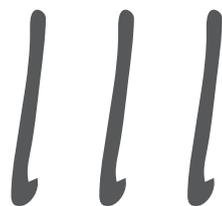




*Stefano Aimone (a cura di)
Leopoldo Cassibba, Roberto Cagliero,
Luca Milanetto, Silvia Novelli*

MULTIFUNZIONALITÀ DELL'AZIENDA AGRICOLA



L'IREs Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Angelo Pichierri, *Presidente*

Brunello Mantelli, *Vicepresidente*

Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria, Carmelo Ini, Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,

Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*

Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*

Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cogno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

©2006 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it

ISBN 88-87276-66-8



Indice

Introduzione	1
1. Declinazioni e definizioni della multifunzionalità	3
1.1 Aspetti generali	3
1.2 Le declinazioni della multifunzionalità	4
1.3 Una definizione operativa della multifunzionalità delle aziende agricole	6
2. Dinamica della multifunzionalità e sostenibilità dello sviluppo rurale	9
3. Le relazioni tra normativa e multifunzionalità	13
3.1 Il quadro della multifunzionalità secondo diversi organismi internazionali: OCSE e FAO	13
3.2 La multifunzionalità nella recente normativa comunitaria e indicazioni sulle prospettive future	14
3.3 Il quadro legislativo nazionale della multifunzionalità e la pluriattività in agricoltura	16
4. Le esternalità dell'agricoltura	19
4.1 Aspetti definitori	19
4.2 Caratteristiche e conseguenze della presenza di esternalità	21
4.3 Tipologie di strumenti per correggere i fallimenti del mercato	25
5. Gli strumenti dello sviluppo rurale e le esternalità	31
5.1 Sviluppo rurale ed esternalità di carattere ambientale e paesaggistico	31
5.2 Sviluppo rurale ed esternalità di carattere territoriale e sociale	34
6. Tipologie territoriali in Piemonte in funzione della multifunzionalità dell'azienda agricola	39
6.1 Le ragioni e i criteri dell'approccio territoriale	39
6.2 Descrizione delle tipologie	42
7. Multifunzionalità da diversificazione: i casi di studio	47
7.1 I casi analizzati e il metodo utilizzato	47
7.2 Le principali considerazioni emerse	48
8. Considerazioni finali	53
8.1 Multifunzionalità e PSR 2000-2006	53
8.2 Quale strategia per la multifunzionalità in Piemonte?	54
Bibliografia	57
Siti Internet	59

Il presente lavoro è stato realizzato grazie a una specifica convenzione stipulata tra l'IRES e la Regione Piemonte, Direzione Programmazione e Valorizzazione dell'Agricoltura.

Lo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro coordinato da Stefano Aimone, ricercatore dell'IRES Piemonte, con il supporto organizzativo di Giovanna Perino (IRES Piemonte).

In particolar modo, i paragrafi 1, 2 e 3 sono da attribuirsi a Leopoldo Cassibba (consulente); il paragrafo 4 a Silvia Novelli (Centro Studi per lo Sviluppo Rurale della Collina, Università degli Studi di Torino); i paragrafi 5 e 7 rispettivamente a Roberto Cagliero e a Luca Milanetto, con il supporto organizzativo di Giorgia Pastorino (Associazione IRUR, Innovazione Rurale, Torino); l'introduzione, il paragrafo 8 e l'elaborazione delle considerazioni finali sono da attribuirsi al curatore del volume, Stefano Aimone.

Si ringraziano tutti coloro che hanno fornito il loro contributo, in particolare i soggetti intervistati come testimoni privilegiati, i responsabili delle aziende visitate come casi di studio, e i dirigenti e funzionari della Regione Piemonte promotori dell'iniziativa e a vario titolo coinvolti nella realizzazione dello studio.



Introduzione

Nel momento in cui le regioni si stanno accingendo a redigere i nuovi Programmi di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2007-2013, temi quali la multifunzionalità dell'agricoltura e la programmazione integrata dello sviluppo rurale sono di estrema attualità.

L'Unione Europea ha assegnato un ruolo rilevante a questi due argomenti già a partire da "Agenda 2000", per riprenderli successivamente come cardini della recente riforma dello sviluppo rurale, dalla quale scaturiranno i nuovi PSR.

Il sistema agroalimentare piemontese ha bisogno di una robusta iniezione di competitività, difficilmente producibile senza interventi coordinati e senza affiancare, al consueto approccio settoriale, anche quello territoriale. Il variegato territorio piemontese, peraltro, rappresenta una matrice ideale per il dispiegarsi della multifunzionalità agricola, permettendo alle aziende di cercare nuove vie di sviluppo, da un lato, e di migliorare le ricadute ambientali e sociali delle politiche rurali, dall'altro.

