura. Si nota, dunque, come il processo di convergenza optato, pur essendo il più graduale possibile (garantendo il legame con i fattori storici e

non determinando nel 2019 un valore uniforme ad ettaro), dovrebbe incidere, in base alle stime, sulla distribuzione delle risorse più di quanto determinato dai precedenti processi di disaccoppiamento.

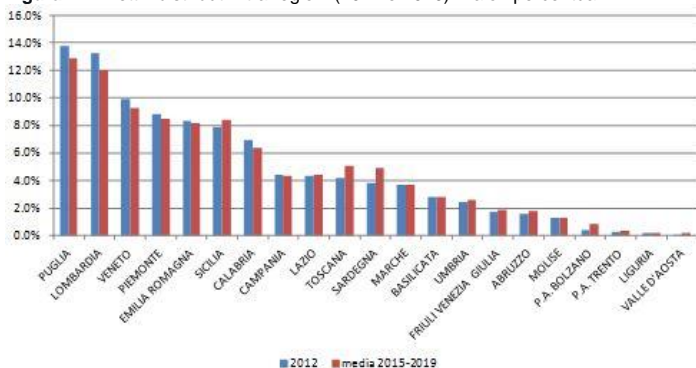
Figura 1 - Curva di Lorenz sulla distribuzione tra beneficiari dei pagamenti disaccoppiati, 2012 (regime di pagamento unico) e 2019 (pagamento base e green)



Fonte: simulazioni Inea con "Pac2020-Simulation tool" su dati Agea (2012)

Gli effetti redistributivi descritti tra aziende, dovrebbero determinare anche importanti effetti redistributivi tra contesti territoriali, ma va tenuto conto la rappresentazione per aziende tiene conto anche della redistribuzione intra-regionali, trascurati invece in una rappresentazione tra regioni amministrative. La figura 2 mette in evidenza come varia la percentuale di risorse per regione tra il 2012 e il 2019. Le regioni maggiormente toccate dalla convergenza interna dei diritti saranno Puglia, Calabria, Lombardia, Veneto e Puglia, dove sono concentrati attualmente i titoli del Rpu di valore più elevato e superiore alla media nazionale; mentre beneficeranno della convergenza le regioni montuose quali Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, oltre a Friuli Venezia Giulia, Umbria, Toscana, Abruzzo e Sicilia, dove storicamente risulta una maggiore concentrazione di titoli con valore inferiore alla media nazionale.

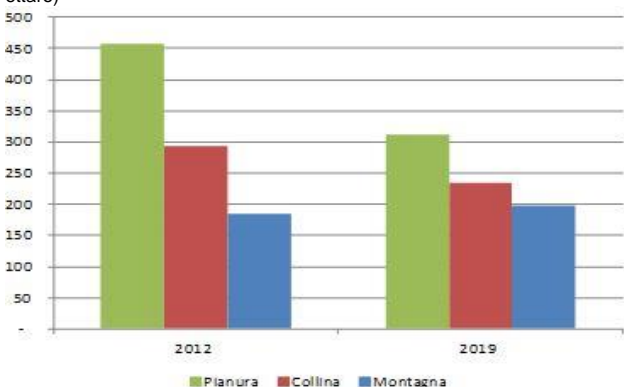
Figura 2 - Effetti redistributivi tra regioni (2012 e 2019). Valori percentuali



Fonte: simulazioni Inea con "Pac2020-Simulation tool" su dati Agea (2012)

Focalizzando l'attenzione per contesti territoriali relativi alle zone altimetriche (Figura 3), si nota come la redistribuzione dei pagamenti diretti dovrebbe determinare un trasferimento di risorse a favore delle zone di montagna (+7,4%), alle spese delle aree di collina (-19,8%) e di pianura (-31,6%).

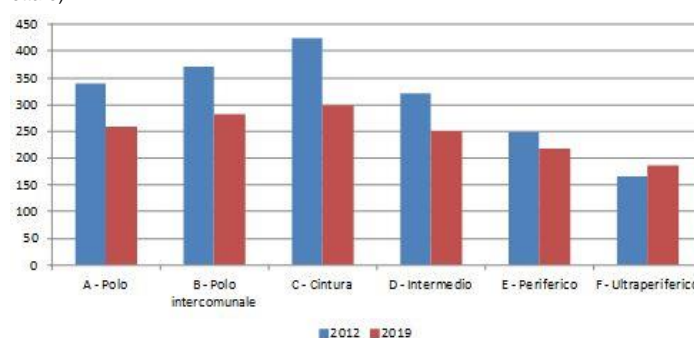
Figura 3 - Effetti redistributivi nelle zone altimetriche: confronto 2012 - 2019 (euro ad ettaro)



Fonte: simulazioni Inea con "Pac2020-Simulation tool" su dati Agea (2012)

Lo spostamento a favore delle zone più marginali si nota anche analizzando altre classificazioni territoriali. Con riferimento alle aree interne¹⁸, ad esempio, si nota uno spostamento di risorse a favore delle regioni ultraperiferiche (+11,6%), a svantaggio in particolare delle aree di "cintura" (-29,8%) e dei poli (-24% circa). Nelle aree periferiche, invece, si osserva una riduzione più contenuta (-12,5%), evidenziato dal fatto che riescono a drenare una crescente quota percentuale di risorse rispetto al totale (dal 13% del 2012 al 15% del 2019).

Figura 4 - Effetti redistributivi nelle aree interne: confronto 2012-2019 (euro ad ettaro)



Fonte: simulazioni Inea con "Pac2020-Simulation tool" su dati Agea (2012)

Considerazioni conclusive

Il regolamento della riforma Pac appena varata demanda agli Stati membri numerose opzioni di portata significativa. Con tali presupposti era prevedibile che il negoziato nazionale tra istituzioni e parti sociali sarebbe stato particolarmente complesso, tenuto conto delle rilevanti interazioni tra opzioni disponibili e delle ricadute economiche e finanziarie determinate dalle stesse.

Il processo negoziale mette in evidenza fattori positivi e criticità. Le scelte strategiche alla base del negoziato non sono mai state messe formalmente in discussione: l'Italia "regione unica" costituisce un'importante punto fermo anche nelle future applicazioni nazionali della Pac, così come la scelta di rendere ammissibili tutte le superfici agricole, limitando alcune tipologie di attività speculative presenti nel paese dal 2005, con l'avvio del disaccoppiamento. Esse rappresentano, infatti, due elementi necessari per definire condizioni e criteri omogenei per tutti, senza determinare distorsioni della concorrenza (*level-play field*). Nella versione definitiva del documento su cui è stato raggiunto l'accordo politico con le Regioni e Province autonome rimane un piano proteico nazionale, che inizialmente sembrava suscitare scarsa desiderabilità; il piano, pur con risorse finanziarie rimaneggiate rispetto alla prima proposta, rappresenta un tassello importante a sostegno della diversificazione delle colture e a supporto della zootecnia. Sul sostegno accoppiato si è consumato gran parte del confronto nazionale, confluendo su tale intervento le aspettative di regioni e settori per limitare le possibili ricadute negative a seguito del processo di convergenza.

Il documento contenente le scelte nazionali rappresenta un obiettivo importante che ha consentito di comunicare alla Commissione Europea le decisioni nazionali entro il termine previsto del 1 agosto 2014. A questo punto andrà tradotto quanto prima in un decreto per dare consistenza e operatività alla riforma. La valutazione delle scelte nazionali, sulla base delle stime effettuate, ha messo in evidenza effetti redistributivi importanti tra agricoltori e territori. A livello aziendale, l'impatto della convergenza sarà specifico per singolo agricoltore; tuttavia, l'effetto redistributivo non è irrilevante, in particolare se si tiene conto che le precedenti riforme avevano prodotto risultati scarsi o nulli nel modificare la distribuzione dei pagamenti tra beneficiari. Di questo processo ne beneficeranno le zone di montagna e le aree interne "ultraperiferiche"; questo aspetto mette in luce come, direi coerentemente, non sia stato attivato un pagamento per le zone soggette a vincoli naturali.

Per far fronte ai cambiamenti determinati dalla riforma del primo pilastro sarà importante anche la programmazione di adeguate misure di accompagnamento con i Psr; su questo fronte le regioni e province autonome avranno a disposizione circa 18,6 miliardi di

euro di spesa pubblica (89% del totale, dedotte le somme destinate al programma nazionale)¹⁹.

Tuttavia, va tenuto conto che gli effetti delle opzioni nazionali, in particolare in termini redistributivi, dipenderà dalle scelte effettive dei singoli, visto che il valore dei diritti all'aiuto di ciascun agricoltore sarà strettamente interdipendente dalle decisioni di tutti i potenziali beneficiari. Sarà, quindi, necessario verificare in itinere l'attuazione delle scelte fatte, attivando subito un sistema efficiente di monitoraggio e valutazione. Non va trascurato, infatti, che un'eventuale modifica del sostegno accoppiato dovrà essere comunicata entro il 1 agosto 2016, ossia appena un mese dopo il versamento da parte degli Organismi Pagatori del saldo finale dei pagamenti diretti nel primo anno di applicazione della riforma (2015). Attività di analisi andranno, quindi, messe in campo sin dalla presentazione della prima domanda da parte degli agricoltori, fissata per il 15 maggio 2015.

Note

¹ Le simulazioni ed elaborazioni del presente contributo sono effettuate in collaborazioni con Luca Ruscio (Istituto Nazionale di Economia Agraria).

² Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

³ Per affrontare le questioni tecniche, simulazioni e questioni attuative e gettare le basi per l'accordo politico, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha costituito un Gruppo di Alto Livello, in cui partecipavano ai lavori Mipaaf, Regioni e Province autonome, Inea e Agea.

⁴ La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano costituisce la "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e le autonomie regionali. Tra le diverse attività, la Conferenza è competente per gli aspetti di politica comunitaria di interesse regionale e provinciale.

⁵ Si tratta di un principio di cui hanno fatto particolarmente uso le diverse presidenze di turno al Consiglio dell'UE durante il negoziato comunitario su Qfp 2014-2020. La formula era inserita nelle premesse del *Negotiating box*.

⁶ Per tutelare gli allevatori che esercitano la propria attività nelle zone montane, tale riduzione non sarà applicata nei casi in cui non si prefiguri una speculazione su terreni marginali.

⁷ Oltre ai soggetti contemplati nel regolamento (aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti) non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche che svolgono attività di intermediazione bancaria, finanziaria o commerciale; a società, cooperative e mutue assicurazioni che svolgono attività di assicurazione o di riassicurazione; a pubbliche amministrazioni, fatta eccezione per gli enti che effettuano attività formative o sperimentazione in campo agricolo.

⁸ Per le aziende con superfici agricole ubicate prevalentemente in zone montane e/o svantaggiate ai sensi del regolamento (CE) n. 1257/1999 è sufficiente il possesso della partita Iva in campo agricolo.

⁹ Per un approfondimento sulle misure del sostegno accoppiato si veda Inea (2014) oppure Mipaaf (2014).

¹⁰ Lo stanziamento dell'1% per i giovani è stato previsto al fine di evitare il rischio di congelamento di risorse e la perdita delle stesse dovuto ad una eventuale carenza di domande. Ad ogni modo, la priorità principale nell'uso della riserva nazionale sarà rivolta ai giovani agricoltori: a fronte di corrispondenti domande di assegnazione, ai giovani saranno destinate risorse finanziarie fino al massimo previsto dalla normativa comunitaria (2% del plafond nazionale).

¹¹ Gli importi storici consistono nei pagamenti percepiti dall'agricoltore per il 2014 nell'ambito sia del regime di pagamento unico che del sostegno specifico dell'articolo 68, esclusivamente per quei settori che non beneficeranno del sostegno accoppiato dal 2015 (tabacco, danna e racemosa e patate).

¹² Il pagamento per il greening, come noto, concerne il 30% del plafond nazionale (Tabella 2) a fronte del soddisfacimento obbligatorio di tre pratiche agricole. Per un dettaglio delle norme e degli effetti a livello nazionale, per macro-aree e per determinati contesti produttivi regionali si rimanda Inea (2014); Vanni F. e Cardillo C., "The effects of Cap greening on Italian agriculture", *Pagri/lap Politica Agricola Internazionale*, Vol. 3, 2013, e Cimino O., Henke R. and Vanni F. "The effects of greening on specialised arable farms in Italy" terza Conferenza Aieaa, Alghero, 2014.

¹³ Nel presente lavoro non sono presi in considerazione i coefficienti di riduzione relativi ai pascoli.

¹⁴ Si tratta di uno strumento di simulazioni sviluppato da Inea, di concerto con il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, per il supporto tecnico scientifico durante il negoziato nazionale e le attività del Gruppo di Alto Livello (vedi nota a piè di pagina n. 3).

¹⁵ Il lavoro di simulazione, supportando il negoziato nazionale, è iniziato a dicembre 2013 e i pagamenti per la campagna 2012 rappresentavano in quel momento il dato più aggiornato.

¹⁶ Rispetto ai dati forniti nell'ultimo Censimento Agricoltura dell'Istat (2010), il numero di aziende agricole con un fascicolo attivo (Agea, 2012) risulta maggiore per circa l'11% (Istat ne riporta 1.620.884 unità); la situazione opposta si riscontra per la superficie agricola che nei dati Agea è inferiore ai 12.856.048 ettari del Censimento (-4%). Per un approfondimento sui dati censuari si veda Arzeni A., Sotte F. (2013), Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana. Una analisi sui dati del Censimento dell'Agricoltura 2010, *Working Paper* del Gruppo 2013, n.20.

¹⁷ Allo stato attuale delle simulazioni non viene considerato il coefficiente di riduzione sui pascoli per determinare la superficie ammissibile.

¹⁸ Per approfondimenti e descrizione delle aree interne utilizzate nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, si veda Inea (2014) o Dps (2014).

¹⁹ In merito al riparto delle risorse dello sviluppo rurale si veda Monteleone, Pierangeli (2014).

Riferimenti bibliografici

- Arzeni A., Sotte F. (2013), Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana. Una analisi sui dati del Censimento dell'Agricoltura 2010, Working Paper del Gruppo 2013, n.20
- Cimino O., Henke R. and Vanni F. (2014), "The effects of greening on specialised arable farms in Italy", terza Conferenza Aieaa, Alghero, 2014
- Crescenzi R., De Filippis F., Pierangeli F. (2014), *In tandem for cohesion? Synergies and conflicts between regional and agricultural policies of the European Union*, Regional Studies, in corso di pubblicazione. [link provvisorio]
- Dps (2014), Accordo di partenariato 2014-2020, Italia
- Inea (2014), Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura 2014
- Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (2014), *La nuova Pac: le scelte nazionali. Regolamento (UE) n. 1307/2013*
http://www.politicheagricole.it/flex/files/1/8/a/D.2af5c7b1a63ce0ef3447/Attuazione_Pac_29_07_2014.pdf
- Monteleone A., Pierangeli F. (2014), Sviluppo rurale: l'accordo sulle risorse avvia le scelte nazionali, *Agrireregionieuropa* anno 10 n°36, Mar 2014
- Pupo d'Andrea M.R. (2014a), Finestra sulla Pac, n. 30, *Agrireregionieuropa* anno 10 n°37, giugno 2014
- Pupo d'Andrea M.R. (2014b), Finestra sulla Pac, n. 31, *Agrireregionieuropa* anno 10 n°38, settembre 2014
- Tarditi S. and Zani G. (2001), Common Agricultural Policy. In: Hall, R., A. Smith and L. Tsoukalis (eds.), *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*. Oxford University Press, 179-215
- Vanni F. e Cardillo C. (2013), "The effects of CAP greening on Italian agriculture", *Pagri/lap Politica Agricola Internazionale*, Vol. 3
- Velazquez B. E., (2008), *The single payment scheme in the impact assessment of the Cap Heath Check*, paper prepared for the 109th Eaa Seminar "The Cap after the Fischer Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", Viterbo, Italy, November 20-21st, p. 16

I Psr 2014-2020: prime impressioni sull'impianto strategico e le scelte delle Regioni

Serena Tarangoli



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Rispettando a pieno la *deadline* prevista dai regolamenti comunitari relativi ai Fondi strutturali e alla politica di sviluppo rurale, a tre mesi esatti dalla notifica dell'Accordo di partenariato, 17 Regioni su 21 hanno notificato il proprio Programma di sviluppo rurale (Psr) e avviato il cammino che porterà, probabilmente, all'approvazione dei primi Psr entro la fine dell'anno.

Abruzzo, Campania, Piemonte e Puglia hanno deciso di concedersi un lasso di tempo più ampio per la presentazione di un programma il cui impianto definitorio è tutt'altro che scontato. Ogni singolo Psr ha dovuto incastrarsi in un mosaico programmatico che partiva da decisioni orizzontali prese a livello comunitario con il Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs), seguire le scelte dello Stato membro definite nell'Accordo di Partenariato, rispondere ai fabbisogni rilevati a livello locale e articolare la strategia di intervento seguendo regole ancora *in fieri* e il rigidissimo schema di programmazione proposto dalla Commissione. La programmazione è avvenuta affidandosi a norme approvate proprio a ridosso della scadenza di notifica (il regolamento attuativo e il regolamento sugli aiuti di Stato sono stati pubblicati in gazzetta ufficiale il 31 luglio), nell'ambito di scelte nazionali che man mano andavano definendosi (i Programmi di sviluppo nazionali relativi a Rete rurale, biodiversità zootecnica, gestione del rischio e risorse idriche; le scelte relative al I pilastro: *greening*, definizione di agricoltore attivo, ecc.).

Partendo da questo quadro di contesto è evidente lo sforzo delle Regioni che hanno notificato, così come è giustificabile la scelta di quelle che hanno deciso di rimandare la consegna del programma.

Le novità dell'impianto programmatico

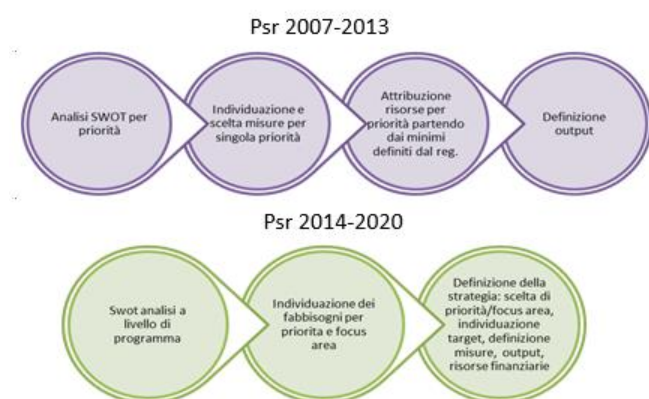
Diverse sono le novità presentate dal nuovo quadro programmatico. Gran parte del potenziale innovativo discende dal nuovo processo programmatico che prevede un approccio di *governance* multilivello basato su principi di integrazione tra politiche, centralità del territorio, coinvolgimento e cooperazione di e tra livelli istituzionali, integrazione tra strumenti finalizzati a obiettivi specifici. I cambiamenti introdotti sono legati soprattutto alle modalità di programmazione, mentre il *restyling* dei contenuti è solo parziale - con priorità e misure già note ma presentate sotto una nuova veste, alcune interessanti nuove misure, la scomparsa di qualche strumento d'intervento - e di per sé non fortemente innovativo rispetto alle dinamiche settoriali che forse avrebbero richiesto nuovi strumenti d'intervento capaci di accompagnare l'agricoltura in un processo di reale trasformazione a favore di un settore sempre più innovativo, rispettoso delle esigenze della società e dei consumatori e, capace di assicurare redditi e livelli di vita adeguati per gli operatori.

Per quanto riguarda la struttura dei programmi di sviluppo rurale, abbandonati gli assi della vecchia programmazione, la strategia d'intervento proposta si rifà a 6 priorità tematiche e 18 *focus area* a cui finalizzare tutte le misure e le azioni previste dal regolamento. Le priorità pongono l'accento sulle questioni della competitività dei sistemi agroalimentari con una strategia rivolta a promuovere l'innovazione e la conoscenza, a sostenere lo sviluppo del settore agricolo e delle filiere agroambientali (priorità 1-3); sulle tematiche legate all'ambiente riproponendo la strategia dell'asse 2 della precedente programmazione (priorità 4-5); sullo sviluppo delle aree rurali (priorità 6).

Ogni priorità è declinata in *focus area*, ossia in una serie di tracce tematiche che, per grandi linee, guidano il programmatore nella definizione delle politiche. Le *focus area* si rifanno alle azioni chiave previste nel Quadro di Sostegno Comunitario il documento strategico, definito a livello di Unione, che assicura la concentrazione e la coerenza tra i fondi a finalità strutturale al fine di raggiungere gli obiettivi di "Europa 2020".

L'impianto programmatico presenta un approccio più flessibile che, partendo dall'individuazione dei fabbisogni d'intervento, definisce gli obiettivi (*target*) cui indirizzare l'azione¹. Rispetto al passato questa è una grande novità. La struttura per assi del precedente regolamento (Reg. 1698/05), era risultata, nelle fasi applicative, particolarmente rigida, imbrigliando i singoli strumenti di intervento (misure) in un campo di azione specifico (l'asse) entro cui si muoveva la gestione dello stesso. L'asse di riferimento guidava l'impostazione degli strumenti, la definizione delle risorse finanziarie e degli obiettivi da raggiungere (Figura 1). La nuova struttura regolamentare cambia l'ottica di intervento. Punto nodale dell'azione è l'individuazione del fabbisogno che determina la strategia a cui vengono finalizzate le misure di intervento. Il raggiungimento di un obiettivo della politica di sviluppo rurale non è più legato ad un set di interventi dato, può avvalersi di tutti gli strumenti messi a disposizione dal regolamento.

Figura 1 - La costruzione del Psr, un confronto con la programmazione 2007-2013



Fonte: ns elaborazioni

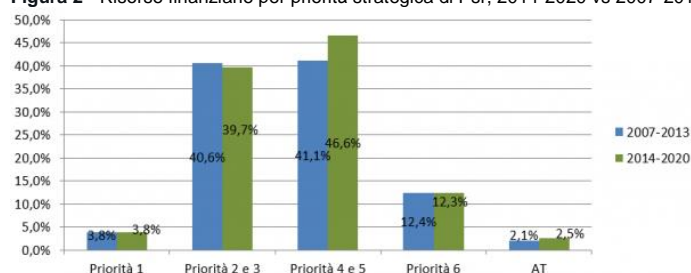
La flessibilità programmatica cui aveva fatto pensare la lettura del Reg. 1305/13 è venuta meno alla prova della programmazione. Le regole contenute nelle fiche di misura proposte dalla Commissione e nel regolamento attuativo tendono a riproporre i vizi di fondo dell'approccio comunitario riconducendo il processo programmatico a regole date e a scelte in qualche modo guidate dall'ottica comunitaria, piuttosto che riferite alle esigenze o alle strategie dei singoli Stati membri. Questo a differenza di quanto succede per gli altri fondi comunitari², soprattutto quelli strutturali, la cui flessibilità programmatica è ampia. Quindi i Psr, nonostante si inseriscano in un processo programmatico multifondo, nell'impostazione, hanno dovuto fare i conti con regole stringenti che ne diminuiscono la portata innovativa.

Tutto ciò si è tradotto in Programmi di difficile lettura, oltre che appiattiti su scelte strategiche piuttosto conservative dell'assetto del periodo di programmazione appena concluso. Certo, le scelte strategiche, piuttosto timide, contenute nei Psr non sono solo frutto delle complicate regole di programmazione, in ogni caso l'architettura proposta dalla Commissione non ha di certo facilitato scelte particolarmente innovative.

La strategia della Politica di Sviluppo Rurale 2014-2020

I programmi di sviluppo rurale 2014-2020 sono articolati in sei priorità di intervento, la prima orizzontale dedicata ai temi dell'innovazione, due priorità rivolte alla competitività settoriale delle imprese e del sistema agricolo, due a carattere ambientale e la sesta tesa ad intervenire sui temi della qualità della vita nei territori rurali³. Salta subito all'occhio che, seppur abbandonato lo schema per assi della precedente fase di programmazione, le priorità sono riconducibili agli stessi e ciò, nonostante le dovute eccezioni del caso, permette un esercizio di comparazione tra le due programmazioni (Figura 2).

Figura 2 - Risorse finanziarie per priorità strategica di Psr, 2014-2020 vs 2007-2013

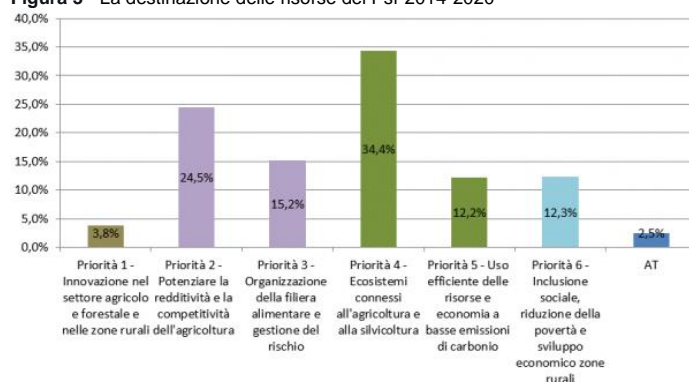


Fonte: elaborazioni su dati regionali

L'assetto della programmazione 2007-2013 viene confermato da quella 2014-2020 con l'unica differenza di una maggiore concentrazione delle risorse sulle priorità ambientali le quali però inglobano interventi precedentemente inseriti nell'asse competitività come alcune misure forestali e interventi sull'infrastrutturazione irrigua extra-aziendale.

Per singola priorità (Figura 3), la programmazione regionale si concentra sulla priorità 4 "difesa e il ripristino degli ecosistemi naturali connessi all'agricoltura e alle foreste" (34% delle risorse, pari a poco meno di 6 miliardi) e la priorità 2 "potenziare la redditività e la competitività dell'agricoltura" (di 4,3 miliardi pari al 24,5% delle risorse).

Figura 3 - La destinazione delle risorse dei Psr 2014-2020



Fonte: elaborazioni su dati regionali

Si tratta di priorità che insistono su una strategia di intervento finalizzata all'impresa e tarate, da un lato, sul sostegno al miglioramento della competitività globale della stessa, dall'altro a compensare comportamenti di gestione sostenibile.

Passando dalle priorità alla declinazione per *focus area* (Tabella 1), la strategia dei programmi diventa più chiara, evidenziando le principali aree di intervento della politica. La *focus area* privilegiata in termini di attribuzione risorse (17%) è la 4.a – biodiversità. Essa è associata alle tradizionali misure agroambientali dei Psr su cui tende a concentrarsi la politica agroambientale regionale. In questo senso va segnalata l'introduzione di premi per pratiche agricole innovative (per es. agricoltura conservativa) e il sempre più scarso ricorso alle indennità compensative che, generalmente, vengono riservate alle imprese in zone montane, anche in considerazione delle ricadute positive in termini di conservazione sia della biodiversità sia dell'attività agricola. Completano la priorità 4 le *focus area* 4.b - risorse idriche e 4.c – lotta all'erosione, alle quali va rispettivamente il 8% e il 6% delle risorse complessive.

Seconda, in termini di dotazione finanziaria, è la *focus area* 2.a tesa a favorire la competitività delle aziende agricole attraverso il rinnovamento strutturale e la diversificazione produttiva, cui è destinato il 15% delle risorse. La strategia a favore della competitività settoriale si avvale anche degli interventi previsti dalla *focus area* 2.b – ricambio generazionale, cui è riservato l'8% del *budget*, e di quelli della 3.a relativa al rafforzamento delle filiere agroalimentari con un *budget* finanziario pari al 13% del totale programmato. La strategia di azione dei Psr privilegia, in questo caso, azioni rivolte ad intervenire sui nodi strutturali e organizzativi del sistema agricolo italiano. Questo in un momento di crisi che vede le imprese agroalimentari sempre meno capaci di investire in processi di rinnovamento. L'attenzione dedicata all'argomento filiere agroalimentari è fortemente caldeggiata dall'accordo di partenariato che ne fa uno degli interventi strategici per la competitività settoriale e trova ampia risposta nei Psr che prevedono interventi e strumenti specifici: progetti integrati di filiera, *cluster* e reti di impresa, associazioni di produttori, filiere corte, filiere *no-food*, cooperazione tra piccoli produttori per la messa in comune di processi produttivi. In alcune Regioni gli strumenti di integrazione tra gli attori della filiera diventano la modalità privilegiata di attuazione degli interventi a favore della competitività.

Le risorse destinate alla lotta ai cambiamenti climatici (priorità 5) vanno, invece a concentrarsi sulla *focus area* 5.e – conservazione e sequestro di carbonio, un intervento legato soprattutto alle risorse forestali che è a metà tra azione per la competitività e strumento per l'uso efficiente delle risorse naturali. Anche in termini di migliore utilizzo delle risorse si tende a privilegiare interventi aziendali che puntino all'efficienza di utilizzazione del capitale fisico e nello stesso tempo impattino sulla conservazione delle risorse naturali. Nonostante questa attenzione, le misure forestali stentano a trovare spazio nella strategia dei programmi, segno di una generale difficoltà di questi interventi ad essere valorizzati nei Psr, in parte a causa di un sistema di programmazione non semplice che vede le misure forestali disciplinate in regime di aiuto di Stato. A questo si aggiunge una scarsa pianificazione forestale⁴ e un debole indirizzo strategico nazionale.

La *focus area* 6.b cui è riconducibile l'approccio Leader raccoglie l'8,5% delle risorse totali e oltre il 70% di quelle destinate alla priorità 6. Gli interventi più tipicamente socioeconomici della politica di sviluppo rurale privilegiano l'approccio integrato previsto dal Leader, uno strumento ormai consolidato della politica di sviluppo rurale. E' evidente che, nonostante l'Accordo di partenariato sottolinei la necessità strategica di interventi integrati territoriali, i Psr manifestano una certa prudenza per questa tipologia di azioni che non solo è testimoniata dalle risorse finanziarie direttamente destinate a Leader (praticamente le stesse della passata programmazione), ma vede pochissime Regioni scegliere l'approccio plurifondo previsto dal reg. 1303/13 sui Fondi strutturali (Cild). Nella gran parte dei casi la scelta è ricaduta verso un approccio di intervento tradizionale, non prendendo in considerazione una più complessa strategia di integrazione tra politiche che probabilmente avrebbe potuto condurre ad un nuovo approccio basato sulla sperimentazione e l'innovazione,

peculiarità che sono venute a mancare in questa fase di programmazione.

I temi dell'innovazione (1.b) raccolgono il circa il 2% delle risorse. Su questa *focus area* e in generale sulla priorità 1 va osservato che è intesa come trasversale a tutto il Psr. Molte Regioni hanno preferito non riservare ad essa risorse specifiche ma spalmare gli interventi nelle altre priorità. Tutti i Psr prevedono le operazioni collegabili al Pei, nello stesso tempo si legge una certa prudenza in termini di risorse destinate, probabilmente riconducibile alla novità dello strumento e all'esigenza di avere indirizzi nazionali in merito. Sicuramente innovativo, invece, l'approccio con cui sono state programmate le misure per la formazione e l'informazione degli operatori dello sviluppo rurale. Queste misure, generalmente legate agli interventi per la competitività aziendale, si sono aperte alle altre priorità di azione dei Psr diventando uno strumento orizzontale a supporto dell'innovazione e delle scelte strategiche dei programmi.

Tabella 1 - Le risorse dei Psr 2014-2020 per *focus area*

<i>Focus area</i>	Peso sul totale risorse Psr
4a) biodiversità e assetto paesaggistico	17,5%
2a) migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole	14,8%
3a) filiera agroalimentare	12,9%
2b) favorire il ricambio generazionale	8,5%
6b) stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali	8,5%
4b) gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi	8,3%
4c) prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi	6,2%
5e) promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale	4,7%
6a) favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione	2,5%
Assistenza tecnica	2,5%
5c) favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari	2,0%
5d) ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura	1,9%
5a) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura	1,8%
3b) sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali	1,8%
5b) rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare	1,7%
1b) rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silviculturale ricerca e innovazione	1,6%
1a) stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali	1,2%
6c) promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) nelle zone rurali	1,0%
1c) apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale	0,7%
Totale	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati regionali

A prima impressione, i Psr 2014-2020 sembrano concentrare le risorse su obiettivi specifici. L'82% circa delle risorse è concentrato su 8 *focus area* cui corrisponde un altro 16% attribuito in quota parte su tutte le restanti priorità (le risorse rimanenti sono destinate all'assistenza tecnica). Una analisi più attenta però fa emergere una forte frammentazione degli interventi. I Psr non rinunciano a utilizzare tutti gli strumenti di intervento (misure, sottomisure e operazioni) proposti dal regolamento, con il risultato di programmi, nella loro parte attuativa, articolati mediamente in oltre 50 tipologie di intervento. In questo caso bisogna dare atto ai programmatori che questo è un processo imposto dalle regole comunitarie che, pur proponendo una strategia di programmazione meno rigida, non ha saputo rinunciare al dettaglio specifico dei singoli interventi. Questa articolazione oltre a rendere difficile la lettura i programmi tenderà a complicare i processi e i meccanismi di gestione, monitoraggio controllo dei Psr incidendo sull'efficienza e sui costi amministrativi legati al programma.

In termini di interventi specifici l'azione privilegia gli strumenti più tradizionali della politica di sviluppo rurale: oltre il 30% delle risorse va a beneficio della misura 4 – Investimenti in immobilizzi materiali;

seguono le misure agroambientali (oltre il 26% delle risorse), e via dicendo.

Va dato comunque atto che sparita la rigida programmazione per Assi della precedente programmazione, le misure vengono utilizzate in maniera flessibile. Le misure immateriali (misure 1 e 2 formazione e consulenza) vengono messe a servizio non solo degli interventi per la competitività ma anche per quelli agroambientali e di diversificazione. La misura per gli interventi nelle imprese agroalimentari (misura 4) contribuisce anche agli obiettivi ambientali così come la misura 7 tesa agli interventi di diversificazione; e naturalmente vale il contrario, gli interventi agroambientali vengono utilizzati anche a favore della competitività dell'impresa agroalimentare. Bisognerà poi vedere quanto questo esercizio sarà capace di trasformarsi in azioni specifiche a sostegno degli indirizzi strategici del Psr.

Le prime impressioni sul nuovo periodo di programmazione

Leggere i nuovi Psr è difficile. L'impostazione programmatica è tesa a ricondurre ogni singolo intervento ad uno specifico fabbisogno; nella realtà l'esercizio da logico si è trasformato in meccanicistico a causa degli strumenti di programmazione messi a disposizione. Le decine di pagine riservate a spiegare il quadro logico dell'intervento dei Psr finiscono per confondere il lettore e fanno perdere di vista quella che è effettivamente la strategia del programma.

Ad una logica di programmazione ispirata al raggiungimento di uno specifico obiettivo non corrisponde un assetto regolatorio capace di uscire fuori dai tradizionali schemi di *accountability* che guidano la messa in atto delle politiche di sviluppo rurale. Insomma la Commissione non è stata capace di lasciare allo sviluppo rurale la stessa flessibilità concessa ai programmi relativi ai fondi strutturali, con cui la politica di sviluppo rurale dovrà confrontarsi e lavorare. Alcune scelte programmatiche nazionali definite dall'accordo di partenariato trovano difficoltà a diventare materia dei Psr, così come la rigidità dei programmi Fears spesso male si inserisce in definizioni di intervento che richiedono flessibilità e capacità di adattamento alle problematiche dei singoli territori di intervento.

I Psr, dal canto loro, non disattendono le impostazioni strategiche nazionali, ma nello stesso tempo, hanno optato per un menù vasto di *focus area* che tende a riprodurre l'assetto dell'attuale programmazione piuttosto che concentrarsi su esigenze specifiche del proprio territorio e delle proprie agricolture. I programmi, in linea di massima, ripropongono strategie di azioni simili a quelle del periodo di programmazione appena concluso. Negli interventi rimane centrale l'impresa agricola, cui vengono finalizzate la gran parte delle risorse, mentre gli interventi a carattere territoriale rimangono piuttosto marginali e ancorati ad un numero limitato di misure.

Nella scelta degli interventi, soprattutto di quelli più innovativi (gruppi operativi del Pei, progettazione integrata, misura cooperazione, Cild) si avverte una certa prudenza definitoria tanto che sono pochissimi i Psr che lasciano intendere come queste misure verranno attuate. Probabilmente le scelte effettive di intervento sono rimandate agli atti attuativi dei Psr, dove le amministrazioni regionali avranno l'opportunità, nella stesura di bandi e procedure, soprattutto per le misure integrate, di selezionare settori, territori, beneficiari. Rimane il fatto che difficilmente vengano operate scelte al momento della programmazione che si presenta sempre estremamente articolata e aperta a tutte le opzioni.

Note

¹ A rafforzare il principio di una politica orientata ai risultati è la possibilità di allocare le risorse finanziarie a seconda della propria strategia e non, come in passato, con un attribuzione minima per asse che di fatto orientava la scelta strategica a prescindere degli effettivi fabbisogni settoriali o territoriali.

² Come già evidenziato, la Politica di sviluppo rurale si inserisce in un quadro programmatico multifondo, declinato a livello di Stato membro nell'Accordo di partenariato. Questo strumento declina quindi oltre l'intervento del Fears, quelli della pesca definiti dal Feamp e gli interventi dei fondi strutturali: Fse, Fesr e Fondo di coesione.

³ Prima di entrare nel merito dell'analisi è opportuno fare una precisazione di ordine metodologico. Le analisi di tipo finanziario fanno riferimento anche alle Regioni che non hanno notificato, in quanto le stesse hanno reso disponibili bozze di programmazione e piani finanziari di massima. Inoltre, ove è stato possibile, è stato estrapolato l'importo di programmazione dedicato alla priorità 1 dei Psr, che nella definizione delle tabelle del programma non era esplicitamente richiesto, in quanto inteso come afferente ad una priorità orizzontale.

⁴ Alcuni interventi forestali per essere messi in atto devono essere inquadrati in Piani di gestione forestale formulati a livello di Stato membro. In Italia tale forma di pianificazione è presente solo per il 14% della superficie forestale, frenando di fatto anche la politica di sviluppo rurale a favore delle aree e della filiera forestale.

Riferimenti bibliografici

- Dps (2014), Accordo di partenariato 2014-2020, Italia. Roma 22 Aprile 2014
- Gigante R. (2014), "L'avvio dei programmi di sviluppo rurale in Italia nell'ambito dell'agenda Europa 2020" in *Agrireunionieuropa*, n. 37 anno 10
- Mantino F. (2013), "La riforma delle Politiche di Sviluppo Rurale 2014-2020" in *Agrireunionieuropa*, n. 35 anno 9
- Monteleone A. e Tarangoli S. (2013), "La Politica di sviluppo rurale 2014-2020, priorità e nuovi scenari" in *Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura 2012*. Inea; Roma
- Tarangoli S. (2014), "Le novità dei Psr 2014-2020" in *Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura 2013*. Inea; Roma

Verso una Pac più verde?

Francesco Vanni



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Introduzione

Nel dibattito che ha preceduto l'emanazione dei nuovi regolamenti della Pac 2014-2020 è emersa in maniera molto netta la necessità, apparentemente condivisa da tutti i portatori d'interesse, di ri-orientare in maniera sostanziale questa politica verso la produzione di beni pubblici. Nel corso degli ultimi anni sono state così formulate numerose proposte sulle modalità attraverso le quali la Pac potrebbe favorire una migliore gestione delle risorse naturali e al contempo assicurare il raggiungimento degli obiettivi di competitività del settore agricolo, di sicurezza alimentare e di vitalità delle aree rurali. In alcune proposte è stata affrontata la questione della collocazione delle misure con obiettivi ambientali - ovvero il primo o il secondo pilastro (si veda, ad esempio, Hart *et al.*, 2011) - mentre in altre è stata addirittura messa in discussione l'attuale architettura della Pac, enfatizzando la necessità di superare il sistema dei due pilastri per favorire l'adozione di interventi più selettivi, ma soprattutto maggiormente finalizzati alla produzione di beni pubblici ambientali (Anania *et al.*, 2009; Frascarelli e Sotte, 2010). La Commissione europea però, sin dalle prime proposte che ha formulato, non ha mai messo in discussione l'attuale struttura di questa politica, ponendosi piuttosto l'obiettivo di vincolare maggiormente i pagamenti diretti del primo pilastro a pratiche agricole benefiche per l'ambiente, seguendo l'approccio già sperimentato con la condizionalità. Il *greening* o inverdimento dei pagamenti diretti è divenuto così lo strumento centrale attorno al quale si sarebbe dovuta articolare una politica agricola più verde e più attenta alla produzione di quei beni e servizi d'interesse collettivo di cui tanto si è parlato. A seguito di un complesso e articolato negoziato, che ha visto intrecciarsi il disegno delle politiche con le questioni del bilancio comunitario, si è arrivati ad una strategia di inverdimento dei pagamenti diretti molto leggera e poco incisiva, che probabilmente avrà come effetto principale quello di aggravare sensibilmente il fardello burocratico della Pac a fronte di effetti ambientali molto limitati. Nell'ambito del secondo pilastro, al contrario, la nuova struttura e le finalità degli interventi in campo agro-ambientale sembrano offrire nuove opportunità che

potranno stimolare azioni innovative nel favorire la gestione sostenibile delle risorse naturali e a contrastare i cambiamenti climatici.

Alla luce delle scelte nazionali e dalle strategie regionali sin qui emerse, in questo contributo si propone una riflessione sull'insieme delle misure della nuova Pac finalizzate alla gestione dell'agro-ambiente e ai loro possibili effetti in Italia.

L'“inverdimento” dei pagamenti diretti

Attraverso il *greening*, per la prima volta, la Pac lega una quota dei pagamenti diretti ad alcune pratiche agricole ritenute positive per l'ambiente. Dal punto di vista normativo, il cosiddetto “inverdimento” è regolato dagli articoli 43-47 del Reg. 1307/2013 e prevede l'applicazione, sulla superficie ammissibile ai pagamenti diretti, di tre tipi di pratiche agricole: la diversificazione delle colture per le aziende con più di 10 ettari di seminativi, il mantenimento dei prati permanenti e, per le aziende con più di 15 ettari di seminativi, l'introduzione di aree di interesse ecologico¹. Alla componente verde dei pagamenti diretti è riservato il 30% del massimale nazionale, per un totale che in Italia varia da 1.170,6 milioni di euro nel 2015 a 1.111,3 milioni di euro nel 2019 (Mipaaf, 2014). Il valore del pagamento verde viene calcolato annualmente ed è dato dal rapporto tra il massimale spettante al *greening* a livello nazionale o regionale ed il valore totale di tutti i diritti all'aiuto attivati in un dato Stato membro.

A questo “inverdimento” dei pagamenti diretti corrisponderà inevitabilmente un notevole aggravio burocratico, dettato soprattutto dalla necessità di monitorare in maniera rigorosa e capillare l'uso del suolo delle aziende sottoposte ai nuovi requisiti ambientali. Per queste aziende sarà necessario, da parte degli organismi pagatori, monitorare annualmente l'estensione delle colture praticate (diversificazione culturale), l'estensione e la localizzazione dei prati permanenti e, non ultimo, effettuare una ricognizione delle superfici agricole che soddisfano i criteri delle aree d'interesse ecologico.

La complessità amministrativa del *greening* non sembra però giustificata dall'efficacia dello strumento, le cui criticità sono state ampiamente mostrate da autorevoli studi internazionali. Tra questi vale la pena citare un articolo recentemente apparso su *Science*, nel quale si sottolinea come con l'inverdimento dei pagamenti diretti “l'UE abbia perso un'importante opportunità per definire efficaci linee guida volte ad incrementare la sostenibilità agricola” (Pe'er *et al.*, 2014). Gli autori dello studio mettono in discussione l'intero impianto del *greening*, evidenziando la necessità di mettere in campo nuove soluzioni, in particolare da parte degli Stati membri, volte ad integrare e rafforzare i vincoli ambientali del pagamento verde, che da soli difficilmente potranno incidere in maniera significativa sulla gestione sostenibile delle risorse naturali, ed in modo particolare sulla conservazione della biodiversità.

Il pagamento verde si configura, inoltre, come uno strumento fortemente discriminatorio sia per la sua elevata selettività, sia per il fatto che viene semplicemente calcolato come una quota fissa dei pagamenti diretti percepiti dagli agricoltori.

Per quanto riguarda il primo fattore, è evidente che gli obblighi del *greening* interesseranno un numero molto limitato di aziende, ovvero le aziende di medio-grandi dimensioni specializzate nella produzione di seminativi. Le stime disponibili mostrano che, a livello nazionale, le aziende interessate dalla diversificazione culturale e/o dall'introduzione delle aree d'interesse ecologico saranno circa 108 mila, pari solamente al 6,6% delle aziende italiane, a cui corrisponde un'estensione limitata di superficie agricola interessata, pari rispettivamente al 18,8% e al 30,9% (Vanni e Cardillo, 2013). Inoltre, la volontà di introdurre pratiche agricole benefiche per l'ambiente su scala europea ha portato alla definizione di uno strumento orientato prevalentemente all'estensificazione dei terreni a seminativo e al mantenimento dei terreni a prato permanente, lasciando perlopiù invariata la gestione degli altri usi del suolo.

A partire dal 2015 a queste pratiche ecologiche corrisponderà il cosiddetto pagamento verde, al quale dovrà essere riservato il 30% del massimale nazionale annuale. L'entità di questo

pagamento sarà quindi calcolata sulla base del pagamento unico a superficie, il cui modello di applicazione di fatto determinerà l'entità dei pagamenti verdi percepiti dagli agricoltori. Se la subordinazione dei pagamenti diretti al rispetto di determinate norme ambientali era già stata introdotta con la condizionalità (attraverso un sistema sanzionatorio in caso d'inadempienza), per la prima volta viene espressamente legata una quota di pagamenti diretti a pratiche agricole omogenee e standardizzate a livello comunitario. Questa quota, fissata arbitrariamente al 30%, non tiene di conto dei diversi costi di adeguamento che le aziende dovranno sostenere per l'introduzione delle nuove pratiche ecologiche, e soprattutto non considera la disomogeneità dei pagamenti diretti ricevuti dagli agricoltori. Infatti, a parità di requisiti ambientali e di condizioni strutturali delle aziende, gli agricoltori europei percepiranno somme molto differenti di pagamenti verdi, sia a causa della diversa entità degli aiuti diretti, sia per i diversi regimi di pagamento unico adottati nei vari paesi.

Se questi due fattori sono riconducibili alle scelte comunitarie, è opportuno evidenziare come le scelte applicative italiane, di fatto, hanno accentuato l'inequità del *greening*. Infatti, i problemi evidenziati sopra sono stati ulteriormente aggravati a seguito della scelta nazionale di calcolare il pagamento verde come percentuale dei titoli percepiti da ogni agricoltore. A seguito di questa scelta in Italia non ci sarà così nessuna uniformità nell'entità del pagamento verde, in quanto la quota di pagamenti diretti vincolata alle pratiche ecologiche sarà diversa per ogni beneficiario, che riceverà un pagamento ecologico personalizzato, svincolato dai costi aggiuntivi collegati alle pratiche agricole che dovrà introdurre. Infine, a seguito del modello di (parziale) convergenza dei titoli al 2020, in Italia l'entità dei pagamenti verdi varierà non solo nello spazio ma anche nel tempo: il valore dei pagamenti verdi potrà aumentare o diminuire annualmente in base alla specifica situazione del beneficiario (Comegna, 2014).

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici del *greening*, vale la pena ricordare che esistono alcuni margini di discrezionalità per gli Stati membri nell'applicazione nazionale dei diversi obblighi ambientali. Ad esempio esiste la possibilità, da parte di ogni Stato membro, di selezionare le misure equivalenti al *greening* (in base all'allegato IX del Reg. 1307/2013), nonché le varie tipologie di uso del suolo che possono soddisfare il requisito delle aree d'interesse ecologico (Allegato X). Le tipologie di aree d'interesse ecologico individuate dall'Italia riguardano, oltre ai terreni lasciati a riposo, le fasce tampone, le superfici con bosco ceduo a rotazione rapida e le superfici agroforestali, anche le colture azoto-fissatrici quali erba medica, trifoglio, soia e altre leguminose.

La possibilità di utilizzare le colture azoto-fissatrici come aree d'interesse ecologico - unitamente alla recente modifica del relativo fattore di ponderazione, passato da 0,3 a 0,7%² - ha suscitato molte polemiche da parte del mondo ambientalista, che ha duramente criticato non solo la possibilità di introdurre queste colture in aree a finalità ecologica, ma soprattutto la possibilità concessa agli Stati membri di regolare autonomamente l'eventuale uso di agrofarmaci e fertilizzanti in queste superfici. È del tutto evidente come la possibilità di soddisfare il requisito delle aree d'interesse ecologico attraverso le colture azoto-fissatrici ridurrà ulteriormente l'efficacia ambientale di questa misura, potenzialmente la più incisiva nel favorire la valorizzazione paesaggistica e l'introduzione di corridoi di biodiversità laddove viene praticata un'agricoltura intensiva e fortemente specializzata.

L'agro-ambiente nel secondo pilastro

In Italia il valore complessivo dei fondi per lo sviluppo rurale (Feasr) per il nuovo periodo di programmazione sarà di 10,4 miliardi di euro, di cui circa 9,4 andranno ai programmi di sviluppo rurale regionali. Come specificato nel Regolamento 1305/2013, le Regioni dovrebbero dedicare almeno il 30% di queste risorse ad interventi di carattere agro-ambientale. Per qualificare questo tipo d'interventi, il nuovo regolamento mette a disposizione una serie articolata di misure che auspicabilmente potranno favorire un utilizzo più efficace delle risorse disponibili rispetto al passato. Allo stesso tempo la revisione e la riorganizzazione degli strumenti di intervento agro-ambientale, pensate per rendere più mirata ed

efficace la loro azione, comporteranno inevitabilmente fabbisogni aggiuntivi in termini di innovazione e di *governance* a livello locale. Tra i principali nodi che le autorità di gestione stanno affrontando nella definizione dei nuovi programmi di sviluppo rurale vi è il problema di demarcazione con il *greening* del primo pilastro, in modo da evitare il doppio finanziamento degli interventi. Infatti, nella nuova programmazione, la soglia di accesso ai pagamenti agro-ambientali non sarà esclusivamente quella della condizionalità ambientale, ma a questa “*baseline*” si aggiungeranno i requisiti minimi per l'utilizzo dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari, eventuali requisiti obbligatori stabiliti da normative nazionali e soprattutto i nuovi requisiti del *greening*, che si prefigurano come una sorta di *baseline* aggiuntiva rispetto a quella individuata dalla normativa (Rete Rurale Nazionale, 2014). In particolare, le pratiche agricole del pagamento verde determineranno un restringimento delle condizioni di accesso ai pagamenti agro-climatico-ambientali che, dovendo essere più mirati e selettivi, più difficilmente riusciranno a coprire realmente i minori redditi e/o i maggiori costi sostenuti dagli agricoltori (Mantino, 2012). L'assenza di una doppia remunerazione degli interventi dovrà essere garantita, oltre che per i pagamenti agro-climatico-ambientali (art. 28), anche per l'agricoltura biologica (art. 29), per le indennità Natura 2000 e per le indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque (art. 30).

L'interazione degli interventi agro-ambientali con il primo pilastro comprende anche la definizione delle cosiddette “pratiche equivalenti”, ovvero quelle pratiche analoghe al *greening* che, generando effetti ambientali simili, danno diritto ai beneficiari di ricevere automaticamente i pagamenti verdi. Il regolamento prevede che i pagamenti del secondo pilastro siano concessi solo per gli impegni che vanno oltre i requisiti del *greening*, mentre in caso d'impegni equivalenti si procederà ad una riduzione dei pagamenti agro-climatico-ambientali³.

La necessità di predisporre interventi in campo ambientale maggiormente innovativi e ambiziosi non deriva però esclusivamente dall'introduzione delle pratiche ecologiche nel primo pilastro, ma piuttosto da una struttura della nuova politica di sviluppo rurale in cui la gestione sostenibile delle risorse naturali e la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici sono considerati obiettivi prioritari⁴. La nuova struttura del Psr, articolata in priorità e focus area, dovrebbe favorire l'individuazione di opportuni target ambientali, misurabili e verificabili, ma soprattutto dovrebbe incentivare l'implementazione delle misure più adeguate ed efficaci nel raggiungimento di tali obiettivi. A questo proposito nel regolamento viene molto enfatizzata la necessità di prefigurare azioni collettive che possano, da un lato, favorire una maggiore partecipazione dei beneficiari nella definizione degli interventi e, dall'altro, assicurare effetti ambientali su scala territoriale (Chiodo e Vanni, 2014). Al fine di incentivare questo tipo di approccio si prevede una copertura maggiore per i costi di transazione, che potrà raggiungere fino al 30% del premio pagato per gli impegni agro-climatico-ambientali se tali impegni sono assunti da associazioni di agricoltori o da associazioni miste di agricoltori e altri gestori del territorio.

Un'altra importante innovazione è quella introdotta dall'articolo 35 del regolamento dello sviluppo rurale, che mira a sostenere una gamma molto più ampia di forme di cooperazione e di beneficiari, inclusa la promozione di approcci comuni alle pratiche ambientali. Questo tipo d'intervento dovrebbe stimolare la nascita di progetti pilota finalizzati a superare il tradizionale approccio alle misure agro-ambientali, spesso scarsamente efficaci perché non riescono ad assicurare un'adeguata copertura territoriale. Il sostegno a progetti territoriali di carattere ambientale potrebbe favorire un maggior coinvolgimento dei beneficiari (anche attraverso un maggior incentivo economico) e soprattutto assicurerebbe benefici ambientali e climatici più incisivi e coerenti di quelli ottenibili attraverso azioni individuali. Tra le proposte dei nuovi Piani di sviluppo rurale italiani, che dovranno essere negoziate e validate dai servizi della Commissione europea nei prossimi mesi, si segnala come alcune Regioni abbiano cercato di promuovere in maniera più incisiva questo tipo di approccio, supportato con strumenti quali gli accordi territoriali agro-ambientali (es. Regione Marche) e i progetti integrati d'area agro-ambientali (es. Regione Veneto).

La validità e l'efficacia di queste nuove tipologie d'intervento saranno pertanto verificabili solamente nella fase applicativa della riforma, auspicando che la nuova impostazione delle misure sia stata utile a sollecitare il disegno di azioni più incisive ed efficaci nel perseguimento degli obiettivi ambientali sempre più ambiziosi che si pone la politica di sviluppo rurale.

Considerazioni conclusive

L'inverdimento dei pagamenti diretti rappresenta la principale strategia agro-ambientale della nuova Pac, nonché lo strumento attraverso il quale l'agricoltura dovrebbe fornire beni pubblici ambientali su scala comunitaria. L'introduzione del *greening* è stata dettata principalmente dai seguenti fattori, strettamente collegati tra loro: (i) la necessità di legittimare l'elevata spesa agricola nel bilancio comunitario ancorando la strategia ambientale al primo pilastro, ovvero laddove sono concentrate le risorse finanziarie; (ii) la volontà di adottare misure standardizzate e obbligatorie per favorire la produzione di beni pubblici su scala europea. Questa scelta, di per sé discutibile, potrebbe comunque produrre effetti positivi se adeguatamente adottata e interpretata a livello nazionale.

Un'interessante modalità di applicazione del *greening*, ad esempio, è quella che sarà adottata dall'Olanda, dove si è stabilito che almeno il 30% delle aree d'interesse ecologico sia gestito dalle cooperative che ricevono uno specifico sostegno agro-ambientale nell'ambito del secondo pilastro (Maler, 2014). Questa scelta appare significativa non solo per rafforzare le sinergie tra le misure d'inverdimento dei pagamenti diretti e gli interventi del secondo pilastro, ma anche per valorizzare il ruolo ambientale delle aree d'interesse ecologico, facilitandone il mantenimento e la corretta gestione a livello territoriale.

In Italia, nella sua attuale forma, l'inverdimento dei pagamenti diretti non sembra invece destinato ad incidere in maniera significativa sulla gestione del territorio e probabilmente avrà effetti ambientali modesti, a fronte di un carico amministrativo e gestionale ancora tutto da verificare. Inoltre, la scelta nazionale di calcolare il pagamento verde su base individuale acuisce gli elementi critici di questo strumento, ovvero la sua scarsa flessibilità e il mancato collegamento tra i costi sostenuti dagli agricoltori ed il pagamento percepito.

Nonostante gli evidenti limiti del *greening*, il percorso però sembra ormai segnato: la Pac sarà sempre più orientata a mettere in campo un sistema d'interventi, auspicabilmente più efficaci e selettivi di quelli attuali, a sostegno della produzione di beni e servizi “non di mercato”. L'inverdimento dei pagamenti diretti rappresenta solo il primo passaggio di un percorso che probabilmente porterà, seppure nel medio-lungo periodo, a un condizionamento molto più incisivo del sostegno pubblico al settore primario alla fornitura di beni pubblici che gli agricoltori dovranno assicurare ai cittadini e ai contribuenti europei.

Nel frattempo, per far sì che la nuova Pac sia effettivamente più verde, emerge una forte necessità d'innovazione nell'ambito degli interventi del secondo pilastro, che dovranno essere sempre più finalizzati al raggiungimento di obiettivi ambientali ai quali inevitabilmente anche la nostra agricoltura dovrà fare fronte, tra cui una maggiore produzione di beni pubblici (es. conservazione della biodiversità e paesaggio), un uso più efficiente delle risorse naturali (es. gestione sostenibile del suolo e delle risorse idriche), e non ultimo l'attenuazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi. La velocità e l'efficacia di questo percorso non saranno determinate esclusivamente dalle future revisioni dei regolamenti comunitari e delle scelte nazionali, ma soprattutto dalla loro attuazione su scala locale, ed in particolare dalla capacità, da parte delle autorità di gestione, di mettere in campo azioni innovative e lungimiranti che sappiano cogliere in anticipo la portata di questo cambiamento.

Note

¹ Le aziende le cui superfici aziendali ricadono nelle aree designate ai sensi della direttiva Natura 2000 e della Direttiva acque sono tenute al rispetto del *greening* solo nella misura in cui i relativi obblighi siano compatibili con gli obiettivi delle direttive stesse. Sono esonerate invece completamente da questi obblighi le aziende o le porzioni aziendali che sono condotte secondo il metodo di produzione biologico ed i

beneficiari del regime dei piccoli agricoltori (titolo V del regolamento UE n. 1307/2013).

² Negli atti delegati del regolamento (UE) n. 1307/2013 sono riportati i fattori di conversione e di ponderazione per i diversi tipi di aree d'interesse ecologico. Per le colture azoto-fissatrici inizialmente il fattore di ponderazione era stato fissato a 0,3: ovvero ad 1 ha di colture azoto-fissatrici corrispondevano 0,3 ha di aree d'interesse ecologico. Con una modifica degli atti delegati tale fattore è stato innalzato a 0,7 (ad 1 ha di colture azoto-fissatrici corrispondono 0,7 ha di aree d'interesse ecologico). Con questa modifica per introdurre 1 ettaro di aree d'interesse ecologico sarà sufficiente coltivare circa 1,4 ha di colture azoto-fissatrici come soia, erba medica e trifoglio.

³ Tale riduzione viene calcolata con modalità differenti se gli impegni volontari sono di natura simile o di natura diversa rispetto alle pratiche del *greening*. Nel primo caso (ad esempio diversificazione con 4 colture), il calcolo del pagamento riguarda solo le perdite di reddito e i costi aggiuntivi derivanti dall'applicazione degli impegni che vanno al di là delle pratiche del *greening* (es. differenza di costi per l'introduzione di 4 colture rispetto a 3 colture). Nel secondo caso, ovvero quando non è possibile fare un confronto diretto tra gli impegni, si effettua una riduzione forfettaria dei pagamenti del secondo pilastro pari ad un terzo del pagamento medio del *greening*.

⁴ Nel nuovo regolamento innovazione, ambiente e mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici sono definiti obiettivi "trasversali". In ogni modo, tra le sei priorità dell'Unione europea in materia di sviluppo rurale, quelle a carattere strettamente ambientale sono la priorità 4 'Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura' e la Priorità 5 'Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale'.

Riferimenti bibliografici

- Anania G. et al. (2009), Una Politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei, *Agrireunionieuropea*, n. 19
- Chiodo E., Vanni F. (2014), La gestione collettiva delle misure agro-ambientali: oltre le esperienze pilota?, *Agrireunionieuropea*, n. 36
- Comegna E. (2014), Greening, il lato "verde" della Pac, in La visione verde della nuova Pac 2014-2020, *Le guide dell'Informatore Agrario*
- Frascarelli A., Sotte F. (2010), Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE, *Agrireunionieuropea*, n. 21
- Hart K., Baldock D., Weingarten P., Povellato A., Pirzio-Biroli C., Osterburg B., Vanni F., Boyes A. (2011), What tools for the European agriculture to encourage the provision of public goods?, *Study for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*
- Maler T. (2014), 'Greening', other member state CAP reform choices revealed, *AgraEurope*, 22 August
- Mantino F. (2012), Alla ricerca dell'integrazione perduta tra aiuti Pac, sviluppo rurale e politiche di coesione nella riforma 2014-2020, *Agrireunionieuropea*, n. 29
- Mipaaf (2014), Greening e pratiche equivalenti, un'analisi sulle possibili ripercussioni del pagamento verde in Italia, documento di lavoro del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali di lavoro, febbraio 2014 <http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7201>
- Pe'er G. et al. (2014), EU agricultural reform fails on biodiversity, *Science*, Vol. 344, Issue 6188, pp. 1090-1092
- Rete Rurale Nazionale (2014), Orientamenti preliminari per la definizione della baseline delle misure agroambientali e climatiche Periodo di programmazione 2014-2020, Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale, Gruppo di lavoro Ambiente e condizionalità – Disr 3 Mipaaf
- Vanni, F. e Cardillo, C. (2013). The effects of Cap greening on Italian agriculture, *Pagri/lap Politica Agricola Internazionale*, n. 3/2013, pp. 7-21

Gli effetti del *greening* sui redditi delle aziende cerealicole italiane

Orlando Cimino, Roberto Henke, Francesco Vanni



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Introduzione

In seguito alla riforma della Politica agricola comunitaria (Pac) per il periodo 2014-2020, i pagamenti diretti percepiti dagli agricoltori si articolano in sette diverse tipologie, attivate in maniera obbligatoria o facoltativa entro percentuali predefinite del massimale nazionale. Tra le tipologie obbligatorie dei pagamenti diretti, il *greening* o pagamento verde, che verrà finanziato dal 30% del massimale nazionale relativo ai pagamenti diretti, è certamente una delle principali e controverse novità della recente riforma della Pac.

L'obiettivo del *greening* è quello di sostenere la produzione di beni pubblici tramite il rispetto obbligatorio di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Il non rispetto degli obblighi previsti dalle misure di *greening* comporterà, per gli agricoltori, una riduzione dell'importo del pagamento verde percepito, oltre ad eventuali sanzioni amministrative aggiuntive¹.

Il rispetto dei vincoli ambientali conseguenti all'adozione delle misure di *greening*, ovvero la diversificazione delle colture, il mantenimento dei prati permanenti e l'introduzione di aree d'interesse ecologico, implicherà un cambiamento nella gestione dei terreni agricoli che, necessariamente, avrà delle ripercussioni sulla struttura dei costi a carico degli agricoltori.