Approfondire questi temi, rapportandoli alla realtà piemontese, è quindi un'esigenza dettata non solo dall'interesse scientifico ma anche dalla necessità di disporre di elementi utili per la programmazione.

Per tali motivi la Regione Piemonte, Direzione Programmazione e Valorizzazione dell'Agricoltura, ha commissionato all'IRES Piemonte la realizzazione di due ricerche dedicate rispettivamente alla multifunzionalità agricola e alla programmazione integrata dello sviluppo rurale. I due studi sono complementari tra loro, così come i due argomenti trattati dovranno intrecciarsi nelle future politiche regionali.

Lo studio sulla multifunzionalità, presentato in questo volume, parte dalle definizioni teoriche, per entrare nel vivo delle declinazioni pratiche di tale concetto. Dall'analisi della normativa si ricava una prima disamina dei possibili strumenti, alcuni già in essere, altri ancora da sviluppare. Inoltre, l'argomento è affrontato in chiave territoriale, individuando le molteplici sfaccettature che la multifunzionalità agricola può assumere nelle diverse aree del Piemonte. La ricerca si completa con lo studio di alcuni casi esemplari di diversificazione, dai quali trarre spunto per azioni innovative, e si conclude con la presentazione di alcune ipotesi generali di lavoro da sottoporre agli attori coinvolti nella programmazione dello sviluppo rurale del Piemonte.

La ricerca è stata realizzata da un gruppo di lavoro coordinato da Stefano Aimone, ricercatore dell'IRES Piemonte, con il supporto organizzativo di Giovanna Perino, e il contributo scientifico di uno staff di collaboratori esterni composto da Leopoldo Casibba, Silvia Novelli (Centro Studi per lo Sviluppo Rurale della Collina – Università degli Studi di Torino), Roberto Cagliero, Luca Milanetto e Giorgia Pastorino (questi ultimi appartenenti all'associazione IRUR – Innovazione Rurale di Torino).

Si ringraziano tutti coloro che hanno fornito il loro contributo, in particolare i soggetti intervistati come testimoni privilegiati, i responsabili delle aziende visitate come casi di studio e i dirigenti e funzionari della Regione Piemonte promotori dell'iniziativa e a vario titolo coinvolti nella realizzazione dello studio.



1. Declinazioni e definizioni della multifunzionalità

1.1 Aspetti generali

Il tema della multifunzionalità (MF)¹ dell'agricoltura era già stato richiamato esplicitamente nella strategia del Piano di sviluppo rurale (PSR) 2000-2006 della Regione Piemonte, il cui obiettivo era lo sviluppo di un'agricoltura competitiva, sostenibile e multifunzionale². Obiettivo globale del Piano era infatti "la promozione di uno sviluppo (ambientalmente e socialmente) sostenibile in tutte le aree rurali della regione, mediante il consolidamento e lo sviluppo della multifunzionalità e pluriattività dell'agricoltura".

I PSR del periodo di programmazione 2000-2006 hanno in genere trattato il tema della MF dell'agricoltura in modo insufficiente. Di conseguenza si avverte la necessità, anche in relazione all'emanazione della cosiddetta legge di orientamento, e in vista della nuova fase di programmazione dello sviluppo rurale, di caratterizzare i PSR 2007-2013 mediante contenuti maggiormente operativi nei confronti del tema della MF.

In tale contesto, appare evidente l'importanza di disporre di una rigorosa declinazione di MF, al fine di approfondire le possibilità di implementare gli interventi più adeguati all'interno del nuovo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale. Attualmente non è possibile evidenziare una definizione unica e condivisa in capo alla MF; è stato sottolineato, come si vedrà in seguito, l'importanza di mantenere distinto il concetto di MF dell'agricoltura da quelli di diversificazione dell'attività agricola e di pluriattività dell'azienda agraria (INEA, 2004).

Nei vari paesi membri dell'UE, e secondo i diversi contesti, esiste un approccio differente alla problematica MF dell'agricoltura; ciò vale anche per l'Italia. Nel nostro paese, INEA ha prospettato la seguente definizione di MF dell'agricoltura, ricostruita a partire dai documenti OCSE: "Oltre alla produzione di alimenti e fibre (sani e di qualità), l'agricoltura può modificare il paesaggio, contribuire alla gestione sostenibile delle risorse, alla preservazione delle biodiversità, a mantenere la vitalità economica e sociale delle aree rurali" (INEA, 2004).