In questo lavoro si sono voluti stimare gli effetti dell'introduzione del *greening* sia in termini di costi aggiuntivi per le aziende agricole italiane, sia in termini di adeguata remunerazione agli agricoltori per la produzione di beni pubblici ambientali. Le domande a cui si è tentato di dare risposta sono le seguenti: (i) quali saranno gli effetti del *greening* sul margine lordo delle aziende cerealicole specializzate? (ii) la quota assegnata ai pagamenti verdi è sufficiente a coprire i maggiori costi e/o i mancati redditi che gli agricoltori dovranno affrontare a seguito delle nuove pratiche di inverdimento previste dalla riforma della Pac?

Al fine di rispondere a queste domande si è reso necessario definire e identificare quei sistemi agricoli per i quali gli effetti dell'inverdimento dei pagamenti diretti saranno probabilmente maggiormente evidenti. Di conseguenza sono state prese in esame le sole aziende agricole specializzate nei seminativi, suddividendole secondo le due principali coltivazioni cerealicole italiane: il sistema mais (localizzato nel Nord Italia) e il sistema frumento duro (posizionato nel Centro-Sud Italia).

I costi del *greening*

La nuova riforma della Pac ha introdotto un esplicito tentativo di remunerare gli agricoltori per la produzione di beni pubblici forniti in agricoltura attraverso una componente dei pagamenti diretti. Secondo il Regolamento 1307/2013, gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base o al pagamento unico per superficie sono tenuti ad applicare le seguenti "pratiche benefiche per il clima e l'ambiente"²:

- diversificazione delle colture: si applica solo alle aziende a seminativi con una superficie superiore a 10 ettari. In particolare, si richiede la presenza di almeno due colture nelle aziende con una superficie compresa tra 10 e 30 ettari (la coltura principale non deve coprire più del 75% del totale della superficie), che passano a 3 colture nelle aziende a seminativo con superficie maggiore a 30 ettari (la coltura principale non deve coprire più del 75% e le due colture principali insieme non devono coprire più del 95% della superficie totale);
- mantenimento dei prati permanenti: obbligo di mantenimento dei prati a livello aziendale in zone sensibili individuate dagli

Aiutaci a migliorare

AGRIREGIONIEUROPA

rispondi al questionario sul nostro sito
www.agrireunionieuropea.it

Stati membri e, al di fuori di tali aree, mantenimento della proporzione della superficie a prato rispetto alla superficie agricola totale;

- aree d'interesse ecologico: presenza di almeno il 5% di aree di interesse ecologico (fasce tampone, siepi, terreni a riposo, margini dei campi, *etc.*), con la possibilità di aumentare tale soglia al 7% a partire dal 2018.

Secondo la valutazione della Commissione europea (2011), relativa alla proposta iniziale di inverdimento dei pagamenti diretti³, l'impatto del greening sul reddito delle aziende agricole europee è pari, in media, a 43 euro per ettaro di area ammissibile. Tuttavia, la stessa Commissione ha riconosciuto come tale costo possa variare notevolmente a seconda della Regione e del sistema di coltivazione, date le forti differenze esistenti nell'uso del suolo e nella redditività, nonché della situazione specifica in cui si trova ad operare ciascuna azienda. In questa valutazione si stima che, a livello di UE-27, il 21% delle aziende agricole non avrebbe alcun costo, il 40% avrebbe un costo inferiore ai 30 euro per ettaro, il 27% un costo compreso tra 30 e 200 euro, mentre solamente il 4% delle aziende avrebbe un costo superiore a 200 euro per ettaro.

In letteratura si trovano alcuni lavori volti ad analizzare l'impatto del greening sui ricavi agricoli in alcuni Stati membri. Ad esempio, un lavoro di Czekay *et al.* (2013) mostra come in Polonia la maggior parte delle aziende agricole sarebbero conformi ai requisiti del greening e come il risultato principale di questa misura sia di fatto limitato alla riduzione della Sau (per l'adeguamento al criterio delle aree ecologiche), corrispondente ad una riduzione di 3-4 punti percentuali sui ricavi aziendali. Risultati simili sono stati stimati da Heinrich (2012) per le aziende agricole tedesche. Heinrich evidenzia come il pagamento verde sia un forte incentivo a sottoporsi al regime e solo le aziende con elevati margini lordi potrebbero vedersi ridurre l'aiuto. In Italia, invece, una valutazione degli impatti della riforma della Pac post 2013 sul margine lordo delle aziende agricole è stato effettuato da Arfini *et al.* (2013). Secondo le simulazioni effettuate dagli autori sulle aziende agricole della Rica situate nella pianura dell'Emilia Romagna, gli impatti economici del greening (calcolati come mancato reddito) sono in media pari a 21 euro per ettaro, pari ad una riduzione dell'1,5% rispetto allo scenario di base.

Come sarà evidenziato di seguito, il presente lavoro si differenzia dalle analisi esistenti per due aspetti. Il primo è che sono state integrate le informazioni derivanti dal VI Censimento Generale dell'Agricoltura (Istat, 2010), utilizzate per stimare il numero di aziende agricole potenzialmente interessate dal pagamento verde, con le informazioni economiche presenti nella banca dati della Rica, utilizzate per il calcolo del margine lordo nei due scenari ipotizzati e, quindi, per misurarne la variazione dopo l'attuazione del greening e confrontarla con i pagamenti verdi. Il secondo aspetto è invece legato alla "copertura" geografica dell'analisi: il lavoro, concentrandosi sui due principali sistemi agricoli specializzati (mais e frumento duro) vuole fornire un quadro esaustivo sugli effetti del greening a livello nazionale, concentrandosi sulle tipologie di aziende che probabilmente saranno interessate in misura più ampia dall'introduzione dei pagamenti verdi.

L'analisi dei sistemi specializzati

Al fine di analizzare gli effetti del greening nei due sistemi specializzati sono state selezionate otto regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli Venezia Giulia per il sistema produttivo a mais e Marche, Molise, Puglia e Basilicata per il sistema produttivo a frumento duro) sulla base dei seguenti criteri:

- le regioni selezionate sono particolarmente rilevanti nel settore dei seminativi in Italia, in quanto in esse si concentrano il 53% delle aziende italiane specializzate, pari al 60% della superficie a seminativi a livello nazionale;
- la quota di superficie aziendale coperta da mais o da frumento in queste regioni è ben al di sopra della media nazionale, determinando, quindi, una forte specializzazione delle aziende agricole in queste due colture (Tabella 1);
- queste regioni, in misura della loro specializzazione e della dimensione delle aziende, sono presumibilmente quelle più

esposte agli effetti degli obblighi previsti dal greening (Tabella 2).

Tabella 1 - I seminativi nelle regioni selezionate

Sistema Mais			
Regioni	% di aziende specializzate in seminativi	% superficie a seminativo /Sau	% mais/ superficie a seminativo
Piemonte	30,5	53,7	34,0
Lombardia	41,1	72,5	47,5
Veneto	53,7	70,2	50,3
Friuli V.G.	60,1	74,3	49,1
Italia	23,7	54,5	16,0

Sistema Grano Duro			
Regioni	% di aziende specializzate in seminativi	% superficie a seminativo /Sau	% grano / superficie a seminativo
Marche	48,7	79,4	39,8
Molise	35,8	72,3	40,3
Puglia	12,8	50,7	54,9
Basilicata	36,4	60,2	46,0
Italia	23,7	54,5	28,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 6° Censimento dell'Agricoltura, 2010

Tabella 2 - Aziende a seminativo (%) interessate dalle misure del greening

Sistema Mais				
Regioni	Solo divers.	Solo Aie	Divers. + Aie	Totale
Piemonte	3,2	11,6	6,9	21,8
Lombardia	4,4	17,5	12,9	34,8
Veneto	2,0	4,7	2,9	9,5
Friuli V.G.	2,6	7,3	3,7	13,6
Italia	3,1	5,6	4,2	13,0

Sistema Grano Duro				
Regioni	Solo divers.	Solo Aie	Divers. + Aie	Totale
Marche	3,3	9,1	4,1	16,4
Molise	6,2	11,3	4,7	22,2
Puglia	8,4	5,0	11,0	24,3
Basilicata	10,6	6,3	8,0	24,9
Italia	3,1	5,6	4,2	13,0

Fonte: Vanni e Cardillo, 2013

La scelta delle aziende agricole da sottoporre all'analisi si è basata su una stratificazione dell'intera popolazione di aziende agricole specializzate nei seminativi che tiene conto, oltre che dell'ordinamento produttivo, anche della loro localizzazione regionale e altimetrica. Non essendo possibile analizzare l'intera popolazione delle aziende cerealicole specializzate, si è ricorso alla costruzione di un'azienda cerealicola rappresentativa di ciascuna area presa in esame. L'azienda rappresentativa è definita come quell'unità produttiva i cui caratteri siano tipici di una popolazione di aziende, in altre parole l'azienda rappresentativa possiede le caratteristiche medie di un gruppo di aziende sostanzialmente omogeneo (De Benedictis e Cosentino, 1979).

Le aziende cerealicole rappresentative sono state costruite sulla base delle informazioni disponibili nel VI Censimento dell'agricoltura (2010), stratificate a livello regionale e per zona altimetrica (montagna, collina, pianura), basandosi sulle caratteristiche medie (Sau media, ordinamento colturale) delle aziende che dovranno sottostare ai tre requisiti introdotti dal greening (Vanni e Cardillo, 2013).

Le informazioni economiche necessarie per stimare gli effetti del greening sulle aziende agricole italiane derivano, invece, da un campione costante, pari a 1.794 unità, di aziende agricole specializzate nei seminativi presenti nella banca dati Rica per gli esercizi contabili 2010-2011.

A seguito di questo processo sono state identificate 17 aziende cerealicole rappresentative: 8 per il sistema produttivo a mais e 9 per il sistema produttivo a frumento duro⁴.

L'impatto delle misure di *greening* è stato valutato confrontando due scenari: uno pre-riforma e uno post-riforma, seguendo la metodologia sintetizzata in tabella 3.

Tabella 3 - Sintesi della metodologia adottata

Numero Aziende Agricole		
Campione Costante (2010-2011): 1.794 aziende Mais: Piemonte (289); Lombardia (281); Veneto (393); Friuli Venezia Giulia (124) Grano duro: Marche (238); Molise (164); Puglia (132); Basilicata (145)		
Scenario Pre-riforma		Scenario Post - riforma
Diversificazione delle colture	Una coltura (1): mais o grano duro	Tre colture: (1) (mais o grano duro) 75%, (2) 20%, (3) 5% della Sau. La scelta (e l'ordine) della seconda e terza coltura è effettuata sulla base della superficie investita per altimetria in ogni regione.
Aree d'interesse ecologico	0%	Montagna: 0% della Sau; Collina: 2,5% della Sau; Pianura: 5% della Sau
Dimensione Azienda	Media della Sau delle aziende potenzialmente interessate dal <i>greening</i>	Montagna: Sau totale; Collina e Pianura: Sau al netto dell'area ecologica
Pagamenti diretti	Stimati dalla banca dati Rica	Stime dei pagamenti diretti regionalizzati
Pagamenti Verdi	-	30% dei pagamenti diretti regionalizzati
Margine Lordo	Margine lordo della coltura (1) (mais o grano duro)	Margini lordi delle colture (1), (2) e (3)

Fonte: nostre elaborazioni

Nello scenario pre-riforma si è ipotizzato che la superficie agricola di ciascuna azienda rappresentativa fosse interamente (100% della Sau) dedicata alla coltivazione del mais e/o frumento duro (monocoltura). Il margine lordo aziendale è stato calcolato utilizzando i valori della produzione lorda e dei costi specifici sostenuti per la coltivazione di tali colture. I pagamenti diretti, invece sono stati calcolati selezionando tra gli importi totali dei pagamenti ricevuti dalle aziende Rica quelli legati alla presenza dei seminativi. Si è, quindi, calcolato il valore medio tra il 2010 e il 2011 e, poi, si è diviso il valore ottenuto per la Sau dell'azienda rappresentativa.

Nella simulazione *post-riforma* sono state introdotte due misure previste dal *greening*: la diversificazione delle colture e l'introduzione delle aree d'interesse ecologico. La misura di diversificazione è stata leggermente semplificata, in quanto si è adottata una riduzione della superficie della coltura principale (mais o grano) dal 100% al 75% della Sau aziendale e, aggiungendo due nuove colture che rappresentano, rispettivamente, il 20% e il 5% della Sau. Gli effetti dell'introduzione delle aree d'interesse ecologico sono stati calcolati riducendo la Sau di ciascuna azienda rappresentativa. Si è ipotizzato che l'azienda agricola non avrebbe dovuto adeguarsi alle tare improduttive imposte dal *greening* se questa risultasse localizzata in montagna. Invece, per le aziende agricole collinari l'adeguamento previsto è stato ridotto del 50%, cioè si è supposto che esse possedessero già una superficie (pari al 50% di quanto previsto dal *greening*) ad area ecologica. Infine, per le aziende di pianura è stato adottato un adeguamento pari all'intera soglia fissata dal *greening* (5% della Sau aziendale totale).

Altro aspetto preso in considerazione è rappresentato dal ruolo svolto dal sostegno pubblico percepito dalle aziende cerealicole specializzate nella coltivazione del mais e del grano. Il sostegno pubblico, infatti, risulta influenzato non solo dai nuovi "vincoli ambientali" introdotti dalla riforma della Pac ma anche dalla redistribuzione dei pagamenti diretti del primo pilastro.

Gli effetti del *greening* (definito in termini di variazione del margine lordo per ettaro) sulle aziende cerealicole specializzate è stato così confrontato con la quota di pagamenti diretti che nello scenario *post-riforma* sono condizionati al rispetto degli obblighi ambientali⁵: questo consente di capire se i pagamenti legati al *greening* sono in grado di remunerare gli agricoltori per i costi aggiuntivi (o per il mancato reddito) che devono sostenere per il rispetto dei nuovi vincoli ambientali⁶.

Risultati

Uno degli obiettivi dell'analisi qui proposta è quello di stimare la variazione nel valore del margine lordo in conseguenza dell'introduzione di due pratiche agricole del *greening*, ovvero la diversificazione delle colture e l'introduzione delle aree d'interesse ecologico, nei sistemi cerealicoli altamente specializzati. I risultati sono presentati confrontando le aziende rappresentative di ciascuna area selezionata, tenendo separate le aziende specializzate nella coltivazione del mais da quelle specializzate nella coltivazione del grano, in modo da evidenziare il diverso impatto del *greening* sui due principali sistemi specializzati. Nella successiva tabella si evidenziano gli effetti del *greening* sulle 8 aziende agricole rappresentative specializzate nella produzione del mais e localizzate nelle regioni del Nord Italia. I risultati mostrano come l'effetto del *greening* sul margine lordo sia negativo in tutte le aziende analizzate, anche se varia a seconda della diverse regioni e dell'altimetria presa in esame.

Tabella 4 - Sistema mais: effetti del *greening* sul margine lordo

Regioni	Altimetria	Sau (ha)	Azienda (€)			Valore Unitario (€/ha)		
			ML pre-riforma	ML post-riforma	Δ ML	ML pre-riforma	ML post-riforma	Δ ML
Piemonte	Collina	27,0	40.139	34.718	-5.421	1.487	1.286	-201
	Pianura	38,8	55.474	46.195	-9.279	1.430	1.191	-239
Lombardia	Collina	29,0	34.416	30.606	-3.810	1.187	1.055	-131
	Pianura	43,2	65.252	55.376	-9.876	1.510	1.282	-229
Veneto	Collina	31,1	46.998	41.979	-5.018	1.511	1.350	-161
	Pianura	31,7	45.572	40.439	-5.132	1.438	1.276	-162
Friuli V.G.	Collina	27,9	38.121	31.477	-6.645	1.366	1.128	-238
	Pianura	31,6	38.676	32.605	-6.071	1.224	1.032	-192

Fonte: ns elaborazioni su banca dati Rica

Secondo le simulazioni effettuate, si evidenziano significative variazioni del margine lordo che derivano dalla diversa dimensione media delle aziende agricole soggette ai requisiti ecologici nelle diverse aree. Osservando i valori unitari, la diminuzione del margine lordo per ettaro varia da 131 euro per ettaro nelle colline della Lombardia a più di 230 euro per ettaro nelle colline del Friuli Venezia Giulia e nella pianura del Piemonte. Tale riduzione nella redditività delle aziende, che in media è pari a circa 200 euro per ettaro, è dovuta sia al fatto che il margine lordo delle due colture addizionali introdotte in sostituzione del mais è inferiore rispetto a quello della coltura principale, sia alla riduzione della Sau a disposizione dell'azienda a seguito dell'introduzione delle aree di interesse ecologico.

La tabella 5 mostra come i pagamenti verdi, in genere, non riescono a compensare questa riduzione nel margine lordo aziendale. Fa eccezione la sola azienda rappresentativa collinare lombarda, che mostra una differenza tra pagamenti verdi e margine lordo pari a +3 euro per ettaro.

Tabella 5 - Sistema mais: il ruolo dei pagamenti verdi

Regioni	Altim.	Sau (ha)	Azienda (€)			Valore Unitario (€/ha)		
			Pagam. diretti	Pagam. verdi	Δ ML + Pagam. verdi	Pagam. diretti	Pagam. verdi	Δ ML + Pagam. verdi
Piemonte	Collina	27,0	8.416	2.525	-2.897	312	94	-107
	Pianura	38,8	12.094	3.628	-5.651	312	94	-146
Lombardia	Collina	29,0	12.957	3.887	77	447	134	3
	Pianura	43,2	19.302	5.791	-4.086	447	134	-95
Veneto	Collina	31,1	13.127	3.938	-1.080	422	127	-35
	Pianura	31,7	13.381	4.014	-1.118	422	127	-35
Friuli V.G.	Collina	27,9	8.604	2.581	-4.063	308	93	-146
	Pianura	31,6	9.745	2.924	-3.147	308	93	-100

Fonte: ns elaborazioni su banca dati Rica

Le simulazioni effettuate sugli effetti del *greening* nelle regioni specializzate nella coltivazione del frumento duro mostrano una minore riduzione della redditività delle aziende agricole rispetto alle aziende maidicole (Tabella 6). Ciò è dovuto agli effetti combinati della minore dimensione delle aziende agricole che caratterizza questo sistema produttivo e della minore redditività del grano. Più in dettaglio, nello scenario pre-riforma il margine lordo delle 8

aziende agricole rappresentative era, in media, circa 15.400 euro, con un decremento di 1.500 euro a seguito dell'introduzione del *greening*. A dispetto di questi valori medi, si deve rilevare che le differenze tra le diverse aree sono piuttosto rilevanti, con una diminuzione nei margini lordi più marcata per le aziende agricole della montagna marchigiana e delle colline pugliesi. In queste aree l'impatto delle misure di *greening* è pari, rispettivamente, a 62 e 109 euro per ettaro.

Tabella 6 - Sistema frumento duro: effetti del *greening* sul margine lordo

Regioni	Altimetria	Sau (ha)	Azienda (€)			ValoreUnitario (€/ha)		
			ML pre-riforma	ML post-riforma	Δ ML	ML pre-riforma	ML post-riforma	Δ ML
Marche	Montagna	35,6	30.267	28.066	-2.201	850	788	-62
	Collina	34,1	24.130	22.259	-1.871	708	653	-55
Molise	Collina	25,4	15.978	14.783	-1.195	629	582	-47
Puglia	Montagna	24,2	8.783	7.951	-832	363	329	-34
	Collina	29,3	17.094	13.884	-3.210	583	474	-109
	Pianura	30,2	10.138	8.531	-1.606	336	282	-54
Basilicata	Montagna	23,9	7.405	6.347	-1.058	310	266	-44
	Collina	29,3	17.245	16.773	-472	589	572	-17

Fonte: ns elaborazioni su banca dati Rica

Un'altra differenza significativa rispetto al sistema specializzato nella coltivazione del mais è legata alla quota dei pagamenti diretti condizionata al rispetto degli obblighi ecologici, che per le aziende specializzate nella coltivazione del grano duro riesce a coprire la riduzione del margine lordo aziendale determinato dall'introduzione degli obblighi ecologici (Tabella 7).

Tabella 7 - Sistema grano duro: il ruolo dei pagamenti verdi

Regioni	Altim.	Sau (ha)	Azienda (€)			Valore Unitario (€/ha)		
			Pagam. diretti	Pagam. verdi	Δ ML + Pagam. verdi	Pagam. diretti	Pagam. verdi	Δ ML + Pagam. verdi
Marche	Montagna	35,6	10.524	3.157	956	296	89	27
	Collina	34,1	10.081	3.024	1.153	296	89	34
Molise	Collina	25,4	6.744	2.023	828	266	80	33
Puglia	Montagna	24,2	8.969	2.691	1.859	371	111	77
	Collina	29,3	10.859	3.258	48	371	111	2
	Pianura	30,2	11.192	3.358	1.752	371	111	58
Basilicata	Montagna	23,9	5.648	1.694	637	236	71	27
	Collina	29,3	6.924	2.077	1.605	236	71	55

Fonte: ns elaborazioni subanca dati Rica

Discussione

Il pagamento che gli agricoltori riceveranno per il rispetto delle pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente è certamente una delle principali novità della Pac 2014-2020. Dal punto di vista finanziario esso rappresenta la seconda componente per importanza dopo il pagamento di base, pari al 30% del massimale nazionale di ciascun Stato membro.

Pur riconoscendo alla nuova Pac la capacità di accelerare il processo d'inglobamento degli aspetti ambientali e, più in generale, della produzione di beni pubblici nel Primo Pilastro, viene da chiedersi se una misura orizzontale, così come è il *greening*, sia lo strumento più efficace per garantire una adeguata remunerazione agli agricoltori per la produzione dei beni pubblici ambientali.

I risultati ottenuti dal nostro esercizio mostrano i diversi impatti dei requisiti del *greening* sui margini lordi aziendali, nonché la capacità della componente verde dei nuovi pagamenti diretti di compensare questa riduzione. Un limite della metodologia utilizzata è rappresentato dal fatto che per l'azienda rappresentativa si è assunta la monocoltura, che può rappresentare una sorta di forzatura poiché diverse aziende cerealicole reali già oggi adottano strategie di diversificazione. In questi casi, pertanto, l'analisi svolta determina una sovra-stima dell'impatto del *greening*. Tuttavia, le simulazioni effettuate restano utili sia per compiere un'analisi comparata tra le diverse aree, sia per testare la redditività delle colture aggiuntive che nelle aziende agricole specializzate si dovranno coltivare per rispettare il vincolo della diversificazione⁷.

Nonostante i limiti della metodologia, che non considera altre variabili che influenzano le scelte effettuate dagli agricoltori, riteniamo che tale schematizzazione dia una buona e realistica idea di ciò che potrebbe accadere nei due sistemi agricoli specializzati in esame.

I risultati mostrano un impatto differenziato del *greening* a seconda delle caratteristiche delle aziende agricole, della loro localizzazione e, della loro specializzazione produttiva (mais, frumento duro). Gli impatti maggiori, in termini di variazione del margine lordo in conseguenza dell'adozione delle misure di *greening*, si registrano in particolare nelle aziende specializzate nella coltivazione di mais localizzate in pianura e per le aziende specializzate nella produzione di frumento duro localizzate in collina.

Per quanto riguarda la remunerazione della produzione di beni pubblici mediante i pagamenti verdi, i risultati ottenuti mostrano come la scelta del processo di regionalizzazione risulti fondamentale nel determinare il livello di compensazione: secondo la nostra ipotesi i pagamenti verdi non riescono a compensare la diminuzione nel margine lordo solamente per una delle tipologie aziendali rappresentative, ovvero per quelle specializzate nella coltivazione del mais.

Questi risultati evidenziano, pertanto, come il pagamento verde, non tenendo conto della specificità locale delle aziende agricole, non riesce a differenziare i diversi costi sostenuti dagli agricoltori per la produzione dei beni pubblici nelle diverse aree. La scelta dell'Italia di calcolare il pagamento verde come quota del pagamento base percepito dagli agricoltori di fatto accentuerà questa disparità di trattamento: a fronte degli stessi obblighi ambientali saranno elargiti pagamenti di diverso ammontare, determinati dall'ammontare dei titoli in possesso da parte dei singoli beneficiari.

Infine, come mostra l'analisi qui svolta, il "costo di inverdimento" risulta diverso tra le varie regioni prese in esame dal momento che la sua entità dipende, da un lato, dal sistema colturale adottato (mais o frumento duro) e, dall'altro, dalle diverse condizioni locali. I risultati rafforzano quindi le posizioni critiche sul *greening*, che si configura come uno strumento obbligatorio ma estremamente selettivo, che non premia efficacemente i comportamenti virtuosi degli agricoltori, ma soprattutto che non tiene conto dei costi specifici che questi dovranno sostenere a seguito dell'introduzione dei nuovi vincoli ambientali.

Note

¹ Il mancato rispetto delle pratiche verdi comporta una riduzione del pagamento verde percepito dagli agricoltori. A partire dal 2017, tuttavia, il mancato rispetto delle pratiche verdi comporterà una sanzione da applicare anche al pagamento di base, di importo pari al 20% del pagamento verde nel 2017 e al 25% nel 2018.

² Le superfici coltivate con i metodi dell'agricoltura biologica sono esentate dagli obblighi del *greening*, poiché si ritiene che con l'agricoltura biologica si adottino pratiche già "rispettose" del clima e dell'ambiente. Analogamente, i sistemi di certificazione e alcuni regimi agroambientali volontari che producono un livello di prestazione equivalente o superiore per il clima e l'ambiente possono essere considerati "equivalenti" ai tre obblighi di *greening*.

³ Questa proposta prevedeva misure molto più stringenti, tra cui l'applicazione della diversificazione colturale sulle superfici a seminativo superiori a 3 ettari, l'obbligo del mantenimento delle foraggere permanenti a livello aziendale e l'introduzione di aree d'interesse ecologico sul 7% di tutta la superficie agricola, esclusi i prati permanenti.

⁴ Nel definire le aziende rappresentative per le diverse Regioni, tuttavia, si è dovuto escludere dall'analisi alcune aree, in quanto alcune di esse non erano sufficientemente rappresentate nella banca dati Rica o perché non erano specializzate nella coltivazione del mais e/o frumento duro.

⁵ L'ammontare dei pagamenti verdi è stato calcolato sulla base del lavoro sulla regionalizzazione dei pagamenti diretti in Italia condotto da De Vivo *et al.* (2012). Nonostante queste stime siano state effettuate precedentemente alle scelte nazionali sulla convergenza, le scelte operate dal nostro paese (Italia regione unica e modello irlandese) fanno sì che, soprattutto durante i primi anni di implementazione, gli agricoltori percepiscano un pagamento verde non dissimile da quello stimato in questo lavoro.

⁶ Tra le scelte nazionali della Pac dell'Italia vi è quella di calcolare il pagamento verde come percentuale dei titoli percepiti da ogni agricoltore. Anche in questo caso si ritiene che le simulazioni riportate in questo lavoro non si discostino sostanzialmente da questa ipotesi, in quanto il pagamento verde è stato calcolato come percentuale degli aiuti che riceve ogni azienda rappresentativa.

⁷ Si tenga presente che la "costruzione" delle aziende rappresentative è stata compiuta prendendo in esame le aziende specializzate nei seminativi potenzialmente interessate dalle misure del *greening* (Vanni e Cardillo, 2013): ovvero quelle con una superficie agricola a seminativi maggiore e/o uguale a 10 ettari e che destinavano oltre il 75% di questa superficie alla coltivazione di una sola coltura.

Riferimenti bibliografici

- Arfini F., Donati M., Solazzo R. (2013), L'impatto della Pac Post-2013 sulla regione Emilia Romagna: un'analisi dell'accordo raggiunto in relazione alle proposte presentate al Trilogo, *Agrireregionieuropa*, n. 34
- Commissione Europea (2011), *Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020*, Annex 2: Greening the Cap. Commission Staff Working Paper: Brussels
- Czekaj S., Majewski E., Was A. (2013), The impact of "greening" of the Common Agricultural Policy on Polish farms' financial situation, Buvda: 3rd Agrimba-Ava Congress
- De Benedictis M., Cosentino V. (1979), *Economia dell'azienda agraria*, Bologna, Il Mulino
- De Vivo C., Henke R., Pupo D'Andrea M.R. (2012), Prime valutazioni degli impatti della regionalizzazione della Pac 2014-2020, *Agrireregionieuropa*, n. 29
- Heinrich B. (2012), Calculating the "greening" effect: A case study approach to predict the gross margin losses in different farm types in Germany due to the reform of the Cap. Diskussionspapiere, Department für Agrarökonomie und Rurale, Entwicklung, No. 1205
- Istat (2010), <http://www.istat.it/it/censimento-agricoltura/agricoltura-2010>
- Vanni F., Cardillo C. (2013), The effects of Cap greening on Italian agriculture, *Pagri/lap Politica Agricola Internazionale*, n. 3/2013, pp. 7-21

Impatto delle pratiche del greening in diversi scenari climatici in un'area della Sardegna

Raffaele Cortignani, Gabriele Dono

Introduzione

Il processo di riforma della Politica Agricola Comune (Pac) è stato accompagnato da una nuova specificazione degli obiettivi e con il documento "Strategia Europa 2020" è stato riconosciuto il contributo dell'agricoltura verso una crescita intelligente, sostenibile e solidale (Commissione Europea, 2010).

Tra i vari elementi previsti nella Pac 2014-2020, il pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente è sicuramente uno degli aspetti più innovativi. Tale pagamento è finanziato dal 30% delle dotazioni nazionali dei pagamenti diretti e gli agricoltori che ne hanno diritto sono tenuti ad applicare le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (*greening*). La novità di questo approccio risiede nel tentativo di definire e finanziare alcune norme ambientali obbligatorie attraverso il pagamento diretto del primo pilastro (Matthews, 2013).

Nel presente lavoro abbiamo valutato l'impatto del *greening* in un'area irrigua del Mediterraneo (localizzata in Sardegna) utilizzando un modello territoriale di Programmazione Stocastica Discreta (PsD). Nell'area di studio operano diverse tipologie aziendali che si differenziano dal punto di vista strutturale, produttivo ed economico.

I risultati mostrano che solo alcune tipologie sono interessate dall'applicazione del *greening*. In particolare le bovine da latte specializzate sono penalizzate perché, con il recente aumento del prezzo dell'insilato di mais per la produzione di biogas, c'è stata una tendenza ad aumentare la coltivazione di tale coltura ben oltre i limiti del *greening*. Il conflitto tra l'espansione del mais per la produzione di biogas e i vincoli del *greening* sembra una incongruenza tra i meccanismi del nuovo strumento ambientale della Pac e lo sviluppo della coltivazione di biomassa per la produzione di energia. Tuttavia, il *greening* nell'area di studio analizzata ha un impatto positivo sull'uso di *input* chimici, in

particolare con una riduzione dell'azoto. L'applicazione del *greening* nello scenario climatico presente sembra avere un impatto più significativo rispetto a un possibile scenario climatico futuro. Il cambiamento della variabilità climatica tra presente e futuro è stato considerato e valutato tramite la variazione delle funzioni di distribuzione di probabilità relative alle rese produttive e ai fabbisogni irrigui delle colture e alla produzione di latte bovino.

Elementi essenziali del greening

Le pratiche agricole considerate benefiche per il clima e l'ambiente sono le seguenti:

- diversificazione colturale;
- mantenimento del prato permanente esistente;
- determinazione di un'area di interesse ecologico (o *Ecological Focus Area* - Efa).

Per quanto riguarda la diversificazione colturale, se i seminativi occupano dai 10 ai 30 ettari, e non sono interamente investiti a colture sommerse, devono essere praticate almeno due colture e la coltura principale non deve superare il 75%. Se i seminativi occupano oltre 30 ettari le colture devono essere almeno tre e le due principali non devono occupare più del 95% e quella principale non più del 75%.

Nel caso del mantenimento del prato permanente, gli Stati membri, tra le varie possibilità, possono assicurare che il rapporto tra superfici investite a prato permanente e superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori a livello aziendale non diminuisca in misura superiore al 5%.

Inoltre nel caso in cui i seminativi di un'azienda coprono più di 15 ettari, l'agricoltore deve prevedere che il 5% dei seminativi sia destinata ad Efa (terreni lasciati a riposo, elementi caratteristici del paesaggio, superfici con colture azotofissatrici, ecc.).

Area di studio, dati e modello economico

L'area di studio è localizzata nella Sardegna centro-occidentale con una superficie agricola di circa 54.000 ettari. In tale area opera il Consorzio di Bonifica dell'Oristanese che fornisce acqua per l'irrigazione ai vari utenti agricoli.

I principali sistemi colturali sono basati su cereali, foraggi e ortive. Anche riso e agrumi sono molto importanti. L'agricoltura praticata al di fuori del Consorzio è prevalentemente non irrigua, anche se la presenza di pozzi aziendali permette l'attingimento dalla falda e la pratica di colture irrigue. Tuttavia il 55% dell'area fuori Consorzio è dedicata ai prati e pascoli permanenti.

Nell'area di studio è molto rilevante la produzione di latte. Il latte bovino viene prodotto nel distretto di Arborea ed ha un indotto economico rilevante considerando che oltre la produzione, il sistema è organizzato in modo tale da prevedere la raccolta, la lavorazione ed il confezionamento. Le aziende ovine da latte sono localizzate invece nell'area fuori del Consorzio per un totale di capi che coinvolge quasi 372 mila pecore e una serie di impianti di trasformazione del latte.

La produzione agricola dell'area di studio è stata ricostruita con riferimento alla situazione del 2010 attraverso l'utilizzazione dei dati del sesto Censimento Generale dell'Agricoltura, della banca dati Rica e del Consorzio di Bonifica dell'Oristanese. Le tecniche produttive delle colture e dell'allevamento sono state definite sulla base di questionari ed interviste con agricoltori ed esperti qualificati del territorio.

Lo strumento utilizzato per l'analisi economica è basato su un modello territoriale di PsD che rappresenta le varie tipologie aziendali esistenti complessivamente nel territorio. Inoltre per considerare esplicitamente nel processo decisionale l'incertezza di alcuni parametri, quali rese produttive e fabbisogni irrigui delle colture e produzione di latte bovino (quantità e qualità di latte e mortalità dei capi), sono state stimate funzioni di distribuzione di probabilità e discretizzate in stati della natura nel modello (Cortignani e Dono, 2014). La calibrazione del modello alla situazione osservata nel 2010 è stata effettuata tramite una metodologia di tipo positivo considerando le condizioni climatiche del presente.

Scenari simulati

Una prima simulazione ha riguardato l'applicazione delle condizioni di mercato e di politica agricola osservate nel 2013 (Tabella 1). In particolare si è tenuto conto del disaccoppiamento dei pagamenti accoppiati al riso, al pomodoro da industria e al grano duro. Inoltre si è considerato l'aumento del prezzo relativo all'insilato di mais per la produzione di biogas. Tale scenario, chiamato "2013", rappresenta la situazione di riferimento per valutare l'applicazione del *greening*. Le pratiche agricole di cui sopra infatti sono state considerate in fase di simulazione per ottenere uno scenario chiamato appunto "*Greening*". Quindi una prima valutazione ha riguardato l'applicazione del *greening* nello scenario climatico presente rispetto alla situazione del 2013.

Una successiva simulazione ha considerato le condizioni climatiche future e quindi la variazione delle funzioni di distribuzione di probabilità relative alle rese produttive, ai fabbisogni irrigui e alla produzione di latte. Si ottiene così facendo un altro scenario in cui il *greening* agisce in condizioni climatiche del futuro.

L'impatto dell'applicazione delle pratiche del *greening*, sia nello scenario climatico presente che futuro, è stato valutato in termini di variazioni degli ordinamenti colturali e di utilizzo di acqua, lavoro e azoto nell'area totale. Inoltre sono state considerate le variazioni di reddito netto per le singole tipologie aziendali.

Tabella 1 - Descrizione degli scenari di calibrazione e di simulazione considerati nel modello economico

	Clima presente			Clima futuro
	2010	2013	<i>Greening</i>	<i>Greening</i>
Prezzo insilato di mais per biogas	2010	2013	2013	2013
Pagamenti diretti Pac	Accoppiati e disaccoppiati	Disaccoppiati	Disaccoppiati	Disaccoppiati
<i>Greening</i>			Rispetto delle tre pratiche	Rispetto delle tre pratiche
Rese produttive e fabbisogni irrigui delle colture. Produzione di latte bovino	Scenario climatico presente	Scenario climatico presente	Scenario climatico presente	Scenario climatico futuro

Fonte: nostre elaborazioni

Risultati

Greening nello scenario climatico presente

L'applicazione del *greening* nello scenario climatico presente, rispetto allo scenario 2013, determina in generale una riduzione di insilato di mais per biogas e del loietto (Tabella 2).

Tabella 2 - Ordinamento colturale (ha), utilizzi di acqua (000 m3), lavoro (000 h) e azoto (000 kg) negli scenari "2013" e "*Greening*" con Clima Presente e con Clima Futuro. Valori assoluti e variazioni percentuali. Totale di area

	Clima presente		Clima Futuro
	2013	<i>Greening</i>	<i>Greening</i>
Seminativi	41.280	-3,2	-0,2
insilato di mais per biogas	4.617	-40,7	-10,3
insilato di mais per alimentazione	2.881	16,9	3,0
medica	1.121	48,5	-28,9
loietto	5.700	-29,2	11,7
erbaio	9.709	9,1	-3,2
Prati e pascoli permanenti	12.020	0,0	4,7
Acqua	102.581	-3,7	0,7
Lavoro	5.054	-0,1	-0,4
Azoto	10.311	-5,8	0,1

Fonte: nostre elaborazioni

Questa riduzione riguarda in particolare le tipologie bovine da latte dove si assiste contemporaneamente ad un aumento dell'insilato di mais per l'alimentazione animale e dell'erba medica. In generale, la produzione di erbai aumenta poiché non è influenzata dai vincoli del *greening*.

Da notare anche il mantenimento dei prati e pascoli permanenti. Nello scenario 2013, queste superfici sono aumentate nelle aziende ovine da latte considerando in particolare che il disaccoppiamento del premio qualità al frumento duro determina una riduzione della convenienza economica di questa coltivazione. Le variazioni degli ordinamenti colturali appena descritti determina una ulteriore riduzione del consumo di acqua che aveva già subito una riduzione significativa nello scenario 2013 con il disaccoppiamento dei pagamenti diretti e la conseguente estensificazione. Mentre l'utilizzo di lavoro non subisce variazioni rilevanti, l'uso di azoto diminuisce significativamente con ripercussioni ambientali positive.

Per quanto riguarda i risultati economici, l'applicazione del *greening* determina una riduzione del reddito netto totale di area pari al 2,6% (Tabella 3). Tale riduzione interessa in modo particolare le tipologie bovine da latte con una diminuzione rilevante dei ricavi da vendita del silomais da bioenergia.

Tabella 3 - Reddito netto per ciascuna tipologia aziendale negli scenari 2013 e *Greening* con Clima Presente e *Greening* con Clima Futuro. Valori assoluti (000 €) e variazioni percentuali

	Clima presente		Clima Futuro
	2013	<i>Greening</i>	<i>Greening</i>
Risicole specializzate	3.299	0,0	0,0
Agrumicole specializzate	2.666	0,0	0,0
Bovina da latte specializzata - tipo A	26.990	-6,2	-11,3
Bovina da latte specializzata - tipo B	7.091	-6,4	-11,4
Orticole specializzate con serre	1.311	0,0	-0,1
Mista con ortive	20.125	-0,1	-1,7
Mista con riso	5.702	0,0	-1,5
Mista con seminativi e colture permanenti	1.284	0,0	-1,9
Mista con ortive e colture permanenti	1.019	0,0	0,0
Mista con seminativi	2.700	0,0	0,0
Ovina da latte specializzata - tipo A	1.902	0,0	-12,8
Ovina da latte specializzata - tipo B	1.902	0,0	-19,1
Ovina da latte specializzata - tipo C	5.427	0,0	-10,4
Totale	81.418	-2,6	-6,6

Fonte: nostre elaborazioni

Greening nello scenario climatico futuro

Nello scenario climatico futuro rispetto a quello presente, vi è una riduzione delle rese produttive di insilato di mais, erba medica, fieno da erbai e pascolo. Viceversa aumentano le rese dell'erbaio pascolato e del loietto. La variazione delle rese nello scenario futuro, positiva e negativa, dipende da una serie di fattori climatici quali le temperature massime e minime, le precipitazioni, il livello di CO₂ nell'atmosfera e dalle caratteristiche dei suoli.

Anche i fabbisogni irrigui nel periodo estivo aumentano, causa in particolare l'aumento delle temperature massime giornaliere. Tuttavia, questo aumento non ha un impatto rilevante poiché l'acqua non è una risorsa limitante e il sistema di pagamento è definito ad ettaro. Un generale peggioramento interessa anche la produzione di latte bovino, come possibile conseguenza dell'aumento della temperatura massima giornaliera e dell'umidità relativa nel periodo estivo, che determinano una riduzione della quantità e della qualità di latte ed un aumento della mortalità dei capi.

Tali variazioni nello scenario climatico futuro con le stesse condizioni di rispetto delle pratiche del *greening* definite nello scenario climatico presente, determinano un'ulteriore riduzione di insilato di mais per biogas (Tabella 2). Aumentano invece le superfici destinate alla produzione di insilato di mais da alimentazione per soddisfare le esigenze nutrizionali degli animali. L'erba medica viene sostituita dal loietto.

Nelle tipologie ovine da latte la riduzione delle rese del pascolo, congiuntamente al vincolo relativo del *greening* e il sistema dei pagamenti diretti disaccoppiati, determina un aumento delle superfici a pascolo per soddisfare le esigenze nutrizionali degli animali.

Gli usi dell'acqua, del lavoro e di azoto non subiscono variazioni significative.

Il generale peggioramento delle rese produttive, dei fabbisogni irrigui e della produzione di latte bovino determina una riduzione dei redditi netti aziendali in particolare delle tipologie zootecniche e delle tipologie miste (Tabella 3). Le tipologie zootecniche infatti si devono rivolgere maggiormente sul mercato per l'acquisto di mangimi. Nelle tipologie bovine da latte, inoltre, c'è una riduzione dei ricavi da vendita del latte.

Discussioni e conclusioni

Negli ultimi anni in molte regioni del Mediterraneo, a causa delle peggiori condizioni di mercato e dell'ulteriore disaccoppiamento dei pagamenti diretti di alcune colture chiave quali pomodoro, riso e grano, l'attenzione delle aziende agricole si è indirizzata verso altri fonti di reddito quali la produzione di bioenergie. In particolare è sempre più crescente l'interesse delle aziende bovine da latte verso la produzione di insilato di mais per la produzione di biogas. Questa specializzazione produttiva espone le aziende ai vincoli del *greening*, il nuovo strumento ambientale della Pac 2014-2020. Tra le varie pratiche, infatti, il *greening* prevede la diversificazione colturale con la coltivazione quindi di più colture. Oltre la diversificazione colturale, sono previste altre due pratiche che interessano in particolare le aziende più intensive di medie dimensioni, che potrebbero subire una riduzione della superficie a seminativi da destinare ad Efa, e le aziende che praticano prati e pascoli permanenti.

Tuttavia in generale, molte aziende agricole in Italia sono al di sotto della soglia di applicazione della superficie a seminativi (10 ettari per la diversificazione e 15 ettari per l'Efa) e, pertanto, non saranno interessate.

Le aziende al di sopra della soglia dimensionale saranno influenzate, ma la specializzazione produttiva potrebbe essere mantenuta se i ricavi persi e i costi aggiuntivi derivanti dal *greening* fossero superiori al pagamento verde. In questo senso sarà rilevante la scelta tra le due opzioni di pagamento (forfettaria o proporzionale al pagamento base aziendale) e la convergenza dei pagamenti disaccoppiati. Anche la scelta dei settori interessati e il conseguente importo dei pagamenti accoppiati è molto importante perché può portare a scelte produttive che determinano o meno il rispetto delle pratiche previste.

Nello scenario climatico presente l'applicazione del *greening* sembra avere un impatto più rilevante rispetto allo scenario climatico futuro. Infatti in quest'ultimo scenario il generale peggioramento delle rese produttive di alcune colture largamente coltivate nell'area di studio (es. insilato di mais) porta ad una maggiore diversificazione ed estensificazione degli ordinamenti colturali.

In conclusione si può affermare che il *greening* potrebbe contrastare gli obiettivi in materia ambientale della strategia 2020, quali lo sviluppo delle bioenergie. Tuttavia dall'analisi condotta emerge che il nuovo strumento ha un impatto positivo sull'uso di *input* chimici, con una riduzione dell'azoto.

Riferimenti bibliografici

- Cortignani R., Dono G. (2014), Sustainability of greening measures by Common Agricultural Policy 2014-2020 in new climate scenarios in a Mediterranean area, Paper prepared for presentation at the 3rd Aieaa Conference *Feeding the Planet and Greening Agriculture: Challenges and opportunities for the bio-economy*, 25-27 June, 2014, Alghero, Italy
- 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, Com (2010) 672/5, Brussels, 18 November
- Matthews A. (2013), Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy, *Bio-based and Applied Economics* 2(1), 127

L'impatto del *greening* a livello aziendale e la questione delle colture azotofissatrici

Roberto Solazzo, Michele Donati, Filippo Arfini

L'applicazione della Riforma della Pac

Uno degli aspetti più importanti della nuova Pac è costituito dalla concessione agli Stati membri di un elevato grado di flessibilità nell'implementazione delle misure a livello nazionale con la possibilità di poter calibrare l'azione di politica in relazione ad obiettivi specifici territoriali e di settore. Gli effetti della nuova riforma a livello territoriale e di settore possono così risultare nettamente diversi a seconda della decisioni prese dal singolo Stato membro in merito al sistema di redistribuzione dei pagamenti diretti e alle misure di *greening*.

Le principali scelte dell'Italia riguardano la regionalizzazione su base nazionale (l'Italia come regione unica) e l'applicazione del "modello irlandese" per la convergenza del pagamento di base. Anche se la scelta dell'Italia come regione unica porterà a una innegabile redistribuzione delle risorse tra le regioni, il criterio di convergenza adottato è piuttosto "conservatore" e assicurerà al 2020 un significativo legame con i pagamenti storici a livello aziendale. Ciò trova conferma anche nella scelta di differenziare il pagamento verde a livello aziendale, in quanto sarà calcolato come quota della componente di base. Si tratta di una scelta difficilmente giustificabile, dato che a fronte degli stessi obblighi imposti dalla Pac le aziende beneficeranno di un pagamento verde di diverso ammontare.

Tra le decisioni da prendere a livello nazionale sull'applicazione del *greening*, vi è l'inserimento delle colture azotofissatrici nella lista delle possibili superfici da destinare ad obiettivi ecologici. Questa scelta potrà avere effetti differenti a seconda delle caratteristiche del settore produttivo. L'obiettivo di questo lavoro è di valutare i possibili effetti delle misure di *greening* sulle aziende agricole, tenendo conto delle colture azotofissatrici come possibile area di interesse ecologico. Oltre alle misure ambientali lo studio analizza anche gli effetti della redistribuzione dei pagamenti diretti, in modo da definire uno scenario complessivo di impatto della nuova riforma.

L'analisi è stata effettuata applicando un modello di programmazione matematica positiva (Pmp) alla realtà agricola della regione Emilia-Romagna.

Il caso delle colture azotofissatrici nel *greening*

Le scelte dell'Italia sulle misure di *greening* riguardano principalmente la definizione delle pratiche equivalenti e delle aree di interesse ecologico (*Ecological Focus Area* - Efa). L'11 marzo 2014, la Commissione Europea ha adottato il primo pacchetto di atti delegati per la riforma della Pac (CE, 2014c), che integrano i quattro regolamenti di base adottati il 13 dicembre 2013 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'UE (Parlamento Europeo e Consiglio, 2013), al fine di consentire agli Stati membri di redigere norme nazionali di applicazione della riforma della Pac. Come per la Riforma della Pac nel complesso, anche sulla definizione dei criteri di *greening* viene lasciato un ampio margine di discrezionalità agli Stati Membri. Nello specifico, il singolo Stato membro può considerare aree di interesse ecologico gli elementi caratteristici e le aree elencate nell'articolo 46 del regolamento (UE) n. 1307/2013, oltre alle possibili pratiche equivalenti dell'allegato IX. Un dibattito acceso ha riguardato i criteri di implementazione di quelle tipologie di Efa che permettono la produzione, in particolare, di colture azotofissatrici. La prima questione riguarda l'assenza negli atti delegati di un chiaro divieto all'uso di pesticidi e fertilizzanti sull'Efa destinata a colture azotofissatrici. Gli atti delegati contengono, infatti, solo una indicazione dei criteri di scelta degli elementi caratteristici per l'Efa basati sul principio della salvaguardia e miglioramento della biodiversità nelle aziende agricole (direttiva 91/676/Cee e 2000/60/CE) (CE, 2014c). Viene invece demandata agli Stati

membri la definizione di eventuali condizioni aggiuntive per i metodi di produzione e delle caratteristiche delle aree su cui le colture azotofissatrici potranno essere coltivate (CE, 2014a). Su questo aspetto, in una lettera inviata al Commissario Cioleş, alcune organizzazioni ambientaliste, tra cui *Bee life* e Arc 2020, hanno espresso il loro dissenso circa la possibilità dell'uso di pesticidi sull'Efa motivandolo con l'impatto negativo sulla biodiversità e i maggiori costi a carico della società (Bee Life, 2014).

Una seconda questione al centro di polemiche riguarda i fattori di conversione e di ponderazione relativi alle diverse tipologie di Efa, già previsti ma non stabiliti nell'allegato X del Reg. 1307/2013, e successivamente definiti proprio all'interno degli atti delegati. Tali fattori hanno lo scopo di differenziare i possibili elementi caratteristici stabilendo la corrispondenza tra 1 m² (o metro lineare) di tali elementi e 1m² di Efa. Nella proposta degli atti delegati pubblicata dalla Commissione l'11 marzo 2014 il fattore di ponderazione dell'Efa associato alle azotofissatrici era stato fissato a 0,3: per gli agricoltori sarebbe stato necessario riallocare a colture azotofissatrici oltre 3,3 ettari del proprio piano produttivo per poter coprire 1 ettaro di Efa. Successivamente, il 2 aprile 2014, in una dichiarazione speciale relativa agli atti delegati, la Commissione Europea si è impegnata ufficialmente a rivedere tale fattore precisando che: *"per quanto riguarda la produzione di colture azotofissatrici sull'Efa la Commissione, nel corso del processo di codecisione con il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'UE, ha deciso di modificare il coefficiente di cui all'allegato X (Reg. 1307/2013), in modo che 1 ettaro di colture azotofissatrici come erba medica, trifoglio o lupino possa essere equivalente a 0,7 ettari di Efa (rispetto agli 0,3 ettari nel testo originale)"* (CE, 2014b). Grazie alla modifica introdotta, basterà, quindi, riallocare a colture azotofissatrici meno di 1,5 ettari per rispettare l'obbligo di 1 ettaro di Efa; si tratta di una richiesta molto meno onerosa per gli agricoltori rispetto a quanto inizialmente proposto dalla Commissione che, insieme alla possibilità di utilizzare pesticidi e fertilizzanti su queste aree, rappresenta un'ulteriore attenuazione di una riforma, già notevolmente mitigata dal lungo processo di codecisione del Trilogo rispetto alla proposta del 12 ottobre 2011 (CE, 2011; Arfini *et al.*, 2013; Pierangeli e Solazzo, 2013). La giustificazione di questo cambiamento nel fattore di ponderazione delle azotofissatrici, come riportato nella dichiarazione della Commissione, sarebbe legata al contesto di forte dipendenza dell'UE dalle importazioni di colture proteiche. Le organizzazioni ambientaliste, già insoddisfatte per l'accordo raggiunto a dicembre sui regolamenti di base, hanno duramente criticato questa scelta. *European Environmental Bureau* (Eeb) e *Birdlife International*, in una lettera indirizzata al Commissario Cioleş riferendosi all'aumento del fattore di ponderazione Efa per le colture azotofissatrici, affermano che: *"le Efas avrebbero dovuto interessare una piccola quota di ogni azienda per la protezione delle risorse ambientali, tra cui la fauna selvatica. Ma questo obiettivo onorevole è stato "annacquato" in modo che, nella migliore delle ipotesi, l'Efa non porterà quasi nulla a favore dell'ambiente naturale, e nel peggiore dei casi agirà come una forma bizzarra di sostegno finanziario alla produzione di colture proteiche. Se per questo caso fosse applicata la legge sull'etichettatura, la parola "ecologica" sarebbe considerata pubblicità ingannevole"* (Eeb e Birdlife International, 2014). Di contro, soddisfazione per le modifiche introdotte negli atti delegati è stata espressa dalle organizzazioni di produttori. Meurig Raymond, presidente della *National Farmers' Union of England and Wales*, ha dichiarato: *"Sono molto lieto che i deputati europei siano riusciti ad aumentare il valore delle aree a colture azotofissatrici, in modo che, se un agricoltore ne coltiva 1 ettaro si assegneranno 0,7 ettari di Efa, piuttosto che gli 0,3 inizialmente proposti"* (*National Farmers' Union of England and Wales*, 2014).

Come valutare l'impatto della riforma

Le informazioni utilizzate per l'analisi sono quelle contenute nella banca dati Rica del 2012 e riguardano un campione di 700 aziende agricole della regione Emilia Romagna, di cui 443 in pianura, 177 in collina e 80 in montagna. I dati estratti a livello aziendale sono relativi all'uso del suolo, la resa produttiva, i prezzi dei prodotti e i

costi specifici per attività. Al fine di stimare la convergenza interna dei pagamenti diretti, l'analisi ha considerato i dati Rica sui pagamenti Pac, mentre altre variabili descrittive dell'azienda (come la certificazione biologica) sono state utilizzate per individuare i casi di esclusione dai vincoli di *greening*. La stima dell'impatto della politica è stata effettuata a livello di singola azienda agricola utilizzando il sistema di pesi della Rica al fine di ottenere risultati più coerenti con i sistemi di produzione agricola della regione (Solazzo *et al.*, 2014; Consiglio dell'UE, 2009a).

L'approccio di Pmp (Paris, 1997; Paris e Howitt, 1998; Paris e Arfini, 2000) utilizzato considera anche le informazioni sui processi produttivi potenziali o "latenti", ovvero quelle attività presenti nell'ordinamento produttivo regionale ma assenti nel piano produttivo osservato della singola azienda. Ogni azienda ha pertanto la possibilità di attivare nuovi processi produttivi non presenti nella situazione osservata (Arfini e Donati, 2013; Arfini *et al.*, 2013). Tutti i processi produttivi presenti nella Rica sono stati riclassificati in 48 voci all'interno del modello. In particolare, tre di queste voci sono state classificate come colture azotofissatrici (soia, erba medica e leguminose) e sono state utilizzate, insieme alla superficie a riposo, per il calcolo dell'Efa già presente nelle aziende agricole e dell'eventuale quota mancante. Secondo quanto ipotizzato nel modello, le aziende agricole per soddisfare il vincolo di Efa possono decidere di destinare superficie a riposo e/o allocare superficie a una o più delle tre colture azotofissatrici¹. Il modello tiene, inoltre, conto dei requisiti, vincoli e criteri di esclusione previsti dalle tre misure di *greening*.

Oltre all'impatto del *greening*, il modello valuta i possibili effetti della convergenza dei pagamenti diretti. La stima dei nuovi pagamenti, suddivisi tra pagamento di base (70% del massimale nazionale) e pagamento verde (30%), tiene conto della riduzione al 2019 del 10,3% del massimale per l'Italia, della regionalizzazione (considerando l'Italia come regione unica) e del processo di convergenza interno (CE, 2011) secondo il "modello irlandese"².

Il modello di simulazione valuta l'effetto della nuova Pac nei due livelli di ponderazione delle colture azotofissatrici qualificate come Efa: fattore 0,3 (Sim_03) e fattore 0,7 (Sim_07). Entrambi gli scenari sono messi a confronto con la situazione di mercato e di politica agricola del 2013 (*Baseline*).

I risultati del modello

L'impatto sull'uso del suolo

I risultati sull'ordinamento produttivo, relativi a tutte le aziende Rica dell'Emilia Romagna, mostrano per entrambi gli scenari considerati un rilevante impatto delle misure di *greening* sulle colture cerealicole (Tabella 1).

Tabella 1 - L'impatto del *greening* sull'uso del suolo in Emilia Romagna

Colture	(Ha)			Var. % rispetto al <i>Baseline</i>	
	<i>Baseline</i>	Sim_03	Sim_07	Sim_03	Sim_07
frumento duro	62.428	59.628	60.343	-4,5	-3,3
frumento tenero	174.941	166.606	168.320	-4,8	-3,8
orzo	22.710	22.399	22.451	-1,4	-1,1
mais	132.217	124.155	125.225	-6,1	-5,3
altri cereali	37.636	38.154	38.584	1,4	2,5
pomodoro da industria	24.321	24.588	24.633	1,1	1,3
altre orticole	23.738	23.723	23.720	-0,1	-0,1
colture permanenti	146.162	146.162	146.162	0,0	0,0
barbabietola da zucchero	36.989	37.073	37.019	0,2	0,1
leguminose*	9.751	9.818	10.312	0,7	5,8
soia*	14.407	15.601	16.887	8,3	17,2
erba medica*	259.074	267.418	269.346	3,2	4,0
altre foraggere	43.483	43.830	43.829	0,8	0,8
altre colture	15.748	15.825	15.842	0,5	0,6
prati/pascoli perm.	92.837	92.909	92.906	0,1	0,1
sup. a riposo	7.148	15.700	8.012	119,7	12,1
Efa richiesta	-	11.306	9.841	(% di Sau)	
				1,0	0,9
Superficie totale	1.103.590	1.103.590	1.103.590		

*Colture azotofissatrici
Fonte: ns elaborazioni

Con l'eccezione di orzo e altri cereali minori, si registra una diminuzione significativa della superficie per i cereali più comuni. Da una parte questa riduzione è riconducibile all'obbligo di diversificazione, che impone alle aziende cerealicole specializzate di aumentare (o attivare) superficie destinata ad altri processi produttivi (in particolare altri cereali). Dall'altra parte, in molti casi le aziende agricole scelgono di destinare ad Efa le colture cerealicole, al fine di mantenere altre colture più redditizie presenti nel proprio piano produttivo.

Nello scenario Sim_07 l'impatto è complessivamente più limitato, in relazione al maggiore fattore di ponderazione dell'Efa e al conseguente aumento del numero di aziende che già soddisfano tale misura di *greening*. In questo scenario infatti, la nuova Efa, al netto di quella già esistente nella situazione osservata, è di circa 9.800 ettari (0,9% della Sau totale regionale), mentre nello scenario Sim_03 l'Efa richiesta sarebbe superiore a 11.000 ettari, di cui più di 8.500 ettari sarebbero lasciati a riposo. Il minore fattore di ponderazione spinge le aziende a preferire questa soluzione piuttosto che riallocare, per ogni ettaro di Efa, oltre tre ettari delle superfici iniziali a colture azotofissatrici. La quota di nuova Efa lasciata a riposo risulta, invece, nettamente più contenuta in Sim_07 non raggiungendo i 1.000 ettari (+12%). I risultati mostrano come il fattore di ponderazione definito dalla Commissione sia molto più vantaggioso per le aziende decise ad attivare o potenziare le colture azotofissatrici.

In una regione come l'Emilia Romagna, le implicazioni politiche sono rilevanti, soprattutto per il settore lattiero-caseario, dato l'incentivo di entrambi gli scenari, in particolare Sim_07, alla produzione di foraggiere in quest'area. Parte consistente del territorio regionale (l'Emilia) presenta, infatti, un'agricoltura fortemente specializzata nella produzione di latte e inserita nelle filiere dei formaggi Dop (Parmigiano-Reggiano e Grana Padano), dove i disciplinari di produzione impongono l'impiego di una certa quota di foraggio di provenienza aziendale (il 50% per il Parmigiano-Reggiano).

In entrambi gli scenari, tra le tre possibili colture azotofissatrici previste, le aziende preferiscono l'erba medica, molto diffusa nella regione, e la soia piuttosto che le leguminose. Queste ultime, poco diffuse in Emilia Romagna, vengono maggiormente favorite dall'incremento del fattore di ponderazione. Nel primo scenario (fattore 0,3) infatti sono principalmente le aziende che già possiedono colture azotofissatrici in misura inferiore al 5% ad incrementarle per rispettare il vincolo di *greening*; invece l'aumento del fattore di ponderazione a 0,7 incentiva l'attivazione di tali colture anche nelle aziende che non presentavano azotofissatrici nella situazione osservata.

L'impatto sui redditi aziendali

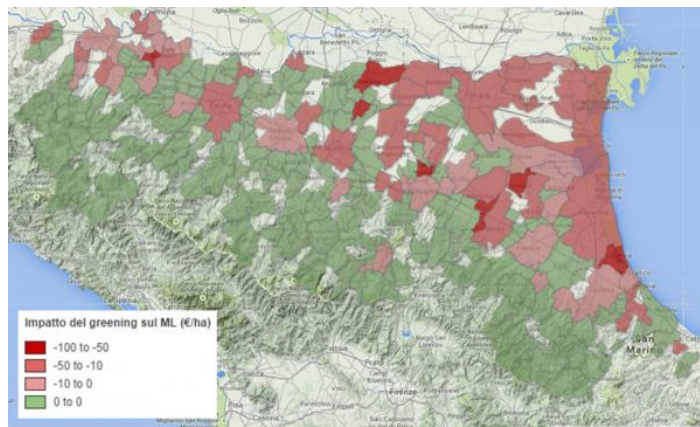
L'analisi delle variabili economiche aziendali mostra il potenziale impatto sul margine lordo (ML) aziendale per effetto dell'applicazione delle misure di *greening* (ML I livello) e della riforma nel suo complesso (ML II livello) (Tabella 2). Il *greening* applicato secondo la nuova riforma Pac comporterebbe una contrazione del margine lordo (I livello) a livello regionale inferiore allo 0,5%, in entrambi gli scenari. I risultati ottenuti sono fortemente condizionati dalle ultime decisioni sulle misure di *greening* che hanno notevolmente ridimensionato la proposta iniziale della Commissione (CE, 2011), aumentando il numero di aziende esonerate dagli obblighi delle nuove misure ambientali. A questo si aggiunge la possibilità di coltivare azotofissatrici sull'Efa, con un'attenuazione ulteriore dell'onere economico conseguente all'applicazione del *greening* per le aziende.

Le figure 1 e 2 mostrano come le varie modifiche apportate prima ai regolamenti di base e poi agli atti delegati abbiano portato ad un impatto del *greening* praticamente nullo nelle aree di montagna ed estremamente limitato nel complesso; solo in alcune aree in cui si concentrano aziende molto grandi e fortemente specializzate, l'impatto delle nuove misure ambientali risulta significativo.