Secondo tale concezione, dunque, la MF dell'agricoltura esprime la capacità del settore primario di produrre beni e servizi secondari di varia natura, congiuntamente e in

¹ Da qui in avanti MF nel testo.

² In "Agenda 2000" la MF dell'agricoltura è assunta come la "via" per continuare a giustificare il sostegno che la collettività è disposta a concedere agli agricoltori in un nuovo patto sociale da sottoscrivere tra UE e mondo agricolo. Perché tale patto si realizzi è necessario che gli agricoltori producano da imprenditori, oltre a prodotti che possano essere venduti sul mercato come beni privati, e che il mercato remunera, anche altri prodotti e servizi – beni pubblici – che il mercato non remunera o remunera male e che dunque rende necessaria una remunerazione a carico della società (Sotte, 1998).



una certa misura inevitabilmente, alla produzione di prodotti destinati all'alimentazione umana e animale³. In ogni caso, le interrelazioni tra produzione primaria e beni/servizi secondari hanno carattere complesso perché sono individuabili sinergie e *trade-off* tra i vari prodotti dell'agricoltura. Detti beni e servizi secondari sono identificati in quattro aree o funzioni (INEA, 2004):

- la prima area interessa l'interazione dell'agricoltura con l'ambiente, compresi eventuali effetti negativi del processo produttivo;
- la seconda associa il settore agricolo agli effetti positivi sullo sviluppo rurale;
- la terza riguarda gli aspetti legati alla sicurezza alimentare in senso ampio, quindi compresa la sanità e la salubrità degli alimenti (*food safety*);
- la quarta area, infine, attribuisce all'agricoltura un ruolo cruciale nella salvaguardia degli animali, il che è vero in particolare in ambito europeo.

1.2 Le declinazioni della multifunzionalità

Il passaggio da un contesto settoriale (M_F dell'agricoltura) a un contesto aziendale fa emergere con immediatezza, la capacità delle imprese agricole di realizzare, fattualmente o potenzialmente, non solo attività agricole ma anche attività definibili "connesse" (oppure accessorie o collaterali), mediante l'uso di attrezzature o risorse dell'azienda. Quello che appare importante rilevare in questa sede è che tutte le attività aziendali presentano un legame di relazione e di interdipendenza: una qualsiasi delle attività connesse o accessorie interferisce nel processo tecnico-economico dell'attività principale con la quale in un certo qual modo si salda.

Di conseguenza, ritenendo del tutto accettabile la declinazione di M_F applicata all'agricoltura, vale a dire la capacità del settore primario di produrre anche beni e servizi secondari di varia natura, si deve individuare una M_F delle aziende agricole come fenomeno costituito sia dalla M_F dell'attività principale essenzialmente agricola, sia dalla diversificazione rappresentata da attività accessorie.

Si rileva in effetti un aumento del numero di aziende che oltre alla produzione agricola realizzano altro, o che sono passate da una situazione di sola produzione agricola a una situazione di diversificazione della produzione. Tale diversificazione può riguardare sia la trasformazione e la successiva vendita di prodotti finiti, sia la produzione e la vendita di beni e servizi *altri* (servizi culturali, ricreativi, sociali, riabilitativi, ambientali); inoltre, risulta in genere indotta da una domanda di servizi innovativi provenien-

³ Il tipo e l'intensità del legame tra funzioni produttive e prodotti secondari è aspetto molto dibattuto. Alcuni assumono che i prodotti (o servizi) secondari nella maggior parte dei casi sono prodotti in proporzioni fisse e quindi strettamente congiunti; altri, invece, ammettono che vi siano modelli diversi di correlazione tra i vari prodotti. L'assunzione dell'una o dell'altra ipotesi è rilevante in particolare, ma non solo, circa la scelta del carattere accoppiato o disaccoppiato degli strumenti a favore della M_F.

te dalla "città", nonché dalla ricerca da parte della famiglia-impresa di redditi complementari rispetto a quello proveniente dal settore agricolo in senso stretto e dall'intervento pubblico di sostegno.

Le imprese agricole che praticano la diversificazione possono essere definite imprese rurali e non più imprese agricole (Jacoponi, 2001).

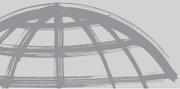
Generalizzando, è indubbio che la missione fondamentale delle imprese agricole resti quella di produrre beni alimentari, e sempre più beni *no food*, ma a tale missione è possibile associarne altre a causa di interdipendenze tecniche, legate alla produzione di beni pubblici ed esternalità positive. Trattasi di funzioni che emergono, appunto, come diversificazione dell'attività agricola propriamente detta, e che sarebbe errato leggere in termini di discontinuità o di sola contiguità rispetto alla produzione primaria. Tali funzioni di diversificazione mantengono, come accennato, una serie di necessari legami – tecnici, economici, sociali e legali – con la produzione primaria richiedendo, per potersi manifestare, il mantenimento dell'esercizio in azienda dell'attività agricola. Il legislatore nazionale, senza negare l'importanza delle esternalità legate alla produzione primaria, ma anche senza alcuna pretesa di disciplinarle, con la legge di orientamento è partito dalla constatazione dell'ampliamento dell'area coperta dall'agrarità e dell'articolazione delle imprese agricole in diversi servizi. La legge ha poi consapevolmente indicato strade di valorizzazione delle relazioni che intercorrono tra l'impresa agricola e la complessa realtà sociale e territoriale di cui è parte.

Da quanto precede è possibile concludere che la distinzione tra funzioni principali, accessorie e secondarie, per quanto analiticamente preziosa, non si presta ad essere riproposta come tale nelle concrete realtà aziendali, in cui non è possibile escludere, per esempio, che la funzione principale (per volumi prodotti, fatturato, occupazione richiesta, ecc.) sia rappresentata da una funzione classificata come accessoria o secondaria.

In base a quanto affermato risulta possibile individuare tre declinazioni di Mf:

1. Multifunzionalità dell'agricoltura considerata in senso lato e dunque comprendente la forestazione e l'allevamento: si intende la capacità dell'agricoltura di fornire, oltre ad alimenti grezzi o semilavorati, fibre, bioenergia e, in una certa misura, anche beni e servizi secondari di varia natura (Giau, 2002).
2. Multifunzionalità delle aziende agricole: si intende la capacità delle aziende di realizzare, oltre all'attività principale, anche beni e servizi secondari di varia natura:
 - beni pubblici ed esternalità;
 - attività accessorie, integrate con quella principale e costituite dalla trasformazione e vendita dei prodotti finiti ottenuti dalla coltivazione e dall'allevamento, nonché dalla produzione e vendita di servizi culturali, ricreativi, sociali, riabilitativi, ambientali.

In tale contesto si può parlare di Mf primaria per le attività principali e di Mf da diversificazione produttiva (o, anche, Mf agroterziaria) nel caso di attività accessorie.



3. Multifunzionalità (di una zona) rurale: si intende la capacità di imprese agricole multifunzionali, come in precedenza definite, di stabilire relazioni con agenti economici diversi (artigianato, PMI, ristorazione, ecc.) e con le comunità rurali. Tali relazioni sono tipiche di un sistema integrato e da esse dipende, in definitiva, la competitività del sistema stesso.

1.3 Una definizione operativa della multifunzionalità delle aziende agricole

Come evidenziato, il concetto di MF delle aziende agricole origina dall'idea generale che l'attività economica possa dar luogo a più prodotti e servizi legati da vincoli tecnici, economici, sociali e legali e che, in virtù di tali interazioni funzionali, possano aversi contemporaneamente effetti sociali positivi, ovvero negativi. In tale contesto emerge come la MF sia al contempo una caratteristica e un obiettivo/valore dell'attività di impresa e, pertanto, si presti ad essere declinata secondo un approccio positivo e un approccio normativo.

Nell'approccio positivo la MF delle aziende agricole è una caratteristica delle aziende stesse, mentre nell'approccio normativo essa è un valore per la società, il che può generare rilevanti implicazioni dal punto di vista delle politiche di sostegno.

L'approccio normativo, quindi, riconosce che le aziende agricole garantiscono diverse funzioni nella società: in tale prospettiva la MF delle aziende agricole diventa un valore in sé per il benessere sociale, economico e ambientale che può derivarne alla collettività, per cui mantenere o promuovere un'elevata qualità della MF delle aziende agricole può diventare un obiettivo politico da conseguire con opportuni interventi pubblici.

Gli elementi chiave della MF delle aziende agricole appaiono, dunque, i seguenti:

- l'attività primaria delle aziende agricole che produce, congiuntamente a beni per l'alimentazione e *no food* vendibili sul mercato, beni e servizi (e anche disservizi) di varia natura, caratterizzati dalla mancanza di mercato e, dunque, di prezzo, ma non di valore (o di disvalore);
- le aziende agricole, diversificando la produzione agricola, producono altresì beni e servizi non agricoli di vario genere, che hanno natura di beni privati e sono vendibili sul mercato.