Il valore medio del margine lordo nelle aziende analizzate è pari a 2.085 €/ha, quindi la perdita di redditività legata al *greening* sarebbe pari, in media, a soli 11 €/ha nello scenario Sim_03. Nell'ultimo scenario (Sim_07), tale riduzione è ulteriormente contenuta (-3,4 €/ha) per effetto del cambiamento nel fattore di ponderazione che allarga il numero di aziende esonerate dal

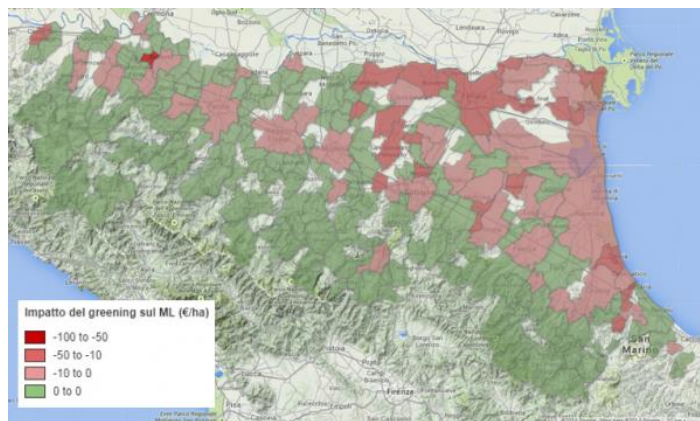
vincolo di Efa. Le zone maggiormente interessate dalle misure di *greening* risultano quelle delle province di Bologna, Ferrara e Ravenna, dove si concentra il 60-70% della nuova Efa richiesta, per l'elevata presenza di grandi aziende cerealicole.

Figura 1 - Impatto a livello comunale del *greening* sul ML aziendale (€/ha) - Scenario Sim_03



Fonte: ns elaborazioni

Figura 2 - Impatto a livello comunale del *greening* sul ML aziendale (€/ha) - Scenario Sim_07



Fonte: ns elaborazioni

La riduzione dei pagamenti diretti comporta una riduzione molto più significativa del margine lordo rispetto alle misure ambientali, pari in media a 35 €/ha. Il margine lordo medio (di II livello), corrispondente a poco più di 2.400 €/ha, subirebbe una riduzione inferiore al 2% del reddito aziendale nei due scenari analizzati (Tabella 2).

Tabella 2 - L'impatto del *greening* (ML I livello) e della ridistribuzione dei pagamenti diretti (ML II livello) sulle variabili economiche in Emilia Romagna

	Baseline	Sim_03	Sim_07	Sim_03	Sim_07
	(Euro/ha)				
Prod. Lorda Totale	3.354	3.337	3.348	-0,5 %	-0,2 %
Costi Variabili	1.268	1.262	1.266	-0,5 %	-0,2 %
ML I livello (greening)	2.085	2.075	2.082	-0,5% (-10 €/ha)	-0,2% (-3,2 €/ha)
Pagamenti	318,1	283,6	283,6	-10,8 %	-10,8 %
ML II livello (greening+ pagamenti)	2.403	2.359	2.366	-1,8% (-44 €/ha)	-1,6% (-38 €/ha)

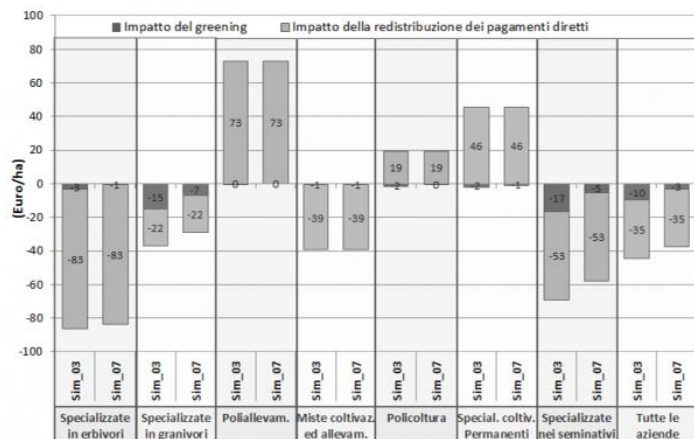
Fonte: ns elaborazioni

L'analisi dei risultati aziendali per specializzazione produttiva (Figura 3) evidenzia un maggiore impatto economico negativo del *greening* per le aziende specializzate in seminativi e granivori, a causa del basso numero di colture (in alcuni casi monocultura) e alle ampie superfici coltivate.

Analizzando anche l'impatto della ridistribuzione dei pagamenti diretti, le aziende specializzate in erbivori e seminativi mostrano una significativa riduzione dei margini lordi di II livello (60-90 €/ha). Nel primo caso, la riduzione del margine lordo è dovuta esclusivamente all'effetto della convergenza dei pagamenti,

mentre vi è un effetto combinato del *greening* e della convergenza per le aziende specializzate in seminativi. Di contro, le aziende specializzate in colture permanenti evidenziano un aumento complessivo del margine lordo: chiaramente si tratta di aziende che nella situazione pre-riforma hanno ricevuto un livello di pagamento diretto basso, o in molti casi nullo, e che potranno in futuro beneficiare della redistribuzione degli aiuti.

Figura 3 - Scomposizione dell'impatto della Riforma (*greening* e redistribuzione dei pagamenti diretti) sul Margine Lordo aziendale per specializzazione produttiva (Ote) in Emilia Romagna



Fonte: ns elaborazioni

Conclusioni

I risultati forniti dal modello confermano come il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'UE abbiano sostanzialmente annullato la valenza ambientale del *greening* facendolo uno strumento per giustificare l'intervento pubblico in agricoltura più che un vero e proprio strumento per condurre il settore agricolo ad assumere maggiori impegni nella riduzione del proprio impatto sull'ambiente. La profonda revisione del testo originale della Commissione europea ha coinvolto anche il sistema di redistribuzione dei pagamenti diretti che, con l'applicazione delle opzioni demandate agli Stati Membri nel documento finale, risulta piuttosto conservatore a livello nazionale. Tali decisioni di politica contribuiranno ad attenuare gli obiettivi di solidarietà che la nuova Pac doveva avere all'inizio dell'intero processo di riforma. Dai risultati del modello la redistribuzione dei pagamenti diretti e l'applicazione del *greening* produrrebbero una riduzione del reddito agricolo, a livello regionale, inferiore al 2% rispetto allo scenario di riferimento. Il risultato più evidente dell'introduzione del *greening* è, a livello produttivo, la diminuzione della superficie a cereali e il contestuale aumento dell'area coltivata a colture proteiche (soia, erba medica e leguminose). La scelta di includere queste ultime nella lista delle azotofissatrici qualificate come Efa potrebbe produrre un rilevante aumento della loro superficie, principalmente per soia ed erba medica. I risultati del modello mostrano come il cambiamento del fattore di ponderazione per le colture azotofissatrici (da 0,3 a 0,7) riduca l'impatto del *greening*, con un netto aumento della convenienza a destinare l'Efa richiesta a tali colture, piuttosto che a superficie a riposo. Ciò ha implicazioni rilevanti a livello territoriale per quelle province specializzate nella produzione di latte che, soprattutto per le produzioni Dop, sono fortemente legate alla produzione di colture proteiche, prima fra tutte l'erba medica. Tuttavia, sia la diversificazione che l'obbligo di Efa non sembrano influenzare in misura significativa il reddito delle aziende. Il "costo del *greening*" risulta infatti inferiore a 5 €/ha a livello regionale nello scenario con fattore di ponderazione pari a 0,7. Tale impatto economico è maggiore per le aziende specializzate in seminativi e granivori e in quelle delle province di Bologna, Ferrara e Ravenna, mentre sono completamente esonerate dal *greening* le aziende che operano in aree di montagna.

Arfini *et al.* (2013) mostrano come l'impatto della nuova Pac, e in particolare del *greening*, sia stato notevolmente mitigato dal lungo processo di codecisione che dalla proposta iniziale della

Commissione aveva portato all'accordo finale raggiunto il 26 giugno 2013. Le successive scelte a livello europeo, di qualificare le colture azotofissatrici come Efa senza un esplicito divieto all'uso di pesticidi e di incrementare il loro coefficiente di ponderazione (da 0,3 a 0,7), sembrano confermare la scarsa azione ambientale del *greening* ma soprattutto la scarsa volontà (o capacità) delle istituzioni europee di incidere realmente sulle questioni ambientali, dando priorità ad altri obiettivi, quali produttività, competitività e approvvigionamento alimentare.

L'articolo precedentemente citato, con riferimento all'accordo politico raggiunto sui regolamenti di base, si chiudeva con il dubbio "se l'azione riformatrice della Commissione in chiave ambientale e redistributiva si fosse fermata o fosse solo rimandata". A distanza di un anno, osservando quanto accaduto tra marzo e aprile con la pubblicazione degli atti delegati, almeno per le questioni ambientali, sembra per ora confermata la prima ipotesi.

Note

¹ Nel modello è stato previsto un costo di gestione (sfalcio) di 100 €/ha per la superficie a riposo, e un costo di attivazione di 200 €/ha per le colture azotofissatrici nelle aziende che non hanno tali colture nel loro ordinamento produttivo di partenza. Tale costo trova una spiegazione nel cambiamento tecnologico che presumibilmente si troverebbero a dover affrontare le aziende in conseguenza dell'introduzione di un nuovo processo produttivo.

² Alla componente di base del pagamento (pari al 70%), aggiornata con la riduzione del massimale previsto per il 2015 (PE e Consiglio dell'UE, 2013), è stato applicato un sistema di convergenza verso la media nazionale stimata al 2019 (204,9 €/ha), prevedendo il recupero di 1/3 della differenza dal 90% del valore medio unitario nazionale dello stesso anno, imponendo che nessun diritto all'aiuto abbia un valore unitario inferiore al 60% del valore medio unitario e fissando una riduzione massima del 30% rispetto al valore unitario iniziale; il pagamento verde è stato, inoltre, calcolato come quota della componente di base (Reg. (UE) n 1307/2013).

Riferimenti bibliografici

- Arfini F. e Donati M. (2013), Organic Production and the Capacity to Respond to Market Signals and Policies: An Empirical Analysis of a Sample of Fadd Farms, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37:2, 149-171
- Arfini F., Donati M. e Solazzo R. (2013), L'impatto della Pac Post-2013 sulla regione Emilia Romagna: un'analisi dell'accordo raggiunto in relazione alle proposte presentate al Trilogo. *Agrireregionieuropa* n.34
- Bee Life (2014), Letter to Commissioner Ciolos "Cap implementation must enhance agro-ecological solutions, not support agrochemicals". Available at: http://bee-life.eu/medias/temp/ngo_policy_cap_com_delegated_acts_implementation.pdf
- Consiglio dell'UE (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)
- Consiglio dell'UE (2009a), Regulation (EC) No 1217/2009 of 30 November 2009 setting up a network for the collection of accountancy data on the incomes and business operation of agricultural holdings in the European Community
- Consiglio dell'UE (2009b), Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003. Consolidated version
- Commissione Europea (2011). 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)
- Commissione Europea (2014a), Delegated acts on the Cap Reform – an explanation of the main elements, Memo/14/180. Brussels, 11 March 2014
- Commissione Europea (2014b), Commission Declaration on Delegated Acts on Cap Reform. Available at:

http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/161_en.htm (Last update: 02/04/2014)

- Commissione Europea (2014c), Commission Delegated Regulation (EU) and Annexes, supplementing Regulation (EU) No 1307/2013 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 and amending Annex X to that Regulation
- Parlamento Europeo (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))
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE (2013), Regulation (EU) No 1307/2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009
- European Environmental Bureau and Birdlife International (2014), Letter of Eeb's secretary general, Jeremy Wates, and Birdlife International head of policy, Ariel Brunner, to Commissioner Ciolos on the Delegated Act. Available at: [http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/Open letter Ciolos Delegated Acts -final pdf version.pdf](http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/Open%20letter%20Ciolos%20Delegated%20Acts%20-final%20pdf%20version.pdf)
- National Farmers' Union of England and Wales (2014), *EU vote paves way for Government decision on Cap*. Available at: <http://www.nfuonline.com/news/press-centre/eu-vote-paves-way-for-government-decision-on-cap/> (Last updated: 08 Apr 2014)
- Paris Q. (1997), *A Pmp update and extension*. Paper presented at the Capri Workshop, Reggio Emilia, Italy
- Paris Q. e 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
- Paris Q. e Howitt R. E. (1998), An analysis of ill-posed production problems using maximum entropy. *American Journal of Agricultural Economics* 80: 124-138
- Pierangeli F. e Solazzo R. (2013), La Pac dalle proposte all'accordo. Posizioni a confronto su greening e convergenza dei pagamenti diretti. *Agrireregionieuropa* n.35
- Solazzo R., Donati M., Arfini F. e Petriccione G. (2014), A Pmp model for the impact assessment of the Common Agricultural Policy reform 2014-2020 on the Italian tomato sector. *New Medit Journal*, 2

La riforma della politica europea per l'agricoltura biologica

Annalisa Zezza, Carla Abitabile



Istituto Nazionale di Economia Agraria

Introduzione

A fine marzo 2014 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa sull'agricoltura biologica costituita da una bozza di Regolamento sulla produzione biologica e sull'etichettatura dei prodotti biologici¹. La proposta, diffusa insieme al Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea², era accompagnata da un rapporto di valutazione³ sull'efficacia della regolamentazione comunitaria in materia, e in particolare del reg. (CE) 834/2007, e sulla necessità di un nuovo Piano di azione in questo settore. Il nuovo Regolamento, a partire dalla seconda metà del 2017, dovrebbe sostituire l'attuale norma comunitaria sull'agricoltura biologica (reg.

(CE) 834/2007) che è divenuta operativa nel 2009 e che, a sua volta, sostituiva il precedente regolamento quadro sul biologico, primo della serie, rimasto in vigore per quasi un ventennio (Reg (CE) 2092/91).

Le motivazioni alla base della proposta, che è in linea con la strategia Europa 2020 e con la riforma della politica agricola comune (Pac), fondano sulla necessità di adeguare il quadro normativo all'evoluzione del settore nel territorio dell'Unione, dove alla grande espansione della domanda degli ultimi anni non ha corrisposto un congruo sviluppo dell'offerta interna, lasciando uno spazio crescente per l'importazione dai paesi terzi⁴. D'altra parte, le carenze dell'attuale quadro normativo sono molteplici e possono ostacolare la stessa crescita del settore: la complessità della norma, elevati costi amministrativi, un sistema di controllo non sempre efficace, le ampie possibilità di deroghe, insieme ad altri limiti, possono incidere negativamente non solo sul fronte della produzione, ma anche sulle aspettative e sulla fiducia dei consumatori.

Risolvere gli squilibri di mercato non può tuttavia essere l'unico obiettivo di una politica finalizzata allo sviluppo del settore, di cui va salvaguardata innanzitutto l'identità, la capacità cioè di differenziarsi all'interno di un sistema agricolo multiforme e di contrastare le pressioni esterne e interne all'omologazione⁵. In tal senso, la definizione di *standard* di produzione, le procedure per il controllo e la certificazione del loro rispetto costituiscono elementi fondamentali, e non solo per tutelare i consumatori e consentire un riconoscimento economico adeguato in virtù dei beni pubblici prodotti. Altri elementi concorrono infatti a definire l'identità dell'agricoltura biologica, a partire dai suoi principi fondanti, il cui rafforzamento è necessario al fine di valorizzare un comparto peculiare e particolarmente vitale dell'agricoltura, in una fase in cui la sostenibilità del settore primario è obiettivo delle politiche ai vari livelli, dando luogo a forme diverse di agricoltura sostenibile.

Esaminare come la nuova proposta legislativa risponda a queste esigenze è l'obiettivo di questa nota.

Alla ricerca di una nuova regolamentazione europea sull'agricoltura biologica

Sulla base di quanto previsto dall'art. 41 del Reg 834/2007⁶, nel 2012 la Commissione Europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio un rapporto in cui produceva un bilancio dell'applicazione del regolamento stesso con particolare attenzione ad alcuni temi quali l'ambito di applicazione, il divieto di uso di Ogm, il funzionamento del mercato interno e il sistema dei controlli.

In seguito, in risposta alle sollecitazioni del Consiglio che auspicava il riesame del quadro giuridico del settore, la Commissione ha avviato il percorso di definizione della futura regolamentazione sull'agricoltura biologica in cui, partendo dalla valutazione della politica vigente e sulla base dei risultati di un'ampia consultazione pubblica, ha individuato tre opzioni di riforma, valutandone poi l'impatto rispetto agli obiettivi Pac del 2020, a quelli specifici della revisione e in termini di efficacia ed efficienza.

Pur se diverse in quanto a obiettivi e ad articolazione, le tre opzioni tengono in debito conto le motivazioni alla base della riforma e sono quindi state costruite avendo come riferimento alcune questioni principali: la semplificazione, l'ambito di applicazione del regolamento, il tema della flessibilità e delle deroghe, la sicurezza dei controlli sulle importazioni.

Tali questioni sono riconoscibili già nella prima opzione che ha carattere sostanzialmente migliorativo dello *status quo*, introducendo solo misure limitate, volte a chiarire l'ambito di applicazione del regolamento e alcune norme di produzione, a semplificare le regole in materia di etichettatura, a rafforzare il sistema di controllo e a eliminare il regime di conformità per le importazioni. La valutazione di impatto ha messo in evidenza come queste misure 'di minimo' non risolvano i nodi strutturali del settore e non agiscano nel senso di accrescere la fiducia dei consumatori. Il punto debole si identifica soprattutto nel mantenere inalterato il regime di deroghe che ostacola lo sviluppo del mercato degli *input* di origine biologica.

La seconda opzione è incentrata sul mercato: mira cioè a creare le condizioni necessarie perché il settore risponda in modo sollecito a ulteriori sviluppi della domanda. Lo strumento utilizzato per realizzare tali condizioni è la flessibilità. Si prevedono quindi misure volte a integrare nel regolamento UE norme eccezionali già vigenti negli Stati membri e regole di produzione meno stringenti quale stimolo per i vecchi e nuovi produttori biologici. Con questa opzione si tende però a modificare lo stesso approccio del metodo biologico, spostando l'accento dalla qualità del processo alla qualità del prodotto. Inoltre, riducendo gli *standard*, non si risolvono i nodi strutturali del settore.

Il rafforzamento dei principi dell'agricoltura biologica è invece l'obiettivo dichiarato della terza e ultima opzione, dove si introducono misure che, per un verso, riducono la flessibilità e le aree di ambiguità della regolamentazione precedente - con l'esclusione delle eccezioni, la conversione completa delle aziende da convenzionale a bio, la provenienza aziendale o regionale dei mangimi, un regime di importazione più sicuro - e, per altro verso, agevolano alcune aree dell'intervento, orientando ad esempio il sistema di controllo verso un approccio basato sul rischio o semplificando i requisiti per le piccole aziende. La trasparenza nei riguardi del consumatore costituisce, infine, l'altro elemento portante della proposta.

Due sono gli strumenti legislativi previsti per questa opzione:

- un Piano d'azione che definisce una strategia per l'agricoltura biologica nell'UE: include azioni finalizzate a risolvere i problemi tecnici di produzione ricercando sinergie con il Pei e *Horizon 2020*, nonché una politica di esportazione specifica;
- un nuovo Regolamento che sostituisce il Reg. (CE) 834/2007 e che prevede, tra l'altro: l'eliminazione delle deroghe, l'obbligatorietà del sistema di gestione ambientale, il rafforzamento del sistema di controllo e la semplificazione dei controlli, il passaggio dall'equivalenza alla conformità per le importazioni. Due ipotesi integrative considerano, in aggiunta, l'obbligo di misurazione delle prestazioni ambientali da parte delle imprese che svolgono attività di trasformazione e commercializzazione e misure specifiche per le piccole aziende (certificazione di gruppo).

Questa è l'ipotesi sposata dalla Commissione poiché ritenuta idonea ad affrontare alcuni nodi strutturali, creando le condizioni per l'espansione dell'offerta europea di prodotti bio.

La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica

La proposta di regolamento si fonda su una chiara definizione della produzione biologica e sull'articolazione dei suoi obiettivi e principi generali, e le stesse regole di produzione sono rese più agevolmente consultabili essendo inserite in un unico allegato al testo legislativo. Si è già fatto sintetico riferimento alle misure più importanti previste dalla proposta che deriva dalla terza opzione. Qui di seguito si analizzano alcune delle principali misure e le relative implicazioni per il settore.

Deroghe

Nella nuova proposta vengono quindi ribaditi i principi che regolano la produzione biologica mentre le norme di produzione sono rafforzate e armonizzate grazie alla soppressione delle eccezioni, salvo ove occorranza misure temporanee a sostegno del proseguimento o del ripristino della produzione biologica in seguito a circostanze calamitose.

La Commissione e gli Stati membri hanno infatti autorizzato negli anni alcune deroghe alle regole stabilite per tener conto di eventuali limitazioni derivanti da fattori climatici, geografici e strutturali (art. 22 del reg. 834/2007). Se queste rappresentano una modalità per tener conto di alcuni vincoli allo sviluppo dell'agricoltura biologica, d'altro canto possono minare la fiducia del consumatore e la potenzialità del settore di massimizzare i benefici connessi all'adozione del metodo di produzione biologico. Inoltre è stato constatato che l'esistenza stessa di tali eccezioni ostacola la produzione di fattori produttivi in forma biologica mentre il controllo delle eccezioni comporta un onere amministrativo considerevole sia per le amministrazioni nazionali che per gli

operatori. Infine, l'esistenza di eccezioni può produrre distorsioni della concorrenza.

Una delle aree più importanti in cui si configurano le deroghe è quella relativa all'impiego di *input* di origine non biologica (art. 4b) e gli allevamenti avicoli biologici costituiscono a tale riguardo un caso esemplificativo del dibattito in corso. L'utilizzo di pulcini o pollastrelle non bio è attualmente autorizzato in tutti i paesi dell'UE con l'eccezione della Danimarca e della Germania dove però possono essere impiegati animali nati da uova non biologiche. Secondo la valutazione indipendente (Sanders, 2014), l'assenza della deroga in Danimarca ha determinato lo sviluppo dell'offerta di *inputs* biologici. Al tempo stesso, uno degli ostacoli all'eliminazione della deroga, sollevata ad esempio in Francia, è la grande varietà di offerta di razze resa possibile dal ricorso alla deroga. Considerate le rilevanti differenze nei costi di produzione derivanti dall'utilizzazione della deroga, il mantenimento della stessa costituirebbe un problema di alterazione delle regole concorrenziali per quei paesi che hanno intrapreso un percorso di adattamento, considerata la fine prossima del regime di eccezionalità.

Una seconda deroga diffusa riguarda l'utilizzo di mangimi proteici non biologici nell'alimentazione dei granivori (art.43 del reg. (CE) 889/08) nella misura del 5%. La deroga è giustificata dalle conseguenze sulla salute degli animali derivanti dal mancato apporto di alcuni aminoacidi a causa della carenza di offerta di mais e soia biologici. Al tempo stesso, preoccupazioni vengono sollevate sulla qualità delle importazioni di soia biologica, provenienti principalmente dalla Cina, anche alla luce di alcuni scandali recenti. Per l'Europa è stato stimato un fabbisogno d'importazione di 132.000 tonnellate di proteina grezza. Diverse strategie possono contribuire a colmare tale divario, quali l'ottimizzazione dell'alimentazione o l'utilizzazione di fonti proteiche alternative alla soia, sviluppabili a livello locale, come il pisello proteico.

La terza deroga comunemente usata riguarda l'utilizzo di materiale da riproduzione vegetativa, in particolare per specie e varietà per le quali sementi biologiche, tuberi, barbatelle, talee, ecc., non sono disponibili in toto o in quantità sufficiente (art 45 del reg. (CE) 889/2008). Il regime di autorizzazione è supportato in tutti i paesi dalla presenza di banche dati sul materiale disponibile. In Italia la materia è regolata dal 2009 dal Ministero delle politiche agricole che ha confermato la competenza dell'Ense per il rilascio delle autorizzazioni all'uso di sementi o materiale di moltiplicazione convenzionali, oltre al mantenimento della banca dati di varietà di sementi e materiale di moltiplicazione biologici disponibili sul territorio nazionale.

La valutazione indipendente ha evidenziato un crescente ricorso delle deroghe nell'Ue. L'Italia peraltro sembrerebbe avere la maggiore incidenza di utilizzo di materiale da riproduzione non biologico. Il settore dove è più ampio il ricorso alle deroghe è l'ortofrutta, dove peraltro è maggiore il numero di specie e varietà coltivate. L'uso della deroga comporta vantaggi finanziari rilevanti considerata l'alta incidenza del costo delle sementi sul costo di produzione totale dei prodotti biologici.

Conversione completa delle aziende

La proposta di regolamento stabilisce il principio che le aziende agricole biologiche debbano essere interamente gestite in conformità dei requisiti applicabili alla produzione biologica mentre il riconoscimento retroattivo del periodo di conversione non sarà più possibile.

La ragione della proposta sta nella constatazione che il rischio di inosservanza delle norme di produzione biologica sia più elevato nelle aziende agricole miste. Pertanto, dopo un adeguato periodo di conversione, tutte le aziende agricole dell'Unione che intendono passare alla produzione biologica dovrebbero essere interamente gestite in conformità dei requisiti applicabili alla produzione biologica.

Le analisi svolte dal Sinab sui dati Agea hanno evidenziato, tra le aziende biologiche italiane, una presenza del 14% di aziende miste, in cui cioè convivono metodo biologico e metodo convenzionale, per una superficie complessiva di 150.000 ettari. Sebbene condivisibile in linea di principio, va tenuto presente che la conversione completa delle aziende potrebbe comportare una

contrazione della produzione biologica da parte delle aziende miste e scoraggiare la conversione di nuove aziende. Il percorso di adattamento dovrà pertanto essere graduale - pur fissando un termine per la conversione totale - e accompagnato da opportuni strumenti a sostegno delle imprese.

Integrazione delle disposizioni sui controlli in un testo unico e semplificazione

Tra gli obiettivi della proposta vi è il miglioramento e l'armonizzazione del sistema di controllo al fine di rafforzare la fiducia dei consumatori e, al tempo stesso, rendere più equa la concorrenza con i paesi terzi.

L'efficacia e l'efficienza dei controlli viene perseguita rafforzando l'approccio basato sul rischio attraverso l'abolizione dell'obbligo di verifica annuale della conformità di tutti gli operatori, prevista attualmente dal regolamento (CE) n. 834/2007. Ciò consentirà una maggiore efficienza nell'uso delle risorse dedicate ai controlli, adeguandone la frequenza in base ai fattori di rischio. Il sistema di controllo viene migliorato grazie all'integrazione di tutte le disposizioni legate al controllo in un testo legislativo unico. Le possibilità di controllo sono migliorate grazie alla semplificazione e all'armonizzazione delle norme di produzione nonché all'eliminazione delle deroghe.

Per i piccoli agricoltori dell'Unione si propone di introdurre un sistema di certificazione di gruppo al fine di ridurre i costi di ispezione e di certificazione e gli oneri amministrativi connessi, oltre a rafforzare le reti locali. Per "gruppo di operatori" si intende un insieme di agricoltori la cui azienda comprende al massimo 5 ettari di superficie agricola utilizzata e le cui attività possono includere, oltre alla produzione di alimenti o mangimi, anche la loro trasformazione.

Infine, sono introdotte disposizioni specifiche al fine di rafforzare la tracciabilità e la prevenzione delle frodi: gli operatori non potranno essere controllati da autorità o organismi di controllo diversi per gli stessi gruppi di prodotti nei diversi stadi della filiera biologica.

Passaggio dall'equivalenza alla conformità per le importazioni

Negli anni recenti la crescita del mercato dei prodotti biologici si è sviluppata di pari passo con l'aumento delle importazioni.

Per i prodotti biologici prodotti al di fuori dell'UE, il regolamento (CE) n. 834/2007 prevedeva quattro differenti regimi d'importazione (Tabella 1). Sulla base del Reg. (CE) 1235/2008, i prodotti che entrano nell'UE devono essere accompagnati da un certificato d'ispezione rilasciato da un organismo di controllo riconosciuto ai fini dell'equivalenza o autorizzato da uno stato membro (fino a ottobre 2014) oppure appartenente ad un paese a cui è stata riconosciuta l'equivalenza.

Tabella 1 - Regimi di importazione previsti dal regolamento (CE) N. 834/2007

Regime di importazione	Gestito da	In atto
Elenco dei paesi terzi riconosciuti equivalenti	Commissione europea	11 paesi
Elenco delle autorità/organismi di controllo riconosciuti ai fini dell'equivalenza	Commissione europea	SI ¹ - dal 1/7/2012
Elenco delle autorità/organismi di controllo riconosciuti ai fini della conformità	Commissione europea	NO - Termine per la ricezione delle domande relative alla redazione del primo elenco rinviato al 31 ottobre 2014
Autorizzazioni d'importazione	Stati membri	fino al 2014

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione UE

I paesi riconosciuti ad oggi come equivalenti sono Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, India, Israele, Giappone, Svizzera, Tunisia, Nuova Zelanda e Stati Uniti. Nell'esaminare le richieste di riconoscimento, la Commissione valuta le informazioni fornite dal paese terzo utilizzando una «tabella comparativa» standardizzata al fine di documentare i controlli eseguiti durante la valutazione dell'equivalenza degli *standard* di produzione e l'efficacia del sistema di controllo applicato nei paesi terzi. Inoltre, la Commissione può decidere di verificare in loco le regole di produzione e le misure di controllo del paese terzo interessato. Il regime delle autorizzazioni d'importazione è stato istituito, solo in via transitoria, dal regolamento (Cee) n. 2083/92 del Consiglio.

Da allora, la possibilità di concedere autorizzazioni d'importazione è stata prorogata diverse volte ma il regolamento di esecuzione (UE) n. 1267/2011, attualmente vigente, prevede che a decorrere dal 1° luglio 2014 gli Stati membri non concederanno più le autorizzazioni d'importazione. Questo regime d'importazione è ancora ampiamente utilizzato, poiché circa 4.000 autorizzazioni d'importazione vengono concesse ogni anno dai vari Stati membri dell'UE (soprattutto da Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito). La maggiore problematicità di tale sistema, verificata anche dall'*audit* svolta dalla Corte dei Conti Europea (2012) risiede nella difficoltà di garantire un approccio armonizzato da parte delle autorità competenti dei 28 Stati membri durante il rilascio delle autorizzazioni. E' questa la ragione per cui si prevede il graduale smantellamento del regime di autorizzazione all'importazione. Un'ulteriore problematicità risiede nel fatto che i controlli vengono effettuati solo a carico degli importatori e non nelle prime fasi della catena di produzione. Inoltre tale procedura non consente la tracciabilità completa del prodotto importato perché reca menzione solo dell'esportatore e dell'ultimo trasformatore nel paese d'origine.

La proposta prevede che l'immissione sul mercato di qualsiasi prodotto biologico importato nell'Unione sia subordinata alla disponibilità delle informazioni necessarie a garantire la tracciabilità del prodotto lungo tutta la catena alimentare. Un prodotto potrà essere importato da un paese terzo per essere immesso sul mercato dell'Unione come prodotto biologico se il prodotto proviene da un paese terzo come equivalente oppure se è conforme e se tutti gli operatori, compresi gli esportatori nel paese terzo in questione, sono stati sottoposti al controllo delle autorità o degli organismi di controllo riconosciuti. L'applicazione del regime di conformità alle importazioni, a tutela dei consumatori comunitari, è indissolubilmente legato all'eliminazione delle numerose eccezioni oggi presenti sul territorio dell'Unione e alla possibilità di definire quindi in modo univoco cosa è biologico e cosa non lo è, e, al tempo stesso, all'assenza di comportamenti discriminatori nei confronti delle importazioni che potrebbero essere sanzionati in sede di accordi internazionali sul commercio.

Conclusioni

Il rafforzamento dell'identità del settore è l'obiettivo dichiarato della proposta di regolamento sull'agricoltura biologica e diverse misure sono state previste a tal fine. La minore flessibilità introdotta con l'eliminazione delle deroghe, la conversione dell'intera superficie aziendale, le regole sull'approvvigionamento locale dei mangimi, tra le altre, esprimono la precisa volontà di eliminare i margini di ambiguità e di aumentare la riconoscibilità del metodo produttivo. D'altro canto, le esigenze di semplificazione e di adattamento a specifiche esigenze possono ridurre l'incisività della demarcazione del settore: le ampie deleghe previste per l'esecuzione, la revisione del sistema di controllo che converge nel sistema di controllo generale⁷ - modificando di fatto un'area significativa dell'identità del settore -, contribuiscono a rendere più incerto il 'prodotto' finale della riforma.

Una considerazione di carattere più generale riguarda la stessa identità del settore, così come intesa dalla proposta. Nella bozza di regolamento l'identità del biologico è ben specificata mediante una serie di principi (Capo II), di carattere generale e per tipo di attività, che vengono poi resi operativi attraverso specifiche regole di produzione. Non sempre viene però assicurata la necessaria connessione tra principi e regole. Questo avviene ad esempio a proposito dell'uso sostenibile delle risorse: mentre si stabilisce che l'agricoltura biologica debba ridurre al minimo l'impiego di risorse non rinnovabili (art. 5), non viene normato l'uso dell'acqua irrigua né sono date indicazioni per l'impiego di fonti alternative di energia. La stessa concezione di sostenibilità del processo produttivo sembra fermarsi alla prima fase di produzione, non essendo preso in considerazione il ciclo dei rifiuti (regolando ad esempio l'uso del materiale da imballaggio).

Oltre a queste zone d'ombra di carattere generale, altri elementi specifici contribuiscono a rendere ancora migliorabile la proposta presentata dalla Commissione rispetto alle numerose esigenze del settore. Queste si possono sinteticamente identificare in uno

sviluppo armonico delle sue diverse componenti, a partire dall'adeguamento dell'offerta e ai relativi fattori causali, alcuni dei quali sono connessi alla fase di produzione (difficoltà a reperire sementi e mangimi biologici, carenza di tecniche preventive e di cura per numerose patologie animali e vegetali), mentre altri sono relativi all'organizzazione e ai costi lungo la filiera (ostacoli al raggruppamento dell'offerta e alla commercializzazione, tra cui una logistica inadatta, costi associati al processo di certificazione, inclusi quelli di transazione legati ad un'eccessiva burocratizzazione del sistema). Così, l'eliminazione delle deroghe e le regole sull'approvvigionamento locale dei mangimi, pur rappresentando elementi importanti al fine di rafforzare la fiducia dei consumatori, possono costituire una barriera tecnica e un costo finanziario per le imprese laddove il comparto dei mezzi tecnici bio è poco o per nulla sviluppato.

Ma un punto prioritario su cui convergono le posizioni degli *stakeholders* è ridurre l'incertezza del quadro normativo determinata dall'eccessivo ricorso agli atti delegati relativamente alle modalità di attuazione.

Al fine di non compromettere la stessa sopravvivenza del settore, la riforma richiede, infine, una certa gradualità nell'applicazione che, soprattutto, dovrà essere accompagnata da azioni per favorire lo sviluppo dei mezzi tecnici - sia dal punto di vista della ricerca che degli investimenti necessari - in sinergia con altri strumenti quali il Piano d'Azione Nazionale e la politica di sviluppo rurale.

Nei prossimi mesi la riforma del Reg. (CE) 834/2007 costituirà uno dei principali *dossier* agricoli del semestre italiano. E' pertanto strategico che il Paese pervenga in tempi rapidi ad una posizione condivisa a livello nazionale che la metta nelle condizioni di orientare - e possibilmente chiudere - la riforma sotto la propria Presidenza.

Note

¹ EC Com(2014) 180 final.

² EC Com(2014) 179 final.

³ EC Swd(2014) 66 final.

⁴ Rete Rurale Nazionale (2013).

⁵ Il dibattito sulla convenzionalizzazione dell'agricoltura biologica è ampio. Si veda, tra gli altri, Darnhofer *et al.* (2010).

⁶ Per una disamina del Reg. (CE) 834/2007 si veda, tra gli altri, Agostino e Fonte (2007).

⁷ A maggio 2013 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sui controlli ufficiali che sostituirà l'attuale reg. (CE) 882/2004 e che prevede la regolamentazione della materia anche per i prodotti biologici.

Riferimenti bibliografici

- Agostino M., Fonte M. (2007), Il nuovo regolamento sul biologico dell'Unione Europea, *Agrireregionieuropa*, 3, 11
- Darnhofer I., Lindenthal T., Bartel-Kratochvil R., Zollitsch W. (2010), Conventionalisation of organic farming practices: from structural criteria towards an assessment based on organic principles. A review, *Agron. Sustain. Dev.*, 30(2010) 67-81
- European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on organic production and labelling of organic products, Brussels, 24.3.2014 Com(2014) 180 final 2014/0100 (Cod)
- European Court Of Auditors (2012), Audit of the control system governing the production, processing, distribution and imports of organic products, Special Report No 9 2012
- Rete Rurale Nazionale (2013), Bioreport 2013. L'agricoltura biologica in Italia
- Sanders J. (2014), *Evaluation on the EU legislation on organic farming* http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2013/organic-farming/fulltext_en.pdf

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.

Crediti di carbonio dai suoli agricoli: contabilizzazione e governance

Silvia Coderoni, Marina Vitullo

Introduzione

La gestione del carbonio del suolo agricolo e forestale è diventata sempre più rilevante nell'agenda politica comunitaria in quanto svolge un ruolo importante nel mantenimento della produttività agricola, soprattutto in un contesto di cambiamenti climatici ed è inoltre un'importante misura di mitigazione delle emissioni. I suoli, infatti, riescono ad immagazzinare naturalmente elevate quantità di carbonio e la loro gestione può avere importanti impatti sul bilancio globale delle emissioni (Smith, 2012).

In Europa non esiste un riferimento giuridico comune per la protezione del suolo; la strategia tematica sul suolo fornisce un quadro strategico globale, ma la protezione e la gestione di questa risorsa sono affrontate come obiettivi secondari da diverse politiche settoriali. In particolare, la gestione del carbonio del suolo si è integrata nell'evoluzione della politica ambientale dell'Unione Europea (UE) e, più di recente, è diventata un tema centrale nella politica climatica con l'introduzione, nel 2013, della decisione sul c.d. *Lulucf accounting* (529/2013/EU) che, per la prima volta a livello comunitario, sancisce l'obbligatorietà della contabilizzazione delle emissioni e degli assorbimenti di carbonio delle terre coltivate e dei pascoli.

In questo breve contributo si vuole evidenziare come l'introduzione di questa normativa rappresenti un'importante opportunità per valutare il ruolo del suolo nella politica climatica UE e l'importanza della Pac per la protezione del C nel suolo, sottolineando come siano necessari, tuttavia, un coordinamento tra i meccanismi di monitoraggio delle emissioni per la politica climatica e agricola e un elevato grado di coordinamento della *governance* multilivello delle politiche coinvolte.

La contabilizzazione del settore Lulucf

Il Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto (PK) prevede, per l'Italia, una riduzione del 6,5% delle emissioni dei gas serra rispetto al livello del 1990 per il primo periodo d'impegno (2008-2012) e, in base a quanto stabilito negli art. 3.3, 3.4, l'impiego di *sink* di carbonio (C) per la riduzione del bilancio netto nazionale delle emissioni di gas serra.

L'articolo 3.3 del PK stabilisce che gli assorbimenti e le emissioni di gas serra risultanti dalla costituzione di nuove foreste (afforestazione, riforestazione) e dalla conversione delle foreste in altre forme d'uso delle terre (deforestazione), effettuati dopo il 1990, devono essere contabilizzati nei bilanci nazionali delle emissioni.

L'articolo 3.4 permette invece la contabilizzazione di assorbimenti e emissioni di gas serra connessi alle cosiddette attività addizionali, come la gestione forestale, la gestione delle terre coltivate, la gestione dei pascoli e la rivegetazione, purché abbiano avuto luogo dopo il 1990 e siano state intenzionalmente causate dall'uomo. Tra tali attività l'Italia ha deciso di eleggere la sola gestione forestale (Unfccc, 2007). Questa scelta era stata influenzata anche dalla scarsa disponibilità di dati sul contenuto di carbonio organico del suolo delle terre coltivate, in particolare per il 1990, definito come anno di riferimento per l'eventuale contabilizzazione delle attività di gestione delle terre coltivate e dei pascoli.

In tabella 1 sono riportati gli obblighi ed i metodi relativi alla contabilizzazione delle attività del PK per il primo ed il secondo periodo d'impegno. Mentre per le attività previste dall'art. 3.3 del PK non è previsto alcun limite, per l'attività di gestione forestale è stato fissato per ogni Paese un limite (*cap*) all'uso degli assorbimenti di carbonio. Il *cap* assegnato all'Italia è pari a

2.78MtC per anno, pari a 10.2MtCO₂ eq (Unfccc, 2006). La tabella 2 riporta la contabilizzazione dei crediti relativi alle attività Lulucf per il PK.

Per il periodo 2013-2020, il sistema di contabilizzazione per la gestione forestale è stato modificato con l'introduzione del "reference level", ovvero di un livello di riferimento di assorbimenti di CO₂ che verrà confrontato con gli assorbimenti futuri, generando crediti o debiti di emissione. Il valore assegnato all'Italia è pari a circa -22 Mt CO₂eq per anno includendo i prodotti legnosi e circa -21 Mt CO₂eq per anno escludendoli (Unfccc, 2011). Nell'elaborazione del *reference level* italiano, sono state considerate le politiche forestali messe in atto fino a luglio 2009 e le emissioni e gli assorbimenti relativi all'attività di gestione forestale dal 1990 al 2008, coerentemente con quanto riportato nell'inventario nazionale dei gas serra (Ispra, 2014).

Tabella 1 - La contabilizzazione delle attività del Protocollo di Kyoto nel I e nel II periodo d'impegno

Attività	I periodo d'impegno 2008-2012			II periodo d'impegno 2013-2020		
	contabiliz.	metodo per contabiliz.	Cap	contabiliz.	metodo per contabiliz.	Cap
Art. 3.3 (afforestazione, riforestazione, deforestazione)	obbligatorio	gross-net	No	obbligatorio	gross-net	No
Art. 3.4 (gestione forestale)	non obbligatorio	gross-net	Si	obbligatorio	reference level	No
Art. 3.4 (Gestione terre coltivate, gestione pascoli, rivegetazione)	non obbligatorio	net-net	No	non obbligatorio	net-net	No

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 2 - Contabilizzazione delle attività Lulucf relative al I periodo d'impegno del Protocollo di Kyoto (2008-2012)

Attività del Protocollo di Kyoto	Emissioni / assorbimenti (Gg CO ₂ eq.)						Quantità da contabilizzare
	2008	2009	2010	2011	2012	Totale	
Art 3.3							
Afforestaz., riforestazione	-6,352	-7,088	-7,708	-6,310	-6,594	-34,053	-34,052.83
- Deforestaz.	1,930	1,940	1,951	1,957	1,965	9,743	9,742.90
Art. 3.4							
- Gestione forestale	-27,191	-29,779	-30,869	-23,564	-24,735	-136,139	-50,967
Cap							-50,967

Fonte: nostre elaborazione da Ispra, 2014

La decisione 529/2013/EU

La decisione 529/2013/EU fissa le norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura, c.d. Lulucf (*Land Use, Land Use Change and Forestry*). Le attività Lulucf sono responsabili di assorbimenti equivalenti a una quota significativa delle emissioni totali di gas serra dell'UE, ma non sono incluse nella contabilizzazione degli obiettivi di riduzione del 20% delle emissioni al 2020 (dec. 406/2009/CE). La decisione prevede un quadro legislativo separato per l'inclusione del settore Lulucf nella politica climatica Ue, con un'implementazione graduale in due tempi: un primo in cui definire il quadro di riferimento per la contabilizzazione delle emissioni e un secondo in cui prevedere dei *target* di mitigazione, sviluppando politiche volte all'inclusione del settore Lulucf nell'impegno dell'UE di riduzione delle emissioni. Pertanto, dal 2015 si avrà un sistema graduale di *reporting*¹ per poi arrivare nel 2022 alla contabilizzazione delle emissioni e degli assorbimenti dei gas serra con riferimento al periodo 2013-2020. Tale reporting e la seguente contabilizzazione includono le attività Ard (*Afforestation, Reforestation, Deforestation*) (art. 3.3 del PK), la gestione forestale (*Forest Management*) e la gestione delle terre coltivate e dei pascoli (*Cropland Management* e *Grazing Land Management*) (art. 3.4 del PK). La tabella 3 riporta le categorie e le attività Lulucf oggetto di *reporting* ed *accounting* in ambito EU e Unfccc.

Tabella 3 - Il *reporting* e l'*accounting* delle attività Lulucf in ambito EU/Unfccc/Protocollo di Kyoto

EU/Unfccc	EU/Protocollo di Kyoto	
	Accounting	
Reporting	Protocollo di Kyoto	Decisione 529/2013/EU
Foreste	Afforestazione, Riforestazione, Deforestazione*	Afforestazione, Riforestazione, Deforestazione*
	Gestione forestale*	Gestione forestale*
Terre coltivate	Gestione delle terre coltivate	Gestione delle terre coltivate*
Pascoli	Gestione dei pascoli	Gestione dei pascoli*
Zone umide	Drenaggio e riutilizzo delle zone umide	
Insedimenti urbani		
Altre terre	Rivegetazione	

* contabilizzazione è obbligatoria

Fonte: nostre elaborazioni

Le politiche e gli strumenti per una migliore gestione del carbonio del suolo

L'obiettivo di una migliore gestione del carbonio del suolo è diventato sempre più rilevante nell'agenda politica dell'UE, anche per i molteplici benefici ambientali ad essa correlati, nonostante rimanga un certo grado di incertezza scientifica sulle pratiche che possano maggiormente favorirla (Smith, 2012). Diverse modalità di uso del suolo (es. le lavorazioni meccaniche, le destinazioni produttive o le pratiche agronomiche) e cambiamento di uso del suolo (es. la conversione dei pascoli o aree boscate in terre arabili) incidono in maniera determinante sulla gestione del carbonio (Marandola, 2012 e 2014), che, a sua volta, ha un impatto sulla protezione del suolo stesso.

Lo strumento principale dell'UE per la protezione del suolo è la strategia tematica *ad hoc* (Com(2006) 231). Adottata nel 2006, essa individua le principali minacce per il suolo in Europa, tra cui il declino della sostanza organica, ma rimane un documento strategico, senza potere regolamentare. La strategia comprende anche una proposta di direttiva quadro sul suolo, il cui percorso è stato fermato da una minoranza di Paesi Membri dell'UE. Solo di recente la DG Ambiente ha indicato di voler proporre un'iniziativa alternativa, per uscire dallo stallo.

In assenza di una direttiva quadro, non esiste un quadro giuridico comune in materia di suolo; le diverse questioni inerenti la protezione del suolo e il degrado del territorio sono affrontate, il più delle volte, come obiettivi "secondari", in specifiche politiche di riferimento. Tra queste: la direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), la strategia dell'UE sulla biodiversità (2011/2307 n1), la Direttiva nitrati (91/676/Cee), la strategia europea di adattamento (Com (2013) 216), e, non da ultimo, la Politica Agricola Comune (Pac).

In tale contesto normativo rientra anche la gestione del carbonio nel suolo che, così come indicato anche dalla decisione 529/2013/EU, riguarda sia il mantenimento degli *stock* di carbonio esistenti, che l'aumento del sequestro del C nel suolo.

L'elenco delle pratiche che possono mantenere o migliorare il contenuto di C organico e aumentare la qualità complessiva del suolo è molto lungo (Lal, 2004); alcune di queste pratiche sono anche misure di adattamento ai cambiamenti climatici in quanto perseguono molteplici benefici ambientali (Hjerp, *et al.*, 2012).

Tabella 4 - Principali pratiche di gestione per l'incremento del carbonio nel suolo e loro rilevanza nell'ambito delle politiche esistenti

Pratiche di gestione	Rilevanza per obiettivi di politiche esistenti	Strumenti di policy
Input di concime organico	Direttiva nitrati	Zone vulnerabili da nitrati Piani di bilancio dei nutrienti Condizionalità Pac
Culture pluriennali, leguminose, culture di copertura	Direttiva quadro acque, Direttiva nitrati, Roadmap UE per l'efficienza nell'uso delle risorse, Strategia Adattamento, Direttiva alluvioni	Psr, Piani di gestione di bacino, <i>greening</i>
Incorporazione residui colturali	Direttiva quadro acque, Direttiva nitrati, Roadmap UE per l'efficienza nell'uso delle risorse, Strategia Adattamento	Condizionalità Pac (divieto di bruciatura dei residui)
No-tillage	Direttiva quadro acque, Direttiva nitrati, Roadmap UE per l'efficienza nell'uso delle risorse, Strategia Adattamento, Direttiva alluvioni	Psr, Piani di gestione di bacino
Agricoltura biologica		
Mantenimento prati permanenti	Direttiva quadro acque, Direttiva nitrati, Direttiva habitat e uccelli, Strategia Adattamento, Direttiva alluvioni	Psr, <i>Life+</i> , <i>greening</i> (mantenimento pascoli), Piani di gestione di bacino
Mantenimento e ripristino delle torbiere e delle zone umide		
Conversione di terreni arabili a prati e pascoli in aree a rischio		
Afforestazione di terreni agricoli o zone a rischio		

Fonte: adattato da Frelih-Larsen *et al.*, 2014

La tabella 4 illustra come il quadro regolamentare attuale per la protezione del suolo, affronti la questione della gestione del C organico. Le pratiche indicate sono quelle identificate da progetti di ricerca europei² sul suolo e da altri studi sul tema (Smith, 2012; Eccp, 2003).

All'interno del quadro delle norme e regolamenti che possono avere un impatto sul C nei suoli, la Pac assume una rilevanza strategica, per il mantenimento e l'aumento degli *stock* di C nei suoli agricoli, soprattutto nella programmazione 2014-2020. Infatti, mantenere il suolo in un buono stato di salute, rappresenta per l'agricoltore il modo migliore per ottenere una produzione più sostenibile (con minori *input*) e conveniente (produrre di più con risparmi di costi) (Marandola, 2014).

Particolarmente interessante è il collegamento tra le misure del I e II pilastro della Pac e le "misure indicative che possono essere incluse nelle informazioni sulle azioni Lulucf trasmesse dagli Stati Membri" (SM), per incidere sugli *stock* di C organico nei suoli, ai sensi della citata decisione 529/2013/EU. Tali misure sono elencate, in modo indicativo e non esaustivo, nella decisione stessa e possono far parte delle misure elette dagli SM. Per esemplificare il legame tra Pac e politica climatica, la tabella 5 riporta le misure relative alla gestione delle terre coltivate e alla gestione e al miglioramento dei pascoli associando ad esse i requisiti di inverdimento e le misure del secondo pilastro (quello della Politica di sviluppo rurale), facendo riferimento alle potenziali linee di intervento relative alla mitigazione e all'adattamento inseribili nei Psr indicate di recente dalla Direzione Generale per il Clima dell'UE³.

Tabella 5 - Legame tra le possibili misure da indicare nelle informazioni nazionali per la decisione 529/2013/EU e quelle della Pac 2014-2020

Decisione 529/2013/EU	Pac 2014-2020	
Elenco indicativo misure	Greening	Psr
A) connesse alla gestione delle terre coltivate:		
Migliorare le pratiche agronomiche grazie a una migliore selezione delle varietà colturali	Art. 44 diversificazione (?)	Art. 29 M5-Fissazione dell'azoto biologico nelle rotazioni Art. 29 M1-Estensione delle rotazioni. M2-Usi di colture di copertura o colture intercalari e riduzione maggese A2-Introduzione di <i>cover crops</i> e riduzione del maggese
Estendere la rotazione delle colture ed evitare o ridurre il ricorso al maggese completo		Art. 29 M3-Miglioramento dell'efficienza dell'azoto M4-Applicazione di precisione dell'azoto M5-Fissazione dell'azoto biologico nelle rotazioni e nei miscugli M6-Non lavorazione terreno M7-Incorporazione dei residui colturali A4-Lavorazioni del terreno ridotte o minime A7-Miglioramento efficienza irrigazione
Migliorare la gestione dei nutrienti, della lavorazione del terreno/dei residui e delle acque		Art. 29; M2-Usi di colture di copertura o colture intercalari e riduzione maggese M8-Riduzione/prevenzione della compattazione dei suoli A5-Ottimizzazione dei benefici di adattamento delle siepi e dei frangivento Art. 24 - sistemi agroforestali
Incoraggiare le pratiche agro-forestali e le possibilità di cambiamento della copertura/uso dei terreni	Art 46 Aie	
B) connesse alla gestione e al miglioramento dei pascoli:		
Impedire la conversione dei pascoli in terre coltivate e il ritorno delle terre coltivate alla vegetazione originaria	Art. 45 Mantenimento prati permanenti	Art. 29 misure Aca
Migliorare la gestione dei pascoli modificando l'intensità e i periodi di pascolo		Art. 29 misure Aca
Accrescere la produttività		Art. 29 misure Aca Art. 29 M3-miglioramento dell'efficienza dell'azoto M5-fissazione dell'azoto biologico nelle rotazioni e
Migliorare la gestione dei nutrienti		Art. 29 misure Aca
Migliorare la gestione degli incendi		Art. 29 misure Aca
Introdurre specie più adeguate, in particolare specie con radici profonde		Art. 29 misure Aca

Legenda: Aca: misure agro-climatico-ambientali; M: mitigazione; A: adattamento; Aie: aree di interesse ecologico.

Fonte: Elaborazione degli autori

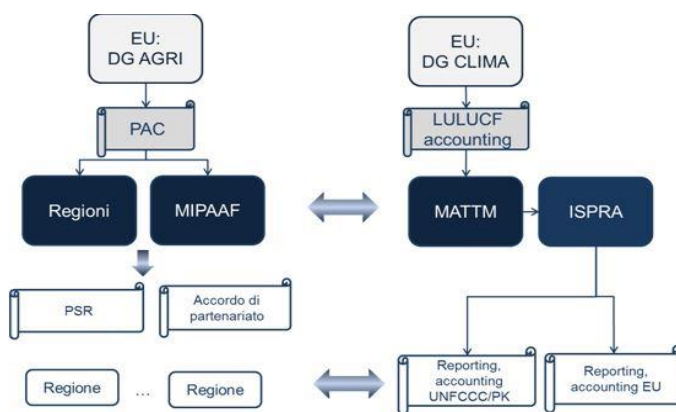
I requisiti previsti per accedere al pagamento ecologico dei pagamenti diretti del I pilastro della Pac, senza considerare le pratiche equivalenti ai fini del *greening* (che non sono ancora disponibili al momento della stesura del presente contributo), sono quasi tutti contemplati da altrettante misure indicate nella decisione 529/2013/EU. Tuttavia, mentre il requisito sul divieto di conversione e aratura dei prati e pascoli permanenti ha un valore positivo ai fini della stabilità climatica, considerando la maggiore

capacità di stoccaggio del C organico per questo tipo di uso del suolo, l'introduzione di Aie può solo in alcuni casi rappresentare un modo per aumentare o mantenere i *sink* di C. Il requisito sulla diversificazione, infine, desta maggiori dubbi sul suo impatto sul C del suolo. Tale requisito non necessariamente è associabile alla migliore selezione delle varietà colturali (che è una delle misure elencate) e, quand'anche lo fosse, non è detto che sia in grado di aumentare il C del suolo.

Le misure dello sviluppo rurale sembrano invece avere un maggiore potenziale per aumentare i *sink* di C nei suoli agricoli, e il loro maggiore livello di adattabilità ai contesti locali dovrebbe anche favorire il raggiungimento dell'obiettivo di convogliare più efficacemente le politiche climatiche nella Pac (Coderoni, 2013).

Lo stretto legame tra alcune delle linee di intervento relative alla mitigazione e all'adattamento previste nei nuovi Psr e le misure indicative della decisione sul Lulucf *accounting*, rafforza il rapporto tra politica climatica e Pac, sia in termini di mitigazione che di adattamento, creando un legame che rappresenta sia un'opportunità che un elemento di difficoltà, poiché la declinazione a livello territoriale delle politiche citate, porta con sé inevitabili problemi di *governance* multilivello. A livello comunitario le due politiche analizzate (Pac e Clima) fanno capo a due Direzioni Generali diverse (Agricoltura e Clima) e quindi, a livello nazionale, a due ministeri diversi (Mipaaf e Mattm). Inoltre, la delega costituzionale alle Regioni della competenza in materia di agricoltura e foreste, dà ad esse un ruolo primario nella redazione dei Psr, mentre le istituzioni nazionali (in questo caso il Mattm) sono deputate al dialogo con le istituzioni internazionali per l'attuazione del PK. È il Mattm, infatti, l'ente responsabile del reporting ed *accounting* previsto dagli impegni adottati a livello internazionale, ivi compresa la decisione 529/2013/EU, per la quale il *reporting* avverrà su scala regionale, coerentemente con il *reporting* per il PK. A garantire le attività di *accounting* e *reporting* dei gas serra è l'Ispra su incarico del Mattm. L'ostacolo maggiore alla contabilizzazione è rappresentato dalla difficoltà di reperimento di dati di base relativi al periodo oggetto di reporting (dal 1990 al 2020), soprattutto con riferimento alla non omogeneità e confrontabilità dei dati di carbonio nel suolo, esistenti a livello regionale. La mancanza di un database omogeneo ed armonizzato rappresenta un elemento di difficoltà della programmazione regionale.

Figura 1 - Struttura della governance di reporting/accounting Lulucf e pianificazione ed adozione di azioni atte ad aumentare il carbonio nei suoli agricoli



Fonte: elaborazione degli autori

Va inoltre rilevato, come in ambito PK e UE, le emissioni ascrivibili al settore agricolo sono riportate in diversi "settori produttivi": Agricoltura, Lulucf ed Energia. Questi settori, in ambito EU, di fatto fanno capo a politiche climatiche diverse, con *target* di riduzione separati: i settori Agricoltura ed Energia (al netto di quanto considerato in ambito EU-Ets) sono inclusi nell'*Effort Sharing Decision* (406/2009/EC), mentre il settore Lulucf, ha un quadro di inclusione nella politica climatica in via di definizione. Nella realtà agricola, invece, gli interventi che mitigano le emissioni, di fatto, fanno capo ad un'unica azienda e ad un'unica politica (la Pac) di sostegno a tali interventi. Sarebbe auspicabile, quindi, affiancare alla contabilità in ambito Unfccc/EU, una contabilità che a livello nazionale, sulla base dei dati riportati nei contesti internazionali, sia in grado di dare un quadro organico delle emissioni agricole,

riuscendo a quantificare il contributo di riduzione delle emissioni connesso all'implementazione della Pac.

Un ulteriore elemento di complessità nel sistema, è rappresentato dal ruolo del c.d. mercato volontario dei crediti di carbonio (Inea, 2014), i cui scambi possono incorrere nel problema del doppio conteggio se i crediti di carbonio sono relativi ad attività (forestali e non) oggetto di contabilità nazionale per il PK. La compravendita di crediti di C generati dal mercato volontario andrebbe quindi opportunamente normata per permettere a soggetti pubblici e privati di investire in interventi ambientali mirati alla generazione di crediti, con la certezza degli effetti ambientali del loro investimento, evitando conflitti con il sistema nazionale di *accounting*.

Alcune considerazioni conclusive

La decisione sul *Lulucf accounting* richiede agli SM di contabilizzare tutte le attività *Lulucf*, anche se non elette nell'ambito del PK, attraverso un approccio graduale, sulla base della metodologia *Ipcc*. L'ostacolo più grande a questa contabilizzazione è rappresentato dalla difficoltà di reperimento di dati di base. L'esperienza acquisita con il *reporting* per il PK è un fondamentale punto di partenza, ma è essenziale uno sforzo per acquisire ed utilizzare i dati nazionali e/o comunitari e/o regionali disponibili per arrivare a contabilizzare, nel 2022, tutte le attività previste.

L'introduzione della contabilizzazione a livello europeo delle emissioni relative alle attività di uso del suolo, offre inoltre l'importante possibilità di sfruttare l'altissimo potenziale di sinergie tra la decisione *Lulucf* e il regolamento della Pac. Per fare ciò è indispensabile, tuttavia, costruire una matrice di corrispondenza tra le attività richieste dalla dec.529/2013/EU e le misure attivate in ambito *Psr*, soprattutto per valutare l'impatto delle azioni di mitigazione proposte attraverso la Pac.

D'altra parte, al fine di valutare il contributo delle aziende agricole alla mitigazione delle emissioni di gas serra, sarebbe auspicabile, la definizione di una metodologia, che, a livello nazionale, permetta di quantificare la riduzione delle emissioni associata all'implementazione della Pac, delineando un collegamento tra l'attuale schema di contabilizzazione settoriale e il diverso approccio previsto in ambito Pac.

Infine l'introduzione della decisione 529/2013/EU genera alcune problematiche di *governance* delle politiche climatiche e agricole. L'articolata struttura composta da DG, Ministeri, Regioni, fino al livello territoriale, necessita di elevati livelli di coordinamento, per poter contabilizzare in maniera coerente ed efficace interventi fatti a diversa scala territoriale. Riuscire a creare una sinergia attiva tra le diverse strutture, coordinandole per costruire un quadro di contabilizzazione armonizzato a livello comunitario, può rappresentare un'opportunità per creare un sistema organico che, da una parte, incentivi gli operatori del settore agro-forestale ad aumentare o mantenere i *sink* di C nei suoli attraverso la Pac, e dall'altro contabilizzi questo contributo attraverso la politica climatica. La costruzione di un sistema coerente di contabilizzazione passa anche attraverso la messa a sistema di conoscenze e studi svolti sul tema, e la creazione di un tavolo congiunto di discussione (agricoltura e ambiente), utile anche per orientare la decisione e l'implementazione di future politiche e misure che possano avere ricadute positive su agricoltura, clima e ambiente.

Note

¹ Per *reporting* si intende la trasmissione annuale di dati e metodologia relativi alle attività definite; *l'accounting*, o contabilizzazione, invece avviene alla fine del periodo 2013-2020, sulla base dei dati trasmessi e con riferimento alla metodologia di contabilizzazione stabilita dalle decisioni Unfccc

² <http://smartsoil.eu/>

³ Progetto "Mainstreaming of climate-change into rural development policy post 2013", finanziato dalla DG Clima. www.ecologic.eu/10439.