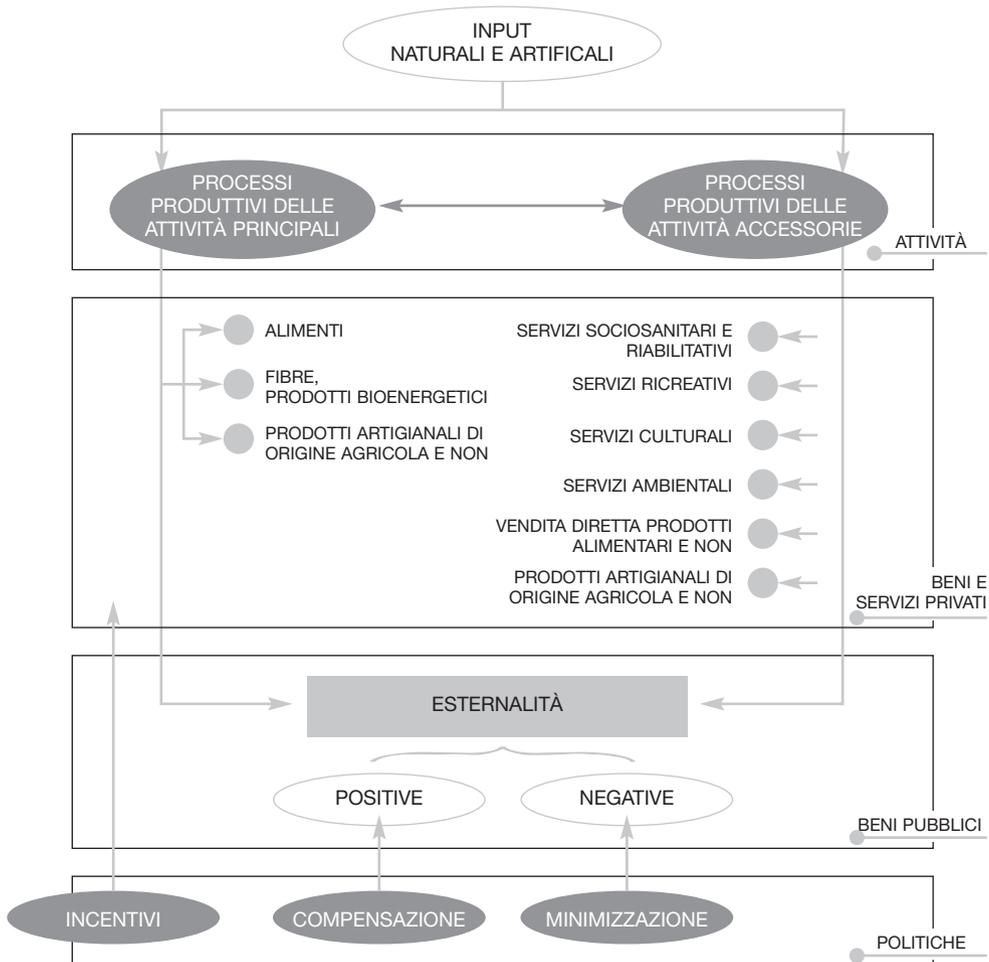
Da ciò discende che la MF delle aziende agricole, ai fini di una valorizzazione, può essere ricondotta a due principali tipologie (Cassibba, 2004; Fugaro, 2000):

1. Multifunzionalità primaria delle aziende agricole:
 - Associata alla normale attività agricola o forestale e al codice di buona pratica agricola valido per la zona e per la tipologia di attività: per alcuni modelli di azienda agricola esiste una serie di servizi – ambientali, paesaggistici, ecc. – che la normale attività agricola-forestale “necessariamente” produce e che non potrebbero essere prodotti senza l'esercizio della stessa attività. Il mancato riconosci-

mento dei servizi positivi può determinare, da parte dell'imprenditore, la decisione di non svolgere l'attività agricola, con conseguente perdita dei benefici sociali. Pertanto può essere in alcuni casi opportuno che questa tipologia di Mf sia riconosciuta e oggetto di remunerazione da parte della collettività.

- Associata all'attività che va oltre la normale buona pratica agricola e che si sostanzia nello svolgimento da parte dell'imprenditore di pratiche ecocompatibili o di cura del paesaggio: la remunerazione da parte del pubblico delle misure agroambientali del PSR 2000-2006 rientra in questa tipologia di Mf.
2. Multifunzionalità delle aziende agricole da diversificazione o agroterziaria: è relativa a tutti quei beni e servizi (funzioni) di natura sociale, ambientale, turi-

Figura 1.1 Una possibile rappresentazione della Mf delle aziende agricole





stica e produttiva, svolti al di là di quelli associabili alla normale attività agricola, che trovano remunerazioni sul mercato e che possono essere incentivate con agevolazioni pubbliche che modificano la convenienza della loro produzione. È questo il caso degli incentivi erogati sulla misura della diversificazione delle attività del settore agricolo dei Psr. Inoltre, alcuni consumatori di tali beni e servizi potrebbero essere disposti a pagare gli agricoltori non solo per il prodotto o servizio, ma anche per una serie di esternalità positive (beni pubblici) quali ad esempio la produzione di un sistema agrario ecologicamente sostenibile⁴. Per tale motivo può risultare interessante analizzare la possibilità di integrare tali strumenti, almeno parzialmente, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, in particolare per quanto concerne interventi in zone montane.

Tabella 1.1 Forme di valorizzazione pubblica o privata delle varie tipologie di MF delle aziende agricole

Tipologia di multifunzionalità	Tipologie di beni e servizi				
	Esternalità associate all'attività agricola e nel rispetto di standard minimi	Riduzione di disservizi ambientali	Esternalità positive in genere	Servizi ambientali vendibili	Beni e servizi (di natura non ambientale) vendibili
MF primaria delle aziende agricole, associata alla normale attività agricola o forestale	Possibilità di aiuti pubblici non in Psr	-	-	-	-
MF primaria delle aziende agricole, che va oltre la normale buona pratica agricola	-	Possibilità di aiuti pubblici in Psr (ex Misure agroambientali Azione F1)	Possibilità di aiuti pubblici in Psr	-	-
MF delle aziende agricole da diversificazione	-	-	Possibilità di pagamenti privati (internalizzazione)	Possibilità di aiuti pubblici in Psr	Possibilità di aiuti pubblici in Psr

⁴ Condividendo l'idea che il raggiungimento della sostenibilità in agricoltura non sia solo responsabilità dell'agricoltore e del pubblico, si possono prevedere forme di partecipazione di cittadini o di comunità a sostegno di agricoltori. Tali forme di partecipazione si basano su contratti tra agricoltori e singoli cittadini o comunità di sostenitori, mediante i quali i primi si impegnano a coltivare e a rifornire i sostenitori secondo modalità prestabilite di prodotti alimentari, mentre i secondi sostengono i produttori in modi diversi, primo tra tutti la sottoscrizione di una quota annua. È questo il caso della *Community Supported Agriculture*.

Aspetto di rilievo è quello di capire il peso, cioè il valore, delle componenti "non alimentari" di tali contratti, che dovrebbero occupare una posizione importante all'interno degli obiettivi della CSA. In altri termini, si tratta di valutare la disponibilità dei sostenitori a pagare gli agricoltori sia per il prodotto, sia per una serie di servizi aggiuntivi, quali la sicurezza personale e un sistema agrario ecologicamente sostenibile. Tali informazioni potrebbero essere molto utili nel processo di internalizzazione delle esternalità positive, attraverso la determinazione di una quota di adesione che tenga conto anche di tali esternalità, per accrescere la remunerazione degli agricoltori.



2. Dinamica della multifunzionalità e sostenibilità dello sviluppo rurale

L'ipotesi avanzata e discussa in questa sede (e ispirata con una qualche libertà a un lavoro del 2002 di Giau), è che sussista una correlazione positiva tra grado di valorizzazione della MF delle imprese agricole e grado di integrazione delle imprese agricole sul territorio. Da tale correlazione scaturisce la sostenibilità di una zona rurale nei suoi diversi significati: sociale, economico e ambientale.

Detto in modo più compiuto, i percorsi "virtuosi" dello sviluppo rurale, molto diversi tra loro secondo le caratteristiche del territorio, sembrano dipendere da tipologia, intensità e dinamica delle relazioni intrasettoriali e intersettoriali, fattori propri di un sistema integrato locale. All'interno di questo sistema, aziende agricole multifunzionali e integrate partecipano attivamente:

- Alla realizzazione di prodotti venduti a imprese della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e, quando possibile, senza intermediari e in forme diverse di integrazione verticale. Nel caso in cui si tratti di prodotti tipici (locali) e di qualità, direttamente ai consumatori finali, accorciando così la catena distributiva (vendite in azienda, consegne a domicilio, ecc.), o a strutture locali e non della ristorazione, della ricettività alberghiera, ecc.
- Alla fornitura di servizi (non alimentari) destinati al mercato (servizi formativi, ricreativi, sanitari o riabilitativi, ambientali, ecc.)
- Alla fornitura di beni e servizi destinati alla collettività (esternalità positive o beni pubblici), per i quali i mercati non esistono o non funzionano correttamente e dunque senza corrispettivo monetario.