Riferimenti bibliografici

- Coderoni S. (2013), "Agricoltura e cambiamenti climatici: dalle politiche comunitarie ai *Psr*" *Agrireregionieuropa*, n.35, Dicembre 2013, Associazione Alessandro Bartola, Ancona, Issn: 1828-5880

- European Climate Change Programme (Eccp) (2003), "Working Group Sinks Related to Agricultural Soils. Final Report"
- Frelh-Larsen A., Naumann S. e Dooley E. (2014), "Soil management for climate change mitigation and adaptation: framing and integrating the issue in the evolving policy environment. SmartSoil results" presented at The 11th European Ifsa Symposium, 2 April 2014, Berlin, Germany
- Hjerp P., Volkery A., Lückge A., Medhurst J., Hart K., Medarova-Bergstrom K., Tröltzsch J., McGuinn J., Skinner I., Desbarats J., Slater C., Bartel A., Frelh-Larsen A. and ten Brink P. (2012), "Methodologies for Climate Proofing Investments and Measures under Cohesion and Regional Policy and the Common Agricultural Policy" Report for DG Climate Action
- Inea (2014), "Lo Stato del Mercato Forestale del Carbonio in Italia 2012", Isbn 9788881454372, Inea, Roma
- Ispra (2014), "Italian Greenhouse Gas Inventory 1990-2012. National Inventory Report 2014. Ispra 198/2014", Ispra, Roma
- Lal R. (2004), "Soil Carbon Sequestration Impacts on Global Climate Change and Food Security". *Science* 304(5677): 1623-1627
- Marandola D. (2014), Uso sostenibile del suolo. La visione verde della Pac, supplemento a *L'Informatore Agrario* 24/2014
- Marandola D. (2012), Le pratiche agricole e l'assorbimento dei gas a effetto serra. *L'Informatore Agrario*, 21/2012
- Smith P. (2012), "Soils and climate change. Current Opinion in Environmental Sustainability", November 2012, Pages 539–544. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2012.06.005>
- Unfccc (2011), "Report of the technical assessment of the forest management reference level submission of Italy submitted in 2011" <http://unfccc.int/resource/docs/2011/tar/ita01.pdf>
- Unfccc (2007), "Report of the review of the initial report of Italy" http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&pref=600004612
- Unfccc (2006), "Decision 8/CMP.2 Forest management under Article 3, paragraph 4, of the Kyoto Protocol: Italy" <http://unfccc.int/resource/docs/2006/cmp2/eng/10a01.pdf>

Gli effetti della nuova Pac sulle intenzioni comportamentali dei produttori di grano duro

Davide Menozzi, Martina Fioravanti, Michele Donati

Introduzione

La nuova riforma della Politica Agricola Comune (Pac) 2014-2020 segna un importante passo avanti verso una politica agricola europea più equa e attenta alle problematiche ambientali. Gli effetti delle politiche agricole sul comportamento dell'agricoltore sono stati ampiamente analizzati in letteratura ricorrendo soprattutto a metodologie quantitative di tipo econometrico o basate su approcci di programmazione matematica (Arfini, 2005). Il presente lavoro si pone l'obiettivo, mediante l'applicazione della teoria del comportamento pianificato o *Theory of Planned Behaviour* (Tpb), di valutare le intenzioni dei produttori di grano duro in Italia a modificare il proprio comportamento in seguito all'applicazione della nuova Pac. In particolare, sono stati studiati due diversi comportamenti: l'intenzione 1) a cambiare la superficie coltivata a grano duro a seguito dell'applicazione della nuova Pac e 2) di destinare almeno il 7% della superficie a seminativo ad area di interesse ecologico (*Ecological Focus Area* – Efa).

Materiali e Metodi

La Teoria del Comportamento Pianificato

La Tpb assume che la probabilità di realizzazione di un determinato comportamento dipenda dall'intenzione individuale a metterlo in pratica (Ajzen, 1991). L'intenzione racchiude, quindi, i

fattori motivazionali che spingono un individuo ad attuare un dato comportamento. Questi fattori possono essere individuati nell'atteggiamento (*attitude*), ovvero la valutazione favorevole o sfavorevole del comportamento, nella norma soggettiva (*subjective norm*), cioè la pressione sociale avvertita dall'individuo, e nella percezione di controllo del comportamento (*perceived behavioural control*, Pbc), associata al livello di capacità individuale (esperienza e competenze personali). Applicata in genere all'analisi del comportamento del consumatore (si veda Menozzi e Mora, 2012), la Tpb è stata impiegata anche nell'analisi delle politiche agroambientali e delle pratiche agronomiche sostenibili (Beedel e Rehman, 2000; Corbett, 2002; Fielding *et al.*, 2008; Wauters *et al.*, 2010; Yazdanpanah *et al.*, 2014). Gli effetti della nuova Pac sul comportamento dei produttori di grano duro sono stati analizzati utilizzando una forma estesa della Tpb dove le intenzioni sono determinate sia dalle variabili comportamentali dell'atteggiamento, della norma soggettiva e della Pbc sia dalle caratteristiche strutturali delle aziende. I risultati sono stati ottenuti mediante modelli ad equazioni strutturali (*Structural Equation Models*, Sem), basati su procedure di stima di massima verosimiglianza e tecniche di ricampionamento (Byrne, 2010).

Le informazioni sui produttori di grano duro

I dati sono stati raccolti nel periodo di giugno-luglio 2013 interessando un campione di 211 produttori di grano duro con contratto di coltivazione sottoscritto con il *leader* mondiale dell'industria pastaria. La costruzione del questionario è iniziata con l'identificazione dei comportamenti rilevanti attraverso i risultati ottenuti da un *focus group* organizzato con alcuni produttori del settore (Fioravanti, 2013). I comportamenti rilevanti individuati grazie al *focus group* sono due: 1) il cambiamento, aumento o diminuzione, della superficie a grano duro a seguito dell'applicazione dei nuovi strumenti del primo pilastro della Pac e 2) la destinazione di almeno il 7% della superficie a seminativo a Efa. Per quest'ultimo comportamento la percentuale di Efa adottata tiene conto del possibile aggiustamento della Pac previsto nel 2017.

La prima parte del questionario mirava a identificare il livello di conoscenza degli agricoltori relativamente alla nuova Pac e la percezione dei possibili effetti sulla gestione delle aziende agricole. Dopo una dettagliata descrizione della regionalizzazione dei pagamenti e degli impegni di *greening* contenuti nella Pac 2014-2020, i due comportamenti selezionati sono stati indagati considerando le variabili determinanti dell'atteggiamento, della norma soggettiva, del controllo percepito e delle intenzioni di comportamento. Ogni domanda del questionario (*item*) rileva le informazioni sulle variabili misurandole su una scala *Likert* a 7 punti (1 = "per niente d'accordo", 7 = "perfettamente d'accordo"). Complessivamente sono pervenuti 71 questionari completi, di cui 15 inviati per posta ordinaria e 56 compilati *on-line* attraverso una *webpage* appositamente realizzata; nessun produttore ha richiesto l'intervista telefonica. Il basso tasso di risposta (35%) può essere spiegato dalla coincidenza dell'indagine con il periodo estivo, particolarmente impegnativo per gli agricoltori. Ciononostante, la distribuzione delle aziende tra le tre aree geografiche è risultata sostanzialmente uniforme (Tabella 1).

Tabella 1 - Descrizione delle principali caratteristiche del campione

Descrizione	Nord	Centro	Sud	Totale
N. aziende	21	29	21	71
- Specializzate cerealicole	17	22	20	59
- Appartenenti ad Organizzazioni di Produttori (OP)	16	16	13	45
Sau media (ha)	114,6	212,6	71,3	141,8
% di superficie in affitto	36,1	58,3	19,7	40,4
% di superficie di grano duro	20,2	44,6	63,6	43,0
% del pagamento unico aziendale sui ricavi totali	29,1	31,1	46,8	35,1
% del ricavo del grano duro sui ricavi totali	18,8	45,0	59,2	41,5
Età dell'imprenditore agricolo (media)	50,6	47,1	53,3	50,1
Distanza dal mulino (Km)	129,1	87,6	172,2	124,9

Fonte: nostre elaborazioni

La maggior parte delle aziende agricole intervistate sono specializzate nella produzione di seminativi, in particolare di cereali, e il 63% aderisce ad Organizzazioni di Produttori (OP). Le aziende vantano, in termini di Superficie Agricola Utilizzata (Sau), una dimensione media piuttosto elevata, superiore nelle aziende del Centro rispetto alle aziende del Nord e del Sud. L'incidenza del 35% del pagamento unico aziendale (Pua) sui ricavi totali sta a dimostrare una significativa dipendenza di queste aziende dal sostegno pubblico. Un ridimensionamento dei pagamenti disaccoppiati potrebbe effettivamente influenzare gli investimenti aziendali. L'elevata incidenza della superficie a grano duro e dei relativi ricavi conferma un notevole livello di specializzazione delle aziende del campione.

Risultati

Gli intervistati hanno riportato un livello di conoscenza della nuova Pac moderatamente basso. La tabella 2 mostra che gli agricoltori ritengono che la riforma possa influenzare in modo negativo il valore dei terreni agricoli, l'impiego di manodopera agricola e l'uso di mezzi tecnici (es. concimi, agrofarmaci, spese per macchinari, ecc.), ma non comporti variazioni significative delle superfici a grano duro e delle superfici non coltivate. Le risposte sull'attuale impegno di parte della superficie aziendale ad area ecologica mostrano una situazione polarizzata con aziende che hanno già in passato applicato questa misura ed altre che non hanno mai adottato tale strumento.

Tabella 2 - Percezione degli effetti della nuova Pac

Item	Media (dev std)	p value ^d
Come giudica il suo livello di conoscenza della nuova Pac? ^a	3,62 (1,60)	0,049
In che modo ritiene che la riforma della Pac possa indurla a cambiare le sue superfici a grano duro? ^b	3,85 (1,13)	0,252
In che modo ritiene che la riforma della Pac possa indurla a cambiare l'uso di mezzi tecnici? ^b	3,70 (1,26)	0,052
In che modo ritiene che la riforma della Pac possa indurla a cambiare l'impiego di manodopera? ^b	3,52 (1,21)	0,001
In che modo ritiene che la riforma della Pac possa indurla a cambiare le superfici non coltivate? ^b	4,23 (1,46)	0,196
In che modo ritiene che la riforma della Pac possa cambiare il valore dei terreni agricoli? ^b	3,49 (1,31)	0,002
La sua azienda ha già destinato almeno il 3% della propria superficie ad area ecologica? ^c	3,68 (2,69)	0,313

^a Scala: 1 ("Pessimo") – 4 ("Moderato") – 7 ("Ottimo")

^b Scala: 1 ("Forte riduzione") – 4 ("Nessuna variazione") – 7 ("Forte aumento")

^c Scala: 1 ("Completamente in disaccordo") – 4 ("Né d'accordo né in disaccordo") – 7 ("Completamente d'accordo")

^d T-Test per campione unico (sul valore 4 "Moderato", "Nessuna variazione", "Né d'accordo né in disaccordo")

Fonte: nostre elaborazioni

Cambiamento della superficie a grano duro

Secondo le indicazioni ricavate dai questionari, gli agricoltori non sono disponibili a modificare in modo significativo la situazione osservata (Tabella 3). Una riduzione delle superfici a grano duro è percepita come irrealistica, almeno nel breve periodo, in quanto provocherebbe un peggioramento del reddito aziendale. Allo stesso tempo, i produttori sostengono che una diminuzione delle superfici a grano duro potrebbe fornire un contributo positivo all'ambiente, in ragione della riduzione di *input* di origine sintetica (fertilizzanti e agro-farmaci). Dai dati raccolti, sembra che i produttori di grano duro non ritengano che altri soggetti, quali le OP, i mulini, i pastifici e gli altri attori pubblici e privati, si aspettino da parte loro una modifica delle superfici. In altri termini, la pressione sociale percepita dagli intervistati (norma soggettiva) appare di modesta entità. Le risposte ottenute per la Pbc segnalano una rigidità al cambiamento delle superfici a grano duro causata dalla presenza di capitali fissi impiegati in azienda (es. macchine e attrezzi) e dalla mancanza di competenze specifiche collegate alle alternative disponibili.

I risultati ottenuti dal modello ad equazioni strutturali evidenziano che l'atteggiamento, la norma soggettiva, la Pbc e le altre variabili aziendali spiegano il 52% della varianza dell'intenzione a modificare la superficie a grano duro in risposta all'applicazione della nuova Pac (Figura 1). La norma soggettiva è la variabile che

esercita l'influenza maggiore sull'intenzione a modificare la superficie a grano duro. Ciò mostra come la percezione della pressione sociale, esercitata ad esempio dalle industrie alimentari o dalle organizzazioni di produttori, così come il comportamento degli altri produttori (la cosiddetta norma descrittiva), condizionino in modo significativo l'intenzione dei produttori a cambiare le superfici a grano duro. Le altre variabili Tpb non appaiono essere significative, mentre alcune caratteristiche aziendali risultano avere effetto sull'intenzione. Tra queste il peso dei pagamenti disaccoppiati sui ricavi totali, a dimostrare come il Pua abbia effetti sulle decisioni produttive delle aziende, e la percentuale di terreno in affitto; in quest'ultimo caso, gli agricoltori con una maggiore incidenza di superficie in affitto manifestano una maggiore reattività ad adattare le proprie scelte allocative alle nuove misure di politica. All'aumentare della distanza dal mulino, inoltre, cresce l'intenzione a modificare le superfici a grano duro, forse per effetto di un più labile legame con le strutture di trasformazione.

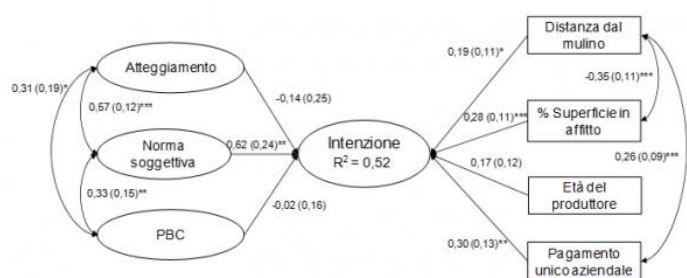
Tabella 3 - Risultati per gli *item* di valutazione del comportamento "Cambiamento della superficie a grano duro", media

Item del questionario	Variabile latente	Media
In relazione al possibile cambiamento (aumento o riduzione) della superficie a grano duro:		
Intendo farlo	Intenzione	2,96
Sono sicuro di farlo	Intenzione	1,83
Credo che sia un bene	Atteggiamento	3,92
Credo che sia realistico	Atteggiamento	3,62
Credo che sia redditizio	Atteggiamento	3,42
Credo che sia positivo per l'ambiente	Atteggiamento	4,45
Gli altri agricoltori si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	2,70
I mulini e l'industria alimentare si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	2,99
Le istituzioni pubbliche si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	3,49
Le cooperative e le OP si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	2,80
I tecnici agronomi si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	2,90
Altri produttori di grano duro lo faranno	Norma soggettiva	3,55
Penso che sia possibile	Pbc	4,04
Le mie conoscenze e competenze mi consentono di farlo	Pbc	3,52
Le dotazioni di macchinari e strutture aziendali mi consentono di farlo	Pbc	3,77

Scala: 1 ("per niente d'accordo") – 7 ("perfettamente d'accordo")

Fonte: nostre elaborazioni

Figura 1 - Risultati del modello per il comportamento "Cambiamento della superficie a grano duro": R^2 , coefficienti standardizzati, correlazioni, deviazione *standard* (parentesi)



Significatività: *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; * = $p < 0,10$

Model fit: $\chi^2/df = 1,154$; Cfi = 0,957; Rmse = 0,047

Fonte: nostre elaborazioni

Allocazione di almeno il 7% della superficie a seminativo ad Efa

L'Efa è stata considerata dai partecipanti al *focus group* e da alcuni studi sull'impatto della nuova riforma come la misura di *greening* più impegnativa e costosa (Matthews, 2013; Solazzo *et al.*, 2014). Gli agricoltori intervistati hanno infatti dimostrato una bassa intenzione ad adottare la nuova misura agro-ambientale, sebbene sia ritenuta uno strumento per conservare e migliorare l'ambiente (Tabella 4). Evidentemente, deve ancora maturare negli agricoltori la consapevolezza dell'obbligatorietà della norma onde evitare di incorrere in decurtazioni significative del pagamento diretto.

L'atteggiamento degli agricoltori, ovvero le convinzioni individuali circa il mantenimento di almeno il 7% della superficie a seminativo ad area di interesse ecologico, risulta generalmente negativo, in particolare a causa del rischio di riduzione dei profitti aziendali. L'agricoltore dimostra una certa consapevolezza del contributo positivo della misura di *greening* al miglioramento della qualità ambientale, nonostante le possibili perdite di reddito costituiscano un elemento di forte preoccupazione. Secondo quanto emerso dalle informazioni raccolte, solo le istituzioni pubbliche e i consumatori si aspetterebbero dagli agricoltori la piena adesione alla misura di Efa. L'obbligo morale (*moral obligation*) spiega l'atteggiamento nei confronti dell'Efa: la maggior parte degli intervistati crede nell'importanza dell'Efa per il benessere delle generazioni future e della società. Gli altri *item* della norma soggettiva ottengono punteggi bassi, suggerendo che la famiglia, le industrie, i tecnici, le OP e gli altri agricoltori non si aspettano un impegno da parte dell'agricoltore in un'azione di Efa. Questo risultato sottolinea l'esigenza di una maggiore attività di supporto (tecnico e informativo) da parte degli attori della filiera nei confronti dei produttori di grano duro, per contribuire a ridurre il più possibile i costi legati all'implementazione della misura di Efa e favorire il trasferimento di conoscenze e competenze che anche secondo i dati sulla Pbc risultano abbastanza carenti.

L'atteggiamento, la norma soggettiva, la Pbc, l'obbligo morale e le altre caratteristiche aziendali spiegano insieme il 55% della varianza dell'intenzione di destinare parte della superficie aziendale ad aree di interesse ecologico (Figura 2). La variabile relativa all'obbligo morale fornisce un'indicazione importante della responsabilità percepita dal produttore nei confronti della società sull'atteggiamento. I risultati evidenziano un effetto significativo dell'obbligo morale sull'atteggiamento, e di quest'ultimo sull'intenzione. In altre parole, gli agricoltori che percepiscono maggiormente l'importanza delle proprie azioni nei confronti della società e delle generazioni future mostrano un atteggiamento più favorevole verso l'allocazione del 7% della superficie ad Efa, e una maggiore intenzione ad attuare tale comportamento. Anche il comportamento passato ha un effetto significativo sull'intenzione, confermando quanto emerso in altri studi simili (Fielding *et al.*, 2008). Le altre variabili Tpb non possono essere considerate componenti significative per l'attuazione del comportamento mentre, tra le variabili aziendali, l'incidenza dell'area a grano duro sembra influenzare positivamente l'intenzione.

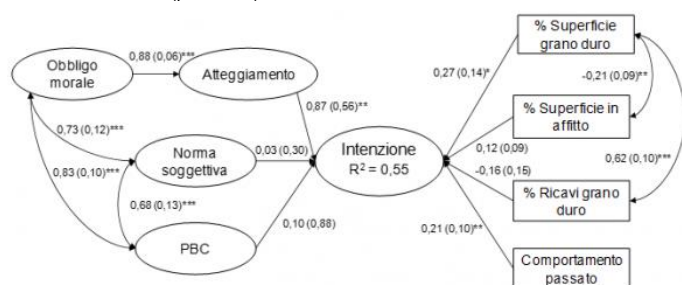
Tabella 4 - Risultati per gli *item* di valutazione del comportamento "Allocazione di almeno il 7% della superficie a seminativo ad Efa", media

Item del questionario	Variabile latente	Media
In relazione all'allocazione di almeno il 7% della superficie a seminativo ad Efa:		
Intendo farlo	Intenzione	2,59
Sono sicuro di farlo	Intenzione	2,39
Credo che sia un bene	Atteggiamento	3,79
Credo che sia realistico	Atteggiamento	3,45
Credo che sia redditizio	Atteggiamento	2,41
Credo che sia positivo per l'ambiente	Atteggiamento	4,97
Gli altri agricoltori si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	2,89
La mia famiglia si aspetta che lo faccia	Norma soggettiva	3,63
I mulini e l'industria alimentare si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	3,68
Le istituzioni pubbliche si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	4,87
Le cooperative e le OP si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	3,69
I tecnici agronomi si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	3,54
Altri produttori di grano duro lo faranno	Norma soggettiva	3,25
I consumatori (la società) si aspettano che lo faccia	Norma soggettiva	4,39
Penso che sia possibile	Pbc	3,77
Le mie conoscenze e competenze mi consentono di farlo	Pbc	3,37
E' una decisione che dipende solo da me	Pbc	4,45
Credo che sia giusto per le generazioni future	Obbligo morale	4,24
Credo che sia un impegno nei confronti della società	Obbligo morale	4,10

Scala: 1 ("per niente d'accordo") – 7 ("perfettamente d'accordo")

Fonte: nostre elaborazioni

Figura 2 - Risultati del modello per il comportamento "Allocazione di almeno il 7% della superficie a seminativo ad Efa": R^2 , coefficienti standardizzati, correlazione e deviazione standard (parentesi)



Significatività: *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; * = $p < 0,10$
 Model fit: $\chi^2/df = 1,387$; Cfi = 0,922; Rmse = 0,074
 Fonte: nostre elaborazioni

Considerazioni conclusive

I risultati di questo lavoro tengono conto di uno scenario di politica che, nel giugno del 2013, non era ancora ben definito e descrivono la percezione degli agricoltori rispetto ai contenuti e agli effetti della nuova Pac.

L'effetto della norma soggettiva sull'intenzione degli agricoltori a modificare le superfici a grano duro dimostra come l'influenza esercitata, ad esempio, dalle OP e dalle industrie alimentari sia determinante nel guidare le scelte produttive degli agricoltori. I contratti di coltivazione e gli accordi di filiera sono solo alcune delle modalità attraverso le quali questa influenza viene esercitata. I risultati mostrano, inoltre, una forte influenza del pagamento unico sulle decisioni produttive delle aziende, confermando l'ipotesi secondo la quale i pagamenti disaccoppiati non sono neutrali nelle scelte aziendali. Il Pua dovrebbe quindi essere considerato nelle analisi di politica agricola come parte integrante delle risorse finanziarie a disposizione dell'imprenditore per organizzare gli input produttivi (terra, acqua, lavoro, ecc.).

L'Efa è sicuramente ritenuta dai produttori di grano duro un'iniziativa positiva per rafforzare la produzione di beni pubblici, sebbene sia al tempo stesso percepita come una misura costosa capace di deprimere il reddito aziendale. Questo studio evidenzia l'importanza dell'atteggiamento e del comportamento passato nel guidare l'intenzione dell'agricoltore a dedicare una porzione della superficie coltivata ad area di interesse ecologico. La consapevolezza che l'Efa possa effettivamente contribuire alla protezione delle risorse naturali e al miglioramento della qualità ambientale costituisce un fattore determinante del comportamento finale del produttore. Poiché le misure di *greening* vincoleranno le aziende a fornire nuovi servizi ambientali, le modalità e l'impegno con cui queste azioni saranno sviluppate a livello aziendale influiranno sull'efficacia della politica agro-ambientale. La forte preoccupazione sul possibile effetto negativo del *greening* sulle performance economiche aziendali può essere in parte attribuita a una scarsa conoscenza delle nuove misure di politica e alla debole azione informativa svolta dalle OP. Il *greening*, se inserito in una strategia di valorizzazione dell'attività agricola in chiave ambientale, potrebbe diventare un'opportunità (economica) per le aziende agricole. I progetti di filiere agro-energetiche locali, di valorizzazione della biodiversità agraria e del paesaggio rurale costituiscono solo alcuni esempi di come i vincoli di *greening* possano essere trasformati in risorsa per le aziende. Tuttavia, a fronte di costi certi per gli agricoltori, l'incertezza dei benefici e il fatto che essi dipendano dal successo di attività di valorizzazione più articolate è certamente la causa principale dello scetticismo di fondo rilevato. Per conseguire obiettivi di efficacia complessiva servono, pertanto, operazioni di trasferimento di conoscenze e di assistenza tecnica e attori della filiera che riescano a coordinare le attività delle imprese agricole.

Anche se i risultati della ricerca non possono essere generalizzati all'universo dei produttori di grano duro a causa della bassa numerosità campionaria, possono comunque contribuire a fornire un quadro delle problematiche conseguenti all'applicazione della nuova Pac e a suggerire le leve su cui agire.

Ringraziamenti

Gli autori desiderano ringraziare i due referee anonimi per gli utili suggerimenti forniti. Un ringraziamento particolare va al Dott. Cesare Ronchi, al Dott. Davide Ampollini e a tutti gli agricoltori coinvolti nell'indagine, senza i quali non sarebbe stato possibile realizzare il presente studio.

Riferimenti bibliografici

- Ajzen I. (1991), The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50: 179-211
- Arfini F. (Eds.) (2005), Modelling agricultural policies: state of the art and new challenges, Mup, Parma
- Beedell J., Rehman T. (2000), Using social-psychology models to understand farmers' conservation behaviour. *Journal of Rural Studies*, n. 16(1): 117-127
- Byrne B.M. (2010), Structural equation modeling with Amos. Basic concepts, applications and programming. New York, US: Routledge – Taylor & Francis Group
- Corbett J.B. (2002), Motivations to participate in riparian improvement programs. Applying the Theory of Planned Behavior. *Science Communication*, n. 23(3): 243-263
- Fielding K.S., Terry D.J., Masser B.M., Hogg M.A. (2008), Integrating social identity theory and the theory of planned behaviour to explain decisions to engage in sustainable agricultural practices. *British Journal of Social Psychology*, n. 47: 23-48
- Fioravanzi M. (2013), *Evaluation of the intention to adopt agri-environmental measures in farms growing durum wheat*. University of Parma, Department of Bioscience, Master thesis dissertation, <http://www.servizi.regione.emilia-romagna.it/ambiente/ambientesilaurea/>
- Matthews A. (2013), Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy. *Bio-based and Applied Economics*, n. 2(1): 1-27
- Menozi D., Mora C. (2012), Fruit consumption determinants among young adults in Italy: a case study. *Lwt – Food Science and Technology*, n. 49(2): 298-304
- Solazzo R., Donati R., Arfini F., Petriccione G. (2014), A Pmp model for the impact assessment of the Common Agricultural Policy reform 2014-2020 on the Italian tomato sector. *New Medit*, n. 2: 9-19
- Wauters E., Biellers C., Poesen J., Gover, G., Mathijs E. (2010), Adoption of soil conservation practices in Belgium: An examination of the theory of planned behaviour in the agri-environmental domain. *Land Use Policy*, n. 27: 86-94
- Yazdanpanah M., Hayati D., Hochrainer-Stigler S., Zamani G.H. (2014), Understanding farmers' intention and behavior regarding water conservation in the Middle-East and North Africa: A case study in Iran. *Journal of Environmental Management*, n. 135: 63-72

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"

Gli orizzonti delle riforme strutturali nell'itinerario intellettuale di Giuseppe Barbero

Simone Misiani

Questo articolo è un estratto della prefazione di Simone Misiani al volume "Non tutto è da buttare via. Territorio, riforme, politica" di Giuseppe Barbero, che sarà pubblicato nella nuova collana "Economia Applicata" di Agrigregionieuropa.



Il volume racconta la carriera di un grande esperto, Giuseppe Barbero, attraverso il suo itinerario intellettuale di economista agrario e di sociologo economico. Il luogo principale dove Barbero ha esercitato la sua competenza è l'Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea), dove a metà degli anni Cinquanta è stato assunto come ricercatore e di cui è stato commissario e poi presidente dal gennaio del 1976 al febbraio del 1991. Il contributo di Barbero alla storia dell'Inea è stato rilevante come risulta con evidenza dalla storia dell'Istituto (Barbero, 2009).

L'Inea è nato negli anni del fascismo da un progetto di Arrigo Serpieri. Si tratta di una istituzione di ricerca economica e sociale che ha fatto da cerniera tra le esigenze del mondo agricolo e la politica del governo. Il progetto di Serpieri si proponeva di far coesistere l'intelligenza razionale delle Accademie agrarie del XVIII e XIX secolo con gli ideali del socialismo modernizzatore della società umanitaria di Milano. L'Inea si proponeva di dare una risposta alla domanda di inclusione dell'Italia rurale in una società di massa. Negli anni della Repubblica l'Inea, grazie agli stimoli offerti da Rossi-Doria e poi Medici e Bandini, ha acquistato un netto profilo democratico in grado di rappresentare le diverse realtà agricole, di elaborare una nuova visione del rapporto tra istituzioni e territorio e preparare proposte di intervento da sottoporre alla politica. La presidenza di Barbero ha rafforzato questo indirizzo

agganciandolo al processo di riforma della politica agricola europea degli anni Settanta e Ottanta.

La rilevanza del lavoro svolto da Barbero come presidente dell'Inea è ben documentata nel volume ma non meno rilevanti sono i suoi contributi scientifici di ricercatore. Pertanto la pubblicazione degli suoi scritti è utile perché offre agli storici e agli esperti di altri settori un materiale in gran parte inedito o poco conosciuto. Molteplici infatti sono le sollecitazioni rispetto al dibattito odierno sulla crisi della democrazia.

La tesi di fondo del volume è che vi sia una correlazione stretta tra l'efficienza della politica e la capacità di istituti di ricerca, come l'Inea, di rappresentare la dinamica presente nella realtà socio-economica. L'autore interpreta i problemi italiani nella prospettiva di un quadro internazionale.

Le mie considerazioni riguardano, prevalentemente, lo stretto rapporto tra l'attività dell'esperto e la dinamica democratica. In questa introduzione cerco di collocare le analisi e le proposte dell'economista nel contesto storico in cui si sono svolte. Il volume entra nel cuore del dibattito sulle origini storiche della crisi economica e istituzionale attuale; racconta le trasformazioni del territorio in un lungo periodo che va dall'Italia rurale del dopoguerra al processo di globalizzazione; mette in risalto l'arretratezza delle istituzioni, rispetto all'obiettivo di valorizzare le potenzialità del sistema agro-alimentare; ci porta a individuare la principale causa storica della crisi del sistema nell'arretratezza delle istituzioni.

L'economista Barbero scruta la realtà senza pregiudizi ideologici e mette in evidenza le disfunzioni del sistema. Le sue analisi valutano non solo i caratteri delle imprese ma anche i diversi soggetti socioculturali che rendono il territorio un fattore strategico. Alcuni scritti si concentrano sulla nascita di una società dei consumi, sulla trasformazione dell'agricoltura in agroalimentare e la sua interazione con il paesaggio civile, restituendo un quadro sistematico della nascita di un'economia e una società del cibo. Barbero considera la filiera agroalimentare parte costitutiva di un sistema territoriale moderno, dimostrandosi particolarmente attento alla ricerca degli indicatori più adatti all'analisi dello sviluppo e della modernizzazione economico-sociale. L'interesse rivolto alle imprese gli consente di cogliere i mutamenti della forma aziendale e l'interrelazione tra agricoltura e alimentazione. Gli scritti pertanto offrono elementi di novità nel dibattito storiografico sull'oggetto (il territorio) e fanno emergere un filone del pensiero riformista che guarda ai vantaggi del mercato e fa derivare il soddisfacimento della domanda sociale da una cultura imprenditoriale.

Barbero si rifà, innovandola sostanzialmente, alla metodologia serpieriiana a cui si richiamano i suoi maestri (Giuseppe Medici, Manlio Rossi-Doria e Mario Bandini), per lo studio e del territorio agricolo e del mondo rurale, volgendo ad analizzare e interpretare una realtà irreversibilmente modificata. Nel suo approccio, il territorio si trasforma da spazio rurale in risorsa collettiva le cui manifestazioni concrete sono fortemente influenzate dalle condizioni naturali e dalla storia. Una visione che sostiene un progetto politico liberale e democratico e che quasi sicuramente è stata influenzata dalla prima esperienza politica di Barbero in "Giustizia e Libertà" (Partito d'Azione), a cui aveva aderito nel 1944 partecipando alla guerra partigiana. Una concezione che si arricchisce gradualmente attraverso i numerosi rapporti e collaborazioni con studiosi di diversa formazione e di diverso orientamento politico.

Diversi scritti si rivolgono, direttamente o indirettamente, ai decisori politici del dopoguerra: sono *leader* cattolici del centrosinistra, come Giulio Pastore e Giovanni Marcora e il *leader* socialista Bettino Craxi. Nel volume sono pubblicati anche alcuni testi inediti che testimoniano il dialogo con i politici. In essi sono presenti interessanti considerazioni sul funzionamento della democrazia, argomento su cui tornerò. Barbero lega l'intervento pubblico alle dinamiche del mercato, senza cedimenti a utopie ideologiche, in particolare critica l'arroccamento e le deficienze organizzative delle organizzazioni sindacali agricole.

La biografia del tecnico Barbero inizia con l'interesse meridionalistico del dopoguerra e si amplia nel tempo fino a prendere in esame i problemi creati dalla globalizzazione. Un momento rilevante di svolta è occupato dagli anni Sessanta durante i quali l'autore affronta il tema delle riforme e scopre il

dinamismo del Nord-Est, smontando la tesi del carattere conservatore di quel mondo rurale.

La forza innovativa delle sue analisi dipende in gran parte dalla sua autonomia dai partiti politici, dalle associazioni di categoria e della rappresentanza sociale. Barbero coniuga il metodo dell'economia quantitativa con l'inchiesta sociale condotta sul campo. La sua concezione empirica delle politiche rurali si è scontrata con il modello autoritario di pianificazione di quegli anni. Per lui il territorio è il centro della dinamica sociale, dove esplode e si ricompone la dialettica storica. Le sue indagini conoscitive colgono, con alcuni decenni di anticipo, le origini della crisi, che non è congiunturale ma di tipo strutturale, offrendo un contributo originale al dibattito sul rapporto problematico tra democrazia e pianificazione.

Le sue analisi hanno sempre natura applicativa, approfondiscono contesti e situazioni storicamente delimitati, forniscono una chiave del dinamismo produttivo e del suo intreccio con la moltitudine di istituzioni responsabili della politica territoriale. Nei suoi scritti c'è una costante di fondo: le misure di intervento per avere successo devono essere coerenti con i dati sul dinamismo socio-produttivo del territorio e devono adattare i propri obiettivi ed i propri strumenti di azione alle condizioni ambientali, istituzionali ed umane.

Giuseppe Barbero è un tecnico sebbene questa categoria di esperto vada distinta rispetto all'uso che ne fa attualmente la scienza politologica. Di recente, il filosofo Natalino Irti ha definito la *leadership* del Governo Monti come conferma dell'aspirazione della competenza ad instaurare un regime tecnocratico ed applicare alla vita sociale il modello di organizzazione gerarchica e procedurale della grande impresa secondo un disegno nato negli anni Trenta negli Stati Uniti (Irti, 2014). La crisi democratica europea e l'affermarsi, in diversi Paesi, di governi tecnici, hanno indotto importanti intellettuali a rivolgere una critica radicale contro una logica semplificatoria in difesa della complessità del decidere politico. Infatti occorre distinguere tra disegno tecnocratico e funzione del conoscere in un regime democratico.

La presenza degli esperti nel processo decisionale è una prassi consolidata nelle principali democrazie del mondo occidentale, pur con le differenze legate ai singoli ordinamenti. L'aggiornamento dei dati sulla conoscenza empirica della realtà costituisce un punto fondamentale per il funzionamento di una democrazia non ideologica. La conoscenza quantitativa e qualitativa è un momento distinto e autonomo centrale per garantire efficacia alla deliberazione politica come ha insegnato il liberale Luigi Einaudi. In una democrazia i dati sulla dinamica reale della società sono fondamentali per evitare i danni di una impostazione astratta.

Sono state relativamente scarse ma interessanti le riflessioni di Barbero sul ruolo degli esperti. Nel convegno della Società italiana di economia agraria del 1982 sul tema della "Dimensione regionale nella formazione e gestione della politica agraria" parte dalla constatazione che il rapporto tra ricercatore e *policy-maker* riguarda tutti i campi dell'intervento pubblico e della conoscenza scientifica. Tale rapporto è perciò un rapporto dialettico, di collaborazione critica. Si tratta, da un lato, di difendere l'autonomia del ricercatore e, dall'altro, la finalizzazione del processo decisionale.

Pubblicazioni Agrireregionieuropa PhD Studies

Giulia Listorti

(premio Sidea per la migliore tesi di dottorato di ricerca del 2009)

"Testing international price transmission under policy intervention. An application to the soft wheat market"

Numero 6 - anno 2009

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

PhD Studies: www.agrireregionieuropa.univpm.it/phd.php

Tesi on-line: www.agrireregionieuropa.univpm.it/tesi.php

Redditi extra-aziendali, pagamenti diretti e ineguaglianza tra le famiglie agricole italiane

Simone Severini, Antonella Tantari

Questo articolo è la riduzione in italiano dell'articolo "*The contribution of different off-farm income sources and government payments to regional income inequality among farm households in Italy*" pubblicato sull'ultimo numero di *Bio-based and Applied Economics* (Bae)

Introduzione

Il sostegno e la redistribuzione dei redditi agricoli sono ancora degli obiettivi centrali delle politiche agricole (Gardner, 1992). Tuttavia, dato il crescente peso occupato dai redditi extra-agricoli (non derivanti dalle attività agricole svolte nelle aziende) nella formazione dei redditi delle famiglie agricole, appare importante focalizzare l'attenzione sull'intero reddito delle famiglie agricole e non solo sul reddito agricolo.

L'analisi svolta analizza la concentrazione dei redditi tra le famiglie agricole italiane utilizzando l'intero campione delle aziende individuali della Rica rilevate nel 2011. L'analisi è basata sul calcolo dei coefficienti di Gini¹ e sulla sua decomposizione per fonti di reddito. Essa è finalizzata a valutare il livello di concentrazione dei redditi delle famiglie agricole e dei redditi agricoli, nonché a valutare il ruolo che le varie fonti di reddito (tra cui i pagamenti diretti Pac) giocano nell'incrementare o ridurre la concentrazione dei redditi. I risultati forniscono elementi per discutere del ruolo delle politiche dei pagamenti diretti, delle politiche regionali e di sviluppo rurale, nonché delle pensioni.

Materiali e metodi

Le aziende individuali (che escludono forme societarie) appartenenti al campione Rica nel 2011 sono 9.722 e, sulla base dei pesi statistici assegnati a ciascuna di esse, rappresentano circa 728.440 famiglie agricole italiane.

Il Reddito delle Famiglie agricole (RF) consiste di due componenti: il Reddito Agricolo (RA) e il reddito extra-agricolo (Rea). Il database Rica fornisce dati sulla importanza relativa dei Rea derivanti dalle seguenti cinque fonti di reddito: lavoro dipendente, lavoro indipendente, pensioni, redditi da capitali e un gruppo di altri redditi derivanti da altre fonti (Severini *et al.*, 2014a). Al fine di isolare il ruolo dei pagamenti diretti Pac, il reddito agricolo è stato suddiviso in: Reddito di Mercato (RM) e Pagamenti Diretti (PD).

La scomposizione del coefficiente di Gini (G) è stata svolta con l'approccio di Pyatt *et al.* (1980) usando i pesi aziendali:

$$G = \sum_{k=1}^K R_K * G_K * S_K \quad (1)$$

Ciascuna componente di reddito influenza la concentrazione dei RF (G) in funzione della frazione che essa occupa (S_k), di quanto essa è concentrata nel campione (G_k), del livello della correlazione esistente tra i livelli di questa fonte di reddito e l'ordine delle osservazioni basato sul reddito totale (R_k) (Stark *et al.*, 1986). Inoltre sono stati calcolati altri indicatori tra cui: a) il contributo proporzionale all'ineguaglianza della k-esima fonte di reddito (P_k), dove la somma di questi indicatori per tutte le fonti di reddito è pari ad uno (Pyatt *et al.*, 1980; Lerman e Yitzhaki, 1985); b) l'elasticità che misura l'impatto di un incremento relativo unitario della k-esima fonte di reddito sulla concentrazione del reddito totale (livello del coefficiente di Gini) (Severini e Tantari, 2014b).

Risultati dell'analisi empirica

La concentrazione dei redditi complessivi delle famiglie agricole (RF) non è elevata (0,531) anche se superiore a quella rilevata sull'intero insieme delle famiglie italiane (circa 0,35) (Banca d'Italia, 2014). Al contrario, la concentrazione dei redditi complessivi delle

BAE

Bio-based and Applied Economics

Bio-based and applied economics (Bae, Vol. 3 No.2 (2014))

Davide Viaggi

Abstract degli articoli pubblicati sul Vol. 3 No. 2 (2014) del Bae oltre a quelli per i quali Agrireregionieuropa ospita una versione italiana in questo numero.

Studio della integrazione dei mercati e trasmissione dei prezzi fra Italia e Stati Uniti per alcuni prodotti agricoli e greggio

Franco Rosa¹, Michela Vasciaveo¹, Robert D. Weaver²

¹ Department of Food Science, Economic Unit, University of Udine, Italy

² Department of Agricultural Economics, Sociology and Education, Penn State University, Usa

Lo scopo di questo articolo è di studiare l'efficienza di mercato attraverso l'analisi dell'integrazione fra mercati. Vengono considerati due paesi: Italia e Stati Uniti, alcuni prodotti agricoli e viene usata l'analisi delle serie storiche dei prezzi spot rilevati nel periodo fra gennaio 1999 e maggio 2012. Le serie di prezzo si riferiscono al greggio e tre prodotti agricoli: grano, mais e soia selezionati per la loro rilevanza negli scambi tra Stati Uniti e Italia. L'ipotesi d'integrazione viene formulata in base agli elevati volumi di prodotti agricoli scambiati tra i due paesi e l'importante ruolo di arbitraggio esercitato dal Chicago Board of Trade (Cbt). L'integrazione tra i mercati del petrolio e prodotti agricoli è suggerita dall'uso intensivo di *input* agricoli (fertilizzanti, carburanti, sementi) che consumano elevate quantità di energia, e le quantità crescenti di prodotti agricoli destinati alla produzione di biocarburanti. L'analisi delle serie temporali consente di verificare la co-integrazione e la trasmissione dei prezzi in assenza e in presenza di *break* strutturali. I risultati ottenuti suggeriscono le seguenti considerazioni: a) negli Usa si osserva una integrazione significativa fra il mercato del greggio e dei prodotti agricoli considerati; b) in Italia un'integrazione tra i mercati italiani e Usa dei prodotti agricoli mentre appare meno evidente l'integrazione tra i mercati del greggio e delle materie prime. Questi risultati, contribuiscono ad una migliore comprensione delle cause delle variazioni dei prezzi, evidenziano la validità dell'approccio analitico seguito per valutare la efficienza dei mercati, offrono spunti per una migliore comprensione dei meccanismi di trasmissione dei prezzi fra mercati utili a fini previsionali e per formulare politiche di intervento per la stabilizzazione del mercato agricoli.

Le determinanti della diversificazione dei redditi aziendali: il caso della Toscana

Fabio Bartolini¹, Maria Andreoli¹ e Gianluca Brunori¹

¹ Department of Agriculture, Food and Environment, University of Pisa

La riforma della Pac e le Strategie di *Horizon 2020* attribuiscono un ruolo fondamentale alla diversificazione dei redditi aziendali, in quanto permettono di rafforzare la coesione sociale e territoriale nelle aree rurali. La letteratura economico agraria ha identificato nei maggiori rendimenti dei fattori produttivi e nella riduzione della rischiosità dell'attività di produzione agricola le principali motivazioni della diversificazione. L'obiettivo del lavoro è l'analisi delle determinanti dell'intensità di diversificazione (*on-farm*) in attività diverse dalla coltivazione e dall'allevamento. Il lavoro utilizza modelli econometrici per dati di conteggio zero inflazionati. Tali modelli consentono di simulare l'intensità di diversificazione in due *steps*: isolando le determinanti dell'esclusione dalla diversificazione da quelle relative all'intensità di diversificazione. L'analisi è stata effettuata utilizzando i dati del X Censimento dell'Agricoltura della Regione Toscana. I risultati del modello mostrano che le caratteristiche produttive dell'azienda agricola e dell'agricoltore, le disponibilità di lavoro familiare, la localizzazione e gli strumenti di politica sono determinanti della diversificazione nelle aziende. Inoltre, i risultati confermano che sia la localizzazione prossima ai centri urbani, sia la localizzazione nelle aree marginali influenzano positivamente la probabilità di osservare una maggiore diversificazione. Infine, i risultati evidenziano la rilevanza della diversificazione nella regione e la riduzione dell'esposizione al rischio di tale attività.

L'intensità dell'adozione di pratiche di conservazione del suolo e dell'acqua da parte di piccoli produttori: risultati di una ricerca svolta nel Nord del Ghana

Paul Kwame Nkegbe¹, Bhavani Shankar²

¹ Department of Economics & Entrepreneurship Development, University for Development Studies, Ghana

² Centre for Development, Environment and Policy, School of Oriental & African Studies, UK

Le pratiche di conservazione del suolo e dell'acqua sono promosse in Ghana per la gestione sostenibile dell'ambiente e per supportare la produzione agricola. Nonostante l'importanza di queste pratiche nella conservazione ambientale, esistono pochi studi che trattino dei fattori che influiscono sulla loro adozione intensiva. Questo studio analizza le determinanti dell'intensità di adozione delle pratiche di conservazione del suolo e dell'acqua usando dati da un campione *cross-section* di piccolo produttori nel nord del Ghana. Per l'analisi sono usati modelli *Count Data*. I risultati empirici mostrano che l'accesso all'informazione, il capitale sociale, il terreno in proprietà pro capite e il patrimonio aziendale svolgono un ruolo determinante nella decisione dei piccoli produttori di adottare intensivamente le pratiche di conservazione del suolo e dell'acqua.

Un addendum a: una meta-analisi della distorsione da mercato ipotetico (*hypothetical bias*) nelle tecniche di valutazione basate sulla preferenza dichiarata

Gianluca Stefani¹, Riccardo Scarpa², Ginevra V. Lombardi¹

¹ Department of Economics and Management, University of Florence, Florence, Italy

² Economics Department, Waikato Management School, Hamilton, New Zealand

Un recente studio pubblicato da Murphy *et al.* (2005) ha riportato i risultati di una meta-analisi relativa alla distorsione da mercato ipotetico (*hypothetical bias*), utilizzando 28 casi di studio. Gli autori hanno osservato un rapporto tra valori ipotizzati e attuali pari a 1,35, ma non hanno analizzato il rapporto tra le varianze delle distribuzioni dei valori ipotizzati e attuali, che è di grande importanza nell'analisi delle preferenze congiunte dichiarate e rivelate. Qui si propone un *addendum* allo studio di Murphy *et al.* (2005) al fine di fornire alcune intuizioni sulla distribuzione del fattore di scala tra 23 studi per i quali sono disponibili dati pertinenti. Si distinguono tre tipi di parametri di dispersione riportati in letteratura. Si osserva che il rapporto tra le deviazioni *standard* reali e ipotizzate delle distribuzioni marginali delle disponibilità a pagare (*willingness to pay*, Wtp) è di circa 0,6.

◀ [segue da pagina 62]

famiglie agricole è nettamente inferiore a quella dei soli redditi agricoli (RA) (0,714) (Tabella 1). Ciò evidenzia il fatto che i Rea, così come del resto anche i pagamenti diretti Pac, riducono la concentrazione dei RF. Il ruolo dei redditi extra-agricoli è fondamentale anche perché, nel campione analizzato, i Rea generano il 41,3% dei RF complessivi (Tabella 1). Al contrario, i RM sono molto concentrati e sono responsabili di buona parte della elevata concentrazione dei redditi agricoli.

Tabella 1 - Scomposizione di Gini del reddito familiare e del reddito agricolo. Totale aziende individuali Rica. Anno 2011

		Quota (%)	Coeff. di Gini	Coeff. di correlaz.	Coeff. di concentr.	Contributo proporz. all'ineguagl.	Elasticità (%)
		S	G	R	C	P	η
Reddito di mercato	RM	37,5	0,987	0,731	0,721	0,509	0,134
Pagamenti diretti	PD	21,2	0,713	0,496	0,353	0,141	-0,071
Reddito extra-agricolo	Rea	41,3	0,660	0,681	0,450	0,350	-0,063
Reddito familiare	RF	100,0	0,531	1,000	0,531	1,000	0,000
Reddito di mercato	RM	63,8	0,987	0,882	0,870	0,777	0,139
Pagamenti diretti	PD	36,2	0,713	0,617	0,440	0,223	-0,139
Reddito agricolo	RA	100,0	0,714	1,000	0,714	1,000	0,000

Nota: RF=RM+PD+Rea; RA=RM+PD
Fonte: nostre elaborazioni su Rica 2011

La decomposizione dei Rea nelle cinque fonti di reddito consente di valutare il contributo di ciascuna di esse sulla concentrazione dei RF. Nelle aziende considerate, le pensioni generano la quota maggiore dei Rea seguite a breve distanza dai redditi da lavoro dipendente. Al contrario, le altre fonti di reddito generano quote ridotte del RF.

Tabella 2 - Contributo delle diverse fonti di Rea all'ineguaglianza del reddito familiare. Totale aziende individuali Rica. Anno 2011

	Quota (%)	Coeff. di Gini	Coeff. di correlaz.	Coeff. di concentr.	Contributo proporz. all'ineguagl.	Elasticità (%)
	S	G	R	C	P	η
Reddito di mercato	37,5	0,987	0,731	0,721	0,509	0,134
Pagamenti Diretti	21,2	0,713	0,496	0,353	0,141	-0,071
Reddito extra-agricolo:						
- Pensioni	17,6	0,735	0,409	0,301	0,100	-0,077
- Lavoro dipendente	16,5	0,872	0,650	0,567	0,176	0,011
- Lavoro indipendente	5,8	0,952	0,605	0,576	0,063	0,005
- Capitali	1,2	0,987	0,497	0,491	0,011	-0,001
- Altri redditi	0,3	0,996	0,166	0,165	0,001	-0,002
Reddito familiare	100,0	0,531	1,000	0,531	1,000	0,000

Fonte: nostre elaborazioni su Rica 2011

Le pensioni sono l'unica componente dei Rea in grado di ridurre in modo non trascurabile i livelli di concentrazione dei RF mostrando un valore di elasticità negativa (Tabella 2). Ciò dipende non solo dal peso occupato da questa fonte di reddito, ma anche dal fatto che essa è la meno concentrata ed è caratterizzata dal più basso livello di "correlazione di Gini". Questo determina il fatto che un aumento di questa componente di reddito potrebbe generare una riduzione della concentrazione dei RF (Tabella 2).

Conclusioni

Il principale risultato di questa analisi è che la concentrazione dei redditi delle famiglie agricole non è molto elevato, anche se

superiore a quello dell'insieme delle famiglie italiane. Al contrario, il livello di concentrazione dei redditi agricoli è molto elevato nonostante il ruolo svolto dai pagamenti diretti nel contenere questa concentrazione.

Questi risultati stimolano alcune considerazioni politiche visto che gli interventi realizzati a sostegno delle aziende agricole e delle aree rurali sono anche giustificati da finalità legate al livello e alla redistribuzione dei redditi. Una prima considerazione è che, se l'obiettivo è quello di agire sul benessere delle famiglie agricole, non appare corretto concentrare l'attenzione solo sui redditi agricoli. Questo sia perché una consistente parte dei redditi delle famiglie agricole deriva oggi da redditi non agricoli, sia perché questi ultimi riducono sensibilmente i problemi redistributivi che sono invece molto rilevanti se si prende a riferimento la sola componente agricola.

Una seconda considerazione è collegata alla questione della necessità di un intervento finalizzato alla redistribuzione dei redditi delle famiglie agricole. L'analisi ha infatti mostrato che la concentrazione dei redditi delle famiglie agricole non è molto elevata anche se superiore a quella del complesso delle famiglie italiane.

Qualora la risposta a questa domanda sia positiva, un ulteriore aspetto da considerare è con quale politica intervenire. L'analisi ha confermato che i pagamenti diretti Pac riducono la concentrazione dei redditi agricoli e, quindi, anche dei redditi complessivi delle famiglie agricole. Tuttavia è importante considerare che le future evoluzioni della Pac, in termini di riduzione dei livelli dei PD e di riduzione della platea dei beneficiari attraverso l'applicazione del concetto di "agricoltore attivo", potrebbero far aumentare la concentrazione dei redditi agricoli.

Rispetto a precedenti lavori, l'analisi svolta ha anche evidenziato il ruolo che in questo ambito svolgono i redditi extra-agricoli. I risultati ottenuti suggeriscono che potrebbe essere utile riflettere sull'ampio insieme di interventi in grado di agire sui livelli e la distribuzione di questi redditi: pensioni, politiche di sviluppo rurale e politiche regionali. L'analisi ha mostrato che le pensioni hanno la capacità di ridurre consistentemente la concentrazione dei redditi delle famiglie agricole. Ciò significa che qualsiasi intervento che riduca il livello delle pensioni ottenute dai membri delle famiglie agricole potrebbe comportare un aumento della concentrazione dei loro redditi. Anche alcune misure di sviluppo rurale e interventi di politica regionale sono in grado di modificare i livelli e la probabilità di accesso ai redditi extra-agricoli di membri delle famiglie agricole. Tuttavia l'analisi ha mostrato che incrementi dei livelli dei redditi ottenibili da queste fonti potrebbero non portare ad alcuna riduzione della concentrazione dei redditi. In particolare, è utile sottolineare che, se si intende perseguire una meno disomogenea distribuzione dei redditi tra le famiglie agricole, le misure di sviluppo rurale e di sviluppo regionale dovrebbero essere mirate ad espandere il numero di membri delle famiglie agricole che hanno questo tipo di redditi e, soprattutto, di quelli presenti nelle famiglie con maggiori problemi reddituali. Al contrario, interventi mirati solo ad aumentare il livello dei redditi di quelli che già li conseguono non avrebbe effetti apprezzabili sulla distribuzione dei redditi. Questi risultati possono quindi essere presi in considerazione dalle autorità Regionali che stanno attualmente predisponendo i nuovi piani di sviluppo rurale.

Note

¹ L'indice di concentrazione di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza nella distribuzione di una determinata variabile trasferibile quale il reddito. Esso è pari a zero quando tutte le famiglie possiedono lo stesso ammontare di reddito; è invece pari a 1 quando un'unica famiglia possiede l'ammontare totale del reddito prodotto.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2014), I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012. Supplementi al Bollettino Statistico. Nuova serie, N. 5. Anno XXIV - 27 Gennaio 2014
- El Benni N. and Finger R. (2013), The effect of agricultural policy reforms on income inequality in Swiss agriculture – An analysis for valley, hill and mountain regions. *Journal of Policy Modeling* 35 (4): 638–651

- European Commission (2010), *Farm Accounting Data Network. An A to Z of methodology*. Version 04/11/2010. http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/site_en.pdf Accessed: February 2012
- Gardner B. L. (1992), Changing economic perspectives on the farm problem. *Journal of Economic Literature*, XXX(March): 62–101
- Lerman R. J. and Yitzhaki S. (1985), Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the U.S. *Review of Economics and Statistics* 67(Feb.): 151–156
- Pyatt G., Chen C. and Fei J. (1980), The distribution of income by factor components. *Quarterly Journal of Economics* 95: 451–473
- Severini S., Tantari A., Scardera A., Cesaro L. (2014a), L'uso della Banca dati Rica per l'analisi dei redditi delle famiglie agricole. *Agrireregionieuropa* 36
- Severini S. and Tantari A. (2014b), The contribution of different off-farm income sources and government payments to regional income inequality among farm households in Italy. *Bio-based and Applied Economics* 3(2):119-135, 2014. Doi: 10.13128/Bae-14477
- Stark O., Taylor J.E. and Yitzhaki S. (1986), Remittances and inequality. *The Economic Journal* 96 (Sept.): 722-740

L'impatto sulla sostenibilità della spesa per ricerca e sviluppo in agricoltura

Fabio Bartolini, Gianluca Brunori, Alessandra Coli, Chiara Landi, Barbara Pacini

Introduzione

L'analisi della sostenibilità economica, sociale ed ambientale dell'attività agricola rappresenta una delle tematiche più rilevanti nella letteratura economico-agraria. Il contributo della ricerca e sviluppo (R&S) in questo settore è indispensabile per rispondere alle principali sfide future. Nonostante l'incremento della produttività in agricoltura rappresenti una delle principali sfide a livello globale, altri obiettivi, tra cui la sicurezza alimentare, la preservazione della biodiversità, il miglioramento della qualità ambientale, il mantenimento della fornitura di servizi ecosistemici da parte degli agro-ecosistemi, la riduzione delle emissioni e la qualità della vita nelle aree rurali rivestono un crescente interesse nell'agenda di ricerca italiana ed europea (Mipaaf, 2014).

Negli ultimi anni i principali programmi di ricerca (nazionali ed europei) riportano in modo esplicito gli obiettivi del programma e la quantificazione degli impatti attesi. Le ragioni principali sono collegate sia alla giustificazione delle risorse impiegate sia alla possibilità di fornire al valutatore termini di paragone per misurare gli impatti. Nonostante una migliore definizione degli obiettivi, la stima degli impatti della ricerca risulta problematica per difficoltà metodologiche ed empiriche: gli impatti della ricerca possono essere positivi o negativi, intenzionali o non intenzionali, diretti o indiretti, di primo o di secondo ordine, a livello di azienda, locali, regionali o globali (Renkow, 2011). In aggiunta, la crisi finanziaria e le conseguenti riduzioni delle risorse disponibili, hanno fatto emergere una crescente necessità di valutare l'impatto in termini di equità e di costo-opportunità delle risorse impiegate.

Il presente lavoro intende fornire una rassegna della letteratura degli approcci metodologici ed empirici utilizzati nella stima dell'impatto della spesa in ricerca in agricoltura sulla dimensione sociale ambientale ed economica della sostenibilità. Il contributo si pone l'obiettivo di evidenziare criticità e punti di debolezza degli approcci presentando le prime riflessioni emerse all'interno del progetto europeo Impresa (EU -FP7 *Measurement of Research Impact in European Agriculture*).

Gli obiettivi della ricerca in agricoltura

Nonostante la molteplicità di obiettivi della R&S in agricoltura (negli ultimi due programmi quadro sul tema Kbbe circa il 40% dei progetti era indirizzato ad obiettivi economici, il 13% a sociali ed il 46% ad obiettivi ambientali (Podhora *et al.*, 2013)), la letteratura economico-agraria ha focalizzato l'attenzione sulla stima degli impatti della ricerca sulla dimensione economica. La stima dell'impatto su tale dimensione è maggiormente diffusa sia per la maggiore rilevanza sia per la facilità nell'aggregare valori usando metriche disponibili (prezzi e quantità) rispetto alla dimensione sociale ed ambientale (Renkow, 2011). Ne risulta che le stime degli impatti della ricerca possono essere ricondotte ad analisi delle relazioni tra la spesa per ricerca e indicatori capaci di misurare i cambiamenti nella produttività (Evenson, 2001).

In particolare, la maggior parte dei lavori empirici misura la produttività totale dei fattori (Tfp), ovvero il rapporto tra indici di *input* e *output* (Alston *et al.*, 2000; Alston *et al.*, 2011; Pardey *et al.*, 2012). Quantificando i cambiamenti degli *output* in relazione agli *input* impiegati nella produzione, diversi autori hanno approssimato il Tfp alla sostenibilità. Pertanto, valori negativi del Tfp, rappresentando incrementi degli *output* inferiori rispetto agli *input* (Byerlee e Murgai, 2001; Ali, 2000), mostrano inefficienza nell'uso delle risorse impiegate. Diversi lavori presentano esercizi di valutazione del Tfp, molto spesso confrontando tra di loro *performance* di diversi paesi/settori/aziende (si veda ad esempio Fuglie, 2010 per una rassegna delle metodologie di calcolo del Tfp o Alston *et al.*, 2011 per una meta-analisi della stima degli impatti della ricerca sul Tfp).

Nonostante l'uso piuttosto diffuso del Tfp per misurare la sostenibilità, ragioni computazionali e difficoltà metodologiche non consentono all'indicatore ad includere alcune variabili rilevanti ai fini valutativi, come ad esempio, i cambiamenti nelle istituzioni, i benefici sociali e le esternalità (Hoang e Coelli, 2011). Alcuni studi hanno tentato di superare alcuni di questi limiti incorporando all'interno dell'indice costi e benefici relativi ad *input* e *output* non di mercato. Questo permette una migliore stima dell'impatto della R&S in agricoltura (Byerlee and Murgay, 2001) in quanto l'assenza di tali elementi nel calcolo del Tfp sovrastimava o sottostimava la stessa Tfp (Nenere *et al.*, 2007). Questi esercizi valutativi integrano l'uso dei prezzi e delle quantità di mercato con il costo opportunità e/o il valore sociale delle risorse impiegate nei processi produttivi (Gallope e Swinand, 1998). Tale approccio risulta tuttavia limitato a causa della difficoltà nella ricostruzione della causalità tra impatti della ricerca e misurazione dei cambiamenti e nelle preferenze sociali.

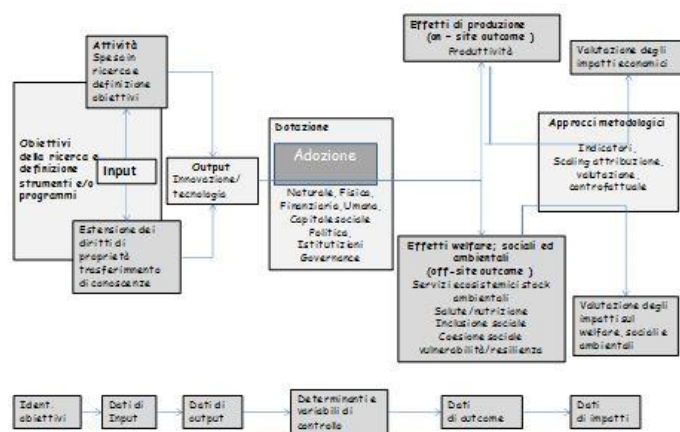
Rappresentazione della causalità tra spesa in ricerca ed impatti

Come si può vedere dalla figura 1, le fasi del percorso che portano dalla R&S in agricoltura alla definizione dei suoi impatti (*impact pathways*) sono diverse e comportano differenti criticità metodologiche. Nella prima fase l'ente pubblico o privato che dispone di una serie di *input* (fondi, assistenza tecnica e altri tipi di risorse) decide di allocare una parte del *budget* in R&S. Tale allocazione può determinare un aumento di conoscenza all'interno del sistema di conoscenza e innovazione dell'agricoltura (Akis) permettendo così lo sviluppo o il perfezionamento di una innovazione o di una nuova tecnologia (si veda Caggiano, 2014 per una descrizione del sistema italiano). Oltre a variabili di contesto che determinano una maggiore efficienza e qualità della ricerca in agricoltura, altri elementi incidono in maniera rilevante sulla sviluppo e diffusione dei prodotti della ricerca. Tra questi si rilevano *lag* temporali delle diverse componenti della ricerca (base, applicata), obiettivi delle diverse forme della ricerca (pubblica e privata) e *spillover* spaziali (Alston, 2002) e settoriali (Cohen *et al.*, 2002).

In seguito l'adozione di tale innovazione o nuova tecnologia da parte degli agricoltori o all'interno della filiera produttiva determina una serie di effetti di breve periodo definibili come effetti di produzione ed effetti socio-ambientali (*outcome*). Gli effetti di produzione sono generati all'interno dell'azienda o della filiera (*on-site*) e implicano cambiamenti nella produttività aziendale o nella

dotazione di risorse economiche ed ambientali (es. perdita di fertilità dovuta all'erosione del suolo o alla diminuzione di nutrienti). Gli effetti di *welfare*, ambientali e sociali, invece, sono effetti diretti o indiretti dell'attività agricola in seguito ad un'innovazione generati oltre l'ambito di adozione (*off-site*). Il passaggio dagli *outcome* alla determinazione degli impatti rappresenta la parte più critica, per difficoltà sia nella quantificazione degli impatti sia nel costruire e valutare le dinamiche di causa-effetto. Infatti, gli impatti possono essere di breve o di lungo periodo, positivi o negativi, diretti o indiretti, intenzionali o non intenzionali e su più dimensioni (economica, del *welfare*, istituzionale, ambientale e sociale).