La figura 2.1 propone in maniera schematica il legame esistente tra integrazione e multifunzionalità. Osservando questa rappresentazione, dove le frecce che collegano le diverse situazioni indicano l'esistenza di una possibile dinamica delle stesse, si considera quanto segue:

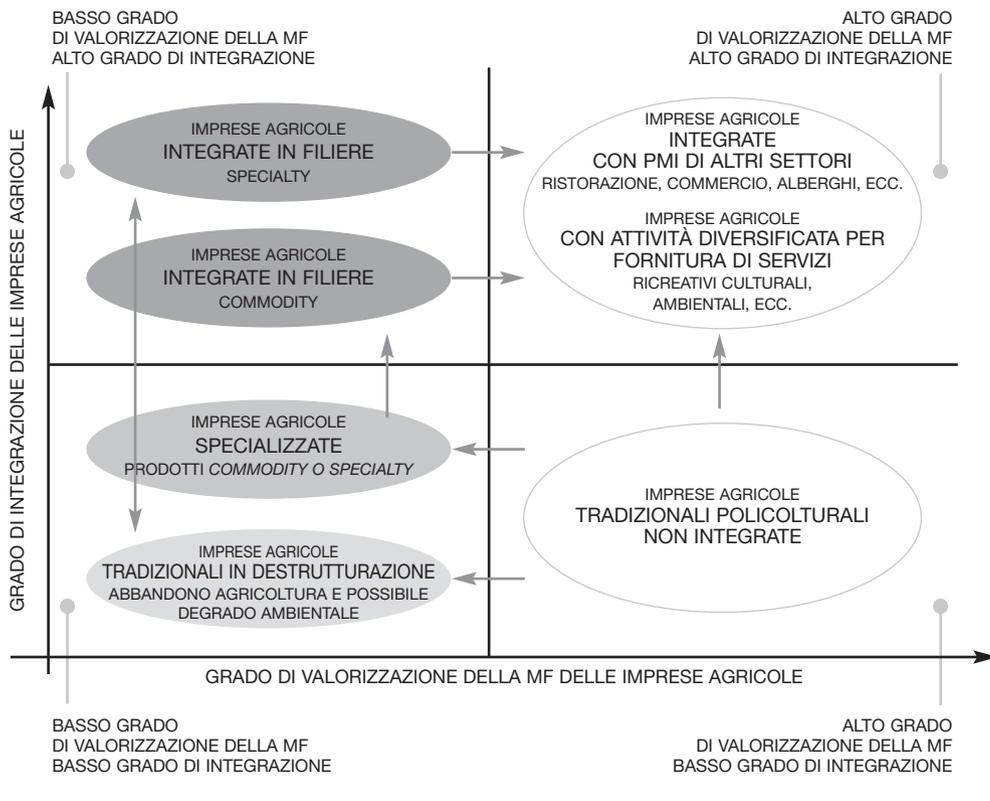
- La MF delle imprese agricole si esprime in modo differente secondo i luoghi e i climi, il contesto socioeconomico e ambientale, il livello tecnico, le specializzazioni produttive, il grado di integrazione entro cui l'attività economica delle imprese agricole si realizza.
- La sostenibilità dello sviluppo rurale sembra dipendere, da un lato, dalla valorizzazione della MF delle imprese agricole; dall'altro, dall'integrazione tra aziende agricole e PMI di altri settori, dal rapporto diretto di imprese agricole diversificate con consumatori finali o enti pubblici. In tali situazioni, in sostanza, si registra la presenza di particolari intensità e qualità delle relazioni che intercorrono tra le imprese agricole e tra queste e il contesto locale. L'insieme di queste relazioni contribuisce in maniera significativa a qualificare lo sviluppo rurale e a sostener-



ne la competitività. Merita rilevare che tale situazione prospetta uno sviluppo integrato e diffuso, orientato alla sostenibilità anche ambientale, con una valorizzazione delle risorse locali e una competitività di tipo spaziale (territoriale).