Figura 1 - Percorso dalla ricerca alla definizione degli impatti economici ambientali e sociali



Fonte: elaborazione di Bartolini *et al.* (2014) su Renkow 2011

Misurazione degli impatti e problematiche metodologiche

La letteratura esistente sulla valutazione degli impatti della R&S in agricoltura è piuttosto ricca e gli approcci possono essere suddivisi in due categorie in base ai dati utilizzati: uso di micro o macro dati. I primi utilizzano principalmente dati primari e possono appartenere ad approcci di natura qualitativa, quantitativa o mista. Tra i primi, il più utilizzato è il metodo del controfattuale. Tale metodo misura gli *outcome* di un gruppo di soggetti interessato dal prodotto della ricerca rispetto ad un gruppo avente caratteristiche simili ma non interessato dall'innovazione (detto gruppo di controllo o controfattuale). Tuttavia diverse problematiche metodologiche rendono difficoltosa l'applicazione del controfattuale come la definizione del gruppo di controllo e la grande necessità di dati relativi agli utilizzatori dell'innovazione prima e dopo l'introduzione del nuovo prodotto/ tecnologia sul mercato.

I metodi qualitativi invece prevedono il coinvolgimento di una vasta gamma di soggetti attraverso l'impiego di interviste dirette, *focus group*, analisi dei *social network* ecc, in modo da estrarre concetti chiave (Devereux *et al.*, 2013) circa la ricostruzione del *pathways to impact* e una stima degli impatti. Questi ultimi sono principalmente utilizzati per valutare singoli progetti o stimare impatti con effetti di breve periodo e su ambiti spaziali ridotti e permettono di validare i risultati ottenuti con gli stessi *stakeholders* esperti coinvolti. Anche se largamente utilizzati, tali metodi presentano una forte endogenità e le principali difficoltà risiedono nella selezione e composizione del gruppo di *stakeholders*/esperti e nell'assenza di metodi per fornire inferenze sui risultati ottenuti (Starr, 2012). Negli approcci misti, infine, le metodologie di natura qualitativa forniscono informazioni aggiuntive sui tipi di impatto che vengono valutate anche attraverso metodi quantitativi (De Janvry *et al.*, 2011).

Gli studi che utilizzano macro-dati applicano principalmente metodi econometrici (regressioni, equazioni strutturali) e modelli per serie storiche su dati secondari contenuti *proxy* riconducibili alla spesa per R&S e dati di *outcome* (Walker *et al.*, 2008). Tali metodi permettono di compiere analisi di associazione tra la spesa in

ricerca e i cambiamenti nella produttività dei fattori o su altri indicatori considerati rilevanti per misurare gli impatti su altre dimensioni della sostenibilità (Maredia *et al.*, 2000). Tali modelli, cercano di spiegare i cambiamenti negli *outcome* isolando gli effetti della spesa in R&S rispetto ad altre variabili di controllo (clima, istituzioni, ecc.). Le maggiori criticità risiedono nell'attribuzione della causalità tra spesa ed impatti e nella selezione e quantificazione delle variabili che misurano gli impatti e nella scelta delle variabili di controllo (determinati).

Nonostante la disponibilità di diverse metodologie e la ricca casistica di esercizi valutativi, la stima degli impatti della ricerca in agricoltura rimane ancora un argomento che necessita di perfezionamenti nelle metodologie, nell'analisi della causalità e nell'acquisizione di dati robusti. Alcune delle maggiori criticità riguardano la stima dell'addizionalità e la creazione del controfattuale ovvero di un gruppo di aziende (o Paesi) che non hanno usufruito della spesa in ricerca ma con caratteristiche simili. Il perfezionamento e lo sviluppo di metodologie capaci di includere nel controfattuale anche le relazioni spaziali e temporali consentirebbe una maggiore comprensione delle dinamiche relative agli spillover spaziali e alla diffusione dei benefici della ricerca. Allo stesso modo, lo sviluppo di modelli che mirati ad includere gli effetti della ricerca proveniente dalla spesa in ricerca negli altri settori e in quella base permetterebbe di correggere la stima degli impatti della R&S in agricoltura. In quest'ambito l'inclusione dei moltiplicatori ottenuti da *input-output* multisettoriali negli attuali modelli econometrici potrebbe permettere una corretta stima dell'impatto della ricerca.

In aggiunta, mancanze nella interpretazione della causalità tra impatti e ricerca suggeriscono lo sviluppo di nuovi modelli concettuali basati sullo studio teorico ed empirico delle relazioni di causa-effetto lungo l'intero *impact pathways*. Un miglioramento della comprensione del percorso dalla spesa agli impatti consentirebbe una selezione e quantificazione degli obiettivi della ricerca e la disponibilità più accurata per controllare gli effetti di altri fattori rilevanti.

Negli esercizi valutativi esistenti la scarsa qualità dei dati incide sulla solidità dei risultati e pertanto i modelli vengono eseguiti ipotizzando diverse assunzioni. In modo particolare, utilizzando dati secondari, da diverse fonti e raccolti per scopi diversi dalla valutazione della R&S, il confronto nel tempo, tra diverse entità amministrative (regioni, stati ecc.) tra diverse tipologie di ricerca è difficilmente realizzabile. Pertanto, appare necessario per il miglioramento della qualità dei futuri esercizi valutativi, lo sviluppo di sistemi di raccolta dati tra le varie forme di finanziamento e in grado di tracciare i *budget* allocati alla ricerca da parte dei principali enti coinvolti nella R&S.

Conclusioni

Il lavoro presenta una rassegna critica della letteratura sul tema della valutazione degli impatti della ricerca, evidenziando criticità e punti di debolezza negli approcci esistenti. Da una prima analisi emerge che le metodologie esistenti presentano diversi punti di debolezza e forniscono analisi parziali dell'impatto della ricerca sulla sostenibilità (economica, ambientale e sociale) agricola.

La ricerca in questo ambito dovrebbe concentrarsi sul perfezionamento di metodologie empiriche esistenti e sul miglioramento dei modelli logico-concettuali di lettura del percorso dalla ricerca agli impatti. In questo senso l'integrazione tra modelli di analisi qualitativa e quantitativa rappresenta la principale sfida metodologica.

Il presente contributo ha messo in luce come la stima del contributo della spesa in ricerca, nonostante rappresenti un argomento di notevole interesse nell'agenda politica e di ricerca, sia piuttosto lontano dal fornire una risposta soddisfacente riguardo alla stima degli impatti nel suo complesso e sulle dimensioni multiple della sostenibilità. Sebbene diversi indicatori riescano a fornire una buona *proxy* dei cambiamenti delle *performance* economiche, la stima degli impatti ambientali e sociali è poco sviluppata dalla letteratura del settore.

Pertanto lo sviluppo di nuove metodologie e il miglioramento della qualità dei dati per stimare gli impatti della ricerca sulle tematiche

ambientali e sociali appaiono elementi strategici alla luce dei cambiamenti degli obiettivi della ricerca pubblica emersi negli ultimi anni.

Riferimenti bibliografici

- Ali M. (2002), Productivity growth and resource degradation in Pakistan's Punjab: a decomposition analysis. *The World Bank*
- Alston J. M., Andersen M. A., James J. S. e Pardey P. G. (2011), The Economic Returns to U.S. Public Agricultural Research, *American Journal of Agricultural Economics*, 93, 1257-1277
- Alston J. M., Marra M. C., Pardey P. G. e Wyatt T.J. (2000), Research returns redux: a meta-analysis of the returns to agricultural R&D. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44, 185-215
- Alston J.M. (2002), Spillovers. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 46, 315-346
- Bartolini F., Brunori G., Coli A., Landi C., Pacini B. (2014), Assessing the Impact of Agricultural Research Expenditure on Sustainability: A Review of Methodological and Empirical Challenges. Poster presentato al terzo convegno Aieaa, Alghero, 25-27 Giugno
- Byerlee D., Murgai R. (2001), Sense and sustainability revisited: the limits of total factor productivity measures of sustainable agricultural systems. *Agricultural Economics*, 26, 227-236
- Caggiano M. (2014), Akis and advisory services in Italy Report for the Akis inventory (WP3) of the Pro Akis project
- Cohen W.M., Nelson R.R., Walsh J.P. (2002), Links and Impacts: The Influence of Public Research on Industrial R&D. *Management Science* 48:1-23
- De Janvry A., Dustan A., Sadoulet E. (2011), Recent advances in impact analysis methods for ex-post impact assessments of agricultural technology: Options for the Cgiar. Cgiar Independent Science and Partnership Council (Ispc)
- Devereux S., Roelen K., Béné C., Chopra D., Leavy J., McGregor J.A. (2013), *Evaluating outside the box: An alternative framework for analysing social protection programmes*. Ids Working Paper 431. Institute of Development Studies
- Evanson R.E. (2011), Economic Impacts of Agricultural Research and Extension. In Gardner B. e Rausser G. (eds) *Handbook of Agricultural Economics*, Vol 1. 574-616
- Fuglie K. (2010), Total factor productivity in the global agricultural economy: evidence from Fao Data', pp. 63-95 in Alston, JM, Babcock, BA and Pardey, PG (eds), *The Shifting Patterns of Agricultural Production and Productivity Worldwide*, The Midwest Agribusiness Trade Research and Information Center, Iowa State University, Ames, Iowa
- Gallop F.M., Swinand P. (1998), From Total Factor to Total Resource Productivity: An Application to Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 80(3): 577-583
- Hoang V.-N., Coelli T. (2011), Measurement of agricultural total factor productivity growth incorporating environmental factors: A nutrients balance approach. *Journal of Environmental Economics and Management*, 62, 462-474
- Maredia M.K., Byerlee D. and J. Anderson (2000), *Ex post evaluation of economic impacts of agricultural research programs: A tour of good practice*. Paper presented to the workshop on "The future of impact assessment in Cgiar: Needs, constraints, and options", Standing Panel on Impact Assessment (Spia) of the Technical Advisory Committee, Roma, 3-5 Maggio
- Mipaaf (2014), Piano Strategico per l'innovazione e la ricerca nel settore agricolo alimentare e forestale
- Nanere M., Fraser I., Quazi A., D'souza C. (2007), Environmentally adjusted productivity measurement: An Australian case study. *Journal of Environmental Management*, 85, 350-362
- Pardey P. G., Alston J. M., Chan-Kang C. (2012), *Agricultural Production, Productivity and R&D over the Past Half Century*:

An Emerging New World Order. University of Minnesota - Department of Applied Economics, Staff Papers

- Podhora A., Helming K., Adenauer L., Heckelet T., Kautto P., Reidsma P., Rennings K., Turnpenny J., Jansen J. (2013), The policy-relevancy of impact assessment tools: Evaluating nine years of European research funding, *Environmetnal science and Policy* 31: 85–95
- Renkow M. (2011), *Assessing the environmental impacts of Cgiar research: 1 toward an analytical framework*, in Cgiar Independent Science and Partnership Council. Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Research: Theory and Applications to Cgiar Research. Independent Science and Partnership Council Secretariat, Rome, Italy
- Starr M.A. (2012), Qualitative and Mixed-Methods Research in Economics: Surprising Growth, Promising Future. *Journal of Economic Studies*. 28(2): 238–264

La strada della co-ricerca per l'implementazione del Partenariato europeo per l'innovazione

Luca Colombo, Alessandro Meschinelli

Le sfide dell'innovazione in ambito rurale e il cambio di passo promosso dai Pei

Il sistema di innovazione in agricoltura è da anni oggetto di motivate critiche e di una promessa di profondo rinnovamento, spinto da sollecitazioni interne ed esterne al settore agroalimentare. Ne rappresentano motivazioni: lo stallo delle rese agricole, il perseguimento di esigenze produttivistiche, la stagnazione dei redditi agrari, l'inadeguatezza delle pratiche agrozootecniche di fronte alle sfide ambientali e climatiche, il fallimento del trasferimento lineare di tecnologie e tecniche dalla scienza formale agli utilizzatori (Colombo e Onorati, 2009; Sundkvist *et al.*, 2005; Thompson e Scoones, 2009). Gli esiti di tale rinnovamento restano incerti, ma le pressioni che lo reclamano stanno già determinando un ridisegno dei percorsi di ricerca e di generazione dei saperi, riposizionandoli all'interno di un processo sociale che coinvolge attori diversi e che mobilita molteplici fonti di conoscenza, con la prospettiva di integrare distinti saperi in un reciproco consolidamento.

Il notevole riorientamento nella concezione delle scienze agrarie e nella ridefinizione della loro funzione sociale che le ricolloca come agenti di cambiamento (Abate *et al.*, 2008; Esposti, 2014; EU Scar, 2012), si vede parzialmente tradotto nell'approccio avanzato dai Partenariati Europei di Innovazione (Pei-Agri¹). In questa direzione, i Pei si possono leggere come utile schema di rottura nel contesto dei processi di sviluppo agricolo in Europa, promuovendo un sistema reticolare di soggetti eterogenei chiamati a concorrere all'individuazione e determinazione delle innovazioni più pertinenti, la cui sfida può essere abbracciata coraggiosamente dagli attori del sistema di conoscenza rivedendo e rinnovando il proprio *modus operandi*. Si palesa altresì il rischio che questo quadro – a sua volta innovativo – possa essere svilito in un sostanziale riciclaggio del business as usual nel nuovo orizzonte di indirizzo e finanziamento dell'innovazione in agricoltura.

L'applicazione del Pei-Agri, la sua *governance* e le regole di ingaggio nell'ambito dei Gruppi Operativi (ovvero le unioni pluriattoriali che implementeranno il Pei-Agri, concretizzando l'innovazione) sono infatti ancora oggetto di elaborazione e comprensione da parte di coloro che li dovranno attuare. L'efficacia di tali scelte può anche essere perseguita tramite la consapevolezza che, per raggiungere l'obiettivo di un profondo riallineamento dei sistemi di innovazione alle esigenze del settore produttivo e all'urgenza di (ri)generare beni comuni a beneficio

della collettività, risultano strategici il riconoscimento, il recupero e la valorizzazione dei sistemi di conoscenza e dei saperi locali e una più circolare rete di co-produzione e condivisione delle conoscenze.

Sotto questo profilo, i processi di rete e la “cooperazione” (non meglio definita in termini di processi partenariali) tra attori diversi per statuto, ruolo, competenze e obiettivi vengono sempre più riconosciuti come essenziali, a partire da un coinvolgimento a tutto tondo dei produttori nel percorso di innovazione. Il loro contributo diretto nella interpretazione della realtà, nell'esplorazione di tecniche produttive, nel loro concepimento, perfezionamento e condivisione rappresenta inoltre un prezioso incentivo a rendere l'agricoltura più sostenibile, un ambito, quello della sostenibilità, dove è urgente un mutamento radicale. Ciò implica la necessità di nuovi approcci, mentalità e linguaggi che determinino la costruzione di un ambiente favorevole affinché si possa dispiegare il confronto creativo tra sistemi di conoscenza (ossia capace di dare spazio e voce ai vari attori secondo le loro specificità), oltre che un'eventuale ibridazione culturale e socio-tecnica che renda i processi e i risultati dell'innovazione più pertinenti e di lunga durata e più proficuo il *diálogo de saberes* (Leff, 2006), ossia il dialogo di e tra saperi.

La duplice transizione, agroecologica e del sistema di generazione e condivisione della conoscenza, richiede quindi di sostanziare l'approccio partecipativo, sempre più evocato, ma più raramente declinato in termini di lessici, ridefinizione professionale e istituzionale, aspetti metodologici e pedagogici. In questa direzione, avanziamo la proposta di abbracciare i criteri della co-ricerca nel dispiegamento dei Pei e nella costituzione e attivazione dei Gruppi Operativi, rendendo gli atti partecipativi più riflessivi e consapevoli, genuini e coerenti all'interno del sistema di innovazione.

Origine della ricerca partecipativa

La cosiddetta “ricerca partecipativa” in agricoltura nasce come risposta alla concezione e diffusione di fattori di produzione inappropriati in sé o nella loro prevalente modalità di impiego: tipicamente, lo sviluppo di pacchetti composti da varietà di sementi ibride, pesticidi, erbicidi e concimi chimici legati ad una visione primariamente produttivista e a una pratica dell'agricoltura rivelatasi non sostenibile. Una visione accompagnata dall'assegnazione di un ruolo limitato alla funzione produttiva dell'agricoltore e del contesto agro-ambientale e socio-fondario. L'idea o il paradigma fondamentale che viene contestato è quello del “trasferimento di tecnologia” (modello dominante negli anni '50 e '60, alla base della Rivoluzione Verde), ovvero di un metodo di diffusione dell'innovazione lineare ove questa viene sviluppata nella stazione sperimentale dalla ricerca scientifica, per essere poi trasmessa agli agricoltori (tramite i dispositivi di divulgazione), chiamati ad adottare passivamente le proposte a loro veicolate.

In un primo momento, gli studi sulla non-adozione o sul rifiuto delle tecnologie proposte da parte degli agricoltori, considerati “recalcitranti al progresso”, hanno generato una serie di modelli centrati sull'intensificazione dell'opera di convincimento dei potenziali *adopters* da parte dei servizi di sostegno all'agricoltura, intensificando la comunicazione tra attori in maniera unidirezionale (tipico di questo approccio *top-down* è il sistema T&V, *Training and Visit*), senza prendere in considerazione la qualità delle relazioni e soprattutto la loro simmetria.

In un secondo momento, tra gli anni '70 e gli anni '80, con la nascita della *farming system research*, l'accento si sposta sul tentativo di comprensione di difficoltà e circostanze limitanti a livello dell'unità di produzione tali da restringere le possibilità di adozione di determinate tecnologie. E' a questo stadio che vengono integrate nelle analisi nuove discipline come la sociologia, l'antropologia o in alcuni rari casi anche la psicologia comportamentale e il contributo degli storici dello sviluppo tecnologico.

Con l'emergenza della ricerca partecipativa negli anni '90, il *focus* si ritrae dal sistema di produzione o dal contesto socio-culturale dell'agricoltore, per concentrarsi sul processo di sviluppo delle conoscenze e dei saperi.

Varietà di definizioni della ricerca partecipativa

Sotto il termine partecipazione si sono nel tempo nascoste gradazioni diversissime di livello di controllo e di gestione della ricerca da parte dei diversi attori implicati, andando da un estremo all'altro, ovvero dall'apertura delle sperimentazioni scientifiche allo sguardo degli agricoltori (campi vetrina) fino al sostegno all'autogestione da parte dei produttori delle proprie prove in campo, passando per vari livelli di consultazione e collaborazione tra le parti.

La ricchezza della terminologia impiegata nel mondo anglosassone, in particolare nel quadro della cooperazione allo sviluppo, rivela questa difficoltà: si passa dalla Pra (*Participatory Rural Appraisal*) alla Fpr (*Farmer Participatory Research*), poi Ptd (*Participatory Technology Development*) e Pid (*Participatory Innovation Development*), Par (*Participatory Action Research*), Pla (*Participatory Learning and Action*), fino alla *community-based natural resource management e sustainable livelihood approach*, senza dimenticare gli approcci passati sotto definizioni quali *farmer-led research*, *campesino a campesino*, *farmer-back-to farmer* e *farmer first*, poi completati da *farmer first and last*.

Valori comuni fondanti della co-ricerca

Abbandonando il paradigma del trasferimento di tecnologia, la ricerca partecipativa radica le sue pratiche e i suoi concetti nell'inclusione degli agricoltori in tutte le tappe decisionali del processo di ricerca. Da qui l'espressione co-ricerca, intesa come:

- partecipazione attiva degli agricoltori nella definizione del problema di ricerca;
- partecipazione attiva degli agricoltori nella scelta e nella formulazione delle domande di ricerca, incluse le ipotesi fondanti;
- partecipazione attiva degli agricoltori nella determinazione ed elaborazione del metodo di ricerca (co-ricerca) e nell'implementazione del design sperimentale;
- partecipazione attiva degli agricoltori nella definizione, misura e validazione (co-validazione) dei risultati di ricerca;
- partecipazione attiva degli agricoltori nella disseminazione dei risultati di ricerca, sia in termini di prodotti che di processi.

Alcuni corollari fondamentali della co-ricerca, che ne costituiscono le premesse irrinunciabili, sono:

- il riconoscimento non solo dei saperi locali, ma della (più o meno manifesta) capacità degli agricoltori nel produrre questi saperi attraverso i propri metodi di sperimentazione e investigazione;
- il riconoscimento della necessità imprescindibile di valorizzare questi saperi e queste capacità per lo sviluppo di tecnologie appropriate (al clima, al suolo, ai sistemi colturali, ma anche al contesto sociale, culturale, istituzionale, economico di riferimento);
- la crucialità della sperimentazione aziendale come luogo di conduzione della ricerca (in ambiente reale);
- il rapporto simmetrico tra agricoltori e ricercatori, sulla base dell'apprendimento reciproco;
- un approccio sistemico, ove la tecnologia non è che una componente di un tutto che tiene in conto gli elementi ambientali e sociali;
- un approccio graduale al cambiamento, che include processi lenti di adattamento piuttosto che di adozione delle tecnologie e delle pratiche, e che privilegia la flessibilità.

La transizione verso la co-ricerca

Va *in primis* riconosciuta l'oggettiva difficoltà, nel percorso verso e dentro la co-ricerca, nel convergere su di un corpo di valori comuni. Questo è dovuto a una conoscenza diretta e a un'esperienza concreta limitate in materia di ricerca partecipativa, la quale, unita ad una mancanza di capitalizzazione e diffusione dei casi probanti sul tema, ha finito per alimentare una varietà di punti di vista - per lo più teorici. Ciononostante, avanziamo una serie di ipotesi operative utili nell'implementazione dell'approccio Pei, alla luce di

sostanziali esperienze maturate (monitorate e documentate attraverso dei dispositivi *ad hoc* di meta-ricerca - ovvero ricerca sui processi e metodi di ricerca - vedi bibliografia e soprattutto i lavori di De Leener *et al.*) - in particolare attraverso operazioni di sviluppo agricolo di ampio respiro - nell'ambito della cooperazione al Sud del Mondo e che si rivelano pertinenti per i processi di cambiamento al Nord. Questi elementi di transizione, essendo interconnessi, necessitano di essere affrontati in maniera coordinata.

Il cambiamento metodologico

La co-ricerca, in pratica, significa saper mettere in piedi e gestire efficacemente dei nuovi metodi di lavoro tra attori dell'innovazione. In concreto e nella ipotizzabile applicazione nell'ambito di istituendo Gruppi Operativi, questo significa stabilire o facilitare dei partenariati costruiti attorno a tre principi essenziali che rappresentano, a loro volta, requisiti e coordinate operative per la rappresentazione dell'innovazione concreta in un quadro Pei:

- tutti i partecipanti possiedono saperi e *savoir faire* indispensabili alla riuscita delle iniziative e per lo sviluppo delle innovazioni;
- i partenariati si realizzano a molteplici livelli - tra produttori, tra ricercatori, tra agenti tecnici, tra tutti questi attori tra di loro e con altri potenziali soggetti quali i consumatori, i finanziatori, i decisori pubblici, le Amministrazioni locali, le Agenzie di sviluppo agricolo, le imprese di trasformazione e distribuzione...;
- sebbene i Pei siano orientati alla generazione e condivisione di innovazione ed escludano l'attività di pura investigazione scientifica, i partenariati combinano ricerca - intesa come sperimentazione e riflessione congiunta - e azione concreta - intesa come azione collettiva.

D'altro canto, il nuovo processo sperimentale sul quale poggia la co-ricerca richiede di massimizzare le dinamiche di innovazione radicate nelle aziende agricole. Questo nuovo punto di partenza - l'assunto cioè che gli agricoltori sono loro stessi degli innovatori - necessita di nuove metodologie per reperire e identificare le innovazioni esistenti (in particolare quelle diffuse e ignorate dalla letteratura), sperimentare insieme (co-sperimentazione) e validare insieme (co-validazione).

Questo tipo di cambiamento metodologico difficilmente si realizza senza un sostegno e un accompagnamento costante sul terreno da parte di operatori dotati di una forte esperienza nel campo della ricerca partecipativa, intesa come co-ricerca.

Il cambiamento professionale

Impostare una nuova relazione tra servizio di sostegno all'innovazione e agricoltori - sulla base di quanto finora evocato - implica non solo un cambiamento metodologico, ma anche una profonda trasformazione dell'attività professionale degli attori del processo. Questo deve avvenire in termini di competenze e *savoir faire* richiesti - che richiamano anche capacità inter-personali e di mediazione molto più spinte (aprendo alla figura del *knowledge broker*) - così come e soprattutto a livello del cambiamento di saper essere e di atteggiamento. Ci riferiamo qui in particolare alla capacità di mettere in discussione le proprie conoscenze, di riconoscere e valorizzare le altrui potenzialità anche inaspettate e inedite (saperi, dinamiche di innovazione e facoltà di resilienza), di lasciarsi interpellare da queste. Aprirsi ad una relazione di autentico partenariato per l'innovazione significa ripensare la logica di dover dispensare risposte tecnico-scientifiche a pronto uso, compatibili con le norme e le regole della produzione scientifica (*up-ward accountability*), riorientandosi verso una (co)rispondenza molto più forte alle esigenze degli agricoltori (*down-ward accountability*), diventati co-responsabili nell'apprendimento e nell'innovazione.

Una trasformazione di questo genere ha profonde ripercussioni sul piano identitario nel senso stretto del termine (rappresentazione e immagine di sé), dovute alla presa di coscienza del proprio campo di competenze e dei suoi limiti, oltre che sulle prospettive di carriera degli operatori del settore, e richiede, per essere avviata, di precisi sostegni in termini di capacità di auto-analisi (*self-reflexivity*), di accompagnamento professionale e di adeguate

misure (incentivi economici, in termini di risorse messe a disposizione, ma anche gratificazioni sostanziate da dei riconoscimenti sia simbolici che di avanzamento professionale) che premiano il lavoro sul campo volto all'applicazione concreta delle conoscenze generate. Gli operatori delle istituzioni dedicate al sostegno all'innovazione possono infatti vivere una difficile esperienza di *double bind* quando si trovano incastrati tra un'osservanza alla propria *mission* di ricercatori o divulgatori, che rendono conto primariamente ai loro enti o alla comunità scientifica, e la lealtà di servizio a logiche, visioni e istanze degli agricoltori.

Gli stessi produttori sono chiamati a riposizionarsi nell'ambito del partenariato di co-ricerca. Dal recupero dell'autostima e costruzione di un nuovo rapporto di reciproco rispetto con il sapere scientifico, specialistico e disciplinare, al compito della sistematizzazione del lavoro sperimentale, al confrontarsi con linguaggi, obiettivi e incentivi diversi per ambizione e statuto, tanto per fare alcuni esempi.

Il cambiamento istituzionale

Il passaggio da una logica di intervento direttiva (propria dei processi lineari) ad un'altra genuinamente partecipativa (logica circolare o ispirata all'idea di *forum*) ha profonde ripercussioni sullo stile di *management* proprio delle istituzioni di sostegno all'innovazione, il cui funzionamento viene in qualche modo contagiato dalla trasformazione dei processi decisionali, che dal terreno influenzano la *governance* più globale. Nasce l'esigenza di una *leadership from behind* che anima e garantisce le decisioni collettive. La cultura istituzionale va sburocratizzata e ricostruita sulla base di un gioco di squadra che rompe i confini gerarchici e include gli agricoltori non solo in tutte le tappe cruciali degli interventi concepiti e messi in opera a loro favore, ma anche nell'universo cognitivo e riflessivo dei responsabili del sistema. Quest'ultimo si vede quindi costretto a ridefinire le norme e regole del suo funzionamento.

Mutamenti delle istituzioni di tale portata sono possibili solo attraverso la spinta di una forte richiesta di cambiamento espressa da parte della società. Può essere questo –almeno in parte– il caso dei Pei, forieri, in potenza, di liberare nuove energie, di rimescolare ruoli, di dinamizzare l'ascensore del sapere.

Il cambiamento pedagogico

La costruzione di nuove competenze (di carattere trasversale: pensiamo alla capacità di facilitare la nascita e lo sviluppo di reti e processi partenariali, all'attitudine necessaria per riconoscere saperi e sistemi di conoscenza diversi dal proprio, ad altre qualità di comunicazione inter-personale e intra-personale indispensabili per prendere parte a delle dinamiche partecipative) richiede dei metodi e dei contenuti di formazione inediti. Questo implica uno sforzo importante di adattamento dei curricula esistenti, attualmente centrati sugli aspetti tecnici dell'agronomia e dell'innovazione, da svilupparsi con gli attori che hanno messo in piedi nuove metodologie di intervento in ambito rurale improntate alla co-ricerca.

Quale spazio di azione nei Pei

Ad avviso degli autori, quindi, i Pei offrono l'opportunità, oltre che di riorganizzare gli elementi appena illustrati, anche di avviare una presa di coscienza, un'analisi, un profondo ripensamento. Come già accennato, le esperienze in Italia in tale direzione risultano tuttora limitate, non sistematiche e scarsamente disseminate. Nell'ambito del progetto Pei-Agri-Bio, finanziato dall'Ufficio Agricoltura biologica Pqa V del MiPaaf, la Fondazione Italiana per la Ricerca in Agricoltura Biologica e Biodinamica (Firab) collabora con il Consiglio per la Ricerca in Agricoltura (Cra) e con Veneto Agricoltura con l'intento di mettere a fuoco le condizioni metodologiche essenziali affinché il quadro di applicazione dei Pei si possa dispiegare nel settore biologico con la maggiore efficacia possibile e con una strumentazione operativa tale da garantire una proficua cooperazione tra i vari attori della co-innovazione.

Il biologico presenta infatti un ambito in cui il potenziale innovativo prodotto dai Pei può esprimersi con maggiore impatto che altrove,

in virtù della minore età media e della maggiore scolarizzazione degli operatori, del più intraprendente spirito innovativo, della tendenza – financo necessità – a sperimentare per colmare il gap di soluzioni tecniche adeguate alla complessità degli agroecosistemi e alle specifiche esigenze, della più pronunciata attenzione agli equilibri tra risultato economico di breve periodo e sostenibilità nel lungo termine. In questo senso, il settore bio può interpretare, ancora una volta, un ruolo di avanguardia e di nicchia esplorativa capace di generare una traiettoria di sviluppo – nel caso specifico dell'innovazione e del processo che la genera – e di trainare il restante mondo agricolo.

La comprensione, a partire dallo specifico ambito del biologico, delle modalità più idonee nello stabilire la relazione cooperativa degli attori della co-innovazione nel quadro della dinamizzazione dei Gruppi Operativi Pei può pertanto catalizzare un processo più vasto di legittimazione democratica sotto il duplice profilo dell'avanzamento di conoscenze e tecniche e del perseguimento della sostenibilità della produzione e circolazione di cibo.

Conclusioni

La prospettata trasformazione della *governance* della ricerca agricola si inserisce nel quadro più ampio delle dinamiche attualmente all'opera nella società che vanno nel senso di rafforzare le modalità di partecipazione dinamica, di conoscenza attiva e di controllo diretto da parte dei cittadini sulle scelte pubbliche considerate strategiche per il benessere individuale e collettivo. Anche attraverso il paradigma Pei, la direzionalità tipica delle politiche della ricerca, che in parte già risente delle spinte volte a maggiore rilevanza sociale ed ambientale soffrendo al contempo di molteplici resistenze, sembra dunque avviata a permearsi alla democratizzazione dei processi direttivi e attuativi. Così come per gli orientamenti politici generali sui grandi temi sociali o per le scelte amministrative più concrete e locali, non è forse ora troppo utopico immaginare un avvenire in cui un numero rilevante di soggetti (di un livello educativo e di una consapevolezza di ruolo sempre più qualificati) potranno imprimere, direttamente o attraverso le forme di rappresentanza più idonee, una propria impronta anche in tema di ricerca e innovazione. Sul fronte della co-innovazione agricola, questa può svilupparsi nelle capacità di *expertise* e di esercizio del ruolo nei processi di *governance* della figura di esperto-contadino, contribuendo anche alla definizione di politiche e strategie di medio-lungo periodo.

L'emergenza di questa competenza, in capo ai produttori, di presa in carico diretta della riflessione sul futuro dell'agricoltura e della ricerca per l'innovazione, richiede ovviamente tempo, sia per i processi di trasformazione istituzionale evocati (e non solo in seno alle istituzioni pubbliche, ma anche nell'ambito della stessa rappresentanza di categoria), sia per la messa in campo di adeguati supporti che vadano nella direzione dell'autonomizzazione crescente dei professionisti della terra. Analogamente, questa assunzione di un ruolo amplificato può anche essere rigettata da parte di quegli agricoltori che ritengono di aver già ampiamente spinto la frontiera della propria attività aziendale oltre i confini produttivi nel soddisfacimento della multifunzionalità. Quando e laddove possibile, come comunque testimoniano diverse comunità di produttori biologici, questa funzione di co-innovatori si basa sulla presa di coscienza dei propri saperi, implicando anche la crescita della propria autostima e della fiducia nell'investire ambiti tradizionalmente considerati appannaggio degli esperti e delle istituzioni.

L'auspicio è il convincimento che esprimiamo è che l'avanzamento nelle conoscenze disponibili coniugato alla circolarità dei saperi possa così dar vita a un'elica dell'innovazione capace di carattere propulsivo.

Restano comunque dubbi e ostacoli. Il lavoro di produzione di innovazione determinato dal processo di co-ricerca è dunque foriero di determinare avanzamento di conoscenza scientifica (nel quadro di discipline tecniche e sociali), oltre che sociale, produttivo, economico e politico (nel senso della ridefinizione delle regole e norme che gestiscono la polis del sapere). Come veicolare questo avanzamento socio-tecnico nella letteratura di riviste che

operano secondo criteri di *peer review*? Chi, quali e quanti sono i 'pari' del lavoro di co-innovazione, inevitabilmente "dispari" rispetto ai criteri di validazione scientifica? Quale *snowball effect* è opportuno che si verifichi nel sistema di produzione, validazione e trasmissione dei saperi e della loro *governance*, sotto l'impulso della democratizzazione della ricerca, e quali resistenze o *camouflage* si materializzeranno?

Note

¹ I Partenariati Europei di Innovazione (Pei) 'Produttività e Sostenibilità in Agricoltura' sono stati lanciati dalla comunicazione n. 79 della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio nel 2012 con l'obiettivo di stimolare e integrare le istituzioni e i soggetti coinvolti nella produzione e diffusione della conoscenza.

Riferimenti bibliografici

- Abate T. et al. (2008), *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (Iaastd) - Executive Summary of the Synthesis Report
- Colombo L., Onorati A. (2009), *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*; Jaca Book, Milano
- Esposti R. (2014), *Conoscenza, tecnologia e innovazione per un'agricoltura sostenibile: lezioni dal passato, sfide per il futuro*. In Di Paolo I. e Vagnozzi A. (a cura) *Il sistema della ricerca agricola in Italia e le dinamiche del processo di innovazione*; Inea
- De Leener P., Enda Graf Sahel et al. (2000), *Prosynaf, Programme Recherche de Synergies entre paysans, chercheurs et développeurs dans le domaine de l'Agroforesterie au Sahel*
- De Leener P., Guéro C., Hassane A., Traoré H. (2003), *How changes generate impact: toward attitudinal, behavioural and mental changes in the footsteps of research partnerships*. Workshop "The Impact Assessment Study on Research Partnership". Kfpe-Gdn/World Bank, Cairo (Egypt)
- EU Scar (2012), *Agricultural knowledge and innovation systems in transition – a reflection paper*; European Commission Standing Committee on Agricultural Research (Scar), Brussels
- Gonsalves J. et al. (2005), *Participatory Research and Development for Sustainable Agriculture and Natural Resource Management*, A sourcebook, 3 volumes, Idrc/Crdi/Ifad
- Leff E. (2006), *Aventuras de la epistemología ambiental. De la articulación de las ciencias al diálogo de saberes*. México: Siglo XXI Editores
- Sundkvist Å., Milestad R., Jansson A. (2005), *On the importance of tightening feedback loops for sustainable development of food systems*. *Food Policy*, 30(2), 224–239
- Thompson J., Scoones I. (2009), *Addressing the dynamics of agri-food systems: an emerging agenda for social science research*. *Environmental Science & Policy*, 12(4), 386–397

Pubblicazioni Agrireregionieuropa 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.agrireregionieuropa.univpm.it/phd.php

Tesi on-line: www.agrireregionieuropa.univpm.it/tesi.php

Analisi spaziale nella definizione delle caratteristiche socio-strutturali delle aziende agricole: il caso del Mugello

Chiara Landi, Laura Fastelli, Massimo Rovai

Introduzione

Al fine di promuovere adeguatamente lo sviluppo rurale è necessario che le politiche si adattino costantemente, sia a livello territoriale che aziendale, alle mutevoli condizioni socio-economiche delle aree rurali. Nel corso degli ultimi decenni si è consolidata la consapevolezza che per una reale comprensione delle dinamiche evolutive del settore agricolo in specifiche aree geografiche, sia opportuno ampliare lo sguardo oltre i dati settoriali specifici osservando attentamente le più complesse dinamiche socio-demografiche ed economiche (Andreoli, 1994; Panattoni, 1994) nonché valutando la qualità delle risorse territoriali in gioco. Uno strumento che si dimostra molto utile per migliorare l'analisi territoriale, in tale prospettiva, è il Gis (*Geographical Information System*). Tale supporto combina differenti tipologie di informazioni (socio-economiche, fisiche, ecc.) e le restituisce nello spazio (attraverso la produzione di cartografie) consentendo di definire, con un accurato livello di dettaglio, le specifiche caratteristiche delle aree nonché gli specifici bisogni, fornendo così un valido sostegno nell'elaborazione di politiche più efficaci (Budic, 1994; Spaziante e Murano, 2009; Spaziante et al., 2012).

Il presente lavoro intende presentare una prima ipotesi metodologica per migliorare gli attuali criteri di zonizzazione basati quasi esclusivamente sui dati amministrativi. La metodologia è stata sviluppata prendendo in esame il territorio del Mugello in cui sono stati utilizzati i dati del censimento Istat (dati aziendali) e quelli relativi ai contributi comunitari (Artea), in una prima fase, per definire degli stili aziendali e, in una seconda fase, sono stati spazializzati e combinati con le caratteristiche dei terreni utilizzati dalle aziende (altitudine, pendenza), al fine di verificare l'esistenza di una relazione tra i diversi stili aziendali e le caratteristiche del territorio del Mugello.

Inquadramento territoriale del Mugello

Il Mugello è un'area montana, situata a nord-ovest della Toscana, da sempre caratterizzata da attività agro-forestali e zootecniche (da latte e da carne) che negli ultimi dieci anni hanno però registrato un trend negativo (calo del 20% nel numero di aziende e perdita di Sau del 12%).

L'area si articola in nove comuni classificati secondo il Psr toscano in tre diverse zone: aree rurali intermedie in transizione (C1); aree rurali intermedie in declino (C2); aree rurali con problemi di sviluppo (D). Le relazioni che sussistono tra i fattori geomorfologici e l'organizzazione antropica sono rilevanti, e le significative differenze presenti tra nord e sud (sia a livello geologico che a livello di rete idrografica) hanno fortemente influenzato la struttura degli insediamenti e la gestione del sistema agricolo.

L'assetto territoriale del Mugello è caratterizzato da un'evidente bipartizione: la parte nord (Alto Mugello) in cui prevalgono le aree montane associate ad alte quote e pendenze elevate; la parte sud (Basso Mugello) con terreni meno ostili e adatti alla coltivazione dei seminativi. L'Alto Mugello è quindi caratterizzato da condizioni di accessibilità peggiori ed è tuttora oggetto di un processo di spopolamento e abbandono dei campi coltivati, dei pascoli e boschi. Nel corso degli ultimi decenni, la riduzione delle pratiche agroforestali ha innescato enormi fenomeni di espansione della vegetazione naturale. Il Basso Mugello è invece prevalentemente caratterizzato da rilievi dolci sui quali la copertura forestale è interrotta da grandi aree di campi chiusi in cui il foraggio e le pratiche di pascolo si alternano.

Dall'analisi dei dati sull'uso del suolo (Lamma, 2010) si nota che la copertura forestale (95,3% in totale) è prevalentemente concentrata nella zona D (oltre il 70%) mentre le colture

permanenti si concentrano nella zona C2 (oltre il 60%). I seminativi e i pascoli sono invece distribuiti pressoché equamente tra le tre zone del Psr (mediamente il 30% per zona).

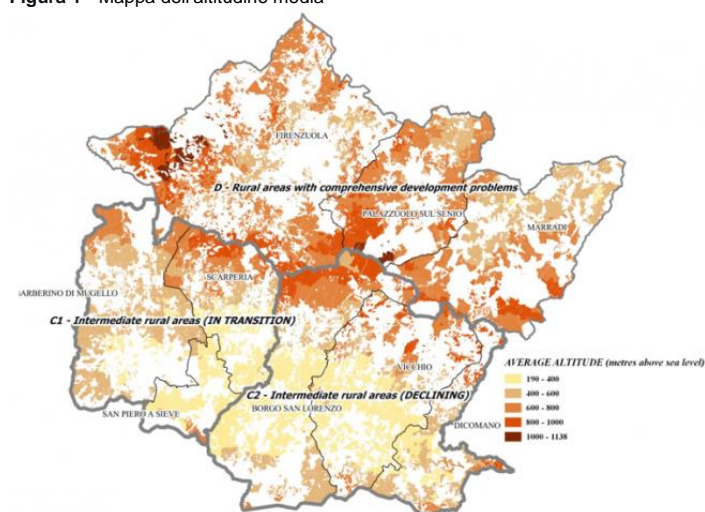
Mediante il software Qgis (vers. 2.2 Valmiera) sono state elaborate informazioni territoriali come ad esempio l'altitudine (estratta dal modello digitale di elevazione, Dtm) e la pendenza (calcolata come angolo di pendenza media in percentuale per particella catastale). Le figure e le tabelle che seguono rappresentano e descrivono le principali caratteristiche e le differenze strutturali più significative da cui dipende la diversa qualità delle superfici agricole. Infatti nell'area D oltre il 70% delle aziende si trova ad altitudini superiori ai 600 metri e il 25% della Sau gestita ha pendenze superiori al 25%, mentre nelle aree C1 e C2 si evidenziano altitudini mediamente inferiori ai 600 mt e pendenze più lievi.

Tabella 1 - Zone del Psr in base all'altitudine

Zone psr	Altitudine (Distribuzione %)				
	< 400	400-600	600-800	800-1000	> 1000
C1	28,34	56,86	12,65	2,15	0,00
C2	61,22	22,04	10,48	6,26	0,00
D	0,82	27,04	62,23	8,93	0,98

Fonte: propria elaborazione

Figura 1 - Mappa dell'altitudine media



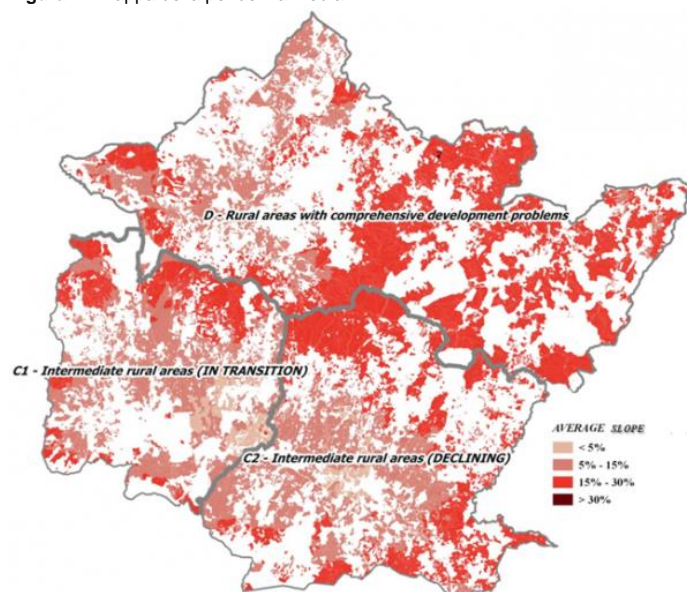
Fonte: propria elaborazione

Tabella 2 - Zone del Psr secondo la pendenza

Zone psr	Pendenza (Distribuzione %)			
	< 5	5 - 15	15 - 30	> 30
C1	6,90	66,79	26,31	0,00
C2	3,39	60,22	36,39	0,00
D	0,07	29,61	70,32	0,00

Fonte: propria elaborazione

Figura 2 - Mappa della pendenza media



Fonte: propria elaborazione

Una proposta metodologia di classificazione delle aziende agricole

Per la classificazione delle aziende del Mugello, che qui proponiamo, sono stati analizzati i dati del censimento Istat 2010 (nello specifico i questionari aziendali) e, prendendo spunto dal lavoro di Rocchi e Landi (2013), è stato rielaborato l'indice di imprenditorialità per raggruppare in classi le aziende sulla base di due differenti aspetti: diversificazione multifunzionale; propensione all'investimento. La diversificazione multifunzionale si riferisce alle attività non agricole e alla realizzazione di prodotti di alta qualità. La propensione all'investimento (o dinamicità), invece, è stata valutata, mediante scheda censuaria, in base ai seguenti aspetti rilevati: l'uso di attrezzature informatiche, la presenza di contabilità aziendale, la partecipazione del conduttore ai corsi professionali, la presenza dell'imprenditore in azienda, l'offerta di servizi di contoterzismo, il livello di integrazione a valle dell'impresa¹. I valori aziendali di multifunzionalità e propensione all'investimento sono stati definiti seguendo gli step dell'analisi multicriteri (Dean e Nishry, 1965): 1) definizione delle variabili (criteri) e attributi; 2) attribuzione, ad ogni singolo attributo, del punteggio in una scala da 1 a 10 punti; 3) confronto a coppie tra le variabili in modo da assegnare i pesi a ciascuna variabile²; 4) determinazione, della matrice dei pesi per le variabili che compongono la multifunzionalità e la dinamicità³; 5) Assegnazione ad ogni azienda del punteggio pesato relativo a ciascuna variabile; 6) definizione degli stili aziendali in base al punteggio finale di multifunzionalità e dinamicità.

In base ai risultati ottenuti, attraverso l'analisi multicriteri, sono state identificate quattro tipologie di stile aziendale: Regressione, Sopravvivenza innovativa, Sviluppo conservativo e Sviluppo innovativo (vedi figura 3). Nella classe *Regressione* sono state incluse le aziende con bassi livelli di multifunzionalità e bassa propensione all'investimento. Lo stile *Sopravvivenza* è stato invece attribuito alle aziende con bassa propensione all'investimento ma che cercano di diversificare le proprie attività. Infine, nelle due classi *Sviluppo conservativo* e *Sviluppo innovativo* sono state inserite le aziende con alta propensione all'investimento, con la sola differenza che lo stile conservativo tende a focalizzarsi su una strategia fondata sull'incremento delle economie di scala mentre il secondo stile innovativo punta alla diversificazione delle attività e all'incremento del valore aggiunto della produzione.

Figura 3 - Stili aziendali



Fonte: propria elaborazione

Per convalidare questa classificazione sono state eseguite due riprove successive attraverso un'analisi di statistica descrittiva e mediante la spazializzazione georeferenziata delle aziende. Per l'analisi aziendale oltre ai dati del VI censimento dell'agricoltura, è stato utilizzato anche il database regionale dei pagamenti in agricoltura (Artea) con lo scopo di determinare una serie di indicatori socio-strutturali e relativi al ricorso e accesso ai pagamenti comunitari. L'analisi spaziale è stata realizzata combinando i dataset sopra detti con i dati catastali georeferenziati (mediante Q-Gis) al fine di individuare le particelle dei terreni gestite dalle aziende del Mugello. Il risultato di tale processo è stata la creazione di un database geo-referenziato contenente tutte le informazioni suddette e composto da 821 aziende per una copertura di 49.966 ettari pari al 94% della superficie totale rilevata da Istat.

L'analisi aziendale

Il campione delle aziende geo-referenziate è così ripartito tra gli stili aziendali precedentemente descritti: quasi il 50% delle aziende agricole (378 aziende) è incluso nello stile regressione mentre nello sviluppo conservativo e innovativo sono comprese, rispettivamente, 193 e 197 aziende.

Con riferimento agli indicatori socio-strutturali, le aziende dello stile regressione (Tabella 3) evidenziano dimensioni medie e *performances* economiche molto inferiori rispetto agli altri stili. Le aziende degli stili sviluppo conservativo innovativo evidenziano un uso più intensivo del suolo (*standard output/Sau*) e del lavoro (*standard output/giornate di lavoro*) e, un'età media dei familiari che lavorano in azienda più bassa.

Tabella 3 - Struttura aziendale in base allo stile aziendale

	Regressione (378 aziende)	Sopravvivenza innovativa (52 aziende)	Sviluppo conservativo (193 aziende)	Sviluppo innovativo (197 aziende)
Sau media	16,29	25,71	27,9	52,22
Standard output medio (So)	18.150	43.670	49.430	103.000
So/Sau	1.769	1.781	2.209	3.309
So/giorni	268	174	214	260
giorni/Sau	0,61	0,76	0,38	0,33
Età media familiari che lavorano in azienda	61	55	53	47

Fonte: elaborazioni su dati Istat

In merito all'accesso agli incentivi / premi comunitari, le aziende dello stile *sviluppo innovativo* hanno un livello di accesso maggiore sia in termini di pagamenti medi (1.960, 1.034 e 783 euro rispettivamente dall'asse 1,2,3), sia con riferimento alla percentuale di beneficiari (35%, 24%, 7% delle aziende rispettivamente dall'asse 1,2,3). Al contrario, le aziende dello stile *regressione* evidenziano valori di gran lunga inferiori (Tabella 4).

Tabella 4 - Pagamenti per asse del Psr in base allo stile aziendale

	Regressione			Sopravvivenza innovativa		
	1	2	3	1	2	3
% aziende	5%	4%	0,5%	11%	8%	0%
Pagamento totale per anno	227.340	15.691	27.900	82.170	9.527	0
Pagamento medio	596	41	73	1.521	184	0

	Sviluppo Conservativo			Sviluppo Innovativo		
	1	2	3	1	2	3
% aziende	17%	9%	0,5%	35%	24%	7%
Pagamento totale per anno	156.276	77.436	1.501	393.659	207.894	157.332
Pagamento medio	810	401	8	1.960	1.034	783

Fonte: elaborazioni su dati Artea

Per quanto riguarda i pagamenti del primo pilastro per il periodo 2007-2012, il maggior accesso ai pagamenti è per le aziende appartenenti agli stili sviluppo conservativo e sviluppo innovativo, con valori medi rispettivamente pari a 5.708 e 8.409 euro. Infine, le aziende dello sviluppo innovativo mostrano una più bassa dipendenza dai pagamenti comunitari (8,5% sullo *standard output* aziendale) contro il 32% dello stile sviluppo conservativo (32%) e il 25% dello stile regressione. In definitiva, l'analisi dei valori medi assunti dai parametri socio-strutturali dei quattro stili aziendali conferma la classificazione operata con l'analisi multicriteri.

Tabella 5 - Pagamenti del primo pilastro (euro) in base allo stile aziendale

	Regressione	Sopravvivenza innovativa	Sviluppo conservativo	Sviluppo innovativo
Pagamento medio	2.212	3.624	5.708	8.409
Pagamento totale per anno	1031.567	195.752	1101.721	1690.515
Pagamento/Sau	0,30	1,22	2,60	1,30
Pagamento/So	0,25	0,10	0,32	0,08

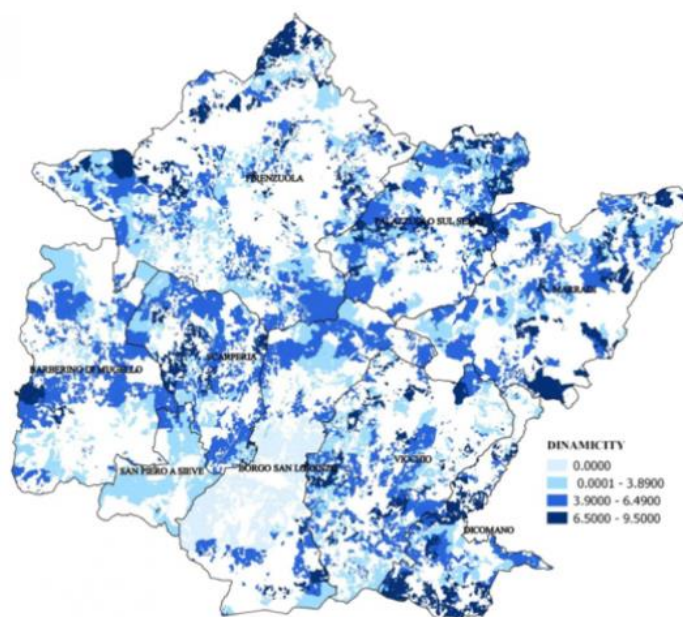
Fonte: elaborazioni su dati Artea

L'analisi spaziale

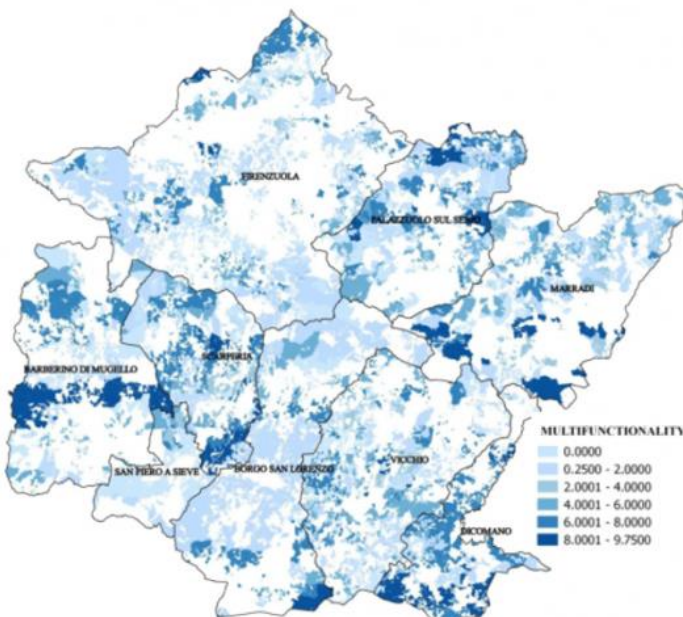
L'obiettivo dell'analisi spaziale è stato quello di verificare se vi fosse una relazione stretta tra caratteristiche aziendali (gli stili) e le caratteristiche del territorio. Nella distribuzione territoriale del fattore propensione all'investimento (che rappresenta l'asse orizzontale della figura 3), ad esempio, si nota una maggior densità sia in alcune zone del basso Mugello (comuni di Dicomano e Scarperia) sia in zone dell'alto Mugello (Palazzuolo sul Senio e Marradi). Nell'Alto Mugello, inoltre, si ha una concentrazione maggiore degli stili aziendali orientati alla multifunzionalità (Figura 4 b). Tale distribuzione possiamo ricondurla, probabilmente, alle specifiche caratteristiche dei terreni che rendono più difficile il perseguimento di economie di scala nella produzione e, conseguentemente, inducono le aziende ad essere più propense all'adozione di strategie di diversificazione multifunzionale.

Figura 4 - La distribuzione spaziale della dinamicità (a) e multifunzionalità (b)

(a)



(b)

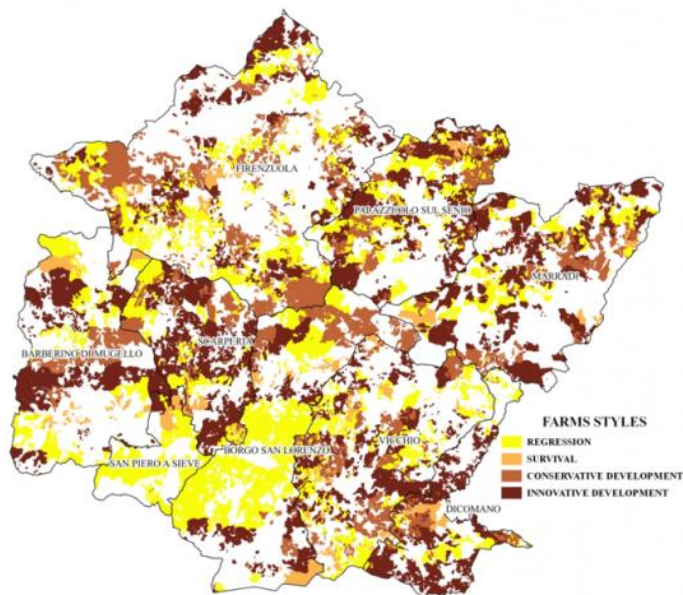


Fonte: propria elaborazione

Nella distribuzione spaziale degli stili aziendali (Figura 5) si nota una maggior diffusione delle aziende con una bassa propensione all'investimento e un basso livello di multifunzionalità sui terreni migliori. In tal senso, è interessante l'area del comune di Borgo San Lorenzo che, pur essendo caratterizzato da terreni

mediamente pianeggianti con buona attitudine alla coltivazione, presenta comunque un'elevata concentrazione di aziende appartenenti allo stile Regressione. Un caso, questo, che può essere spiegato storicamente dall'influenza di una cittadina importante prossima geograficamente, e strutturalmente dalla presenza di terreni pianeggianti che ha determinato un assetto fondiario con aziende mediamente più piccole rispetto alle altre aree. A ciò si è aggiunta la forte pressione insediativa cui quest'area è stata sottoposta negli ultimi decenni con il conseguente esito di un'ulteriore frammentazione aziendale, e di un rallentamento della dinamica del mercato fondiario con l'incremento percentuale di aziende (condotte da anziani, *part-time* e/o con scopi di autoconsumo e di *hobby*) poco propense⁴ a investire nel settore.

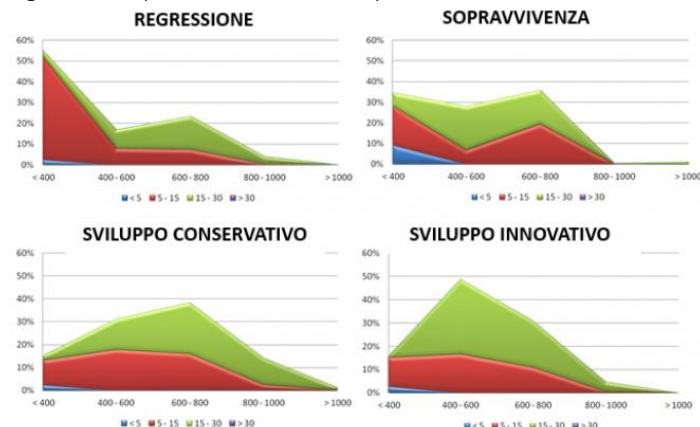
Figura 5 - La distribuzione spaziale degli stili aziendali



Fonte: propria elaborazione

La relazione tra lo stile aziendale e la tipologia di risorsa fondiaria a disposizione (altitudine e pendenza dei terreni) è riportata in figura 6 che rappresenta le classi di altitudine sull'asse delle ascisse; le classi di pendenza mediante i colori; la frequenza sull'asse delle ordinate. Contrariamente a quanto ci si poteva aspettare, lo stile Regressione ha una netta prevalenza (50%) di terreni alle quote più basse e declivi (5-15%), lo stile Sopravvivenza opera, anch'esso, su terreni piuttosto buoni anche se ad altitudini più elevate. Infine emerge chiaramente che gli stili più dinamici operano sui terreni più difficili (maggiori altitudini e pendenze).

Figura 6 - La superficie aziendale in base a pendenza ed altitudine



Fonte: propria elaborazione

Considerazioni conclusive

L'obiettivo perseguito in questo lavoro è stata la ricerca di una metodologia di analisi capace di combinare la lettura delle statistiche aziendali con le specifiche caratteristiche del territorio

(altitudine, pendenza) in cui operano le aziende. A tale scopo, utilizzando i dati censuari, sono stati individuati quattro stili aziendali, classificazione successivamente validata mediante l'analisi di alcuni indicatori socio-strutturali e dall'intensità d'uso delle risorse. Dopodiché, è stata verificata la relazione tra stili aziendali e risorse territoriali (intese come attitudine dei terreni alla coltivazione). Nell'area del Mugello i primi risultati ottenuti hanno evidenziato che la propensione all'investimento e la diversificazione delle attività aziendali a integrazione del reddito, sono le strategie principalmente seguite laddove l'attività agricola versi in condizioni più difficili, per ostilità territoriale e/o per mancato raggiungimento di economie di scala. Viceversa, gli stili aziendali destinati all'uscita nel medio periodo essendo caratterizzati da aziende di dimensioni più piccole, condotte da imprenditori più anziani, e con maggiori difficoltà di accesso alle misure del Psr e ai pagamenti del primo pilastro, tendono a concentrarsi laddove le condizioni di coltivazione risultano essere più favorevoli.

Questo lavoro rappresenta una prima proposta metodologica che necessita di essere implementata con l'inserimento di altre variabili (es. qualità dei terreni, accessibilità ecc.) tuttavia, grazie all'impiego del Gis, è possibile acquisire maggiori conoscenze sulle condizioni oggettive di "svantaggio" con cui le aziende agricole delle aree di collina e montagna (ma anche delle aree periurbane) devono confrontarsi. Si ritiene quindi auspicabile, alla luce dei dati disponibili (aziendali e territoriali) impiegare il Gis per ampliare l'analisi ad un campione più ampio. Ciò consentirebbe di superare, gli attuali criteri di zonizzazione (indicatori socio-economici su base amministrativa) che non sempre riescono a evidenziare le effettive caratteristiche del territorio con cui le aziende devono confrontarsi e che di frequente sussistono nell'ambito della stessa unità amministrativa generando condizioni di sperequazione nell'accesso agli aiuti da parte delle imprese⁵. Tutto questo, logicamente, con l'obiettivo di sviluppare una politica di sviluppo rurale che meglio si adatti alle necessità dei territori anche e soprattutto con riferimento all'erogazione, da parte delle aziende agricole, di *no-commodity outputs* fondamentali (mantenimento del paesaggio, tutela idrogeologica, ecc.) per le comunità locali.

Note

¹ Gli autori sono ben consapevoli dei limiti di una classificazione operata sui dati censuari in quanto la valutazione di due aspetti essenziali per definire il posizionamento strategico delle imprese agricole di fronte al mercato richiede, di solito, indagini più approfondite. Tuttavia questa analisi permette di estendere la valutazione a tutto l'universo delle imprese operanti in Mugello.

² Per dare un peso ai criteri e attributi che compongono i due indici (diversificazione multifunzionale e propensione all'investimento) è stato effettuato un confronto a coppie utilizzando la *paired comparison technique* (Dean e Nishry, 1965) di semplice applicazione e molto efficace nel definire le priorità. Con questo metodo, una volta definite le due matrici di confronto contenenti i criteri e gli attributi che definiscono i due indici, si assegna 1 se il criterio (o attributo) sulla riga è più importante di quello sulla colonna, 0,5 se hanno la stessa importanza, 0 se meno importante.

³ Vengono redatte 2 matrici dei pesi: una relativa alla dinamicità ed una relativa alla multifunzionalità. Ogni matrice contiene un peso per ciascuna variabile.

⁴ Tendenza contraria a quanto solitamente avviene nelle aree più difficili, in cui le aziende agricole non potendo usufruire di opzioni alternative al mantenimento e all'incremento della propria competitività aziendale.

⁵ In Toscana, ad esempio, nella zonizzazione del Psr 2007-2014 alcuni comuni considerati poli urbani hanno, al loro interno, aree di collina se non di montagna vera e propria e per le aziende collocate in tali contesti risulta impossibile accedere ad alcune misure importanti per la loro strategia di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

- Adisa R.S. (ed) (2012), Rural Development - Contemporary Issue and Practice, InTech, Rijeka
- Andreoli M. (1994), Caratteristiche ed evoluzione delle aree marginali italiane. Uno studio attraverso l'analisi degli scenari Ipra, Edizioni Partenone srl, Roma
- Budic Z.D. (1994), Effectiveness of Gis in Local Planning. *Journal of the American Planning Association*. 60(2), 244-263
- Dean B. V., Nishry M. J. (1965), Scoring and Profitability Models for Evaluating and Selecting Engineering Projects. *Operations Research* 13 (4), 550-569

- Malczewski J. (2004), Gis-based land-use suitability analysis: a critical overview. *Progress in Planning* 62 (2), 1 - 65
- Panattoni A. (1994), La sfida della moderna ruralità. Agricoltura e sviluppo integrato del territorio: il caso delle colline pisane e livornesi. Raisa, Star, Pisa
- Rocchi B., Landi C. (2013), Livelli di imprenditorialità nell'agricoltura Toscana, *Agrireunionieuropa* n.34
- Spaziante A., Murano C. (2009), Rural Development Programmes and Strategic Environmental Assessment: Towards a Sustainable Rural Territory. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 8, 205-222
- Spaziante A., Rega C., Carbone M. (2012), Spatial Analysis of Agri-Environmental measures for the Sea of Rural Development Programmes. *Italian Journal of Rural Regional Science*. 12(2), 93-116

La cooperazione transnazionale nell'approccio Leader: una proposta di valutazione per la Regione Veneto

Laura Burighel, Elena Pisani

Introduzione

La cooperazione avrà certamente un ruolo importante nella programmazione 2014-2020 delle politiche di sviluppo rurale in Europa. In particolare l'articolo 44 del regolamento 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale evidenzia come la stessa possa essere realizzata a livello interterritoriale o transnazionale. La disposizione normativa intende dare continuità e valorizzare un processo che è stato avviato sin da Leader I e che ha inserito la cooperazione come autonoma misura in Leader II, mantenendola successivamente nell'asse 2 in Leader+ e come misura 421 dell'Asse Leader. L'attenzione della Commissione Europea alla cooperazione transnazionale è mantenuta per sostenere lo scambio d'informazioni, buone pratiche e conoscenze tra attori territoriali che possono portare a risultati innovativi e al rafforzamento delle strategie di sviluppo locale (Endr, 2014).

Il presente studio offre un contributo alla valutazione dello sviluppo rurale con specifico riferimento ai progetti di cooperazione transnazionale (Ctn) finanziati nell'ambito dell'approccio Leader, proponendo una metodologia basata sulla analisi delle reti sociali (*Social Network Analysis* - Sna). Gli indici di *network* sono stati applicati ai progetti di cooperazione transnazionale promossi e realizzati dai Gruppi di Azione Locale (Gal) della Regione Veneto in diversi periodi di programmazione (Leader II, Leader+, Asse Leader) e i risultati possono essere utilizzati da parte dell'Autorità di Gestione al fine di valutare la *performance* dei Gal in dette iniziative.

Nella parte introduttiva si propone una breve revisione teorica dei maggiori cambiamenti negli approcci allo sviluppo rurale europeo focalizzando, successivamente, l'analisi sulle azioni di cooperazione che nel periodo di programmazione 2007-2013 si sostanziano in un *budget* di 432 milioni di euro corrispondente a 4,6% del *budget* destinato a Leader (Fortunato e Zumpano, 2013). La cooperazione transnazionale può attivare diverse potenzialità economiche, ciononostante appaiono numerose criticità in fase d'implementazione progettuale, evidenziando la necessità di un accurato processo di monitoraggio e valutazione, sinora limitato. Tra le diverse metodologie valutative, la Sna appare il più idoneo strumento di analisi in quanto dettaglia le diverse tipologie di relazioni tra nodi (nella fattispecie i Gal). Appare opportuno sottolineare che la Sna è già stata applicata nell'analisi dei *network* che strutturano i Gal (Marquardt *et al.*, 2012; Nardone *et al.*, 2010; Franceschetti, 2009), ma mancano al momento sue utilizzazioni nello studio dei *network* transnazionali realizzati dai Gal. La

metodologia conduce a specifiche misure e risultati che evidenziano un affinamento nel tempo della politica di cooperazione transnazionale e viene applicata al caso studio della Regione Veneto per diversi periodi di programmazione Leader. Nella parte conclusiva si presentano alcuni suggerimenti per possibili ricerche future che possano condurre a una diversificazione nell'applicazione del metodo.

L'approccio Leader: rete e cooperazione

Le aree rurali sono state studiate a partire dagli anni '50 mediante un approccio di analisi settoriale, che facilitava la loro comparazione agli *standard* socio-economici delle aree urbane (Bell *et al.* 2010; Sotte, 2006). Negli ultimi trent'anni è emersa una nuova prospettiva che considera ogni territorio rurale come un ambiente unico, frutto della combinazione di fattori sociali, economici ed istituzionali locali, con potenzialità economiche multifunzionali complementari a quelle urbane (Saraceno, 2013; Sivini, 2006; Leon, 2005).

Gli approcci allo sviluppo rurale sono stati nel tempo molteplici passando da orientamenti "esogeni", "endogeni" e più recentemente "neo-endogeni" (Shucksmith, 2009)¹. Nell'ambito di quest'ultimo approccio la prospettiva locale si integra progressivamente in una nuova modalità di governance che coordina gli *stakeholder* a livelli differenti. Gli attori dello sviluppo locale diventano, pertanto, i nodi di una rete rurale che si sostanzia di relazioni orizzontali e verticali e di flussi informativi veicolati nel *network* rurale (Esparcia, 2014; Shucksmith, 2009)². Di fatto, l'economia post moderna si caratterizza per essere informale, globale e "in rete" (Castells, 2011), quindi gli attori economici si connettono attraverso relazioni verticali e orizzontali, di natura intra e inter-settoriale, per ottenere l'accesso a nuove opportunità (Murdoch, 2000). La capacità di sviluppare relazioni rappresenta per le aree rurali una delle possibilità di rinnovare la loro immagine e di diventare più attrattive, stimolando la domanda urbana di prodotti e servizi rurali e aumentando le loro *performance* economiche (Ploeg, 2006).

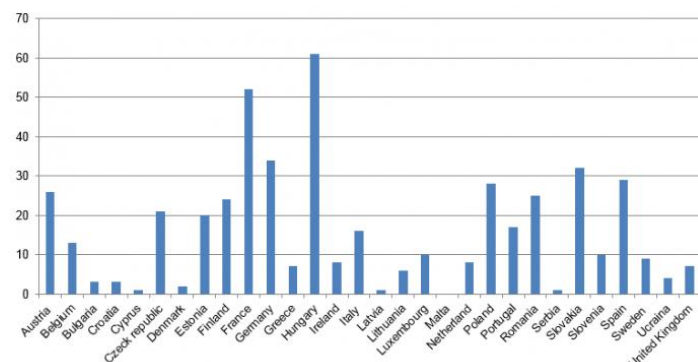
Nel contesto della Politica Agricola Comune (Pac), l'approccio Leader è divenuto l'occasione per le istituzioni europee di applicare un approccio neo-endogeno che possa partire dalle aree rurali con una prospettiva multi-dimensionale (Shucksmith, 2009; Murdoch, 2000). Nell'ambito di questo approccio i Gruppi di Azione Locale agiscono all'interno di una specifica struttura, il *network* del Gal, che rappresenta un'opportunità di acquisire risorse e innovare (Dwyer, 2013). Il *network* si caratterizza per relazioni verticali e orizzontali e, in relazione a quest'ultima, è possibile distinguere relazioni orizzontali locali (tra *partner* locali che formano il Gal) e relazioni orizzontali extra-locali (tra Gal che cooperano in progetti inter-territoriali o transnazionali)³.

La cooperazione transnazionale facilita lo scambio di conoscenze e l'aumento delle competenze di attori individuali o collettivi, tali fattori sono considerati fondamentali per l'innovazione (Ray, 2006). I territori locali possiedono alcune specifiche conoscenze e informazioni che fanno parte del loro vantaggio competitivo (Saraceno, 2013) e la cooperazione transnazionale può contribuire alla condivisione di conoscenze tra diversi territori europei (Saxena *et al.*, 2007). Ray (2001) individua tre ragioni che motivano la partecipazione dei Gal a progetti di cooperazione transnazionale. La prima è "beneficiare della similarità", quando il progetto si basa su elementi comuni relativi a risorse naturali, patrimonio culturale o servizi forniti. La seconda è "beneficiare della complementarità", attraverso la combinazione di risorse differenti per un'azione continua sostenuta da un'alleanza di co-opetizione⁴, dove interessi competitivi sono condivisi e combinati per la creazione di una relazione di mutua collaborazione (Pasquinelli, 2013; Bengtsson e Kock, 2000). Per concludere vi è il "vantaggio di raggiungere la massa critica", per esempio sfruttando i contatti internazionali per incrementare le opportunità di mercato o il numero di consumatori finali, quindi anche di beneficiari (Ray, 2001). I progetti di cooperazione transnazionale sono un'opportunità reale per i Gal d'integrazione nella rete del sistema europeo e, di conseguenza, la *Social Network Analysis* rappresenta lo strumento più idoneo per la valutazione dello stesso.

La cooperazione transnazionale Leader in Europa, Italia e Veneto

Seppure la cooperazione transnazionale sia stata introdotta in Leader I, i dati della *DG Agriculture* rivelano che nessun progetto di cooperazione transnazionale appare avviato in tale periodo, anche se uno studio condotto nel 1994 evidenzia che il 25% dei Gal europei s'impegna in qualche forma di collaborazione con soggetti omologhi. Nel periodo Leader II, i Gal europei realizzano complessivamente 252 progetti, saliti a 383 durante il periodo Leader+, con una crescita del *budget* pari al 265% (da 138 milioni di euro in Leader II a 504 in Leader+) (Fortunato e Zumpano, 2013). Non è facile censire il dato per il periodo di azione dell'Asse Leader, in quanto l'aggiornamento del database della Rete Rurale Europea di Sviluppo Rurale avviene su base volontaria e potrebbe quindi risultare incompleto. Il rapporto *EU Rural Review – Leader and Cooperation* (2012) elenca 209 progetti approvati e notificati alla Commissione (cfr. Figura 1).

Figura 1 - Numero di progetti di cooperazione transnazionale Leader in Stati europei (2007-2013)



Fonte: *European Network for Rural Development* (2012)

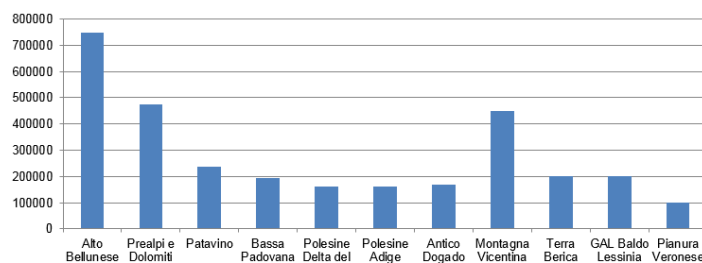
Il *Supplementary Report on specific aspects of Leader approach implementation*, predisposto dal *Leader Subcommittee Focus Group on the implementation of the Measure Cooperation*, evidenzia come le principali criticità rispetto alle azioni di cooperazione siano:

- discrepanza nelle tempistiche dei processi decisionali e nell'approvazione dei progetti da parte delle Autorità di Gestione;
- ritardi nell'implementazione da parte dei diversi attori coinvolti nel partenariato;
- mancanza di preparazione tecnica che impatta negativamente sulla realizzazione del progetto;
- in generale necessità di un maggiore coordinamento tra le stesse Autorità di Gestione.

Nel periodo Leader II, l'Italia pianifica un investimento di 30 milioni di euro con una fattiva attivazione della misura cooperazione da parte di tutte le regioni, eccetto la provincia di Bolzano. Ciononostante, in fase di implementazione il *budget* si riduce mediamente del 21% con picchi negativi del 50% per le regioni Veneto e Liguria. Sono realizzati 107 progetti, coinvolgendo 116 Gal italiani ed il 70% dei *partner* internazionali provengono da Spagna, Francia, Grecia e Portogallo (Zumpano, 2001). Durante Leader+, l'investimento totale nella misura cooperazione corrisponde a 56.4 milioni di euro, ma in fase di implementazione il *budget* diminuisce del 12,3% rispetto a quanto pianificato. Conseguentemente, le risorse finanziarie sono state utilizzate in 62 progetti, coinvolgendo 99 Gal italiani su 132 (Zanetti, 2007). Nel periodo 2007-2013 (Asse Leader) seppure il contributo alla misura di cooperazione 421 raggiunga i 92 milioni di euro (Fortunato e Zumpano, 2013), i *budget* di progetto effettivamente registrati nel database della rete rurale indicano un impegno di spesa pari a 10,9 milioni di euro, di cui il contributo privato corrisponde all'8,6%. I progetti implementati sono solo 22 e coinvolgono 58 Gal afferenti a 8 regioni italiane (Calabria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Provincia Autonoma di Trento, Umbria, Veneto) (Rete Rurale Italiana [link], accesso Maggio 2014).

La Regione Veneto è quella più attiva con riferimento al numero di progetti implementati nell'ultimo periodo di programmazione visti i 7 progetti realizzati, coinvolgenti 11 Gal Veneti che in 5 occasioni hanno svolto il ruolo di *partner* capofila. La spesa maggiore si registra nel Gal Alto Bellunese (Figura 2) che ha parimenti implementato il maggior numero di progetti. La cooperazione transnazionale si è rivelata nella Regione Veneto un'occasione per la diversificazione dell'economia, con tre progetti focalizzati sul turismo rurale e due sulla valorizzazione dei prodotti tipici (Rete Rurale Italiana [link], accesso Maggio 2014).

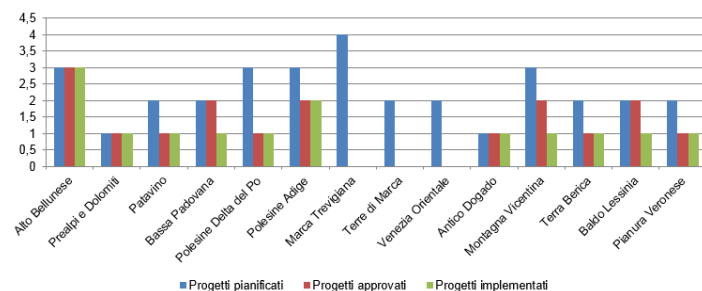
Figura 2 - Budget di progetti dei Gal del Veneto che hanno attivato Ctn



Fonte: Gal del Veneto www.gal.veneto.it, accesso Maggio 2014

In figura 3 si osserva come i dati di progetti pianificati (Regione Veneto, 2010) superino sia i progetti approvati (www.gal.veneto.it, accesso Maggio 2014) che i progetti effettivamente implementati (Rete Rurale Italiana [link], accesso Maggio 2014), con un divario attribuibile probabilmente a problemi amministrativi e burocratici legati alla fase di approvazione da parte delle diverse Autorità di Gestione e di implementazione (Regione Veneto, 2010).

Figura 3 - Progetti pianificati, approvati e implementati di cooperazione transnazionale dai Gal della Regione Veneto, Asse Leader



Fonte: Regione Veneto, 2010; Gal del Veneto www.gal.veneto.it, accesso Maggio 2014; Rete Rurale Italiana <http://89.119.249.9:8080/birt/ProCoopLeader/Index.jsp>, accesso Maggio 2014

Metodologia: la Social Network Analysis

I progetti di cooperazione transnazionale possono essere visti, quindi, come un'occasione per i Gal di scambiare informazioni, competenze e conoscenze locali, aumentando le opportunità di innovazione e di benefici economici. Questi progetti creano una rete di relazioni, dirette e indirette e, per questo, la Sna può essere uno strumento appropriato di analisi quantitativa e di rappresentazione grafica (Hanneman and Riddle, 2005; Borgatti and Foster, 2003; Wellman, 1988)⁵. Il concetto alla base della *Network Analysis* è che gli attori (definiti nodi⁶) sono inseriti in una rete di relazioni che influenza le loro azioni e le norme che li guidano (Wellman, 1988). Queste stesse relazioni sono un'importante fonte d'informazioni, risorse, potere (Salvini, 2006) e quindi un'analisi della rete nel complesso, delle relazioni esistenti nella rete e della distribuzione degli attori all'interno della stessa, può essere una valida forma di valutazione. Diversi autori hanno già applicato la Sna per analizzare le strutture e le relazioni dei Gal (Marquardt *et al.*, 2012; Nardone *et al.*, 2010; Franceschetti, 2009), mentre la prospettiva qui adottata verte sulla cooperazione transnazionale, analizzando la rete europea dai Gal che cooperano nello specifico caso di studio della Regione Veneto. In tabella 1 vengono indicati alcuni classici indici di *network* utilizzati nella ricerca.

Tabella 1 - Sintesi di alcuni indici di *Social Network Analysis*

Indice	Definizione
Dimensione (N)	Numero di nodi che compongono il <i>network</i>
Grado (d(n))	Numero di relazioni di ogni specifico nodo
Densità (D_n)	Proporzione tra tutte le relazioni effettivamente presenti e tutte quelle potenziali tra i nodi del <i>network</i> . Più la rete è densa, più canali trasmettono informazioni
Clustering Coefficient	Densità dei nodi con cui uno specifico nodo è connesso. Se un nodo è connesso ad un altro, che ha numerose relazioni, ha indirettamente la possibilità di entrare in un flusso informativo allargato
Centralità di grado	Numero di relazioni di un nodo (normalizzato). Più alta è la centralità di grado di un nodo più opportunità esso ha di avere accesso ad informazioni rilevanti
Centralizzazione	Distribuzione delle centralità di grado tra tutti i nodi del <i>network</i> (normalizzata). In un <i>network</i> con bassa centralizzazione, le relazioni sono distribuite tra tutti i nodi, in un <i>network</i> con alta centralizzazione, le relazioni si concentrano in pochi nodi

Fonte: Borgatti e Everett (1997)

Generalmente la Sna si basa su una matrice di relazioni, che nel caso dei progetti di cooperazione transnazionale dei Gal di una regione (*ego-network* regionale⁷) possono essere distinte a seconda che coinvolgano nodi regionali, nazionali (non regionali) o transnazionali, come viene illustrato nella tabella 2, che esamina solamente relazioni non direzionate.

Tabella 2 - Classificazione dei nodi e delle loro relazioni in un progetto di Ctn

	Gal regionali	Gal nazionali	Gal transnazionali
Gal regionali	D_{rr}	D_{rn}	D_{rt}
Gal nazionali		D_{nn}	D_{nt}
Gal transnazionali			D_{tt}

Fonte: ns elaborazione

La nostra proposta metodologica consiste nell'elaborare alcuni indici (Tabella 3) che evidenzino le peculiarità di una rete transnazionale, valutando la densità in diverse tipologie di relazioni.

Tabella 3 - Densità disaggregate per specifici tipi di relazioni

Indice	Definizione
Densità regionale (D_{rr})	Proporzione fra le relazioni effettivamente esistenti tra nodi regionali e le relazioni potenziali tra nodi regionali nel <i>network</i>
Densità nazionale (D_{nn})	Proporzione fra le relazioni effettivamente esistenti tra nodi nazionali e le relazioni potenziali tra nodi nazionali nel <i>network</i>
Densità transnazionale (D_{tt})	Proporzione fra le relazioni effettivamente esistenti tra nodi transnazionali e le relazioni potenziali tra nodi transnazionali nel <i>network</i>
Densità regionale-nazionale (D_{rn})	Proporzione fra le relazioni effettivamente esistenti tra nodi regionali e nazionali e le relazioni potenziali tra nodi regionali e nazionali nel <i>network</i>
Densità nazionale-transnazionale (D_{nt})	Proporzione fra le relazioni effettivamente esistenti tra nodi nazionali e transnazionali e le relazioni potenziali tra nodi nazionali e transnazionali nel <i>network</i>
Densità regionale-transnazionale (D_{rt})	Proporzione fra le relazioni effettivamente esistenti tra nodi regionali e transnazionali e le relazioni potenziali tra nodi regionali e transnazionali nel <i>network</i>

Fonte: ns elaborazione

Per avere un'idea più completa della composizione del *network* e facilitarne la comparazione nel tempo, si è ritenuto opportuno determinare le proporzioni dei diversi tipi di relazioni effettive su tutte le relazioni effettive della rete (Tabella 4).

Tabella 4 - Proporzioni per specifici tipi di relazioni

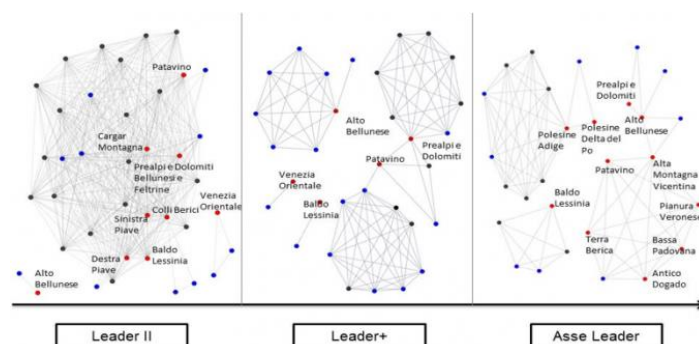
Indice	Definizione
Regionale/totale	Proporzione delle relazioni tra nodi regionali che sono presenti nel <i>network</i> e tutte le relazioni presenti nel <i>network</i>
Nazionale/totale	Proporzione delle relazioni tra nodi nazionali che sono presenti nel <i>network</i> e tutte le relazioni presenti nel <i>network</i>
Transnazionale/totale	Proporzione delle relazioni tra nodi transnazionali che sono presenti nel <i>network</i> e tutte le relazioni presenti nel <i>network</i>
Regionale-nazionale/totale	Proporzione delle relazioni tra nodi regionali e nazionali che sono presenti nel <i>network</i> e tutte le relazioni presenti nel <i>network</i>
Nazionale-transnazionale/totale	Proporzione delle relazioni tra nodi nazionali e transnazionali che sono presenti nel <i>network</i> e tutte le relazioni presenti nel <i>network</i>
Regionale-transnazionale/totale	Proporzione delle relazioni tra nodi regionali e transnazionali che sono presenti nel <i>network</i> e tutte le relazioni presenti nel <i>network</i>

Fonte: ns elaborazione

La dimensione transnazionale può essere analizzata anche attraverso la centralità transnazionale (t_c) di un nodo, ovvero di un Gal, e considera tra tutte le effettive relazioni di un nodo, solamente quelle transnazionali.

Social Network Analysis nella cooperazione transnazionale dei Gal del Veneto: i risultati

La Sna e i nuovi indici presentati sono stati applicati allo specifico caso dei progetti di cooperazione transnazionale implementati dai Gal della Regione Veneto in vari periodi di programmazione, registrati nel database della Rete Rurale Italiana. Questo ha permesso di costituire degli *ego-network* che considerano la totalità dei Gal del Veneto e i loro *partner* in progetti transnazionali Leader. Per elaborare i dati dei *network* e rappresentarli graficamente si è usato il software open source Gephi. L'analisi considera le dinamiche dei *network* nei diversi periodi di programmazione, evidenziando la loro evoluzione. Di fatto, la dimensione e la densità dei *network* sono cambiate nel tempo, come si può immediatamente notare dalla figura 4 e dal dettaglio della tabella 5.

Figura 4 - Evoluzione del *network* di Ctn Leader in Veneto

Note: i Gal veneti sono evidenziati in rosso, i Gal transnazionali in blu, i Gal italiani (non veneti) in nero.

Fonte: ns elaborazione

Tabella 5 - Principali indici di Sna analizzati in Leader II, Leader +, Asse Leader

Indice	Leader II	Leader +	Asse Leader
Dimensione	39	32	28
Grado medio	20,256	5,938	5,500
Densità	0,533	0,192	0,204
Coefficiente di clustering medio	0,949	0,945	0,941
Centralizzazione	0,009	0,005	0,007

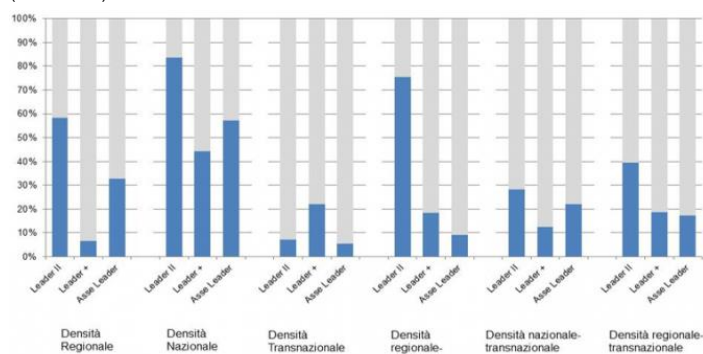
Fonte: ns elaborazione

La dimensione è diminuita da 39 (Leader II) a 32 (Leader+) a 28 nodi (Asse Leader), palesando una flessione nella scelta di cooperazione transnazionale da parte dei Gal. Attorno a questa evoluzione si potrebbero formulare diverse ipotesi: (i) progressivo disinteresse nella realizzazione di progetti transnazionali di cooperazione (influenzata, forse, dai limiti burocratici previamente nominati), (ii) un'auto-selezione più efficace dei Gal, i quali cercano di relazionarsi con soggetti omologhi in ambito europeo che abbiano una riconosciuta capacità progettuale e che siano in grado di gestire la complessità di un progetto transnazionale, (iii) un'auto-selezione più efficace dei Gal, i quali cercano di relazionarsi con soggetti omologhi europei che siano considerati attori interessanti poiché svolgono un ruolo chiave nel loro contesto territoriale di riferimento.

La diminuzione della dimensione del *network* può essere interpretata come una riduzione delle opportunità informative a cui i Gal possono accedere nel passaggio da Leader II a Asse Leader. E' da osservare, però, che questo dato viene ad essere compensato dall'andamento della densità: nel periodo Leader II, il 53,3% delle relazioni possibili tra i nodi del *network* era effettivamente realizzato, il dato è sceso a 19,2% durante Leader + per poi crescere di nuovo leggermente durante il periodo 2007-2013 a 20,4%. L'andamento della variabile può essere analizzato nei seguenti due punti:

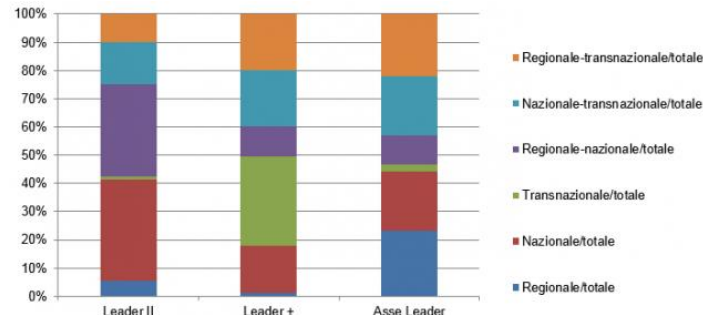
- La riduzione della densità del *network* si accompagna, secondo la teoria degli *structural holes* di Burt (1992, p.65), alla riduzione della ridondanza nei passaggi informativi. Questo significa che *network* caratterizzati da una minore densità sono più efficienti in termini di passaggio del flusso informativo e di acquisizione d'informazioni ritenute rilevanti, godendo pertanto di un maggiore vantaggio competitivo rispetto a *network* più densi. La considerazione acquisisce maggiore evidenza se si considera la densità regionale-transnazionale del *network* (cfr. Figura 5).
- Nel passaggio da Leader II a Asse Leader si osserva inoltre che aumenta la proporzione di relazioni transnazionali dei Gal veneti sul totale delle relazioni presenti nel *network* (cfr. Figura 6). Alla luce delle osservazioni del precedente punto, il dato è particolarmente indicativo, poiché rappresenta l'opportunità per i Gal veneti di accedere a un set d'informazioni più diversificato e di usufruire di contatti che possono potenzialmente metterli in relazione con una platea più vasta di attori transnazionali.

Figura 5 - Indici di densità disaggregata, periodi Leader II, Leader+ e Asse Leader⁸ (valori in %)



Fonte: ns elaborazione

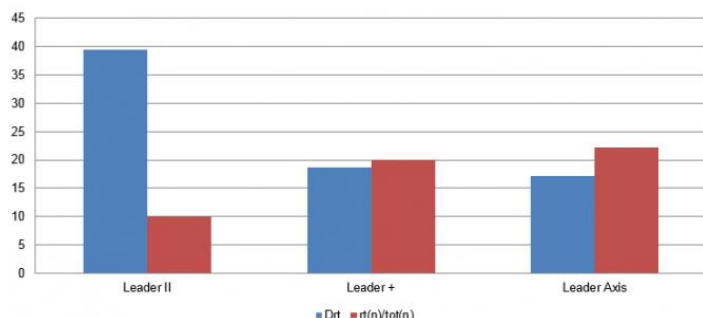
Figura 6 - Proporzioni per specifici tipi di relazioni su relazioni totali del *network*, periodi Leader II, Leader + e Asse Leader⁹ (valori in %)



Fonte: ns elaborazione

Per facilitare la lettura, i dati di densità regionale-transnazionale e proporzione delle relazioni regionali transnazionali sul totale sono rappresentati in figura 7, evidenziando la flessione della densità regionale transnazionale da Leader II a Asse Leader e il parallelo incremento della proporzione di relazioni tra nodi regionali e transnazionali sul totale delle relazioni del *network*. Tali trend confermano le statuizioni della teoria degli *structural holes* di Burt.

Figura 7 - Comparazione tra l'andamento della densità regionale-transnazionale (Drt) e l'andamento della proporzione di relazioni regionali-transnazionali sul totale delle relazioni del *network* (rt(n)/tot(n)), periodi Leader II, Leader + e Asse Leader (valori in %)



Fonte: ns elaborazione

Nei diversi periodi di programmazione, gli attori più centrali in termini di cooperazione transnazionale sono mutati. Durante Leader II, il Gal "Sinistra Piave" registra la più alta centralità transnazionale e contemporaneamente il Gal "Alto Bellunese" la minore. Ciononostante, durante Leader+, il Gal "Alto Bellunese" mostra i valori più alti con riferimento allo stesso indice, confermando questo valore positivo durante l'Asse Leader. Questo indica la sua evoluzione positiva in termini di numero di progetti presentati e implementati, e di continuità dei *partner*, aspetto che probabilmente attesta anche una buona esperienza nella pratica e stabilità nell'azione. Anche se durante Leader II è possibile identificare una corrispondenza tra i valori di centralità di grado e quelli di centralità transnazionale, i dati per i periodi successivi non confermano una chiara corrispondenza. Quindi, i nodi con maggiori connessioni all'interno del *network*, non necessariamente realizzano il maggior numero di relazioni transnazionali. Tale aspetto evidenzia l'importanza di studiare i *network* di questa tipologia con indici specifici per la dimensione regionale-transnazionale, che possono far emergere caratterizzazioni del *network* e dei nodi particolari rispetto ai normali indici di densità del *network* e di centralità del nodo. Va comunque rilevato che, visti cambiamenti nella composizione dei Gal da Leader II a Asse Leader, la valutazione dell'evoluzione degli indici di centralità transnazionale va considerata con cautela, poiché non tutti i Gal hanno operato in tutti i periodi di programmazione, o gli stessi Gal hanno modificato la loro composizione.

Considerazioni conclusive

La discussione presentata nell'articolo propone un approccio innovativo per la valutazione di progetti di cooperazione transnazionale implementati dai Gruppi di Azione Locale. Al fine di chiarificare perché questi progetti possono avere per i Gal una certa rilevanza, si sono approfonditi i vantaggi della cooperazione: il rafforzamento della competitività, la condivisione di esperienze, la promozione d'innovazione attraverso la condivisione delle buone pratiche, il rafforzamento dell'identità territoriale. I progetti di cooperazione transnazionale possono aumentare le opportunità per i *partner* di trarre vantaggio della "similarità" e "complementarietà", quindi della co-opetizione. Durante la realizzazione di questi progetti, i Gal compongono una rete che facilita la condivisione delle conoscenze e delle informazioni, non solo a livello locale ma anche extra-locale. Le reti transnazionali, quindi, sono state studiate attraverso la *Social Network Analysis*, al fine di avere una completa visione dei progetti in termini quantitativi ma anche considerando le relazioni, dirette ed indirette, che essi possono produrre. L'analisi è stata condotta su diversi periodi di programmazione, così da osservare la loro dinamicità. Gli indici di Sna proposti sono strumenti utili per valutare la struttura e le *performance* dei *network* di cooperazione transnazionale e possono essere utilizzati dalle Autorità di Gestione a livello regionale per comprendere l'efficienza delle iniziative finanziate in termini di scambio d'informazioni. Attraverso lo studio parallelo degli indici di densità disaggregata e di proporzione delle relazioni si può ottenere una visione del cambiamento nella composizione delle relazioni transnazionali del *network* nel complesso, mentre attraverso l'indice di centralità transnazionale possono essere valutati i singoli nodi. Il caso studiato propone un *network* molto dinamico, che si è modificato non solo in termini di dimensione e densità, ma anche rispetto alla composizione interna delle relazioni (regionali, nazionali, transnazionali). Questo si riflette in nuove possibilità di flusso informativo e di accesso a nuove competenze. In Veneto, l'analisi della strutture e delle dinamiche dei *network* di progetti transnazionali suggerisce un'evoluzione positiva dell'efficienza nella trasmissione delle informazioni, poiché la proporzione tra relazioni con *partner* transnazionali è aumentata ma la densità regionale-transnazionale è diminuita. Anche i nodi con maggiore centralità transnazionale sono cambiati, in particolare si è potuta notare un'evoluzione positiva del Gal "Alto Bellunese" che è stata probabilmente sostenuta da una continuità nel partenariato con un Gal estero. Questi elementi dimostrano l'importanza dei nuovi indici proposti, che fanno emergere specificità che i classici indici di Sna non sono in grado di cogliere.

L'analisi si è focalizzata solo sul caso studio dei progetti di cooperazione transnazionale implementati dai Gal all'interno della misura Leader sulla cooperazione, tuttavia un'analisi più approfondita potrebbe considerare altre forme di cooperazione territoriale implementate dai Gal, che in egual maniera possono dare i vantaggi evidenziati per la cooperazione transnazionale in Leader. Inoltre, l'affiancamento di un'analisi qualitativa potrebbe meglio spiegare alcune dinamiche di *network* e valutare l'intensità delle relazioni, correlandola eventualmente con la continuità dei partenariati.

Alla luce delle precedenti considerazioni le Autorità di Gestione nella parte di valutazione *ex ante* dei progetti di cooperazione transnazionale dovrebbero attentamente valutare la struttura e la composizione del partenariato regionale, nazionale transnazionale dei progetti, al fine di selezionare quelle iniziative che offrono una maggiore garanzia, stante la loro struttura, di utilizzare appieno i vantaggi dell'azione di cooperazione.

Note

¹ Il primo appare influenzato da teorie economiche neo-Keynesiane e neo-liberali che, pur con basi teoriche nettamente differenti, concepiscono lo sviluppo delle aree rurali come una conseguenza dei processi di sviluppo avviati nelle aree urbane (Lowe, 2006; Lowe *et al.*, 1995). La prospettiva endogena, invece, valorizza le risorse umane locali e le differenze ambientali, bilanciando i fattori economici, sociali e ambientali (Gkartziou e Scott, 2013).

² Della prospettiva endogena si mantiene la concezione delle aree rurali come luoghi con caratteristiche e risorse uniche che necessitano specifici ma flessibili percorsi di sviluppo (Lysgard and Cruickshank, 2013); in un certo senso si dà continuità anche ad alcuni elementi dell'approccio esogeno, poiché l'attenzione è posta altresì sulle connessioni con i territori extra-locali (Vitale, 2006).

³ Il Regolamento (CE) 1698/2005 definisce la cooperazione in ambito Leader come "interterritoriale" nel caso avvenga tra territori dello stesso Stato Membro e "transnazionale" se realizzata da territori appartenenti a Stati Membri diversi e territori in Stati terzi.

⁴ Per coopezione si intende una relazione strategica caratterizzata contemporaneamente dall'aspetto della cooperazione e da quello della competizione; attori, naturalmente in competizione tra loro, cooperano per giungere ad un risultato reciprocamente vantaggioso.

⁵ Le relazioni dirette indicano una connessione tra due nodi senza l'intermediazione di un terzo nodo, allorché le relazioni indirette specificano l'esistenza di un'intermediazione (o brokeraggio) posta in essere da un terzo attore che fa da ponte fra i due nodi considerati, non direttamente collegati tra loro. Le relazioni parimenti possono essere direzionate o non direzionate. Le prime specificano una relazione che avviene tra il nodo A verso il nodo B e non viceversa, usualmente queste vengono rappresentate nella *network* utilizzando una freccia che collega i due nodi. Nel caso di relazioni non direzionate, la relazione tra i due nodi è esistente ma non si specifica la direzione della stessa. Di conseguenza gli indicatori di *network* assumeranno diversi valori a seconda della tipologia di relazione che viene ad essere esaminata.

⁶ Attori individuali o collettivi facenti parte di un sistema, in questo caso identificabili con i Gal.

⁷ L'*ego-network* è una rete costituita da alcuni attori specifici definiti *ego*, in questo caso corrispondenti ai Gal del Veneto, e dai nodi (*alter*) ad essi collegati da una specifica relazione (qui intesa come il partenariato di progetto transnazionale).

⁸ Tra i diversi indicatori risalta il dato relativo alla densità regionale, osservando come il trend della densità nelle relazioni tra nodi regionali sia negativo, con un picco in Leader+ (0,583; 0,067; 0,327). E' da rilevare che il dato è riferito solo ai progetti di cooperazione transnazionale, ciò non toglie che altre forme di cooperazione siano presenti nel territorio regionale.

⁹ Nel periodo Leader II, la maggior parte delle relazioni coinvolgeva nodi nazionali non veneti, sia tra di loro (36,2%) che con altri nodi (32,7% con nodi regionali, 14,9% con nodi transnazionali). Nel periodo Leader+, invece, le relazioni coinvolgevano soprattutto nodi transnazionali (31,6% tra nodi transnazionali, 20% con nodi regionali, 20% con nodi transnazionali). Come si accennava, durante l'Asse Leader, le relazioni prevalenti sono tra nodi regionali (23,4%) e tra nodi regionali e transnazionali (22,1%), in questo periodo tuttavia le relazioni tra nodi regionali e nazionali è rimasta pressoché invariata rispetto al periodo precedente (10,4%).

Riferimenti bibliografici

- Bell M., Lloyd S., Vatovec C. (2010), Activating the countryside: rural power, the power of the rural and the making of rural politics, *Sociologia Ruralis* 50 (3): 205-224
- Bengtsson M., Kock S. (2000), "Coopetition" in Business Networks—to Cooperate and Compete Simultaneously, *Industrial Marketing Management*. 411-426
- Borgatti S., Everett M. G. (1997), Network Analysis of 2-mode data, *Social Networks* 19: 243 – 269
- Borgatti S., Foster P. (2003), The new paradigm in organizational research: a review and typology, *Journal of Management* 29 (6): 991-1013
- Burt R.S. (1992), The social structure of competition, in Nohria, N., Eccles, R.G. (a cura), *Networks and Organizations*, Harvard Business School Press, Boston: 57–91

- Castells M. (2011), *The rise of network society*, Wiley-Backwell, New York
- Dwyer J. (2013), Transformation for sustainable agriculture: what role for the second Pillar of Cap?, *Bio-based and Applied Economics* 2 (1): 29-47
- European Network for Rural Development (2014), Leader transnational cooperation guide <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/2A9A7348-B2CD-A9FB-620D-67CE880700D6.pdf>
- Esparcia J. (2014), Innovation and networks in rural areas. An analysis from European innovative projects, *Journal of Rural Studies* 34: 1-14
- European Network for Rural Development (2012), *EU Rural Review – Leader and Cooperation*, no 11 Spring 2012, EU Ecolabels, Bruxelles <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/C5783D0F-93AD-1BC6-83B6-2869BA396C36.pdf>
- Fortunato A., Zumpano C. (2013), Cooperando fra aree rurali: i progetti Leader e extra-Leader dei Gruppi di azione locale, Csr Centro Stampa e Riproduzione, Roma
- Franceschetti G. (2009), *Capitale sociale e sviluppo rurale*, Cleup, Padova
- Gkartziou M., Scott, M. (2013), Placing Housing in Rural Development: Exogenous, Endogenous and Neo-Endogenous Approaches, *Sociologia Ruralis*: 1-25
- Leon Y. (2005), Rural development in Europe: a research frontier for agricultural economists, *European Review of Agricultural Economics* 32 (3): 301–317
- Lysgard H. K., Cruickshank J. (2013), Creating attractive places for whom? A discourse-theoretical approach to knowledge and planning, *Environment and planning* 45: 2868 – 2883
- Lowe P. (2006), Concetti e metodi nelle politiche europee di sviluppo rurale in Cavazzani, A., Gaudio, G. and Sivini, S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 81-96
- Lowe P., Murdoch J., Ward N. (1995), Networks in rural development: beyond exogenous and endogenous models in van der Ploeg J. D. and van Dijk G. (a cura), *Beyond Modernization, the Impact of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum, Assen: 87-105
- Marquardt D., Möllers J., Buchenrieder G. (2012), Social Networks and Rural Development: Leader in Romania, *Sociologia Ruralis* 52 (4): 398 – 431
- Murdoch J. (2000), Networks: a new paradigm of rural development, *Journal of Rural Studies* 16: 407-419
- Nardone G., Sisto R., Lopolito A. (2010), Social Capital in the Leader Initiative: a methodological approach, *Journal of Rural Studies* 24 (4): 63-72
- Pasquinelli C. (2013), Competition, cooperation and co-competition: Unfolding the process of inter-territorial branding, *Urban Research and Practice* 6 (1): 1 – 18
- Ploeg J. D. van der (2006), Esiste un nuovo paradigma di sviluppo rurale? in Cavazzani A., Gaudio G. and Sivini S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 343-352
- Ray C. (1998), Culture, intellectual property and territorial rural development, *Sociologia Ruralis* 38 (1): 3-20
- Ray C. (2001), Transnational co-operation between rural areas: elements of a political economy of EU rural development, *Sociologia Ruralis* 41 (3): 279-295
- Ray C. (2006), Modelli di dinamiche interlocali nell'Europa dello sviluppo rurale, in Cavazzani A., Gaudio G. and Sivini S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 353-364
- Regione Veneto (2013), Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto 2007-2013. Testo aggiornato con allegato A alla Dgr. n. 314 del 12/03/2013. <http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/psr-2007-2013>
- Regione Veneto (2010), Valutazione in itinere del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Veneto, Relazione di Valutazione Intermedia.

<http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/valutazione-psr>

- Regolamento (CE) 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). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:EN:PDF>
- Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 Dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (Feasr) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:EN:PDF>
- Rete Rurale Italiana (2006), *La cooperazione in Leader+: procedure e attuazione nei diversi Stati Membri*, Rivista dello Sviluppo Rurale No. 6, Biemmegraf, Macerata: 32-38
- Salvini A. (2006), *L'analisi delle reti sociali: risorse e meccanismi*, Plus, Pisa
- Saraceno E. (2013), Disparity and diversity: their use in EU rural policies, *Sociologia Ruralis* 53 (3): 331-348
- Saxena G., Clark G., Oliver T. e Ilbery B. (2007), Conceptualizing Integrated Rural Tourism, *Tourism Geographies* 9 (4): 347 – 370
- Sivini G. (2006), Occorre una nuova politica per lo sviluppo rurale locale, in Cavazzani A., Gaudio G. and Sivini S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 81-96
- Sotte F. (2006), Sviluppo rurale e implicazioni di politica settoriale e territoriale, un approccio evoluzionistico in Cavazzani A., Gaudio G. and Sivini S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 61-80
- Shucksmith M. (2009), Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts, *Sociologia Ruralis* 50 (1): 2-14
- Vitale A. (2006), Le politiche comunitarie di sviluppo rurale: empowerment o modernizzazione neoliberista? in Cavazzani A., Gaudio G. and Sivini S. (a cura), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 97-112
- Wellmann B. (1988), Structural Analysis: from method and metaphor to theory and substance in Wellmann B. and Berkowitz S. D. (a cura), *Social Structures: a Network Approach*. Cambridge University Press, Cambridge: 19 – 61
- Zanetti B. (2009), I Progetti di Cooperazione Transnazionale in Leader+ <http://dspace.inea.it/handle/inea/752>
- Zumpano C. (2001), *Repertorio Progetti di cooperazione*, Litotipografia Principe, Roma

Siti di riferimento

- Gal del Veneto: www.gal.veneto.it
- Eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu>
- European network for Rural Development: <http://enrd.ec.europa.eu/>
- Inea: www.inea.it
- Rete rurale italiana: www.reterurale.it
- Unione Europea: <http://ec.europa.eu>

Aiutaci a migliorare

AGRIREGIONIEUROPA

rispondi al questionario sul nostro sito
www.agrireregionieuropa.it

Economia digitale e sviluppo rurale: le reti a banda larga in Italia, tra intervento pubblico e privato

Nicola Matteucci

Introduzione

L'economia digitale, consistente nella diffusione pervasiva e nell'utilizzo intensivo delle Ict (nell'acronimo inglese, *information and communication technologies*) nei vari comparti dell'economia, procede a grandi passi sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo, e anche in Europa gli obiettivi di avanzamento della Società dell'Informazione continuano a mantenere un posto di primo piano nella normativa e nella *policy* comunitaria per lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale. Nello specifico, il punto nodale del paradigma delle Ict dell'ultimo decennio è stato lo sviluppo infrastrutturale, e consiste nella costruzione e nell'impiego di reti di comunicazione digitale a banda larga (d'ora in poi, BL), che consentono un accesso tendenzialmente ubiquo e ad alta velocità alla "rete delle reti" di comunicazione digitale – universalmente nota come Internet. In sintesi, la copertura del territorio con reti a BL agisce da presupposto infrastrutturale e da innovazione di base abilitante per l'introduzione di tutto un insieme di tecnologie, di innovazioni in processo, di prodotto e di servizio nei settori a valle, configurando un processo di diffusione tecnologica tendenzialmente cumulativo e auto-indotto. Grazie a questa infrastruttura a BL a più alta capacità di trasmissione dati, i settori e i territori coinvolti incrementano e de-materializzano una parte crescente del valore aggiunto generato, e rendono lo stesso meno dipendente dai fattori di localizzazione e di accessibilità geografica dei siti produttivi e di consumo: conseguentemente, rendono possibile un ripopolamento socio-economico delle aree rurali e marginali. In questo lavoro si ripercorrono i caratteri salienti dell'evoluzione recente del paradigma tecnologico delle Ict e della BL, offrendone una loro originale panoramica e rivisitazione, particolarmente utile per l'analista ed il *policy-maker* che si occupino di problemi di innovazione e sviluppo locale – soprattutto quelli tipici delle aree rurali italiane. Successivamente, alla luce dei progressi recenti avutisi in termini di copertura a BL del territorio, si analizza la dinamica virtuosa e viziosa del gioco tra mercato e Stato, e si ripercorrono i momenti salienti delle *policy* comunitarie ed italiane, evidenziandone i traguardi e le problematicità irrisolte. Seguono alcune brevi indicazioni di *policy*.

Ict, banda larga e sviluppo rurale: temi e problemi di lungo periodo

Il paradigma tecno-economico delle *Information Technology* (IT, nell'accezione datagli dall'approccio evolutivo à la Freeman, Perez, 1988) assume il nuovo acronimo di Ict dalla metà degli anni Novanta, quando i coevi sviluppi di Internet iniziano a configurare una traiettoria evolutiva dell'IT che enfatizza la comunicazione e la condivisione di risorse di calcolo e memoria tra computer prima isolati e confinati in centri di calcolo ad architettura altamente centralizzata. L'invenzione del personal computer prima (inizio anni Ottanta) e la diffusione di Internet (decennio successivo) possono infatti essere considerati come i due principali fattori di spinta per la decentralizzazione delle architetture informatiche di ogni ordine e complessità (dai *mainframe* ai mini-computer, dai server ai semplici terminali utente), che hanno gradualmente materializzato gli effetti di quella rivoluzione attesa di cui l'economista premio Nobel Robert Solow, ancora negli anni Ottanta, lamentava l'assenza nelle statistiche sulla produttività industriale, e non solo.

L'Italia nelle Ict ha avuto un passato remoto glorioso (il riferimento principale è all'opera di Adriano Olivetti), un passato prossimo problematico (per una rassegna sul declino del comparto Ict, Sterlacchini, 2005), e un'evoluzione recente emergenziale, specie con riguardo al *gap* nella diffusione delle reti a BL (per un'analisi in prospettiva comparata, Matteucci, 2013). Con buone ragioni, lo sviluppo dell'economia digitale e la diffusione delle Ict possono essere presi come parziale chiave interpretativa – almeno a partire dagli anni Ottanta – dello stato di salute del modello di sviluppo italiano e della sua capacità di adattamento alle sfide del tempo. Innanzitutto, digitale e Ict sono stati considerati cardini del suo “modello di specializzazione flessibile” (Piore, Sabel, 1984), della sua tipologia di sviluppo diffuso sul territorio e basato su Pmi e distretti industriali a carattere ibrido (Brusco, 1982; Becattini, 1987), in cui le precedenti specializzazioni agricole e artigianali avevano agito, senza soluzione di continuità, da incubatore delle successive esperienze di “industrializzazione senza fratture” a forte connotazione rurale (Fuà, Zaccchia, 1983; Esposti, Sotte, 1999). Ancora, alla luce della natura rurale di gran parte del territorio nazionale¹, le Ict, innestate su opportune “reti telematiche”², avrebbero potuto e dovuto costituire una sorta di rete neuronale di connessione delle intelligenze e delle capacità produttive localizzate nei territori – finanche quelli delle aree distrettuali geograficamente meno accessibili dell'area Nec (Nord-Est-Centro): si pensi ai distretti incardinati lungo l'arco appenninico umbro-marchigiano, quello toscano-emiliano e quello alpino veneto-trentino; e questo, anche quando alcuni tipi di Ict – come i suoi moduli più automatizzati e centralizzati (come gli Fms, i Cad-Cam³ e i robot) – parevano invece rimanere appannaggio delle imprese più grandi e localizzate nelle aree ad industrializzazione urbana, semi-urbana e comunque di tipo fordista⁴.

Con la diffusione di Internet e della connettività a BL, in particolare, il paradigma digitale prometteva di interessare gradatamente le aree più periferiche, recando con sé il potenziale di rivitalizzare non solo il comparto secondario e terziario, per cui fino ad allora le Ict erano state comprese e declinate come strumento essenziale di produzione e consumo, ma finanche il comparto primario e tutta la filiera ad esso associata, dalla trasformazione agro-alimentare ai servizi turistici, passando per quelli pubblici di valorizzazione artistico-culturale dei luoghi. Gradatamente, venivano comprese le forti potenzialità di accessibilità (virtuale) dei luoghi, di conservazione del territorio (inclusa la prevenzione del rischio idro-geologico) e di inclusione socio-economica che le Ict e le reti a BL avrebbero apportato alle comunità delle aree rurali anche più isolate, qualora queste ultime fossero state finalmente connesse. Al tempo stesso, emergevano i primi nodi di fattibilità tecnico-economica: le aree rurali, seppur interessate alle Ict e alle reti a BL, non erano interessanti per gli operatori di servizi di telecomunicazione che su di esse dovevano e potevano investire. Infatti, la fase di passaggio da una visione “secondario e terziario-centrica” delle Ict a BL ad una in cui anche il comparto primario e lo sviluppo rurale ne divengono apprezzabili beneficiari e attori, sia per l'agenda di ricerca che di *policy-making*, è grosso modo coeva a quella dell'emersione della problematica dello sviluppo infrastrutturale delle reti digitali e del loro finanziamento.

Tale spartiacque logico-cronologico si situa proprio a cavallo del nuovo secolo/millennio. Nella fase dell'Internet pre-BL (anni Novanta), l'enfasi del paradigma Ict era sulla massima diffusione degli apparati di calcolo e di memoria (computer – sia personal che di livello superiore – macchine a controllo numerico e sistemi di automazione flessibile): essi, visti prevalentemente come singoli artefatti, o al più come parti di isole auto-sufficienti e programmate (come negli Fms), sembravano possedere la proprietà allocativa di poter essere prodotti e consumati in modo efficiente in un'economia di mercato, che ne sa internalizzare costi e benefici usando il sistema dei prezzi. Invece, superato lo spartiacque, nella fase dell'Internet a BL (grosso modo dal 2000 in poi), la realtà ed il dibattito sullo sviluppo digitale si sono spostati sul tema dello sviluppo delle reti a BL, a fronte dell'emersione di un significativo divario digitale infrastrutturale connesso alla BL (assenza della copertura del servizio), dovuto alla carenza di investimenti in vaste aree del territorio: tipicamente, si tratta delle aree meno urbanizzate e demograficamente marginali. Tale fallimento di mercato (presenza di domanda ma carenza di offerta) è

principalmente dovuto al fatto che, in una economia di mercato in cui gli operatori di telecomunicazione (ex monopolisti pubblici) sono stati ormai privatizzati, questi ultimi hanno obblighi di servizio pubblico ridotti (assenti nel caso specifico della BL) e – ormai privi dei sussidi statali destinati al finanziamento del servizio universale⁵ – non trovano più incentivi ad investire in reti ad alta (e ora altissima) velocità nelle aree a densità demografica ridotta e/o a conformazione orografica difficile.

In sostanza, in questa nuova fase, l'estensibilità territoriale dell'economia digitale e la sua coniugazione con lo sviluppo rurale pongono inediti *trade-offs*, e comunque si scontrano con gli incoercibili incentivi degli operatori privati e con i limiti a cui nella UE deve sottostare lo stesso intervento pubblico nell'economia: infatti, ogni investimento che si avvalga di fondi pubblici deve ora attuarsi entro i rigidi paletti imposti dalla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, così come codificata nei Trattati istitutivi e loro modifiche; essi ovviamente valgono, con opportune specificazioni (*European Commission*, 2013), anche nel caso di una infrastruttura tanto necessaria quanto produttiva come le reti a BL. Vale la pena di ricordare che a fine 2007 in Italia veniva calcolato per il digital divide infrastrutturale della BL un grado di estensività impressionante: una stima del Ministero dello sviluppo economico (d'ora in poi, MISE), peraltro prudente, calcolava che ben 2600 comuni (su 8101 totali, pari quindi a quasi un terzo), per lo più piccoli (con densità media di popolazione di 1600 abitanti), erano totalmente privi del servizio. A questi se ne aggiungevano altri 1500 provvisti solo di miniDSLAM⁶ e con centrali non connesse da fibra ottica, in cui quindi la *performance* minima del servizio era ben al di sotto della definizione ufficiale di BL (definita con velocità di scarico minima di almeno 2 Mbs). In sostanza, con una stima molto cautelativa, almeno il 50% dei comuni italiani, appartenenti principalmente all'insieme delle aree rurali, erano di fatto privi di BL. In termini di popolazione, la stima MISE nel 2008 era di almeno 8 milioni di cittadini non connettabili⁷.

Infine, un ulteriore dilemma di *policy* indotto da tale divario digitale infrastrutturale è che molte di queste stesse aree rurali, nelle regioni a modello di industrializzazione e sviluppo territoriale diffuso dell'area Nec, ospitavano (e tuttora ospitano, per la parte irrisolta e ancora presente) importanti realtà produttive (distretti industriali esportatori o aree a forte vocazione turistica), che come tali esprimono una domanda evoluta di BL. Come tale, l'entità reale del fallimento di mercato (che peraltro viene sistematicamente sottostimato dalle statistiche ufficiali proprio nelle aree semiurbane e rurali, Matteucci, 2013) qui si amplia e i suoi effetti negativi travalicano quelli “tradizionali” di mancata inclusione socio-economica, da tempo esplorati nella letteratura internazionale sulla BL nelle aree rurali (ad es. Preston *et al.* 2007): infatti, qui il fallimento del mercato digitale va ad intaccare la già compromessa capacità competitiva di buona parte dello zoccolo produttivo del paese – per di più oggi, in un periodo di preoccupante e apparentemente irreversibile declino strutturale (Matteucci, Seri, 2012). Come recentemente analizzato per il caso della diffusione della BL nel Veneto (cfr. Matteucci, 2014), all'aumentare della gravità del divario digitale aumenterebbe la scala e la tempestività del bisogno dell'intervento pubblico: ma proprio su questo fronte in Italia si registra un ulteriore fallimento, stavolta dello Stato – quello della scarsa capacità e/o volontà politica di attuazione dell'Agenda Digitale del paese, formalizzata solo nel 2012, ben due anni dopo la pubblicazione di quella europea (*European Commission*, 2010) e tutt'ora nel guado.

Aree rurali e sviluppo infrastrutturale in Italia

Le avverse vicende della governance dell'ex monopolista pubblico sul fronte privato⁸, unitamente alla prolungata mancanza di una regia nazionale dello Stato sul fronte pubblico, hanno a lungo privato il paese di un piano credibile di sviluppo infrastrutturale per la soluzione del divario di BL. Solo nel 2008 nasce il Piano Nazionale Banda Larga (d'ora in poi, Pnbl), approvato ufficialmente con legge n. 69 del 2009: il suo coordinamento operativo viene affidato al MISE. Esso prevede finanziamenti pubblici sia comunitari (Fesr e Feasr) che di altro genere (Fas, regionali, etc.), che in un caso (negli interventi sulla rete di

accesso) si devono interfacciare con gli investimenti degli operatori, richiesti a complemento (nella misura del 30% del totale)⁹. In totale, il piano originario prevedeva un *budget* di 1.471 miliardi di euro, di cui ben 800 milioni previsti a carico dello Stato (fondi Cipe) dalla legge n. 69/2009 ed ulteriori 193 milioni in *project financing*.

In particolare, sul fronte pubblico, l'intervento ammissibile sarebbe potuto essere nelle aree "bianche" e "grigie" del paese¹⁰, dove la normativa comunitaria permette, a seconda dei casi, sia l'intervento per la costruzione di reti a BL *standard* (con velocità di scarico dati fino a circa 20 Mbs, nelle sue versioni *premium*), che più recentemente quello di reti di ultra BL (cosiddette Ngan, *next generation access network*, dai 30 Mbs in su)¹¹.

Come spesso accade, nonostante l'approvazione della legge n. 69/2009, parecchio tempo sarebbe passato prima di vedere sviluppi concreti nel Pnbl. Verrascina (2010), ad esempio, nel 2010 constatava l'irrisolta entità del *digital divide* nelle aree rurali, pur prospettando che le recenti iniziative di pianificazione e coordinamento operativo intraprese tra Mise, Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf) e regioni italiane nell'ambito del Pnbl nel futuro avrebbero potuto costituire un primo efficace intervento "di azione sistemica". Di certo, queste iniziative prefiguravano un modello virtuoso di collaborazione sinergica tra Piani di Sviluppo Rurale (e risorse Feasr) e programmazione nazionale e regionale (attingente a vari fondi, come Fesr, Fas, fondi specifici Mise e fondi per i Distretti Industriali), fino ad allora inedito. Purtroppo, vari fattori avrebbero poi ulteriormente ritardato l'avvio degli investimenti effettivi, vanificando in parte l'originalità di tale modello virtuoso.

Gli interventi specificamente progettati per le aree rurali e finanziati con il Feasr riceverono per primi il via libera della Commissione UE (aiuto di stato n. 646/2009, approvato nell'aprile 2010), essendo anche legati alla procedura di urgenza dell'*European Economic Recovery Plan* (dicembre 2008), da cui erano stati assegnati specificamente 1,02 miliardi di euro per la BL delle zone rurali UE (di cui 154,5 milioni per l'Italia). Nello specifico, oggetto di questa misura di aiuto sarebbero state solo le aree rurali "bianche" di tipo C e D¹² (entrambe con densità di popolazione al di sotto dei 150 ab./kmq, secondo il Piano Strategico Nazionale 2007-13), destinatarie di interventi per l'infrastrutturazione con fibra ottica a proprietà pubblica, orientati alla rete di *backhauling* e dorsale¹³; residualmente, nelle aree rurali di tipo D più remote e disagiate,

l'aiuto si sarebbe concretizzato semplicemente nella concessione di sussidi pubblici per i terminali-utente, per la captazione del servizio in modalità *wireless* (parabola satellitare, etc.), essendo lì gli investimenti in rete cablata inattuabili (Mipaaf, 2010a,b).

Per contro, gli interventi finanziabili con tutti gli altri fondi pubblici, inglobati nella notifica di aiuto di stato n. SA33807 (2011/N), avrebbero subito un ritardo ben maggiore. In aggiunta alla lunghezza della procedura di esame comunitaria, conclusasi con l'approvazione solo nel maggio 2012, la parte maggioritaria del Pnbl aveva in realtà subito un primo arresto sostanziale per il congelamento degli 800 milioni di fondi statali (Cipe) (e relativi fondi in *project financing*), motivato dal Governo "con la crisi economica", oltre a scontare vari altri ostacoli ed inerzie. In questa serie di ritardi, se da un lato pesa la complessità fisiologica dell'iter di autorizzazione UE e di predisposizione dei bandi, che devono essere preceduti da una serie di adempimenti tra cui rileva quello della consultazione con gli operatori finalizzata all'individuazione delle aree bianche e grigie, dall'altro gioca un forte impatto anche l'ormai proverbiale inefficienza ed incapacità della PA italiana nell'impiego dei fondi strutturali europei e non, su cui di fatto, complice il congelamento dei fondi Cipe, è poggiata inizialmente la realizzazione del Pnbl.

Di questi ritardi sistemici, e di una serie di problematiche specifiche locali legate in parte anche all'inefficienza delle relative amministrazioni regionali o alle loro discutibili scelte di gestione *in-house*, dà un'emblematica dimostrazione lo stato di avanzamento della parte Feasr del Pnbl, presentato in tabella 1: da essa emerge che il ritardo è generalizzato su più fronti, anche se la media nazionale viene sostanzialmente abbassata da 7 regioni che sono praticamente ancora all'anno zero (tra esse, quelle non aderenti all'Accordo operativo con il Mise). Ad esempio, circa le tratte, se pur iniziate per oltre la metà, poco meno di un terzo è stato completato. Le percentuali divengono ancora più probanti qualora la *performance* sia misurata in termini intensivi (ad es., fibra ottica effettivamente stesa (in km), linee di comunicazione abilitate e popolazione connessa): anche in questi casi, emergono parecchi e vistosi ritardi. Contemporaneamente, in senso contrario al dato medio, notiamo che Veneto, Lombardia ed in parte Calabria spiccano ben sopra la *performance* nazionale, confermandosi come buoni esempi di capacità progettuale e amministrativa regionale¹⁴.

Tabella 1 - Stato di avanzamento degli interventi infrastrutturali per il *digital divide* delle aree rurali C e D (al 31 dicembre 2013)

Regione	Numero tratte			Fibra Ottica		Linee		Popolazione	
	Previste (n.)	Avviate (%)	Completate (%)	Prevista (n. km)	Realizzata (% km)	Da abilitare (n.)	Abilitate (%)	Da connettere (n.)	Connessa (%)
Abruzzo	14	100,0	64,3	114	88,6	5727	62,3	14544	62,3
Calabria	41	90,2	82,9	330	75,5	14544	79,8	57446	64,5
Campania	78	79,5	23,1	475	58,9	36172	23,9	111197	23,0
Lazio	35	82,9	74,3	174	56,9	5114	70,3	15587	77,4
Lombardia	52	98,1	44,2	215	78,1	14851	82,3	34417	83,9
Marche	24	0	0	144	0	2489	0	5900	0
Molise	69	71,0	26,1	371	30,7	23329	32,2	68127	29,7
Piemonte	11	127,3	100,0	67	100,0	17745	21,3	41890	16,0
Puglia	49	0	0	207	0	8391	0	27300	0
Sardegna	25	88,0	80,0	306	83,3	7001	60,9	21306	61,3
Sicilia	122	50,8	24,6	960	22,0	25019	33,5	83454	36,1
Toscana	30	83,3	26,7	224	44,2	10389	29,7	20140	29,3
Veneto	117	37,6	29,1	178	98,9	23504	83,8	59494	82,6
Basilicata*	20	0	0	250	0	12500	0	20302	0
Emilia R.*	16	25,0	0	180	0	4742	0	11381	0
Friuli V.G.*	6	0	0	47	0	623	0	5000	0
Liguria*	1	100,0	n.d.	160	n.d.	n.d.	n.d.	42391	n.d.
Umbria*	1	0	0	118	0	n.d.	n.d.	93000	0
Italia	711	58,2	32,5	4520	40,2	212140	40,7	732876	32,5

Legenda:

*= regioni non aderenti all'Accordo operativo con il Mise/che si affidano a società *in-house*.

N.d.= dato non disponibile. Il dato sul Piemonte presenta maggiori rischi di errore.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Mise e Autorità di gestione Psr raccolti da www.pianetapsr.it

Si potrebbe obiettare che le risorse del Feasr sono solo una piccola parte di quelle totali previste dal Pnbl, e che quindi il ritardo delineato in tabella 1 in fin dei conti non sia poi così grave. A tale proposito, la tabella 2 illustra il peso degli interventi Feasr in termini di quota sul *budget* complessivo del Pnbl (peso finanziario) ed in termini di divario digitale della popolazione residente nelle aree C e D interessate dalla misura rispetto alla popolazione regionale residente complessivamente affetta dal medesimo divario (peso di popolazione).

Tabella 2 - Peso degli interventi per le aree rurali C e D sul totale del Pnbl

	Peso finanziario	Peso di popolazione in DD
Abruzzo	6,4	6,6
Calabria	25,0	14,2
Campania	24,9	22,2
Lazio	7,8	3,1
Lombardia	5,1	3,1
Marche	6,3	2,7
Molise	7,2	53,3
Piemonte	4,0	5,8
Puglia	49,8	13,3
Sardegna	26,2	18,2
Sicilia	37,3	23,3
Toscana	5,3	4,2
Veneto	5,0	6,6
Basilicata	28,4	13,1
Emilia Romagna	5,7	2,1
Friuli Venezia Giulia	5,3	2,1
Liguria	4,5	27,0
Umbria	9,4	40,2
Italia	11,0	10,2

Legenda: Media nazionale riferita alle regioni aderenti alla misura Feasr. Pesi in valori percentuali sul rispettivo totale del Pnbl. DD: digital divide infrastrutturale (assenza di copertura del servizio di BL).

Fonte: nostre elaborazioni su dati Mipaaf (2010a) e Mise (2010).

Dalla tabella 2 si rileva innanzitutto che i due pesi Feasr, che in media nazionale sono simili e comunque modesti (circa un decimo del Pnbl), celano differenze regionali piuttosto vistose: emerge infatti come per molte delle regioni del Sud ed Isole la misura finanziata dal Feasr (e dall'associato cofinanziamento nazionale) sia molto importante, sia in termini di fondi previsti che di popolazione interessata dal *digital divide* infrastrutturale. Il ruolo del Feasr non va quindi sottovalutato. Ancora, dalla nostra precedente analisi è emerso come la misura finanziata dal Feasr (aiuto di stato n. 646/2009) sia stata la prima in ordine cronologico di approvazione, e che quella complementare (aiuto n. SA33807 (2011/N)) registri un progresso di attuazione ben inferiore. Più in generale, si è sottolineato come anche la parte rurale del Pnbl possieda comunque un'alta rilevanza strategica per lo sviluppo delle zone interessate. In conclusione, a nostro giudizio, alla luce degli elevati benefici potenziali connessi alle infrastrutture di BL, della gravità del declino economico in corso, e delle connesse esigenze di riconversione economica e di promozione di un nuovo modello sviluppo rurale ad alta tecnologia, lo stato di ritardo del Pnbl dovrebbe diventare uno dei fronti dello sforzo di politica economica e industriale nazionale.

Considerazioni conclusive

Il presente lavoro aggiorna il dibattito su investimenti digitali e sviluppo rurale, focalizzandolo sulle reti a BL di tipo tradizionale e sul ruolo giocato da Stato e mercato in Italia. L'analisi conferma le difficoltà intrinseche dello sviluppo infrastrutturale endogeno nelle aree periferiche, e l'ineludibile necessità dell'intervento pubblico, pur tra i rigidi paletti della normativa comunitaria che lo regolano e limitano. Purtroppo, le vicende del Pnbl confermano anche le problematiche e l'inerzia del *policy-maker* e della PA italiani, i cui fallimenti si accompagnano, rinforzandoli, a quelli registrati dal mercato. In particolare, seppure la quota Feasr del Pnbl sia solo una parte minoritaria del *budget* e della strategia complessiva per la BL (che ora si sta espandendo anche per l'investimento prospettico nelle reti Ngan), essa evidenzia chiaramente alcune luci e molte ombre nell'intervento pubblico; alle prime come alle seconde, oltre ai problemi e ritardi del sistema-paese, non sembrano essere estranei anche capacità, scelte ed inerzie locali. Infine, come emerge anche da altre evidenze recenti sull'attuazione del Pnbl (ad es. Matteucci, 2014), la presente analisi conferma che il *digital divide* infrastrutturale delle aree rurali

rimane ancora, ad inizio 2014, un problema di scottante ed urgente attualità: non va nemmeno scordato che il traguardo della copertura universalistica del territorio con la BL di base era previsto dall'Agenda Digitale europea già per fine 2013. La strada italiana per la BL è davvero stretta ed impervia.

Note

¹ In linea con il relativo dibattito in letteratura, accogliamo in questa sede la definizione più consolidata e recente di "rurale" che, al di là del peso economico relativo del settore primario, enfatizza il carattere distintivo di territorio con bassa densità demografica. Per un approfondimento metodologico, si vedano i vari contributi in Esposti e Sotte (2001).

² Nel gergo di allora, questo era il concetto più in voga, largamente corrispondente alle reti a BL della vulgata di oggi.

³ Rispettivamente, gli acronimi designano i *Flexible Manufacturing Systems* (sistemi flessibili di produzione), il *Computer Aided Design* e il *Computer Aided Manufacturing* (rispettivamente, progettazione e produzione assistite da computer). Nel complesso, si tratta di sistemi di produzione più integrati delle macchine a controllo numerico. A differenze delle seconde, i primi mal si adattano ai produttori di singola fase e di sub-fornitura, tipici dei distretti e dei sistemi di Pmi.

⁴ Per un coevo esame empirico della diffusione delle tipologie di automazione flessibile nella manifattura italiana, si veda Arcangeli *et al.* (1991). Per un lavoro di sistematizzazione del tema su scala nazionale, comprendente un *focus* empirico sul caso marchigiano esteso anche al settore primario, Matteucci (1999).

⁵ Si pensi a quello assolto dall'ente pubblico Sip, che lo aveva assicurato lungo tutta l'epoca della telefonia analogica, fino alla metà degli anni Novanta, prima di venire privatizzata e trasformata nella società privata Telecom Italia, poi soggetta a quotazione nel mercato borsistico.

⁶ Apparato elettronico (*multiplexer*) di centrale telefonica che può fornire solo una versione ridotta del servizio di BL, limitata sia nella qualità (velocità di scarico massima di 640 Kbs, cosiddetta tipologia "Lite") che nella quantità contingente di linee telefoniche connettabili, che sono un sottoinsieme di quelle attestata alla medesima centrale. Quindi alcuni utenti di telefonia non possono essere serviti nemmeno dalla versione "Lite" di BL.

⁷ Dati Mise, provenienti dal sito: www.sviluppoeconomico.gov.it.

⁸ Ricordiamo qui brevemente che Telecom Italia, dopo la sua privatizzazione, è stata contesa a colpi di *take-over* ostili e paralizzata dal crescente indebitamento bancario derivante nelle proprie strategie di crescita, che hanno radicalmente penalizzato gli investimenti nella BL.

⁹ Originariamente la parte del Pnbl orientata alle aree rurali e finanziata dal Feasr non prevedeva interventi sulla rete di accesso (incluso l'ultimo miglio). Alcune regioni (ad es., il Veneto) hanno successivamente notificato alla Commissione UE l'intenzione di intervenire con fondi Feasr pure su questa ultima. La parte predominante dei fondi Feasr rimane comunque allocata agli interventi sulla rete di *backhauling*; residualmente, nei limiti della capienza, al sussidio dei terminali di accesso *wireless*, che rappresenta l'ultima tappa degli interventi previsti dal Pnbl.

¹⁰ Rispettivamente senza presenza attuale e/o prospettiva di alcun operatore, o con un operatore soltanto. Per le aree grigie l'intervento pubblico è soggetto ad un esame di ammissibilità più approfondito di quello previsto ex-ante per le aree bianche, a motivo della potenziale natura distorsiva degli incentivi di mercato dovuta alla presenza di un operatore privato già attivo.

¹¹ Le Ngan sono ancora oggi (I semestre 2014) in una fase iniziale di sviluppo, sia nella UE che particolarmente in Italia.

¹² Rispettivamente, sono le aree rurali intermedie e le aree rurali con complessivi problemi di sviluppo.

¹³ Sono questi i tratti della rete di media e lunga distanza, che trasportano il traffico dati veicolato dalle centrali telefoniche. Essendo tratti ad alta capacità, servono le reti di accesso di più operatori.

¹⁴ Nel caso del Veneto, la presente analisi conferma il buon giudizio sull'operato dell'Ente Regione già enucleato nel caso studio di Matteucci (2014).

Riferimenti bibliografici

- Arcangeli F., Dosi G., Moggi M. (1991), "Patterns of Diffusion of Electronics Technologies: An International Comparison with Special Reference to the Italian Case", *Research Policy*, Vol. 20, pp. 515-529
- Becattini G. (a cura) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna
- Brusco S. (1982), "The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 6, pp. 167-184
- Esposti R., Sotte F. (a cura) (1999), *Sviluppo rurale e occupazione*, Associazione "A. Bartola", Franco Angeli, Milano
- Esposti R., Sotte F. (2001), *Le dinamiche del rurale, Letture del caso italiano*, Franco Angeli, Milano
- European Commission (2010), *A Digital Agenda for Europe*, Com(2010)245, 19 May
- European Commission (2013), *EU Guidelines for the Application of State Aid Rules in Relation to the Rapid Deployment of Broadband Networks*, Communication n. 2013/C 25/01, Ojeu 26.1.2013
- Freeman C., Perez C. (1988), "Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour", In: Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G., Soete L. (eds.),

Technical Change and Economic Theory, Pinter Publishers, London

- Fuà G., Zaccchia C. (a cura), (1983), *L'industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna
- Matteucci N. (1999), "Tecnologie microelettroniche e modelli di organizzazione industriale", *Economia Marche*, Anno XVIII, n. 1, pp. 79-129
- Matteucci N., Seri P. (2012), "Crisi e declino nella manifattura italiana: note per l'agenda di ricerca e la politica industriale", *Prisma*, n.3, pp. 148-160
- Matteucci N. (2013), "Lo stato della banda larga in Italia: statistiche, modelli diffusivi e implicazioni di policy", *L'Industria* (n.s.), Anno XXXIV, n. 1, p. 11-60
- Matteucci N. (2014), "La banda larga del Veneto. Stato, orientamenti e politiche", in uscita su *Economia Marche*, n. 1
- Ministero dello Sviluppo Economico (2010), *Broadband National Plan: Characteristics and Implementation Methods*, Report, Dicembre, <http://www.sviluppoeconomico.gov.it>
- Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (2010a), *Banda larga nelle aree rurali d'Italia. Progetto di intervento pubblico nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013*, [link]
- Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (2010b), *Linee guida per l'attuazione del progetto di intervento pubblico "Banda larga nelle aree rurali d'Italia" nell'ambito dei Psr 2007-2013*, [link]
- Piore M.J., Sabel C.F. (1984), *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books; (tr. it. (1987), *Le due vie dello sviluppo industriale. Produzione di massa e produzione flessibile*, Isedi-Petrini Editore, Torino)
- Preston P., Cawley A., Metykova M. (2007), "Broadband and Rural Areas in the EU: From Technology to Applications and Use", *Telecommunications Policy*, Vol. 31(6-7), pp. 389-400
- Sterlacchini A. (a cura) (2005), *Ict, Mercato del lavoro, Produttività*, Carocci Editore, Roma
- Verrascina M. (2010), "Banda larga, una sfida per le aree rurali", *Agrireregionieuropa*, Anno 6(22), Settembre

L'insediamento dei giovani agricoltori in Piemonte nel periodo 2007-2013

Filippo Brun, Silvia Giuliano, Angela Mosso

Introduzione

Fin dagli inizi della Politica agricola comune (Pac), l'Europa ha cercato di favorire il ricambio generazionale incentivando la presenza di giovani in ambito agricolo. Infatti da sempre la senilizzazione e il mancato *turn over* sono problemi che affliggono il mondo agricolo. In particolare il Programma di sviluppo rurale (Psr) 2007/2013 ha previsto una specifica azione volta a incrementare la presenza dei giovani, denominata Misura 112, tesa a favorire l'insediamento e l'adeguamento strutturale delle aziende. Tale misura si rivolgeva a imprenditori al sotto dei quarant'anni, sia che decidessero di avviare una nuova azienda, sia che subentrassero a imprese già esistenti.

Numerosi studi hanno analizzato gli effetti di questo intervento, mettendone in luce gli aspetti positivi e le criticità (Carbone, 2005; Carbone e Corsi, 2013; Inea, 2013). Il nostro lavoro si inserisce in questo filone di analisi ed è stato realizzato utilizzando i dati contenuti nelle domande di aiuto presentate in territorio piemontese nell'intero periodo di validità del Psr 2007/2013, e in particolare le informazioni contenute nel Sistema informativo agricolo piemontese¹ (Siap).

Gli obiettivi sono, da un lato, la descrizione delle caratteristiche dei richiedenti e degli interventi realizzati, e, dall'altro, la valutazione del grado di successo della misura.

E' stato poi condotto un approfondimento attraverso un'indagine diretta su un campione di giovani insediati nella fascia montana del torinese al fine di studiare il grado di soddisfazione degli interessati

e di valutare le problematiche da questi evidenziate, per far emergere spunti di riflessione difficilmente ottenibili attraverso il solo studio dei dati.

Infine, grazie ai dati disponibili, si sono anche presi in considerazione coloro che si sono insediati senza utilizzare la misura, pur ricadendo nella categoria degli aventi diritto. Infatti, a fronte di 2.300 giovani che hanno presentato la domanda di aiuto nel periodo novembre 2007 - febbraio 2012, ve ne sono ben 2.500 che hanno assunto la titolarità di un'azienda piemontese senza aderire alla misura; era pertanto interessante comprendere le ragioni del fenomeno, indagando su quanto l'aiuto abbia influenzato il ricambio generazionale negli ultimi 7 anni e ipotizzando le possibili motivazioni che hanno spinto i giovani a insediarsi senza usufruirne.

Quadro economico della misura 112

Secondo la Rete europea per lo sviluppo rurale (Resr), per i 27 Stati membri che nel 2007 facevano parte dell'Unione Europea, sono stati stanziati 4,92 miliardi di euro per sostenere l'insediamento dei giovani agricoltori, di cui 2,8 miliardi a carico del bilancio comunitario. I Paesi membri che hanno maggiormente usufruito dei fondi destinati a tale misura sono stati Francia (1,6 miliardi di euro), Italia (741 milioni di euro) e Spagna (609 milioni di euro).

In Italia, secondo quanto riportato dal Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale, si attendevano 22.785 nuovi insediati per un volume totale di investimenti di 801,41 milioni di euro. In Piemonte la dotazione finanziaria della misura 112 del Psr 2007/2013 è stata di 63,8 milioni di euro (pari al 5,4% della spesa pubblica totale del Psr) e gli agricoltori che potevano beneficiare di tale aiuto erano stimati in 1.800. Il peso percentuale è solo apparentemente modesto, dato che la 112 si colloca fra le misure con maggiori dotazioni finanziarie, venendo subito dopo quelle agroambientali, la 121 sull'ammodernamento delle imprese agricole e la 123 sull'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agroforestali.

Ciò conferma l'importanza che è stata attribuita a questo aiuto nella nostra regione.

I giovani piemontesi insediati in agricoltura

Tra novembre 2007 e febbraio 2012, periodo valido per la presentazione delle domande di aiuto per la misura 112, hanno presentato un'istanza 2.304 giovani; di questi, 1.651 sono stati ammessi a usufruire dell'aiuto e costituiscono la base per la prima nostra analisi, relativa alle caratteristiche socio-economiche e demografiche. Il 71% degli ammessi è di genere maschile, rappresentando le donne poco più di un terzo (Nuval Piemonte, 2010). Il processo di ringiovanimento dell'agricoltura piemontese, dunque, avviene principalmente grazie a giovani uomini, come verificato anche a livello nazionale da Sotte *et al.* (2005).

L'età media degli ammessi è di 29 anni e hanno a disposizione una superficie di circa 25 ettari, dedicata prevalentemente alle coltivazioni permanenti - in particolare vite e fruttiferi - ai seminativi e all'allevamento di bovini da latte o carne, ovini e caprini. I principali Orientamenti tecnico economici (Ote) delle aziende studiate sono di tipo "specializzato", fattore che costituisce un elemento positivo. Infatti, come rilevato anche da Perosino e Cora (2012), le aziende specializzate presentano una maggiore efficienza produttiva a parità di altre condizioni. Per contro, l'elevata specializzazione rende le imprese particolarmente esposte ai rischi di mercato e di andamenti stagionali avversi. Come evidenziato da alcuni Autori (Sotte *et al.*, 2005; Carbone e Corsi, 2013), le nuove generazioni non rifiutano la complessità e sono propense a cimentarsi negli Ote più impegnativi e intensivi per lavoro. Questi agricoltori puntano infatti a specializzarsi in Ote in grado di valorizzare la qualità delle produzioni e difendersi così dalle fluttuazioni di mercato.

In merito alla tipologia di insediamento, prevale il subentro nell'ambito dell'azienda di famiglia per il 64% del totale: pertanto poco più di un terzo avvia nuove aziende (Tabella 1), al pari di quanto avvenuto a livello nazionale e in contrasto con l'obiettivo principale della misura di portare nuovi imprenditori giovani nel comparto. Infatti, il ricambio generazionale è avvenuto, in maniera

prevalente, attraverso la successione all'interno della famiglia, con la generazione successiva che prende in mano le redini di un'azienda già esistente.

Tabella 1 - Giovani ammessi alla misura 112 per genere e tipologia di insediamento

Tipologia	N° domande			Percentuali		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Nuova azienda	227	365	592	38,3	61,7	100,0
Subentro	259	800	1.059	24,5	75,5	100,0
Totale	486	1.165	1.651	29,4	70,6	100,0

Tipologia	Percentuali			Percentuali		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Nuova azienda	46,7	31,3	35,9	13,7	22,1	35,9
Subentro	53,3	68,7	64,1	15,7	48,5	64,1
Totale	100,0	100,0	100,0	29,4	70,6	100,0

Fonte: nostre elaborazioni dati Siap

E' interessante notare inoltre come le donne presentino una maggiore propensione imprenditoriale dato che quasi la metà (46,7%) costituisce una nuova azienda, contro il 31,3% appena degli uomini. La verifica statistica della distribuzione ha confermato che tali differenze sono altamente significative ($\chi^2=35,1$; g.d.l.=1). Approfondendo l'analisi si è riscontrato come il subentro prevalga in pianura, mentre la montagna si caratterizzi per una maggiore incidenza di aziende costituite *ex novo*, probabilmente grazie ai costi più contenuti del capitale fondiario che rendono più accessibile il nuovo investimento.

Nel periodo interessato dalla misura 112, in Piemonte sono nate 2.503 imprese condotte da giovani imprenditori che, pur avendo un'età inferiore ai 40 anni, non hanno presentato domanda per accedere alla misura. La dimensione di questo fenomeno meriterebbe approfondimenti specifici, considerato che sono più numerosi i nuovi insediati senza premio di quelli che lo hanno richiesto.

Le motivazioni che possono aver spinto questi soggetti a non presentare la domanda di aiuto sono numerose e articolate: il mancato raggiungimento della dimensione minima aziendale richiesta, l'iter burocratico troppo complesso, l'anticipazione del denaro necessario per gli investimenti, il ridotto importo del sostegno, il vincolo di rimanere a capo dell'azienda per almeno cinque anni e, infine la non conoscenza della misura sono alcune delle cause più probabili.

L'indagine diretta

Con l'indagine diretta si è scelto di approfondire le analisi sul territorio montano della provincia di Torino, in relazione al fatto che in montagna prevalgono le nuove imprese, rispetto ai subentri. Si è così individuato un campione di 30 aziende tra quelle che avevano portato a buon fine l'insediamento e avevano ricevuto l'intero importo dell'aiuto.

In particolare, si è seguito un disegno di campionamento stratificato: la popolazione, costituita da 80 giovani, è stata suddivisa in strati, sulla base del genere, dell'orientamento tecnico-economico e della tipologia di insediamento. All'interno di ogni strato sono state estratte in maniera casuale le unità campionarie da indagare, in numero proporzionale alla dimensione della popolazione (Tabella 2).

Tabella 2 - Schema di campionamento (n° di interviste realizzate)

Ote - Aziende	Genere	Nuova azienda	Subentro	Totale
Specializzate nei seminativi	Donne	1	1	2
Specializzate nelle coltivazioni permanenti		2	1	3
Specializzate in erbivori		2	2	4
Con policoltura		2	-	2
Miste coltivazioni e allevamento		1	-	1
Subtotale		8	4	12
Specializzate nei seminativi	Uomini	2	-	2
Specializzate in ortofloricoltura		-	1	1
Specializzate nelle coltivazioni permanenti		1	2	3
Specializzate in erbivori		3	3	6
Con policoltura		2	1	3
Con poliallevamenti		1	-	1
Miste coltivazioni e allevamento		1	1	2
Subtotale		10	8	18
Totale generale		18	12	30

L'indagine è stata svolta attraverso interviste dirette in azienda, previo contatto telefonico in cui si fornivano dettagli sugli obiettivi del lavoro, sulle possibili ricadute e garanzie in merito alla riservatezza delle risposte. Solo in 9 casi su 30 non è stato possibile raccogliere i dati di persona e si è rimediato attraverso un'intervista telefonica o attraverso l'invio del questionario per posta elettronica.

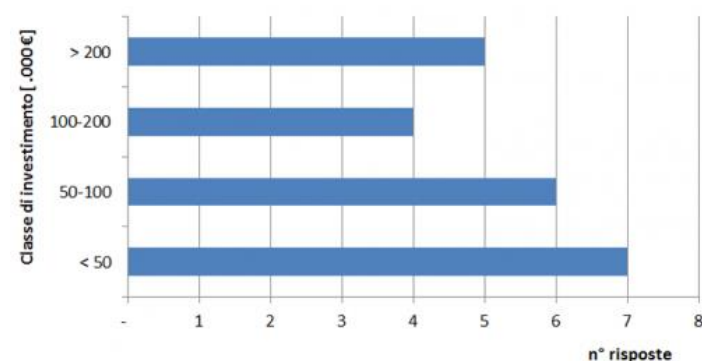
Il questionario è un'intervista semistrutturata (Marvulli, 2008) con 16 domande principali in gran parte aperte, che sono state successivamente codificate, al fine di acquisire informazioni di tipo motivazionale, economico e raccogliere il parere degli interlocutori in merito alle criticità e alle possibili soluzioni.

Analizzando le risposte si osserva che, come anticipato, il peso dei nuovi insediamenti è più elevato rispetto alla media regionale (57% contro il 36% regionale). Oltre la metà è venuta a conoscenza della misura tramite le associazioni di categoria, mentre un terzo circa ha dichiarato di conoscere da tempo questo strumento, poiché già intenzionato ad aderirvi. Si conferma pertanto come le associazioni di categoria rappresentino un importante veicolo di divulgazione delle misure del Psr, considerando inoltre che, la quasi totalità dei giovani ha presentato domanda proprio tramite un'associazione. Stupisce invece il fatto che ben l'87% degli intervistati non fosse a conoscenza di altre iniziative legate all'insediamento: infatti solo 4 agricoltori conoscevano quelle promosse dall'Istituto di servizi per il mercato agroalimentare (Ismea) e dall'organismo per la "Promozione per l'imprenditorialità giovanile in agricoltura" (ex Oiga). Questo gap informativo, già segnalato dallo studio della Rete rurale nazionale (2011), conferma la scarsa conoscenza da parte dei giovani imprenditori delle agevolazioni loro destinate, forse in parte legata alle difficoltà burocratiche.

La maggioranza dei giovani intervistati si è insediata in agricoltura "per passione" risposta data da più del 70% di coloro che hanno costituito una nuova azienda e dal 43% dei subentrati. Fra questi ultimi è frequente inoltre la scelta di dare continuità all'impresa familiare, in aggiunta alle difficoltà contingenti a trovare un lavoro extra-agricolo. In particolare sono le donne a giudicare favorevolmente l'attività agricola, in quanto in grado di costituire una fonte di sostentamento che coniuga adeguatamente vita familiare e lavorativa, in un ambiente salubre.

Fra le problematiche più segnalate, emerge la complessità delle pratiche burocratiche, sia per l'accesso alla misura, sia per le autorizzazioni comunali necessarie, e infine per l'accesso al credito. Ciò conferma quanto riscontrato da un recente studio dell'Inea (2013), nel quale l'accesso al credito è individuato quale uno dei principali freni all'investimento e all'insediamento dei giovani. A seguire si colloca la scarsa disponibilità di terreni per l'attività agricola, sia in proprietà che in uso, segnalata da un terzo di coloro che avviano un'attività *ex novo*. Infatti, oltre la metà dei nuovi insediati non possedeva né terreni né strutture e l'altra metà aveva solo terreni ricevuti in eredità.

Figura 1 - Distribuzione delle risposte per classe di investimento



Fonte: nostre elaborazioni

L'investimento medio effettuato per l'insediamento supera i 120.000 euro e si distribuisce come riportato in figura 1, dove si evidenzia come circa il 60% abbia investito meno di 100.000 euro (hanno risposto a questa domanda solo 22 intervistati su 30). A fronte di tali costi, l'aiuto medio erogato con la misura è stato di soli 28.000 euro. Infatti, il 10% degli intervistati dichiara che l'aiuto fornito dalla misura è stato in grado di coprire una minima parte degli investimenti (meno del 5%): si tratta soprattutto dei soggetti

che hanno avviato una nuova azienda. In effetti, la misura 112 contribuisce in maniera variabile, ma generalmente insufficiente, nel supportare proprio i nuovi insediamenti; occorre ancora ricordare come i massimali di 40.000 euro non siano stati raggiunti da alcun richiedente. Non stupisce pertanto che il 20% dei giovani si ritenga poco o per niente soddisfatto della misura.

D'altro canto, la maggioranza degli intervistati si dichiara soddisfatta dell'intervento, ma si segnala che l'80% si sarebbe comunque insediato, anche senza l'utilizzo dell'aiuto comunitario, magari con minori investimenti iniziali. Emerge dunque un aspetto di debolezza della misura soprattutto per quanto riguarda la capacità di stimolare nuovi insediamenti.

Per superare questi limiti economici, alcuni richiedenti sfruttano la possibilità di presentare domande su più misure, cosa che però può portare a scelte non sempre adeguate alle loro reali necessità e che richiederebbe un maggior affiancamento da parte di servizi di consulenza in grado di aiutare i nuovi imprenditori nelle scelte di gestione, aspetto che è emerso anche dall'indagine.

Tra le problematiche amministrative segnalate, soprattutto dai nuovi insediati, vi è quella del mancato anticipo del contributo. In effetti, il tempo tra l'ammissione al finanziamento e la sua liquidazione, in alcuni casi supera i quattro anni, in particolare quando sono presenti più misure. Quindi il giovane, dopo l'ammissione alla misura, realizza l'insediamento a proprie spese, eventualmente ricorrendo al credito, e solo una volta insediato e alla completa realizzazione degli adempimenti previsti dal piano aziendale, può richiedere l'erogazione dell'aiuto. Inoltre, la pratica è avviata al pagamento solo dopo il collaudo, fase in cui il tecnico incaricato della Provincia competente verifica l'effettuazione degli investimenti.

Va segnalato inoltre che la concessione dell'aiuto non costituisce una garanzia per gli istituti di credito e, in molti casi, gli intervistati hanno potuto insediarsi solo grazie al supporto familiare. Emerge pertanto la necessità di avere da parte dell'ente pubblico forme di garanzia riconosciute dagli istituti di credito.

Sempre nell'ambito delle criticità, è stato segnalato il fatto che esiste un'unica graduatoria, per le due tipologie di insediamento, mentre, come è ovvio, le esigenze di chi avvia una nuova azienda sono molto differenti da quelle di chi subentra e, tendenzialmente, colui che ha intenzione di costituire un'azienda *ex novo* necessita di maggiori aiuti. Tuttavia, gli importi liquidati in Piemonte non mostrano differenze tra i subentri e i nuovi insediamenti. Come rilevato anche da altri autori (Carbone, 2005; Carbone e Corsi 2013) l'aiuto per i giovani che avviano un'azienda *ex novo* non rappresenta in alcun modo un incentivo di per sé sufficiente a entrare nel settore.

Alcuni intervistati evidenziano che non esiste una differenziazione dei premi in relazione alla zona altimetrica, mentre sono presenti fino a un massimo di 25 punti per insediamenti in zone con problemi complessivi di sviluppo o nelle aree rurali intermedie, ma ai soli fini del posizionamento in graduatoria.

Si segnala infine che l'accesso alla misura è limitato a coloro potenzialmente in grado di diventare imprenditori agricoli professionali, escludendo con ciò tutti coloro che svolgono attività agricola in maniera *part-time* o hobbistica, situazione abbastanza diffusa, soprattutto nelle aree marginali. A nostro parere questo vincolo, da un lato più che comprensibile, ha un impatto negativo in situazioni contraddistinte da particolare fragilità e che avrebbero invece maggior bisogno di sostegno. Già nel 2008 la risoluzione sul futuro dei giovani agricoltori nel quadro dell'attuale riforma della Pac, approvata dal Parlamento Europeo, indicava la necessità di estendere l'erogazione a giovani agricoltori che, pur essendo già insediati in aziende agricole, potevano trovarsi a condurre unità di dimensioni economicamente insufficienti o sub-ottimali e che, tuttavia, grazie all'aiuto, avrebbero potuto ridurre l'inefficienza e la precarietà dell'impresa (Carbone, 2008).

Considerazioni conclusive

La misura 112 del Psr ha rappresentato un'opportunità per i giovani intenzionati a insediarsi in agricoltura ma, secondo quanto emerso dall'indagine, confermando i risultati di numerosi studi precedenti, la sua applicazione di per sé appare marginale e non

direttamente responsabile del ricambio generazionale. Solo il 20% degli intervistati dichiara di essersi insediato unicamente grazie a tale misura. Per gli altri si può ritenere che essa abbia accelerato il ricambio generazionale, che tuttavia si sarebbe compiuto ugualmente.

L'indagine diretta ha evidenziato un altro aspetto cruciale: gli intervistati hanno ricevuto un aiuto medio di circa 28.000 euro a fronte di investimenti medi per l'insediamento superiori ai 120.000. Gli importi investiti presentano valori eterogenei ma, esaminandone l'ammontare, si evince come la misura 112 sia stata in grado di coprire solo il 20% delle spese complessivamente sostenute rendendola, di fatto, poco attrattiva.

Occorre, tuttavia, far presente che i beneficiari, oltre alla misura 112 potevano aderire alla misura 121 che finanzia la realizzazione di opere fondiari e l'acquisto di macchinari e alla misura 311 che finanzia interventi di sviluppo per la diversificazione dell'attività agricola. In questo modo i richiedenti avevano la possibilità di usufruire di un "pacchetto giovani" che ha garantito un'opportunità più sostanziosa rispetto alla singola misura. Probabilmente l'intervento combinato di queste tre misure ha sortito un effetto maggiore rispetto a quello della sola misura 112, anche se non abbiamo conferme dirette.

Dal punto di vista qualitativo, a fronte di una prevalenza regionale dei subentri rispetto ai nuovi insediamenti, si è constatato come in montagna questa seconda tipologia sia più frequente, rendendo almeno in questi territori la misura più efficace. Si è inoltre riscontrata la maggiore dinamicità delle imprenditrici che mostrano infatti una propensione superiore alla costituzione di nuove imprese.

Tenuto conto del fatto che nello stesso periodo indagato sono sorte ben 2.500 nuove imprese agricole condotte da giovani insediati senza usufruire dell'aiuto, sarebbe interessante realizzare un'indagine analoga, loro rivolta, per individuare le cause della mancata adesione alla misura. In prima battuta si può ipotizzare che esse siano legate alle difficoltà burocratiche denunciate dalla maggior parte degli aderenti e anche al ridotto ammontare del finanziamento.

Al fine di rendere più attrattiva la misura 112 sono emerse alcune proposte di modifica, espresse in parte dagli stessi intervistati: oltre ad aumentarne l'ammontare (cosa che potenzialmente contraddistingue già la nuova programmazione 2014-2020) e a velocizzarne la liquidazione, andrebbe snellito l'intero iter burocratico, differenziando ancora i premi in relazione al tipo di insediamento e di territorio. Un aspetto che ha funzionato e, nuovamente, è stato ripreso dalla nuova programmazione, è invece la possibilità di unire più misure in un'ottica di sviluppo integrato, per far sì che la misura 112 non rappresenti l'unico strumento a disposizione dei giovani. Si è dimostrato infatti come i soli interventi comunitari non siano sufficienti ad affrontare il problema dell'ingresso degli under 40 in agricoltura e, soprattutto, della loro permanenza. Sarebbe pertanto opportuno affiancare alle misure comunitarie una strategia *ad hoc* che aiuti maggiormente i giovani, migliorando l'accesso ai finanziamenti, fornendo loro maggiori informazioni, sia tecniche che economiche in modo da migliorare l'imprenditorialità anche in territori problematici, facilitando così anche l'acquisizione del capitale fondiario.

Note

¹ Il Siap è la banca dati che raccoglie informazioni anagrafiche e amministrative inerenti l'agricoltura e lo sviluppo rurale delle aziende agricole che si sono interfacciate con la Pubblica Amministrazione. L'utilizzo di questo strumento e la successiva elaborazione dei dati sono avvenuti grazie alla collaborazione della Regione Piemonte e del Consorzio per il sistema informativo (Csi - Piemonte). I dati riportati fotografano la situazione della misura 112 al 30 novembre 2013, data presa come riferimento per l'estrazione.

Riferimenti bibliografici

- Carbone A. (2005), La misura per l'insediamento dei giovani in agricoltura: pubblici vizi e virtù private, *Agrireregionieuropa*, n. 0
- Carbone A. (2008), SOS del Parlamento europeo: senza turn-over generazionale l'agricoltura muore, *Agrireregionieuropa*, n. 14

- Carbone A., Corsi A. (2013), La riforma della Pac e i giovani, *Agrireunionieuropa*, n. 35
- Corsi A., Carbone A., Sotte F. (2005), Quali fattori influenzano il ricambio generazionale? *Agrireunionieuropa*, n. 2
- Inea (2013), I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana, Collana "Analisi e studi di politica agraria", Inea, Roma
- Marvulli R., (2008), *Introduzione alle indagini di opinione*, Franco Angeli, Milano
- Nuval Piemonte (2010), Scheda di valutazione Misura 112, *Inseadimento giovani agricoltori*. Nuval Piemonte, Torino
- Perosino M., Cora L. (2012), 6° Censimento generale dell'agricoltura, Quaderni della Regione Piemonte – *Collana Agricoltura*, n. 78
- Rete Rurale Nazionale 2007-2013 (2011), *Le potenzialità del subentro in agricoltura su scala familiare in Italia*. Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Roma
- Sotte F., Carbone A., Corsi A. (2005), Giovani e imprese in agricoltura. Cosa ci dicono le statistiche? *Agrireunionieuropa*, n. 2
- Tarangoli S., Trisorio A. (a cura) (2010), La misure per i giovani agricoltori nella politica di sviluppo rurale 2007-2013, Inea, Roma

I prezzi dei terreni agricoli negli Stati Uniti: un'analisi spaziale

Annachiara Saguatti

Introduzione

I terreni agricoli rappresentano una delle principali e maggiori voci di investimento degli agricoltori negli Stati Uniti (nel 2009 rappresentavano circa l'84% del totale degli investimenti nel settore agricolo) e per questo l'andamento del loro mercato è considerato un importante indicatore dell'andamento del settore agricolo e dunque del benessere finanziario dei produttori (Nickerson *et al.*, 2012). I valori reali dei terreni agricoli sono stati caratterizzati da consistenti incrementi a partire dalla seconda metà degli anni 2000, sollevando molti interrogativi circa le loro determinanti macroeconomiche ed il rischio che questo rappresenti una nuova bolla speculativa, soprattutto in seguito alla crisi finanziaria globale attualmente in atto (Gloy, 2012). Vi sono infine numerosi temi di politica economica, fiscale ed ambientale correlati.

Per tutte queste ragioni, la letteratura empirica sulle determinanti dei valori dei terreni agricoli è molto estesa: in passato, soprattutto negli Stati Uniti, è stata largamente studiata la relazione tra i prezzi del terreno ed i rendimenti attesi (Falk, 1991; Clark *et al.*, 1993; Tegene e Kuchler, 1993; Engsted, 1998; Lence e Miller, 1999). Particolare fortuna ha avuto un modello derivante dall'analisi dei mercati finanziari (*Present Value Model*, Pvm) (Campbell and Shiller, 1988; Campbell *et al.*, 1997), che lega i prezzi del terreno agricolo al valore attuale del flusso degli affitti o rendimenti netti connessi all'uso del terreno stesso, secondo un'ispirazione ricardiana. Tuttavia, l'evidenza empirica non ha finora supportato le ipotesi di questo modello (Gutierrez *et al.*, 2007).

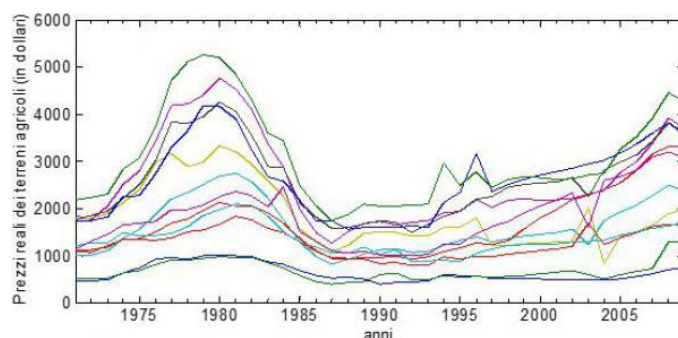
In questo lavoro adottiamo il Pvm per lo studio delle determinanti dei prezzi nella terra per un *panel* di 12 Stati del *Midwest* degli Stati Uniti tra il 1971 ed il 2009. Attraverso tecniche di econometria spaziale, siamo in grado di modellare anche gli effetti di dipendenza spaziale (Anselin, 1988) che caratterizzano i prezzi dei terreni agricoli, influenzati in ciascuna unità spaziale anche dai prezzi dei terreni delle unità spaziali vicine. Mentre l'utilizzo di dati *panel* è frequente nel campo dell'economia agraria, sono ancora pochi gli esempi di utilizzo di modelli di *panel* spaziali, nonostante sia ormai opinione diffusa che la localizzazione, soprattutto nel caso di beni immobili come i terreni, sia importante (Baylis *et al.*, 2001).

Metodologia e variabili utilizzate

Il modello di Campbell e Shiller (1988), applicato al mercato fondiario, lega il prezzo attuale dei terreni agricoli al livello attuale degli affitti ed alla sommatoria dei valori attesi dei tassi di crescita futuri degli affitti e dei tassi di interesse. In altre parole, il valore della terra dovrebbe essere uguale al valore attuale di tutti i futuri rendimenti attesi originati dall'uso produttivo di quel terreno; dunque, le variazioni dei rendimenti attesi dovrebbero spiegare le variazioni nei valori dei terreni (Du *et al.*, 2007). Generalmente, questa ipotesi viene testata empiricamente stimando un modello che utilizza i prezzi della terra come variabile dipendente ed i rendimenti (nel nostro caso, gli affitti netti) come variabile esplicativa, ed in seguito testando la stazionarietà dei residui attraverso i consueti test di cointegrazione. In questo lavoro, inoltre, abbiamo inserito la densità di popolazione nel modello come *proxy* della pressione urbana e della domanda di terreno per utilizzi non agricoli (Feichtinger and Salhofer, 2011).

I dati utilizzati per l'analisi provengono dal Dipartimento dell'agricoltura degli Stati Uniti d'America (Usda) e tutte le variabili monetarie sono state deflazionate. Le stime dei prezzi della terra (in dollari) per ciascuno Stato sono basate su dati campionari (*panel* ruotato) e corrispondono al valore di mercato per acro di terreno coltivabile, espresso a prezzi correnti (Figura 1). Questo dato, che esclude il valore degli edifici e dei pascoli, permette di limitare i problemi legati a diverse qualità e diversi utilizzi della terra.

Figura 1 - Prezzi reali dei terreni agricoli (in dollari) per i 12 Stati considerati



Fonte: nostre elaborazioni su dati Usda e Bureau of the Census

Il valore netto degli affitti per acro di terreno coltivabile riflette il rendimento netto ottenuto dai proprietari attraverso la produzione agricola (Alston, 1986) e rappresenta dunque una rendita ricardiana. Inoltre, poiché anche le politiche pubbliche di sostegno al settore agricolo rappresentano un rendimento che può essere capitalizzato nel valore della terra, in un secondo momento sono stati presi in considerazione anche i sussidi governativi per acro di terra coltivabile.

La fonte del dato sulla densità di popolazione è il *Bureau of the census* del Dipartimento del commercio degli Stati Uniti d'America. La tabella 1 contiene le principali statistiche di sintesi delle variabili considerate.

Tabella 1 - Principali statistiche di sintesi delle variabili considerate

Variabile	Media	Deviazione standard
Prezzi dei terreni (dollari/acro)	1816,63	998,09
Affitti netti (dollari/acro)	84,80	42,05
Densità di popolazione	96,09	82,49

Fonte: nostre elaborazioni su dati Usda e Bureau of the Census

Il campione di 12 Stati (North Dakota, South Dakota, Nebraska, Minnesota, Iowa, Wisconsin, Illinois, Michigan, Indiana, Ohio, Arkansas, Mississippi) comprende gli Stati per cui i dati a disposizione risultano più omogenei e meno influenzati dall'urbanizzazione. Inoltre, poiché questi sono Stati ricchi di terreni coltivabili, il Servizio statistico dello Usda svolge rilevazioni campionarie più estese che in altre zone del territorio federale.

Per tenere esplicitamente conto della dimensione spaziale dei dati è necessario descrivere in maniera formalizzata il processo spaziale che si instaura tra le diverse unità geografiche attraverso

la matrice dei pesi spaziali (W), una matrice di dimensione $N \times N$, simmetrica ed esogena, i cui elementi w_{ij} misurano l'intensità della connessione spaziale tra le unità geografiche i e j . I valori assunti dagli elementi della matrice W sono positivi e per convenzione $w_{ii} = 0$. In questo lavoro, è stata utilizzata una matrice dei pesi spaziali binaria, i cui elementi assumono valore pari ad 1 se gli Stati i e j sono confinanti e 0 altrimenti. Infine, la matrice è stata standardizzata per riga.

Attraverso l'utilizzo di W è possibile definire il ritardo spaziale della generica variabile casuale Y come WY . Quando W è standardizzata per riga, il ritardo spaziale di y_i è pari alla media dei valori di Y osservati nelle unità spaziali vicine ad i : $\sum_j w_{ij} \cdot y_j = Wy_i$.

Nel modello considerato sono stati inseriti gli effetti fissi individuali per tenere conto di eventuali fonti di eterogeneità invarianti nel tempo, i ritardi spaziali della variabile dipendente, corrispondente in questo caso alla media dei prezzi dei terreni negli Stati confinanti, i ritardi temporali di primo ordine della variabile dipendente ed anche un termine di ritardo spazio-temporale, per tenere conto di tutte le possibili fonti di autocorrelazione degli errori. L'esistenza di dipendenza spaziale positiva tra i valori osservati dei prezzi dei terreni agricoli, almeno nella dimensione trasversale, è confermata dall'analisi esplorativa spaziale dei dati: l'indice I di Moran calcolato per tutti gli anni a disposizione si è confermato sempre positivo e significativo ed ha messo in evidenza una dipendenza spaziale positiva e crescente a partire dal 2000 in avanti.

Il modello che è stato stimato è il seguente:

$$cv_{it} = \lambda Wcv_{it} + \gamma cv_{it-1} + \rho Wcv_{it-1} + \beta_1 cr_{it} + \beta_2 pd_{it} + c_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

in cui cv_{it} è il valore del terreno agricolo nello Stato i ($i=1, \dots, 12$) al tempo t ($t=1, \dots, 39$); Wcv_{it} è il ritardo spaziale della variabile dipendente per lo Stato i al tempo t ; cv_{it-1} è il ritardo temporale di primo ordine della variabile dipendente per lo Stato i ; Wcv_{it-1} è il ritardo spazio-temporale; cr_{it} è il valore degli affitti netti per lo Stato i al tempo t ; pd_{it} è la densità di popolazione per lo Stato i al tempo t ; c_i è un effetto fisso individuale ed infine ε_{it} è il termine di errore. Tutte le variabili sono state incluse nel modello dopo una trasformazione logaritmica.

Il modello è stato poi stimato attraverso un opportuno stimatore di *quasi-maximum likelihood* per dati *panel* dinamici e spaziali (Yu *et al.*, 2008).

Principali risultati

Gli effetti degli affitti netti e della densità di popolazione

Secondo le ipotesi del modello, ci aspettiamo un impatto positivo degli affitti netti sui valori dei terreni agricoli, confermato dalla stima significativa e positiva riportata nella tabella 2 (0,068). La densità di popolazione ha un impatto positivo ancora maggiore sui prezzi dei terreni (0,274), dovuto probabilmente ad una crescente pressione esercitata dalle aree urbane, che si concretizza nella crescente domanda di prodotti agricoli e/o di terreni da destinare ad utilizzi non agricoli. Un effetto così pronunciato della densità di popolazione sui prezzi della terra era già stato documentato per alcune regioni degli Stati Uniti anche utilizzando altri modelli interpretativi (Salois *et al.*, 2011).

Tabella 2 - Risultati della stima del modello

Coefficiente	Stima	Statistica t
Ritardo spaziale (λ)	0,522	13,294***
Ritardo temporale (γ)	0,730	20,793***
Ritardo spazio-temporale (ρ)	-0,306	-5,871***
Affitti netti (β_1)	0,068	2453**
Densità di popolazione (β_2)	0,274	3,010***
Log-likelihood	535,82	
Aic	-1061,64	

Livello di significatività: ***=1%; **=5%; *=10%.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Usda e Bureau of the Census

In generale, l'inclusione degli effetti fissi potrebbe aver assorbito parte del contributo delle due variabili esogene considerate (affitti netti e densità di popolazione), suggerendo che probabilmente le

caratteristiche strutturali dei rendimenti attesi hanno un'influenza maggiore sui valori dei terreni rispetto alle loro fluttuazioni di breve periodo (si veda Duvivier *et al.*, 2005, per uno studio del caso belga).

Gli effetti dei ritardi spaziali, temporali e spazio-temporali sono fortemente pronunciati, a testimonianza della necessità di tenere conto di tutte queste fonti di autocorrelazione.

L'inclusione dei sussidi governativi nel modello

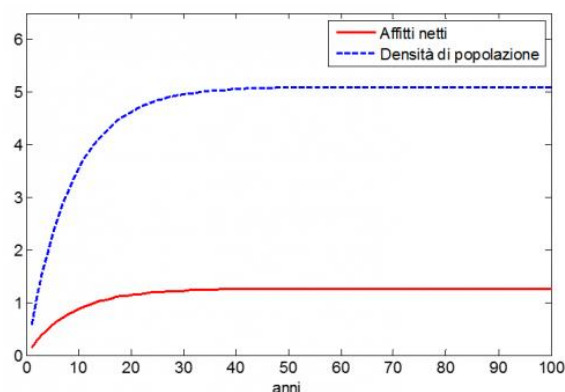
L'inclusione dei sussidi governativi agli agricoltori come covariata nel modello (1) genera delle stime dalla difficile interpretazione, evidenziando un impatto negativo e significativo dei sussidi stessi sui valori dei terreni e rendendo negativo e non significativo l'impatto degli affitti netti. In termini di bontà di adattamento, un modello che includa anche il valore dei sussidi agli agricoltori risulta leggermente migliore di quello presentato (Aic=-1100,39), tuttavia non si può ignorare che i contributi presenti in letteratura evidenziano alcuni punti problematici rispetto all'utilizzo di questa variabile. Il primo riguarda il fatto che i contributi all'agricoltura risultano fortemente correlati con i valori degli affitti, e dunque le stime potrebbero risentire di multicollinearità. Parte della letteratura, infatti, si concentra sullo studio della relazione tra queste due variabili, per cercare di capire se i programmi di sostegno al settore agricolo giovino maggiormente ai proprietari dei terreni o agli agricoltori (Roberts *et al.*, 2003; Lence and Mishra, 2003; Goodwin *et al.*, 2004; Latruffe and Le Mouél, 2009; Kirwan, 2009). Inoltre, bisogna considerare che diversi tipi di sussidi possono avere impatti diversi sui valori degli affitti ed i prezzi dei terreni agricoli, per cui sembra necessario distinguere tra diversi programmi. Ad esempio, Lence e Mishra (2003) evidenziano che programmi alternativi hanno diversi effetti sui valori degli affitti agricoli in Iowa, con un effetto positivo della compensazione per le perdite di mercato (*market loss assistance*) e dei contratti di produzione flessibile (*production flexibility contracts*), nessun effetto del programma di ritiro della terra dalla produzione (*conservation reserve program*) ed un effetto negativo dei pagamenti integrativi (*deficiency payments*). Goodwin *et al.* (2003) giungono a conclusioni simili, sostenendo che non si può ritenere che i sussidi pubblici riflettano i rendimenti attesi nel lungo periodo, poiché l'unica cosa che si può osservare sono i rendimenti dato un determinato contesto di politiche pubbliche e condizioni del mercato. Infatti negli Stati Uniti, diversamente che nell'Unione Europea, i sussidi sono molto variabili da un anno all'altro e non hanno quelle caratteristiche di stabilità che dovrebbero caratterizzare le attese sui rendimenti della terra in un dato luogo e sotto determinate politiche (Phipps, 2003).

Alla luce dei risultati ottenuti e di queste considerazioni, sarà necessario approfondire il tema degli effetti dei sussidi sui prezzi dei terreni agricoli tenendo conto anche dei diversi strumenti messi a disposizione e dell'evoluzione delle politiche di supporto al settore agricolo nel tempo.

L'elasticità di breve e lungo periodo

Utilizzando i valori dei coefficienti riportati nella tabella 2, sono state calcolate elasticità dei prezzi dei terreni rispetto agli affitti netti e alla densità di popolazione (Figura 2).

Figura 2 - Elasticità di lungo periodo dei prezzi dei terreni agricoli rispetto agli affitti netti e alla densità di popolazione



Fonte: nostre elaborazioni su dati Usda e Bureau of the Census

L'elasticità di impatto (calcolata al tempo $t=0$) dei prezzi dei terreni rispetto agli affitti netti è pari 0,14, mentre l'elasticità di impatto rispetto alla densità di popolazione è pari a 0,57. Questi valori rappresentano la variazione percentuale immediata dei prezzi dei terreni causata da una variazione pari all'1%, rispettivamente, degli affitti netti e della densità di popolazione.

Se consideriamo invece l'elasticità di lungo periodo, si evidenzia che una variazione dell'1% negli affitti netti causa una variazione dell'1,26% dei valori dei terreni, mentre una variazione unitaria percentuale della densità di popolazione genera una variazione percentuale dei valori dei terreni agricoli pari al 5,1%. Entrambe le variabili esercitano il 50% del loro impatto totale entro 6 anni ed il 90% entro circa 20 anni.

L'elasticità di lungo periodo dei prezzi dei terreni rispetto agli affitti netti (pari ad 1,26) è molto vicina al valore unitario che ci si aspetterebbe di ottenere in base alle ipotesi del modello adottato ed è un risultato non frequente nelle analisi empiriche, che generalmente ottengono evidenza in favore di una divergenza tra i prezzi dei terreni ed il valore attuale dei rendimenti futuri (Falk, 1991; Clark *et al.*, 1993; Engsted, 1998).

Considerazioni conclusive

L'analisi che è stata proposta in merito alle determinanti dei prezzi dei terreni agricoli in un campione di 12 Stati del Midwest degli Stati Uniti nel periodo 1971-2009 ha consentito di arricchire l'ampia letteratura in materia. Grazie, da un lato, ad un dataset più ampio rispetto a quelli generalmente utilizzati e, dall'altro, all'applicazione di tecniche di econometria spaziale che ancora non hanno ricevuto ampia applicazione in questo campo, i risultati ottenuti forniscono un'evidenza in favore delle ipotesi del modello di Campbell e Shiller (1988), secondo cui il valore di un *asset* (in questo caso il terreno agricolo) è pari al valore capitalizzato dei rendimenti attuali e futuri derivanti dal possesso di quell'*asset*.

Le stime statisticamente significative dei coefficienti relativi ai ritardi spaziali, temporali e spazio-temporali ha confermato la necessità di tenere conto di fonti di autocorrelazione spaziale e temporale.

Il modello considerato, inoltre, mette in evidenza il ruolo centrale della pressione urbana (misurata tramite la densità di popolazione) nella determinazione dei valori dei terreni agricoli negli Stati del Midwest.

Ulteriori sviluppi di questo lavoro dovranno andare in molteplici direzioni. Da un lato sarà necessario analizzare più in profondità il ruolo dei sussidi pubblici nella formazione dei prezzi dei terreni agricoli, attraverso l'utilizzo di dati maggiormente disaggregati per tipo di sussidio. Inoltre, sembra utile anche indagare la presenza di *break* strutturali che evidenzino punti di rottura nelle relazioni tra le variabili considerate, in corrispondenza di crisi economiche o finanziarie, o cambiamenti di *policy*.

Riferimenti bibliografici

- Alston J. M. (1986), An Analysis of Growth of U.S. Farmland Prices, 1963-82, *American Journal of Agricultural Economics* 68 (1), pp. 1-9
- Anselin L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Baylis K., Paulson N. D., Piras G. (2001), Spatial Approaches to Panel Data in Agricultural Economics: A Climate Change Application, *Journal of Agricultural and Applied Economics* 43 (3), pp. 325-38
- Campbell J. Y., Lo A. W., MacKinlay A. C. (1997), *The Econometrics of Financial Markets*, Princeton University Press, Princeton N.J
- Campbell J. Y., Shiller R. J. (1988), The Dividend-price Ratio and Expectations of Future Dividends and Discount Factors, *Review of Financial Studies* 1 (3), pp. 195-228
- Clark J. S., Fulton M., Scott J. T. (1993), The Inconsistency of Land Values, Land Rents, and Capitalization Formulas,

American Journal of Agricultural Economics 75 (1), pp. 147-155

- Clark J. S., Klein K. K., Thompson S. J. (1993), Are Subsidies Capitalized into Land Values? Some Time Series Evidence from Saskatchewan, *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue Canadienne D'agroeconomie* 41 (2), pp. 155-68
- Du X., Hennessy D. A., Edwards W. M. (2007), *Determinants of Iowa Cropland Cash Rental Rates: Testing Ricardian Rent Theory*, Center for Agricultural and Rural Development Iowa State University, Working Paper 07-WP 454
- Duvivier R., Gaspart F., de Frahan B. H. (2005), A Panel Data Analysis of the Determinants of Farmland Price: An Application to the Effects of the 1992 Cap Reform in Belgium, 99th Seminar of the Eaae (European Association of Agricultural Economists), Copenhagen, Denmark
- Engsted T. (1998), Do Farmland Prices Reflect Rationally Expected Future Rents?, *Applied Economics Letters* 5 (2), pp. 75-79
- Falk B. (1991), Formally Testing the Present Value Model of Farmland Prices, *American Journal of Agricultural Economics* 73 (1), pp. 1-10
- Feichtinger P., Salhofer K. (2011), *The Valuation of Agricultural Land and the Influence of Government Payments*, Centre for European Policy Studies (Ceps), Factor Markets project
- Gloy B. (2013), *Farmland Values - Will the Boom Turn Bust?*, Center for Commercial Agriculture, Purdue University
- Goodwin B. K., Mishra A. K., Ortalo-Magné F. N. (2003), What's Wrong with Our Models of Agricultural Land Values?, *American Journal of Agricultural Economics* 85 (3), pp. 744-752
- Goodwin B. K., Mishra A. K., Ortalo-Magné F. N. (2004), *Landowners' Riches: The Distribution of Agricultural Subsidies*, Working Paper, School of Business, University of Wisconsin, Madison
- Gutierrez L., Westerlund J., Erickson K. (2007), Farmland Prices, Structural Breaks and Panel Data, *European Review of Agricultural Economics* 34 (2), pp. 161-179
- Kirwan B. E. (2009), The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental Rates, *Journal of Political Economy* 117 (1), pp. 138-164
- Latruffe L., Le Mouél C. (2009), Capitalization of Government Support in Agricultural Land Prices: What Do We Know?, *Journal of Economic Surveys* 23 (4), pp. 659-691
- Lence S. H., Miller D. J. (1999), Transaction Costs and the Present Value Model of Farmland: Iowa, 1900-1994, *American Journal of Agricultural Economics* 81 (2), pp. 257-272
- Lence S. H., Mishra A. K. (2003), The Impacts of Different Farm Programs on Cash Rents, *American Journal of Agricultural Economics* 85 (3), pp. 753-61
- Nickerson C., Morehart M., Kuethe T., Backman J., Ifft J., Williams R. (2012), Trends in U.S. Farmland Values and Ownership, *Economic Information Bulletin* N. 92, U.S. Dept. of Agriculture, Economic Research Service
- Phipps T. T. (2003), Discussion of Agricultural Land Values, Government Payments, and Production, *American Journal of Agricultural Economics* 85, pp. 770-771
- Roberts M. J., Kirwan B., Hopkins J. (2003), The Incidence of Government Program Payments on Agricultural Land Rents: The Challenges of Identification, *American Journal of Agricultural Economics* 85 (3), pp. 762-769
- Salois M., Moss C., Erickson K. (2011), Farm Income, Population and Farmland Prices: a Relative Information Approach, *European Review of Agricultural Economics* 39 (2), pp. 289-307
- Tegene A., Kuchler F. (1993), A Regression Test of the Present Value Model of US Farmland Prices, *Journal of Agricultural Economics* 44 (1), pp. 135-43
- Yu J., de Jong R., Lee L. (2008), Quasi-maximum Likelihood Estimators for Spatial Dynamic Panel Data with Fixed Effects When Both n and T Are Large, *Journal of Econometrics* 146 (1), pp. 118-34

Vendita diretta in azienda e fuori azienda: un'analisi in Piemonte

Alessandro Corsi, Silvia Novelli, Giacomo Pettenati

Introduzione

La vendita diretta da parte degli agricoltori rappresenta la forma più antica di commercializzazione dei prodotti alimentari, di fatto l'unica modalità di distribuzione esistente sino all'avvento della Rivoluzione industriale ed alla sua conseguente marginalizzazione.

Una lettura più moderna di tale pratica associa al rapporto diretto tra produttore e consumatore e al concetto di filiera di prossimità, quello del valore simbolico attribuito dai consumatori ai prodotti alimentari (tipici, tradizionali, locali, ecc.). In questo quadro, la vendita diretta può essere annoverata fra le svariate modalità di distribuzione appartenenti alle cosiddette 'reti agroalimentari alternative di consumo di cibo' (*Alternative food networks*, nella dizione anglosassone). Con le sue due forme tipiche di vendita, in azienda e fuori azienda - comunemente presso aree urbane (*farmers' markets*, mercati rionali ecc.) -, la vendita diretta rappresenta ad oggi una delle realtà più diffuse in alternativa alla grande distribuzione.

Nonostante tali evidenze, e sebbene la vendita diretta sia spesso inclusa fra le attività che permettono di conferire l'attributo di 'multifunzionale' all'azienda agricola (Jongeneel *et al.*, 2009), la letteratura di carattere economico inerente le scelte dei produttori nei confronti di questo canale di distribuzione risulta essere piuttosto scarsa. Alcune ricerche hanno analizzato le determinanti della vendita diretta in aree geografiche diverse, utilizzando dati censuari aggregati per compararne il peso in termini di fatturato (Timmons and Wang, 2010) o di numero di aziende che la praticano (Lyson e Gutpill, 2004). Corsi *et al.* (2009) hanno studiato le determinanti della scelta dei canali di vendita da parte dei produttori biologici, distinguendo filiere convenzionali e alternative, queste ultime comprensive di quelle basate sulla vendita diretta. Le ragioni dell'adesione degli agricoltori a nuove forme di distribuzione, fra cui la vendita diretta fuori azienda, è oggetto anche dell'analisi di Verhaegen e Van Huylenbroeck (2001), mirata a definire un modello teorico per la comparazione dei costi e dei benefici di canali di distribuzione tradizionali e alternativi.

L'analisi della scelta degli agricoltori per il canale di vendita diretto è qui affrontata considerando come territorio di riferimento la Regione Piemonte e ponendo l'attenzione sulle relazioni che intercorrono fra i residenti urbani e le aziende agricole, sia nella forma dell'approvvigionamento in azienda da parte dei consumatori, che della distribuzione fuori azienda, operata dai produttori presso i mercati rionali e i *farmers' markets*, mediante la fornitura di gruppi di acquisto solidali, la vendita presso spacci extra aziendali ecc.

Una prima parte dell'analisi, di tipo descrittivo, è mirata a delineare la diffusione di tali pratiche per tipologia aziendale e a rappresentarne la distribuzione geografica sul territorio regionale. In secondo luogo sono stati analizzati i fattori determinanti l'opzione dei produttori per il canale di vendita diretto. Per entrambe le analisi, le due modalità - in azienda e fuori azienda - sono state studiate separatamente, ipotizzando che esse possano sottendere differenti fattori che ne influenzano la preferenza.

Metodi e fonti dei dati

La base informativa utilizzata è quella del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura (2010). L'accesso ai microdati contenuti nel data warehouse "Censimento AGile" del Csi Piemonte¹ ha permesso l'utilizzo dei dati disaggregati per singola azienda, potendo così trattare le informazioni strutturali e relative al capozazienda in maniera individuale.

Le aziende agricole attive in Piemonte sono 67.148. L'analisi si è concentrata sulle aziende familiari, includendo quindi le imprese individuali, le società semplici e di persone, complessivamente 66.459 aziende, ed eliminando dal totale le società di capitali, gli enti pubblici e le società cooperative. Similmente, allo scopo di

scartare le attività a carattere hobbistico, o destinate unicamente all'autoconsumo, sono state escluse le aziende per le quali la percentuale dei ricavi lordi proveniente dalla vendita dei prodotti aziendali fosse pari a zero. In definitiva l'analisi ha riguardato 58.304 imprese agricole a carattere commerciale e con una gestione familiare.

Si è stimata una funzione che individua le variabili che possono determinare la scelta della vendita diretta da parte degli agricoltori; più esattamente, è stato stimato un modello statistico probit che stima l'effetto delle variabili esplicative sulla variabile dicotomica vendita diretta².

La variabile dipendente (vendita diretta presente o assente) è stata derivata dai dati censuari; i prodotti considerati per l'analisi sono: cereali (incluso il riso), ortive, frutta, uva, latte, formaggi o altri prodotti lattiero caseari, vino e altri prodotti trasformati (vegetali o animali).

Anche le variabili esplicative delle scelte degli agricoltori sono state principalmente selezionate dal database censuario, ed in particolare sono state considerate:

- le caratteristiche personali del capozazienda: genere, età, anni di educazione scolastica, possesso di diploma di scuola media superiore, diploma di laurea o laurea ad indirizzo agrario, partecipazione nell'ultimo anno a corsi di formazione professionale;
- la fascia altimetrica in cui è ubicato il centro aziendale (montagna, collina, pianura);
- la struttura dell'azienda: produzione *standard* e ordinamento tecnico-economico;
- alcune caratteristiche connesse alla qualità dei prodotti: la presenza di superfici dedicate all'agricoltura biologica o a produzioni Dop e Igp;
- la pratica di altre attività aziendali potenzialmente correlate: agriturismo, attività ricreative e sociali.

A queste variabili ne è stata aggiunta una di tipo geografico, relativa alla distanza dei comuni in cui sono ubicate le aziende dagli aggregati urbani con rilevanti attività commerciali, comprensive di quelle mercatali. Tale aspetto pare di particolare di rilievo per l'opzione di vendita fuori azienda, in relazione alla disponibilità di aree mercatali appetibili dal punto di vista commerciale e facilmente raggiungibili dagli agricoltori. Le informazioni fornite dalla Regione Piemonte e dalle amministrazioni regionali limitrofe (Liguria, Valle d'Aosta e Lombardia), hanno permesso di stilare una lista di 37 poli urbani di interesse commerciale. Mediante l'utilizzo del *software Microsoft MapPoint*, ad ogni azienda è stato associato il numero di poli commerciali raggiungibili dal comune in cui viene svolta l'attività aziendale con un massimo di mezzora di guida.

Risultati

La vendita diretta in Piemonte

Uno degli aspetti che influiscono maggiormente sulla scelta della vendita diretta è certamente il tipo di prodotti in cui l'azienda è specializzata, in relazione alla loro natura di *specialties* o *commodities*, alla necessità o meno di essere trasformati, al valore aggiunto con la trasformazione, al valore simbolico ed alla preferenza accordata dai consumatori alle produzioni aziendali piuttosto che a quelle industriali per alcune categorie di prodotti ecc.

In generale in Piemonte la modalità della vendita diretta pare essere minoritaria rispetto agli altri canali di distribuzione. Premettendo che le due attività possono anche coesistere, solo il 14% delle aziende vende almeno una tipologia di prodotto in azienda e l'8% fuori azienda. Esistono però differenze in ragione dell'orientamento produttivo aziendale (Tabella 1).

La vendita in azienda è maggiormente diffusa nelle aziende non specializzate o miste (policultura, poliallevamento, miste con coltivazioni ed allevamento) ed in quelle vitivinicole. In entrambi i casi, un quarto delle imprese vende, anche o in via esclusiva, in azienda; le specializzate nelle colture permanenti, le orticole, quelle con ovini e caprini e le bovine con orientamento a latte si presentano con percentuali decisamente più basse (comprese fra il 13% e il 15%).

Tabella 1 - Percentuale di aziende che praticano la vendita diretta per Ordinemanto Tecnico-Economico (Ote)

Ote (1242/2008 (CE))	Vendita diretta (%)	
	in azienda	fuori azienda
Specializzate nei seminativi (cereali, incluso il riso, ed altri seminativi)	5,0	3,5
Specializzate in ortofloricoltura	13,2	16,1
Specializzate in viticoltura	24,3	13,6
Altre specializzate nelle colture permanenti (frutticole, olivicole, miste)	15,3	8,6
Bovine specializzate: orientamento latte	13,5	5,6
Bovine specializzate: orientamento allevamento e ingrasso; latte, allevamento e ingrasso combinati	7,5	2,7
Specializzate con ovini, caprini e altri erbivori	14,1	4,7
Specializzate in granivori	8,3	4,4
Altri tipi (policoltura, poliallevamento, miste con coltivazioni ed allevamento)	24,4	14,7
Totale	14,0	8,1

Fonte: Censimento Generale dell'Agricoltura 2010, nostre elaborazioni

Le aziende specializzate in seminativi (risicoltura inclusa) e le bovine da carne sono quelle che, come era ovvio attendersi, sfruttano in minor misura questo canale di vendita (rispettivamente 5% e poco più del 7%).

La vendita fuori azienda, in generale meno praticata di quella in azienda, vede una maggiore diffusione presso le imprese agricole specializzate in orticoltura (16%), a cui seguono quelle miste e le vitivinicole (attorno al 14%). Di nuovo le specializzate in seminativi e, in questo caso, tutte le zootecniche sono le meno attive.

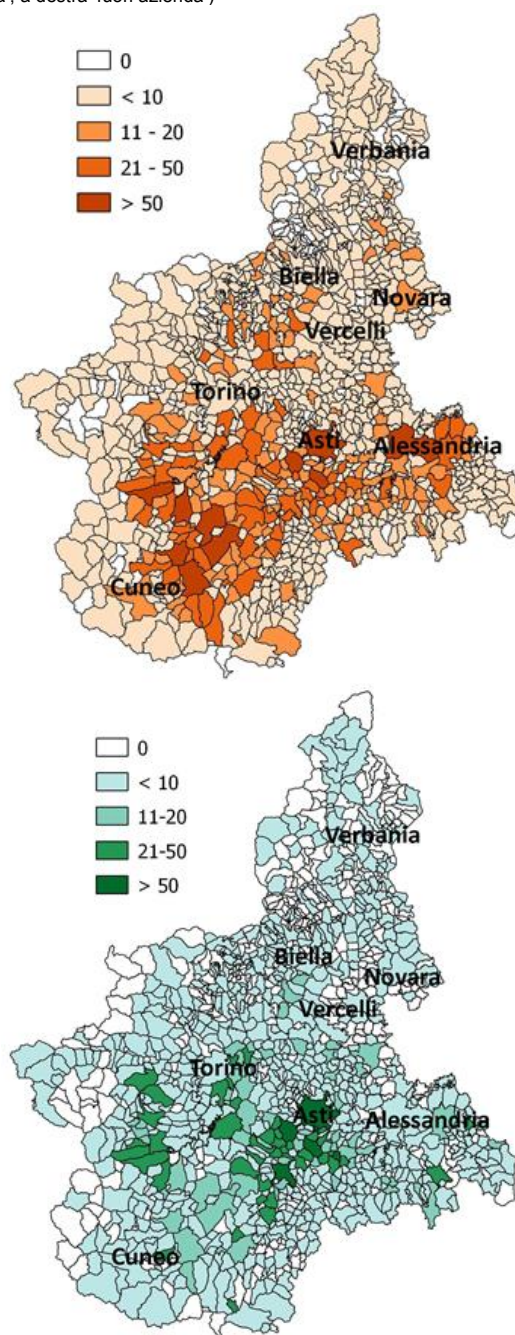
Un secondo aspetto di rilievo per la possibilità di vendere direttamente ai consumatori è quello geografico. L'ubicazione dell'attività produttiva potrebbe giocare in questo senso un ruolo importante, sia per la vendita in azienda che fuori azienda. Nel primo caso potrebbe influire in maniera determinata il bacino di popolazione, e dunque di potenziali consumatori, residente in prossimità del centro aziendale o l'ubicazione dello stesso in luoghi di passaggio o attrattivi per il turismo rurale. Nel secondo caso potrebbe essere la vicinanza di centri urbani con spiccato interesse commerciale, ad esempio per la presenza di aree mercatali, a rendere praticabile l'opzione. Accanto ad aspetti strettamente di mercato, possono però intervenire fattori diversi, come quelli di tipo culturale, che concorrono a legare gli abitanti della città ai territori rurali circostanti; ad esempio, l'importanza attribuita al patrimonio culturale, al paesaggio, al cibo locale e ai prodotti tipici e le relazioni sociali e territoriali complesse che nella contemporaneità legano città e campagna, sempre meno distinte l'una dall'altra. La stretta relazione tra la diffusione di alcune pratiche riconducibili alle reti agroalimentari alternative (come la vendita diretta) e i nuovi modelli di sviluppo rurale a scala regionale e sovra regionale, hanno portato alcuni Autori a parlare, riguardo al rapporto tra cibo e territorio, di 'geografie alternative' (*alternative food geographies*) (Murdoch *et al.* 2000) o 'nuove geografie del cibo' (*new food geographies*) (Gatrell *et al.* 2011). Pare dunque di interesse provare a dare una rappresentazione e una breve descrizione del fenomeno in termini di distribuzione geografica.

La restituzione cartografica a livello comunale del numero di aziende che praticano la vendita diretta evidenzia alcune aree di particolare concentrazione (Figura 1). Sia per la modalità in azienda che fuori azienda si distinguono i comuni collinari che circondano la città di Torino e una fascia di comuni situati fra le province di Alessandria, Asti e Cuneo, corrispondenti ai territori delle Langhe e del Monferrato. Nel primo caso l'influsso del polo urbano torinese e della sua area metropolitana pare evidente, sia in termini di mercati cittadini accessibili agli agricoltori che di bacino di popolazione in grado di raggiungere in breve tempo le aziende periurbane. Nel caso dei territori collinari vitivinicoli da poco divenuti patrimonio dell'umanità Unesco, la spiccata attrattività turistica e il forte legame dei residenti con il territorio e la sua agricoltura paiono aver consolidato un'intensa relazione fra agricoltori e consumatori, che si manifesta sia con l'acquisto in cascina che presso i mercati locali. Accanto a questi due poli, si nota una diffusa attività di vendita in azienda nella pianura cuneese (distretto della frutta) e nel Canavese; l'attività fuori azienda pare

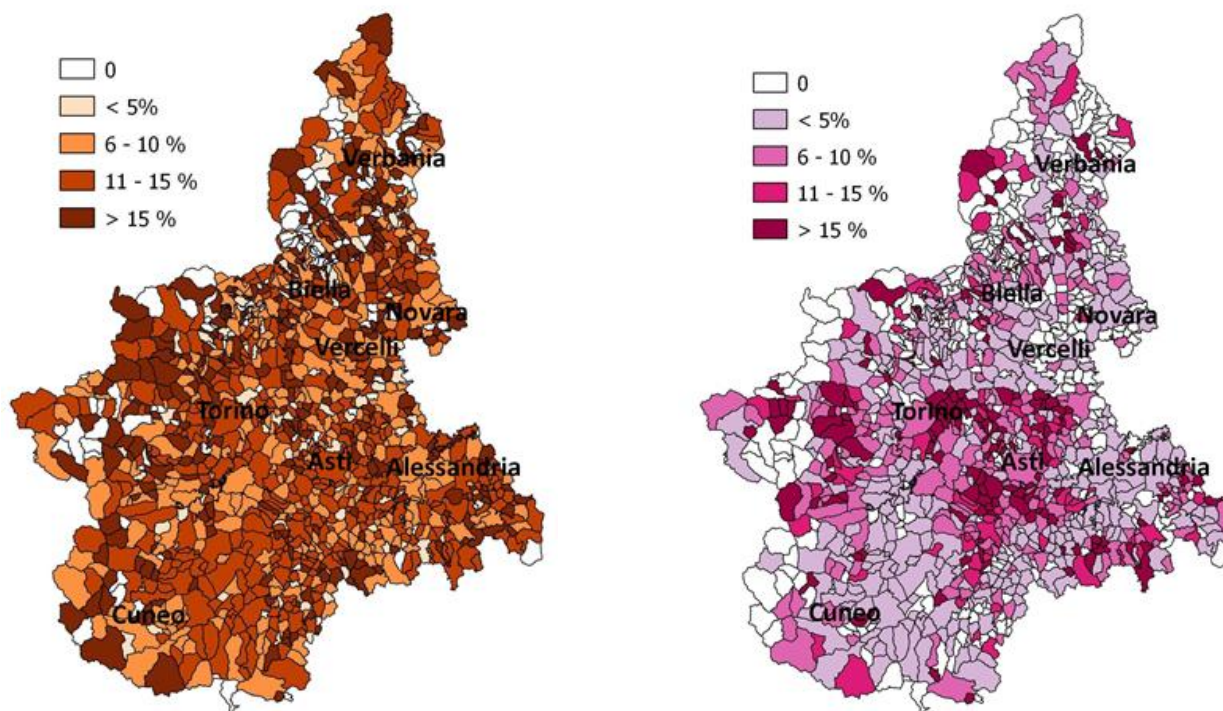
essere favorita anche per gli agricoltori di bassa valle in provincia di Torino, anch'essi avvantaggiati dalla vicinanza con il polo commerciale metropolitano.

La rappresentazione della percentuale di aziende che praticano vendita diretta sul totale restituisce un quadro meno chiaro (Figura 2). La quota di agricoltori che vendono in azienda sembra essere omogeneamente distribuita nei comuni piemontesi, con maggiori addensamenti in alcuni comuni montani (sia alpini che appenninici) e in alcune zone collinari, probabilmente a causa del minor numero di aziende agricole attive in queste aree. La situazione è simile per la vendita fuori azienda, anche se, in questo caso, si conferma la maggior frequenza del canale diretto nella collina periurbana torinese ed in quella vitivinicola di Langhe e Monferrato.

In definitiva, la rappresentazione cartografica della vendita diretta – seppur dia delle indicazioni – non pare essere del tutto esaustiva nel descrivere il fenomeno. Accanto all'influenza esercitata dal polo urbano torinese e da aree convoglianti una forte cultura del territorio e del paesaggio rurale, entrano probabilmente in gioco altri fattori ad influenzare le scelte degli agricoltori. Da qui la necessità di approfondire l'analisi mediante l'utilizzo di un modello quantitativo che consideri un più complesso set di determinanti della scelta.

Figura 1 - Numero di aziende che praticano la vendita diretta per comune (a sinistra 'in azienda', a destra 'fuori azienda')

Fonte: Censimento Generale dell'Agricoltura 2010, nostre elaborazioni

Figura 2 - Percentuale di aziende che praticano la vendita diretta sul totale per comune (a sinistra 'in azienda', a destra 'fuori azienda')

Fonte: Censimento Generale dell'Agricoltura 2010, nostre elaborazioni

Le determinanti della scelta

Il modello *probit*, applicato separatamente per la vendita in azienda e fuori azienda, restituisce la significatività delle determinanti ed il loro effetto sulla probabilità di intraprendere la vendita diretta.

In tabella 2 sono riportati i parametri stimati per le due modalità di vendita, nonché l'effetto marginale delle determinanti, indicante la direzione e l'entità della variazione della probabilità di scegliere la modalità diretta in seguito alla variazione di un'unità nel valore delle variabili esplicative.

Tabella 2 - Parametri dei determinanti delle scelte stimati con il modello *probit*

	In azienda			Fuori azienda		
	Coefficiente	Errore standard	Effetto marginale	Coefficiente	Errore standard	Effetto marginale
Costante	-1,121***	0,055		-1,293***	0,063	
Età del conduttore (anni)	-0,004***	0,001	-0,0011	-0,007***	0,001	-0,0010
Genere del conduttore (1=M)	0,049***	0,016	0,0079	0,041**	0,018	0,0045
Educazione scolastica (anni)	0,018***	0,002	0,0017	0,009***	0,003	0,0003
Studi indirizzo agrario (0,1)	0,207***	0,031	0,0487	0,081**	0,034	0,0138
Corsi professionali (0,1)	0,224***	0,025	0,0512	0,214***	0,028	0,0316
Collina (0,1)	0,445***	0,021	0,0705	0,433***	0,024	0,0444
Montagna (0,1)	0,631***	0,028	0,1221	0,301***	0,034	0,0331
Produzione standard (0.000 €)	0,001*	0,000	0,0002	0,000***	0,000	0,0002
Agriturismo (0,1)	0,883***	0,042	0,2519	0,301***	0,049	0,0488
Attività ricreative e culturali (0,1)	0,453***	0,110	0,1067	0,226*	0,127	0,0322
Agricoltura biologica (0,1)	0,248***	0,033	0,0690	0,344***	0,038	0,0595
DOP-IGP (0,1)	-0,154***	0,037	-0,0168	-0,283***	0,047	-0,0227
Seminativi (0,1)	-0,786***	0,024	-0,1099	-0,644***	0,027	-0,0582
Orticoltura (0,1)	-0,441***	0,044	-0,0515	-0,013	0,043	0,0041
Viticultura (0,1)	-0,052***	0,022	-0,0054	-0,098***	0,025	-0,0082
Altre colture permanenti (0,1)	-0,338***	0,024	-0,0470	-0,298***	0,027	-0,0266
Bovini latte (0,1)	-0,357***	0,040	-0,0491	-0,435***	0,049	-0,0345
Bovini carne (0,1)	-0,714***	0,032	-0,0817	-0,846***	0,041	-0,0542
Ovini e caprini (0,1)	-0,558***	0,040	-0,0841	-0,637***	0,052	-0,0516
Granivori (0,1)	-0,576***	0,071	-0,0696	-0,624***	0,086	-0,0429
# Poli commerciali a mezzora di distanza (numero)	0,008*	0,004	0,0018	0,050***	0,004	0,0058
Log-likelihood	-20957,2			-14962,02		
Chi-squared (d.f.)	5403,479 (21)			2853,966 (21)		
n. osservazioni	58.304			58.304		

Fonte: Censimento Generale dell'Agricoltura 2010, nostre elaborazioni

La lettura dei dati, a partire da quelli relativi alla vendita in azienda, mostra come le caratteristiche personali del conduttore influiscano in maniera significativa sulla probabilità di scegliere questo canale. Il genere, ad esempio, sembra favorire i conduttori maschi, che hanno una probabilità dello 0,8% superiore a quella delle femmine di vendere in azienda. Anche l'effetto dell'età è significativo, sebbene molto contenuto: i giovani sono più propensi a questa modalità, anche se ogni anno aggiuntivo diminuisce le probabilità solamente dello 0,1%. Ogni anno di scolarizzazione aggiuntivo incrementa la probabilità dello 0,2%, ma sono la tipologia di studi e l'aggiornamento professionale che sembrano risultare maggiormente influenti. L'aver frequentato un corso di studio ad indirizzo agrario (universitario o di scuola media superiore) incrementa infatti la probabilità del 5%; lo stesso effetto lo induce il fatto di aver seguito corsi di aggiornamento in tempi recenti.

Si conferma poi l'importanza del fattore geografico: rispetto alla pianura, la probabilità di vendere in azienda è superiore del 7% in collina e del 12,2% in montagna. La scelta può qui essere favorita dalla tipicità o dalla connotazione di *specialties* dei prodotti di queste aree, dalla loro tipologia (ad esempio il vino in collina), dalla collocazione delle aziende in aree turistiche ecc.

Un'ipotesi spesso avanzata è che le piccole aziende siano maggiormente interessate alla vendita diretta. I risultati della stima confermano questa ipotesi, ma solo parzialmente: infatti la dimensione aziendale, misurata in termini di produzione *standard*, sebbene significativa dal punto di vista statistico non pare essere rilevante dal punto di vista economico: un aumento della produzione *standard* di 10.000 euro fa aumentare la probabilità di vendere in azienda di soli 0,02 punti percentuali. Al contrario, pesano in maniera sensibile le scelte gestionali degli imprenditori agricoli ed in particolare quelle relative alla diversificazione aziendale. Se l'azienda svolge anche attività agrituristica o fornisce servizi ricreativi e culturali, la probabilità aumenta rispettivamente del 25% e dell'11%. Questo risultato non stupisce, se si pensa all'opportunità per gli agricoltori di far conoscere i propri prodotti agli ospiti dell'agriturismo o ai fruitori delle attività in azienda.

Ugualmente atteso è l'effetto positivo (+7% di probabilità) determinato dalla presenza di coltivazioni biologiche, per l'attrattività esercitata sui consumatori dai prodotti bio, in termini di qualità percepita e di valore simbolico ad essi associato. Coerentemente con l'analisi descrittiva, gli ordinamenti produttivi specializzati mostrano una minore probabilità di vendere direttamente rispetto agli orientamenti misti, presi come riferimento. La differenza è compresa fra il -11% dei seminativi e il -0,5% della viticoltura; anche le orticole specializzate, da cui ci si sarebbe attesi una maggiore propensione alla vendita diretta in azienda, presentano una probabilità inferiore di 5 punti percentuali rispetto agli ordinamenti misti.

Il numero di poli commerciali (urbani) raggiungibili con mezzora di guida, primariamente indicatore della presenza di luoghi di offerta per la vendita fuori azienda, può essere anche letto come opportunità in termini di domanda potenziale di acquisto in azienda; la distanza dal luogo di vendita incide infatti sui costi sostenuti dai residenti urbani per approvvigionarsi in azienda. Tuttavia, sebbene sia statisticamente significativo, l'effetto di tale variabile è debole: per ogni polo commerciale di prossimità aggiuntivo la probabilità di vendere in azienda aumenta solo dello 0,2%.

Per quanto riguarda la vendita fuori azienda, l'effetto delle variabili selezionate risulta in larga parte simile a quello stimato per la vendita in azienda, sebbene si evidenzino alcune differenze.

Le caratteristiche personali del conduttore producono effetti nella stessa direzione di quelli relativi alla vendita in azienda, ma di entità minore. Lo stesso vale per l'ubicazione montana e collinare e per la presenza di attività diversificate, aventi entrambi un effetto positivo, ma più contenuto, sulla probabilità di vendere fuori azienda. Rispetto al caso precedente, la significativa connessione fra attività agrituristiche e ricreative - svolte in azienda - e la vendita fuori azienda pare però meno immediata. Tale compresenza potrebbe essere il prodotto della spiccata propensione dell'imprenditore ad innovare o della sua attitudine a svolgere attività che, in generale, prevedono un contatto con il pubblico; inoltre, la reputazione acquisita con l'attività in azienda potrebbe influire sulla decisione di vendere fuori azienda, e viceversa.

Rispetto a quelli misti, gli ordinamenti produttivi specializzati hanno un effetto significativo e negativo sull'opzione per la vendita fuori azienda (diminuendone la probabilità), con l'eccezione delle aziende orticole che non si differenziano significativamente da quelle miste. Probabilmente la stagionalità delle produzioni orticole (che permette l'approvvigionamento di prodotti diversi durante tutto l'anno), associata alla possibilità di concentrare l'offerta nei mercati, tipica della modalità fuori azienda, è in grado di rispondere alla domanda continua e diversificata dei consumatori.

Infine, il numero di poli urbani con aree mercatali raggiungibili dagli agricoltori in breve tempo, e dunque con costi di trasporto contenuti, ha - come atteso - un effetto significativo e positivo sulla probabilità di vendere fuori azienda. Anche in questo caso però, l'entità dell'effetto è piuttosto debole; per ogni polo commerciale aggiuntivo a mezzora di guida dalle aziende, l'incremento della probabilità è appena dello 0,6%. Sembra quindi che il costo di trasporto, sebbene rilevante, non sia un elemento in grado di influenzare in maniera sensibile la preferenza per questo tipo di vendita.

Considerazioni conclusive

L'analisi delle determinanti che influiscono sulla scelta degli agricoltori per la vendita diretta, mostra una generale convergenza verso alcune variabili, che nelle due modalità - in azienda e fuori azienda - si differenziano unicamente per la forza dell'effetto prodotto, più contenuto nel caso del fuori azienda.

Le principali determinanti della vendita diretta sono la connessione con altre attività di diversificazione (agriturismo e fornitura di servizi ricreativi e culturali) e l'ubicazione dell'impresa, con riferimento alla sua connotazione montana o collinare. Accanto a queste, appaiono rilevanti le capacità imprenditoriali - formate con studi specifici e l'aggiornamento professionale -, e le scelte tecniche ed economiche circa la tipologia di produzioni, come ad esempio l'opzione per il biologico e gli ordinamenti misti. La variabile geografica relativa al numero di poli commerciali di prossimità, sebbene significativa, pare avere un effetto molto debole sia sulla vendita in azienda che su quella fuori azienda. Tale aspetto, specificamente connesso con i costi di trasporto a carico degli agricoltori, apre alcuni interrogativi e merita ulteriori approfondimenti. A questo fine, il set di variabili esplicative è in fase di aggiornamento con l'integrazione del dato relativo al bacino di popolazione che può raggiungere ciascuna azienda con 45 minuti di guida, di specifico interesse per la componente di costo a carico dei consumatori.

Note

¹ Si ringrazia la Regione Piemonte per l'accesso all'area riservata del "Censimento AGile" e Lorena Cora del Csi Piemonte per la disponibilità dimostrata e l'assistenza fornita nell'utilizzo dei dati.

² Per un'illustrazione più dettagliata della metodologia e dei dati utilizzati si rimanda a Corsi *et al.* (2014).

Riferimenti bibliografici

- Corsi A., Novelli S., Pettenati G. (2014), *Alternative Food Networks in Piedmont: determinants of on-farm and off-farm direct sales by farmers*, paper presentato al 3rd Aieaa Congress, 25-27 Giugno 2014, Alghero, Italia, <http://purl.umn.edu/173035>
- Corsi A., Borsotto P., Borri I., Strøm S. (2009), *Diversification of the marketing chains among organic producers*, paper presentato alla 27th laae, 16-22 Agosto 2009, Beijing, China, [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/51422/2/Diversification IAAE.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/51422/2/Diversification%20IAAE.pdf)
- Fafchamps M., Vargas Hill R. (2005), Selling at the Farmgate or Travelling to market. *American Journal of Agricultural Economics* 87: 717-734
- Fletcher S.M., Terza J.V. (1986), Analyzing Farmers' selection of Available Marketing Alternatives Using the Multivariate probit Model. *Canadian Journal of Agricultural economics* 34: 243-252

- Fu T., Epperson J.E., Terza J.V., Fletcher S.M. (1988), Producer Attitudes Toward Peanut Market Alternatives: An Application of Multivariate Probit Joint Estimation. *American Journal of Agricultural Economics* 70: 910-918
- Gatrell J., Reid N., Ross P. (2011), Local Food Systems, Deserts, and Maps: the Spatial Dynamics and Policy Implications of Food Geography. *Applied Geography*, 1-2
- Goetz S.J. (1992), A Selectivity Model of Household Food Marketing Behavior in Sub-Saharan Africa, *American Journal of Agricultural Economics* 74: 444-452
- Jongeneel R.A., Polman N.B.P., Slangen L.H.G. (2008), Why are Dutch farmers going multifunctional? *Land Use Policy* 25(1): 81-94
- Key N., Sadoulet E., de Janvry A. (2000), Transaction Costs and agricultural Household Supply Response. *American Journal of Agricultural Economics* 82: 245-259
- Lyson and Gutpill (2004), Commodity Agriculture, Civic Agriculture and the Future of U.S. Farming. *Rural Sociology* 69(3): 370-385
- McLeay F., Zwart T. (1998), Factors Affecting Choice of Cash Sales Versus Forward Marketing Contracts. *Agribusiness* 14: 299-309
- Marsden T., Banks J., Bristow G. (2000), Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia Ruralis* 4: 424-38
- Murdoch J., Marsden T., Banks J. (2000), Quality, Nature, and Embeddedness: Some Theoretical Considerations in the Context of the Food Sector. *Economic Geography* 76: 107-125
- Sonnino R., Marsden T. (2006), Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography* 6: 181-199
- Timmons D., Wang Q. (2010), Direct Food Sales in the United States: Evidence from State and County-Level Data. *Journal of Sustainable Agriculture* 34(2): 229-240
- Verhaegen I., Van Huylenbroeck G. (2001), Costs and benefits for farmers participating in innovative marketing channels for quality food products. *Journal of Rural Studies* 17: 443-456
- Winter M. (2003), Embeddedness, the new food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies* 19: 23-32
- Whatmore S., Stassart P., Renting H. (2003), What's alternative about alternative food networks? *Environment and Planning* 35: 389-391

Siti di riferimento

- Sistemapiemonte, Censimento Agile: www.sistemapiemonte.it/agricoltura/6censimento/
- Regione Piemonte: www.regione.piemonte.it/

La disponibilità dei consumatori a pagare per la salubrità del cibo: il caso delle micotossine nel latte

Paolo Sckokai, Mario Veneziani, Daniele Moro, Elena Castellari


La salubrità alimentare ed il suo valore economico

Negli ultimi anni, le istituzioni pubbliche si sono fortemente impegnate a mantenere e a promuovere la salubrità degli alimenti attraverso la loro attività normativa, anche a fronte dei ripetuti scandali alimentari che hanno interessato molti paesi. L'Unione Europea (UE), ha istituito l'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare (Efsa) per assicurare un elevato livello di protezione del consumatore nonché per ripristinare e mantenere la fiducia nel sistema comunitario di produzione e/o distribuzione del cibo (Efsa, 2014). Inoltre, la Politica Agricola Comunitaria (Pac) dell'UE attribuisce alla salubrità alimentare il valore di "bene pubblico" prodotto da un'agricoltura multifunzionale e prospetta che il supporto futuro all'agricoltura potrebbe essere fortemente condizionato al rispetto di norme orientate in tal senso. Una tale politica di supporto all'agricoltura potrebbe essere fortemente apprezzata dai contribuenti europei: infatti, una recente indagine di opinione dei cittadini europei ha constatato che il 59% di essi ritiene che la Pac debba contribuire a fornire cibo salubre e di alta qualità (Eurobarometro, 2010). Data l'importanza che i consumatori attribuiscono alla salubrità alimentare, le aziende agro-alimentari private potrebbero adottare pratiche volontarie che mirino a garantire e preservare questo attributo. In questo contesto, una migliore comprensione della percezione e del valore del rischio sperimentato dai consumatori potrebbe aiutare sia le aziende private che le istituzioni pubbliche ad intraprendere iniziative orientate al miglioramento della salubrità del cibo.

Uno degli strumenti essenziali per il perseguimento della salubrità alimentare nell'UE è, dal 1979, il Sistema di Allerta Rapida per il Cibo ed i Mangimi (*Rapid Alert System for Food and Feed* Rasff) che consta di una piattaforma per lo scambio di informazioni circa le misure intraprese per contrastare i pericoli per la salute che si possono manifestare nei prodotti destinati all'alimentazione umana ed animale (Rasff, 2013). Il rapporto annuale del Rasff fornisce numerosi dati circa le notifiche, da parte degli Stati Membri dell'UE, di casi di potenziali pericoli per la salute dovuti alla commercializzazione di alimenti. Le micotossine costituiscono la seconda più importante causa di pericolo con il 15% circa delle notifiche pubblicate nel 2012 (525 su 3516, mentre i micro-organismi patogeni totalizzavano circa il 17% delle notifiche (Rasff, 2012)). Il 39% delle notifiche dovute a micotossine riguardava noci, prodotti derivati e semi; il 6% si riferiva a cereali o prodotti da forno e circa il 15% a prodotti per l'alimentazione animale. Il numero di notifiche relative alla contaminazione da micotossine è fortemente diminuito (-16,8%), nel periodo 2011-2012, poiché quelle relative alle aflatossine (AF) sono calate del 17,3%. Tuttavia, nel 2012 si sono registrati cinque casi di alte concentrazioni di AF M1 nel latte dovute al trasferimento della AF B1 sviluppatasi nel mais europeo utilizzato nella razione alimentare delle vacche da latte. Lo sviluppo delle AF nel mais è stato collegato alla forte siccità che ha condizionato la germinazione e maturazione della coltura nel Sud-Est Europa.

Storicamente, le AF sono state considerate un problema significativo nella fase di conservazione e trasformazione della materia prima agricola (Battilani et al., 2012); studi recenti hanno evidenziato come "... le Buone Pratiche Agricole (Bpa) costituiscano la prima misura per prevenire la contaminazione dei prodotti alimentari da parte di tossine vegetali e micotossine ..." (Speijers et al., 2010:4)¹. Inoltre, la consapevolezza del ruolo importante delle Buone Pratiche (BP) nella prevenzione/riduzione della contaminazione da AF si è estesa ad altre fasi della filiera del mais, e/o delle razioni alimentari animali che ne derivano, favorendo l'implementazione di Buone Pratiche Manifatturiere (Bpm) (Speijers et al., 2010). Di conseguenza, le aziende che

Per rimanere sempre aggiornati sulle novità, gli eventi e le tendenze

clicca "mi piace" alla nostra pagina FACEBOOK
 Agrireregionieuropa 

oppure

seguici su TWITTER
 @agrireregionieu 

impiegano BP (i.e., Bpa e/o Bpm) volte alla riduzione/prevenzione della contaminazione da micotossine sono particolarmente interessate a segnalare ai propri clienti questa caratteristica distintiva. Infatti, i prodotti "più salubri" che ne derivano possono essere commercializzati a prezzi più alti (Khlanguis et al., 2010) di quelli "tradizionali", in quanto il consumatore sarà disposto a pagare per ridurre il rischio di una possibile contaminazione degli alimenti. Il premio di prezzo che il consumatore è disposto a pagare fornisce una misura (indiretta) del rischio percepito per la salute. Poiché la produzione di cibi "più salubri" è più costosa, l'industria agro-alimentare è interessata ad una valutazione dell'apprezzamento e della disponibilità a pagare (*willingness to pay*, Wtp) dei consumatori per prodotti con queste caratteristiche distintive. La miglior metodologia empirica per rivelare le preferenze dei consumatori per prodotti definiti sulla base di un insieme di caratteristiche (Enneking, 2004) è effettuare un esperimento di scelta (*stated choice experiment*, Sce) (Quagrainie et al., 1998). Infatti, la valutazione simultanea di più attributi di prodotto, tipica di un Sce, produce misure di *welfare*, tra le quali si può includere anche la Wtp, che possono essere determinate in modo molto preciso (Adamowicz et al., 1998). Studi empirici sulla valutazione delle preferenze del consumatore per cibi salubri includono quelli condotti da Enneking (2004), Aizaki e Sato (2007), Tonsor (2011) e Mørkbak et al. (2012). In particolare, Wang et al. (2008) e Wolf et al. (2011) si focalizzano sul latte.

Di seguito, si sintetizzano i risultati di un esperimento atto a determinare la percezione e la valutazione economica, da parte dei consumatori, dei rischi da micotossine nel cibo stimando, attraverso uno Sce, la Wtp di un campione di consumatori italiani per una "ipotetica" bottiglia di latte ottenuto da vacche nutrite anche con mais certificato per il rispetto delle Bpa e Bpm lungo la filiera, quindi con un minor rischio di contaminazione da micotossine (Sckokai et al., 2014).

Micotossine e Bpa/Bpm

Le micotossine sono metaboliti naturali secondari prodotti da funghi che si sviluppano ad alte temperature nella fase di conservazione di un prodotto agricolo/alimento, o che si diffondono in presenza di abbondante acqua e di alti livelli di umidità, per lo più nella fase vegetativa (e.g., Speijers et al., 2010). Benché i funghi siano principalmente patogeni delle piante, l'ingestione delle loro tossine può portare a malattie acute e croniche negli animali e nell'uomo (Speijers et al., 2010). Micotossine quali le AF e l'ocratossina A sono considerate carcinogeniche (Williams et al., 2004) e sono state riconosciute "... il più grande pericolo cronico per la salute dovuto al cibo ..." (Speijers et al., 2010:6). Le micotossine sono particolarmente pericolose per la salute umana in quanto non possono essere eliminate attraverso la digestione (animale) o i trattamenti termici impiegati durante la preparazione/conservazione delle pietanze. Pertanto, serie preoccupazioni per la salute umana derivano dalla presenza di AF nel mais, componente principale dell'alimentazione animale e delle vacche da latte in particolare, che possono contaminare prodotti di largo consumo quali latte ed altri derivati caseari.

La ricerca agronomica e tecnologica orientata alla riduzione del contenuto di AF nel mais suggerisce la prevenzione o il contenimento dei danni alle colture dovuti ad alta temperatura, stress idrico e diffusione di insetti per limitare l'infezione iniziale dovuta ai funghi (Battilani et al., 2012). Pertanto, l'aratura e l'adeguata fertilizzazione del terreno, la rotazione delle colture e la scelta degli ibridi, la data e la tecnica di messa a dimora e raccolta, la limitata densità culturale e un'irrigazione adeguata sono Bpa che hanno dato risultati positivi (Battilani et al., 2012 e la bibliografia specifica ivi indicata). Tra le Bpm, la riduzione del periodo di tempo che intercorre tra raccolta ed essiccazione, la pulizia dei macchinari e delle aree di deposito, la separazione del prodotto secondo il livello di umidità ed il contenuto di proteine, la fumigazione con fosfine o altri oli essenziali per controllare la diffusione di infezioni da pesti o muffe, nonché l'utilizzo di appropriati sistemi di filtraggio ai mulini sembrano in grado di impedire efficacemente lo sviluppo e la diffusione delle micotossine nei prodotti trasformati (Eeckhout et al., 2013).

L'esperimento di scelta dichiarata

Lo Sce per valutare la percezione, da parte dei consumatori, del rischio associato alle micotossine nel latte è stato condotto nel Luglio 2009 su un campione rappresentativo di 973 consumatori italiani utilizzando un questionario *on-line* distribuito da *Lightspeed Research Ltd*. Il campione intervistato includeva un numero leggermente superiore di donne, rispetto agli uomini (55,5%); era costituito in prevalenza da individui tra i 35 ed i 44 anni di età (21,8%) mentre i giovanissimi erano la minoranza (18-24 anni, 8,9%). La maggioranza delle risposte sono state raccolte da consumatori residenti nel Sud Italia (35,9%), sposati (72,5%), impiegati (52,4%) o pensionati (23,6%), dal reddito medio-basso (37,4%) ma dall'elevato livello culturale (57,5%). Prevalentemente, gli intervistati acquistavano (51,7%) e consumavano (40%) latte più di una volta la settimana mentre, solo raramente (18,8%), il consumo era giornaliero. L'introduzione al questionario descriveva le micotossine, i loro potenziali effetti sulla salute umana ed il ruolo di alcune BP nel ridurre il rischio di contaminazione del latte. La prima sezione del questionario ha raccolto informazioni sulle abitudini di acquisto dei consumatori quali frequenza di acquisto degli alimenti e del latte in particolare, tipo di latte preferito e atteggiamento verso l'etichettatura per le micotossine. Nella seconda sezione del questionario i consumatori hanno scelto fra tre bottiglie di latte da un litro che differivano per trattamento termico subito, tenore in grassi e prezzo. L'attributo livello delle micotossine, ha misurato il minor rischio di contaminazione da micotossine dovuto all'uso di mais ottenuto da BP nell'alimentazione delle vacche da latte, rispetto al più alto rischio associato all'utilizzo di mais coltivato secondo pratiche convenzionali (PC) per l'alimentazione animale. La tabella 1 sintetizza tutti gli attributi, ed i rispettivi livelli, usati nel disegno sperimentale per generare gli insiemi di scelta. La terza sezione del questionario ha raccolto le caratteristiche socio-demografiche del partecipante all'indagine: età, luogo di residenza, genere, stato civile, livello di istruzione, condizione e posizione lavorativa, numero di membri e reddito del nucleo familiare.

Tabella 1 - Attributi del latte e loro livelli nell'esperimento di SC

Attributi	Livelli
Trattamento Termico	Uht – Fresco Pastorizzato – Fresco Alta Qualità (AQ)
Tenore in Grassi	Intero – Parzialmente scremato – Scremato
Livello delle Micotossine	Pratiche Convenzionali (PC) (Maggior rischio) – Buone Pratiche (BP) (Minor Rischio)
Prezzo (€/litro)	1,05 – 1,15 – 1,25 – 1,35 – 1,45 – 1,53 – 1,55 – 1,58 – 1,63 – 1,68 – 1,73 – 1,78 – 1,83 – 1,88

Note: in corsivo, i livelli degli attributi dell'alternativa "status quo".
Fonte: propria elaborazione

Il disegno sperimentale fattoriale completo, dati gli attributi ed i livelli in tabella 1, comporta 252 trattamenti diversi. Per ridurre la dimensione dell'esperimento, un disegno sperimentale *D-optimal* ne ha selezionati 13, costruiti considerando solamente gli effetti lineari ed individuali degli attributi. Ogni partecipante ha compiuto tre scelte, a partire dai tre insiemi di scelta che gli sono stati proposti. Ognuno dei tre insiemi di scelta era composto da tre alternative: la prima era sempre quella dello "status-quo" (i.e., latte fresco AQ; intero; PC; 1,58 €/l) mentre le restanti due erano selezionate casualmente, senza re-immissione, tra le 13 possibili alternative. L'alternativa di "status-quo" è sempre inclusa per aiutare a scalare i livelli di utilità tra i vari set di scelta ed è stata costruita sulla base dei dati di consumo per determinare le scelte in funzione del prodotto che la distribuzione commerciale assoggettava a pratiche promozionali nel momento in cui si è svolto l'esperimento (i.e., fresco AQ).

La modellizzazione delle scelte effettuate dai consumatori durante lo Sce si fonda sulla teoria del consumatore sviluppata da Lancaster (1966) e sulla teoria dell'utilità stocastica (*random utility theory*). McFadden (1974) ha sviluppato la metodologia econometrica per trattare i modelli a scelta discreta (*discrete choice models*) che ne derivano. La stima dei parametri della specificazione preferita consente di quantificare la Wtp individuale, per ognuno degli attributi, "standardizzando" i valori dei parametri d'interesse per quello relativo al prezzo, tenendo conto della

eterogeneità delle preferenze che è spesso un elemento statisticamente rilevante (Greene *et al.*, 2005). Inoltre, la Wtp può essere calcolata per gruppi di consumatori, segmenti di mercato ovvero per tutti gli intervistati.

Risultati

Contrariamente ad altri studi (Moro *et al.*, 2014), le variabili esplicative del modello econometrico includono sia caratteristiche del prodotto sia caratteristiche socio-demografiche del partecipante all'esperimento. Tra queste ultime, le sole incluse nella specificazione finale del modello di scelta discreta sono sesso, età (considerata una variabile continua) e la frequenza di consumo del latte. Le stime del modello di scelta discreta che conduce alla determinazione della Wtp suggeriscono, tra l'altro, che i consumatori sono particolarmente sensibili a variazioni del prezzo di una bottiglia di latte e che una sua diminuzione aumenta la probabilità d'acquisto. Tutti gli attributi di prodotto considerati in questo esperimento contribuiscono a spiegare anche la forte eterogeneità, sia tra i partecipanti all'indagine che intorno ai livelli medi di probabilità, determinando un ottimo adattamento del modello di scelta discreta ai dati.

Sulla base delle stime di quest'ultimo, il valore medio della Wtp per un ridotto rischio di contaminazione è quantificato in 0,44 €/l, che corrisponde ad un premio del 28,8% rispetto al prezzo medio del latte impiegato nell'esperimento (1,53 €/l). Questo premio è in linea con quello che Wolf *et al.* (2011) determinano, utilizzando le medesime metodologie empiriche, per un mezzo gallone (circa due litri) di latte statunitense caratterizzato da un generico attributo di maggior salubrità alimentare ed è pari a quasi sei volte quello medio stimato, utilizzando altre tecniche, da Wang *et al.* (2008) per un latte certificato Haccp venduto in Cina. Per quanto concerne la valutazione della salubrità alimentare dovuta all'implementazione delle Bpa/Bpm, l'evidenza empirica conferma l'esistenza di un premio di prezzo che è circa tre volte quello che caratterizza l'acquisto dei pomodori prodotti seguendo le medesime pratiche agronomiche (Aizaki e Sato, 2007).

La tabella 2 riporta le Wtp calcolate per gruppi di individui con diverse caratteristiche socio-demografiche mentre la discussione si concentra su quelle relative alla frequenza di acquisto/consumo ed alla capacità economico-reddituale dei partecipanti all'indagine. È interessante notare che, benché il sesso e la frequenza di consumo del latte contribuiscano a modellare le scelte del consumatore, queste caratteristiche non danno origine a valori medi della Wtp che sono molto differenti dal valore medio stimato per tutto il campione.

Tabella 2 - Wtp media per l'attributo minor rischio di contaminazione da micotossine, tra i gruppi (€/l)

Sesso	
Femminile	0,42
Maschile	0,44
Età	
18 – 24	0,46
25 – 34	0,42
35 – 44	0,40
45 – 54	0,52
55 – 64	0,44
Più di 65	0,38
Area geografica di residenza	
Nord – Ovest	0,42
Nord – Est	0,44
Centro	0,46
Sud	0,42
Stato civile	
Sposato	0,44
Non sposato	0,44
Condizione lavorativa	
Casalingo/a	0,40
In cerca di un nuovo impiego	0,48
In cerca di primo impiego	0,28
Impiegato/a	0,46
Pensionato/a	0,36
Studente	0,50

Titolo di studio	
Nessuno/Licenza elementare	0,36
Licenza media	0,40
Licenza Superiore	0,42
Laurea	0,48
Reddito	
Fino a 10.000€	0,34
10.001€ – 20.000€	0,46
20.001€ – 40.000€	0,44
40.001€ – 70.000€	0,52
Più di 70.001€	0,48
Preferisco non rivelarlo	0,34
Numero di componenti il nucleo familiare	
2	0,44
3	0,42
4	0,44
Più di 4	0,46
Frequenza di acquisto	
Una volta ogni 15 giorni	0,52
Una volta a settimana	0,38
Più di una volta a settimana	0,44
Ogni giorno	0,42
Frequenza di consumo di latte	
Una volta al mese	0,40
Una volta ogni 15 giorni	0,46
Una volta a settimana	0,44
Più di una volta a settimana	0,44
Ogni giorno	0,42

Fonte: propria elaborazione

Segmentando il mercato potenziale secondo la condizione lavorativa degli individui, i consumatori che stanno cercando il loro primo impiego o sono pensionati hanno una Wtp particolarmente bassa (0,28 e 0,36 €/l, rispettivamente) mentre gli studenti hanno la più alta Wtp per un ridotto livello di micotossine nel latte. I partecipanti all'indagine che non hanno completato alcun percorso scolastico o che hanno conseguito solo la licenza elementare sono associati al valore più basso della Wtp per questa caratteristica (0,36 €/l). Al contrario, i consumatori che hanno completato il livello terziario di istruzione hanno la più alta Wtp (0,48 €/l). In modo del tutto simile, gli intervistati che riportano di percepire il livello più basso di reddito (e quelli che preferiscono non divulgarlo) esprimono la più bassa Wtp media (0,34 €/l) mentre percepire un reddito che si colloca nelle due classi più alte è associato a valori della Wtp più alti della media campionaria (0,52 e 0,48 €/l, rispettivamente). Tuttavia, è interessante notare che i più ricchi partecipanti all'indagine non esprimono la più alta Wtp. Da ultimo, ed in modo abbastanza sorprendente, i consumatori che acquistano latte ogni 15 giorni registrano una Wtp per un ridotto livello di micotossine pari a 0,52 €/l; coloro che fanno la spesa più frequentemente hanno una minore Wtp, anche rispetto alla media campionaria. La Wtp espressa da coloro che acquistano latte solo una volta la settimana si attesta solamente a 0,38 €/l.

Considerazioni finali

Le statistiche europee dimostrano che le micotossine sono una delle maggiori fonti di rischio alimentare per la salute umana. La sintesi dei risultati di una valutazione della percezione, dei consumatori italiani, dei rischi salutistici associati alla presenza di alti livelli di micotossine (Sckokai *et al.*, 2014) ha evidenziato come esista una Wtp positiva per una "ipotetica" bottiglia di latte ottenuto da vacche allevate con mais certificato per l'uso di BP produttive che riducono la contaminazione da micotossine. Questa si traduce in un premio medio del 29% rispetto al prezzo medio di un litro di latte utilizzato nell'esperimento. Tale premio è maggiore per consumatori tra i 44 e 54 anni di età; tra gli studenti e tra coloro che hanno completato l'educazione terziaria; inoltre, le persone benestanti e coloro che acquistano il latte meno frequentemente sono disponibili a pagare un premio maggiore. Benché il premio di prezzo stimato possa effettivamente coprire i costi aggiuntivi dell'implementazione di Bpa e Bpm funzionali a ridurre le contaminazioni da micotossine, questo valore potrebbe rappresentare una sovrastima dei rischi per la salute umana ad

esse associate (Wolf *et al.*, 2011). Per esempio, a causa della maggior incidenza delle micotossine nei climi più caldi ed umidi ed a causa dell'origine del maggior numero di notifiche nei paesi stranieri i consumatori potrebbero aver attribuito alcune delle preoccupazioni relative alla provenienza dei cibi al manifestarsi di una contaminazione da micotossine (Tonsor, 2011). Similmente, poiché i consumatori possono considerare le BP una generica *proxy* per "cibo più sicuro", la Wtp ad esse associate potrebbe rappresentare il premio di prezzo per il più ampio ed onnicomprensivo concetto di "latte più sicuro"². L'analisi dimostra che i rischi associati alla contaminazione alimentare dovuta a micotossine sono reali e percepiti diversamente dai consumatori italiani. Da un lato, questi risultati possono confortare il legislatore pubblico che l'adozione delle BP ha un valore monetario positivo per il consumatore e può essere realizzata anche senza il sussidio pubblico³. Dall'altro lato, il settore agro-alimentare può beneficiare di questi risultati che rivelano nuove opportunità di mercato associate all'introduzione di un prodotto "libero da micotossine". Tuttavia, ulteriori analisi, estese ad altri paesi europei e prodotti, sono necessarie per fare emergere differenze nel comportamento dei consumatori che possano portare alla definizione di una strategia, di più ampio respiro, di promozione della salubrità alimentare da parte di un settore sempre più "globale".

Note

¹ La Commissione Europea ha compilato una Raccomandazione (17 Agosto 2006) che raccoglie tutte le Bpa rivolte alla prevenzione/riduzione dell'incidenza di micotossine nei cereali e loro derivati (Commissione Europea, 2006).

² A questo riguardo, Mørkbak *et al.* (2012) verificano che in presenza di una positiva Wtp per un minor rischio di presenza di Salmonella nella carne di maiale consumata in Danimarca, il valore della Wtp dipende dal numero e dal tipo di strategie di riduzione del rischio implementate nel processo di produzione della carne stessa.

³ Infatti, il premio di prezzo del 29% stimato in Sckokai *et al.* (2014) è significativamente più grande dell'incremento di costi (17%) sperimentato dagli agricoltori cileni che producono mais stimato da Ramirez e Caro (2003), secondo quanto riportato da Iglesias *et al.* (2006), sicché ulteriori ed inattesi costi possono essere coperti dal margine aziendale.

Riferimenti bibliografici

- Adamowicz W., Boxall P., Williams M., Louviere J. (1998), Stated Preference Approaches for Measuring Passive Use Values: Choice Experiments and Contingent Valuation. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 80 (1): 64–75
- Aizaki H., Sato N. (2007), Consumers' valuation of good agricultural practice by using contingent valuation and contingent ranking methods: a case study of Miyagi prefecture, Japan. *Agricultural Information Research*, Vol. 16 (3): 150–157
- Battilani P., Rossi V., Giorni P., Pietri A., Gualla A., van der Fels-Klerx H. J., Booi C. J. H., Moretti A., Logrieco A., Miglietta F., Toscano P., Miraglia M., De Santis B., Brera C. (2012). *Modelling, predicting and mapping the emergence of aflatoxins in cereals in the EU due to climate change*, scientific report submitted to Efsa, disponibile al link <http://www.efsa.europa.eu/it/search/doc/223e.pdf>
- Commissione Europea (2006), Commission recommendation of 17 August 2006 on the prevention and reduction of *Fusarium* toxins in cereals and cereal products. *Official Journal of the European Union*, L234: 35–40
- Efsa (2014), About Efsa, [on line], disponibile al link <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>, ultimo accesso Giovedì, 16 Gennaio 2014
- Eeckhout M., Landschoot S., Deschuyffeleer N., De Laethauwer S., Haesaert G. (2013), *Guidelines for prevention and control of mould growth and mycotoxin production in cereals*, mimeo
- Enneking U. (2004), Willingness-to-pay for safety improvements in the German meat sector: the case of the Q&S label. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 31 (2): 205–223
- Eurobarometro (2010), Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy, Full Report, March

- Greene W. H., Hensher D., Rose J. (2005), Using classical simulation-based estimators to estimate individual Wtp values in Scarpa, R. e Alberini, A. (Ed.) (2005). *Applications of simulation methods in environmental and resource economics*, Springer Publisher, Dordrecht, Olanda, Capitolo 2: 17–34
- Iglesias D., Henry G., Engler A., Gutierrez G. (2006), *Policies for QAS implementation in export chains: Mycotoxin management by Mercosur wheat actors*. Proceedings from 7th International Conference on Management in AgriFood Chains and Networks. Ede, Olanda, Giugno 1-2
- Khlangwiset P., Wu F. (2010), Costs and efficacy of public health interventions to reduce aflatoxin-induced human disease. *Food Additives and Contaminants: Part A*, Vol. 27 (7): 998–1014
- Lancaster K. J. (1966), A new approach to consumer theory. *The Journal of Political Economy*, Vol. 74 (2): 132–157
- McFadden D. (1974), Conditional logit analysis of qualitative choice behavior in Zarembka, P. (ed.) *Frontiers in Econometrics*. New York: Academic Press: 105–142
- Mørkbak M. R., Christensen T., Gyrd-Hansen D. (2012), Context dependency and consumer acceptance of risk reducing strategies — A choice experiment study on Salmonella risks in pork. *Food Research International*, Vol. 45 (2): 1149–1157
- Moro D., Veneziani M., Sckokai P., Castellari E. (2014), Consumers' Willingness to Pay for Health Benefits from Functional Attributes in Food Products, *Agribusiness An International Journal*, in uscita
- Quagrainie K. K., Unterschultz J., Veeman M. (1998), Effects of product origin and selected demographics on consumer choice of red meats. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 46 (2): 201–219
- Ramirez E., Caro J. C. (2003), Estudio de Caracterización en el Sistema Agroalimentario: Lecciones de Experiencia y Efectos Sobre Competitividad. Documento de Informe final, Rimisp, Chile
- Rasff (2012), Rasff The Rapid Alert System for Food and Feed 2012 Annual Report, disponibile al link http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff_annual_report_2012_en.pdf
- Rasff (2013), Rapid Alert System for Food and Feed (Rasff) – Introduction, [on line], disponibile al link http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm, ultimo accesso Giovedì, 16 Gennaio 2014
- Sckokai P., Veneziani M., Moro D., Castellari E. (2014), Consumer willingness to pay for food safety: the case of mycotoxins in milk. *Bio-based and Applied Economics*, Vol. 3(1): 63 – 81
- Speijers G., Alink G., de Saeger S., Hardy A., Magan N., Pilegaard K., Battilani P., Riemens M. (2010), *Evaluation of Agronomic Practices for Mitigation of Natural Toxins*, Report Commissioned by the ILSI Europe Process-Related Compounds and Natural Toxins Task Force, International Life Sciences Institute, disponibile al link <http://www.ilsilife.org/Europe/Publications/Evaluation%20of%20Agronomic%20Practices.pdf>
- Tonsor G. T. (2011), Consumer inferences of food safety and quality. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 38 (2): 213–235
- Wang Z., Mao Y., Gale F. (2008), Chinese consumer demand for food safety attributes in milk products. *Food Policy*, Vol. 33 (1): 27–36
- Williams J. H., Phillips T. D., Jolly P. E., Stiles J. K., Jolly C. M., Aggarwal D. (2004), Human aflatoxicosis in developing countries: a review of toxicology, exposure, potential health consequences, and interventions. *American Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 80 (5): 1106–1122
- Wolf C. A., Tonsor G. T., Olynk N. J. (2011), Understanding U.S. Consumer Demand for Milk Production Attributes. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 36 (2): 326–342



Università di Foggia

HR EXCELLENCE IN RESEARCH



MASTER UNIVERSITARIO DI I LIVELLO

“Progettazione e Gestione di Sistemi Agroenergetici a Biomasse” - ProGeSABi -

Anno Accademico 2014-2015 (1600 ore – 64 CFU)

Docenti garanti	Prof. Maurizio Prosperi (Coordinatore) – Prof. Massimo Monteleone – Prof.ssa Mariarosaria Lombardi – Prof. Edgardo Sica
Requisiti	<ul style="list-style-type: none"> • Laurea di I livello • Laurea ai sensi del D.M. 509/99 <p>Aree disciplinari: agraria, economia, giurisprudenza, ingegneria, fisica e chimica o altri campi connessi all'ambiente (scienze naturali, ambientali, biologiche, geologiche) e, in generale, al settore energetico</p>
Struttura del corso	<p>Il Master ha una caratterizzazione spiccatamente pratico-applicativa, con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 176 ore di didattica frontale, 108 ore di laboratorio, 108 ore di esercitazioni, 608 ore di studio individuale • 100 ore per la preparazione della prova finale • 500 ore di stage presso aziende e istituzioni convenzionate
Sbocchi occupazionali	<ul style="list-style-type: none"> ► Consulente esperto in campo energetico-ambientale ► Dipendente con ruolo tecnico di aziende private (es. aziende agro-energetiche, installazione di impianti, Energy Service Companies), ► Funzionario presso strutture dell'amministrazione pubblica responsabili dei processi autorizzativi degli impianti agroenergetici
Condizioni	<p>Inizio dei corsi previsto: Dicembre 2014</p> <p>Numero partecipanti: minimo 15 – massimo 25</p> <p>La frequenza è obbligatoria (fino al 10% di assenze giustificate)</p>
Quota di iscrizione	<p>€ 1.500 da versare sul c.c. postale n.12578738 intestato all'Università di Foggia, con la causale “tassa di iscrizione al Master in ‘Progettazione e gestione di sistemi agro energetici a biomasse’”, di cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> - € 900 entro il 20.11.2014 - € 600 entro il 30.06.2015

Iscrizioni entro il 10.11.2014

Per informazioni: Prof. Maurizio PROSPERI, Università di Foggia - Dipartimento di Scienze Agrarie, degli Alimenti e dell'Ambiente, Via Napoli 25, 71122 Foggia
Tel.0881-589.356–320 798.1491 email: master.progesabi@gmail.com <http://tinyurl.com/progesabi>



Hanno collaborato alla realizzazione di questo numero:

Carla Abitabile, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Filippo Arfini, *Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Economia*
Fabio Bartolini, *Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali (Disaaa-a)*
Filippo Brun, *Università di Torino, Dipartimento di Scienze Agrarie Forestali e Alimentari (Disafa)*
Gianluca Brunori, *Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali (Disaaa-a)*
Aurelio Bruzzo, *Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management*
Laura Burighel, *Università degli Studi di Padova, Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali (Tesaf)*
Beatrice Camaioni, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea), Sede regionale per l'Abruzzo*
Elena Castellari, *Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Economia Agroalimentare, Facoltà di Scienze Agrarie, Alimentari e Ambientali*
Tatiana Castellotti, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Orlando Cimino, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Silvia Coderoni, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Alessandra Coli, *Università di Pisa, Dipartimento di Economia e Management*
Luca Colombo, *Fondazione Italiana per la Ricerca in Agricoltura Biologica e Biodinamica (Firab)*
Joseph Cooper, *United States Department of Agriculture (Usda), Economic Research Service*
Alessandro Corsi, *Università di Torino, Dipartimento di Economia e Statistica "Cognetti de Martiis"*
Raffaele Cortignani, *Università della Toscana, Dipartimento Dafne*
Maria Rosaria Pupo D'Andrea, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Michele Donati, *Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Bioscienze*
Gabriele Dono, *Università della Toscana, Dipartimento Dafne*
Anne Effland, *United States Department of Agriculture (Usda), Economic Research Service*
Roberto Esposti, *Università Politecnica delle Marche (Univpm), Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali*
Laura Fastelli, *Università di Pisa, Dipartimento di Ingegneria dell'Energia, dei Sistemi, del Territorio e delle Costruzioni*
Martina Fioravanzì, *Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Bioscienze*
Angelo Frascarelli, *Università di Perugia, Dipartimento di Scienze Economiche-Estimate e degli Alimenti*
Silvia Giuliano, *Provincia di Torino, Servizio agricoltura*
Roberto Henke, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Chiara Landi, *Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali (Disaaa-a)*
Nicola Matteucci, *Università Politecnica delle Marche (Univpm), Dises*
Davide Menozzi, *Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Scienze degli Alimenti*
Alessandro Meschinelli, *Fondazione Italiana per la Ricerca in Agricoltura Biologica e Biodinamica (Firab)*
Simone Misiani, *Università degli Studi di Teramo*
Daniele Moro, *Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Economia Agroalimentare, Facoltà di Scienze Agrarie, Alimentari e Ambientali*
Angela Mosso, *Università di Torino, Dipartimento di Scienze Agrarie Forestali e Alimentari (Disafa)*
Silvia Novelli, *Università di Torino, Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari (Disafa)*
Erik O'Donoghue, *United States Department of Agriculture (Usda), Economic Research Service*
Barbara Pacini, *Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche*
Francesco Pagliacci, *Università Politecnica delle Marche (Univpm), Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali*
Giacomo Pettenati, *Università di Torino, Dipartimento di Culture, Politica e Società*
Fabio Pierangeli, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Elena Pisani, *Università degli Studi di Padova, Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali (Tesaf)*
Massimo Rovai, *Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali (Disaaa-a)*
Annachiara Saguatti, *Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Statistiche "P. Fortunati"*
Paolo Sckokai, *Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Economia Agroalimentare, Facoltà di Scienze Agrarie, Alimentari e Ambientali*
Simone Severini, *Università degli Studi della Toscana, Dipartimento Dafne*
Roberto Solazzo, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Franco Sotte, *Università Politecnica delle Marche (Univpm), Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali*
Antonella Tantari, *Università degli Studi della Toscana, Dipartimento Dafne*
Serena Tarangioli, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Francesco Vanni, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*
Mario Veneziani, *Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Economia, Sezione di Economia Agroalimentare*
Davide Viaggi, *Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Agrarie*
Marina Vitullo, *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra)*
Annalisa Zezza, *Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea)*

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.



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.

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

<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.