- Un elevato sviluppo rurale, pur con bassa MF, si può individuare nel caso della presenza di filiere; più nel dettaglio, una filiera territoriale di prodotti *specialty* dovrebbe incidere maggiormente sullo sviluppo rurale rispetto a una filiera territoriale di prodotti di massa o *commodity*, a causa della più forte presenza di relazioni tra le imprese agricole e il contesto locale e del maggiore contributo all'occupazione rurale. Merita rilevare che una filiera da *commodity* prospetta uno sviluppo selettivo, una competitività settoriale (intra-settoriale) nonché una matrice dello sviluppo tendenzialmente esogena, cioè con impulsi di mercato e/o strategici provenienti dall'esterno, con un'intensificazione dei processi produttivi e ricadute negative, ambientali e non, qualora non adeguatamente contrastate.
- La destrutturazione di imprese agricole può essere conseguenza di una limitata presenza, in zona, di PMI di altri settori, dell'incapacità delle imprese esistenti di

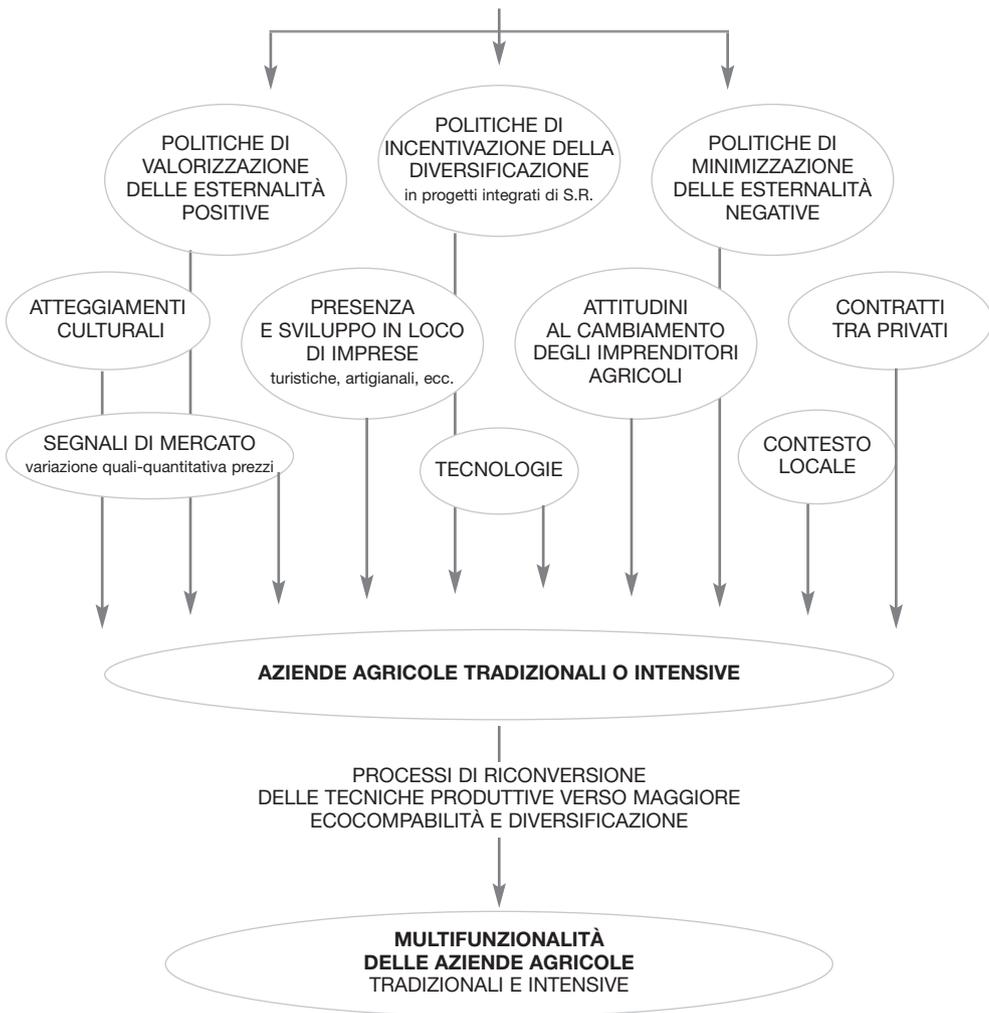
Figura 2.1 Una possibile rappresentazione delle relazioni tra MF e integrazione delle imprese agricole



generare processi di sviluppo di tipo selettivo o integrato e diffuso, di chiusura localistica, con conseguente abbandono dell'agricoltura (degli agro-ecosistemi), degrado delle risorse socioeconomiche e ambientali e "rinaturalizzazione" (declino rurale irreversibile).

Emerge quindi che la definizione di sostenibilità dello sviluppo rurale, proprio perché ingloba la MF delle aziende agricole e l'integrazione, consente di coniugare i requisiti di competitività, redditività, qualità e sicurezza alimentare, qualità dei servizi offerti, eco-compatibilità e tutela del territorio nelle aree rurali (De Filippis, Fugaro, 2004).

Figura 2.2 Fattori determinanti della MF delle imprese agricole



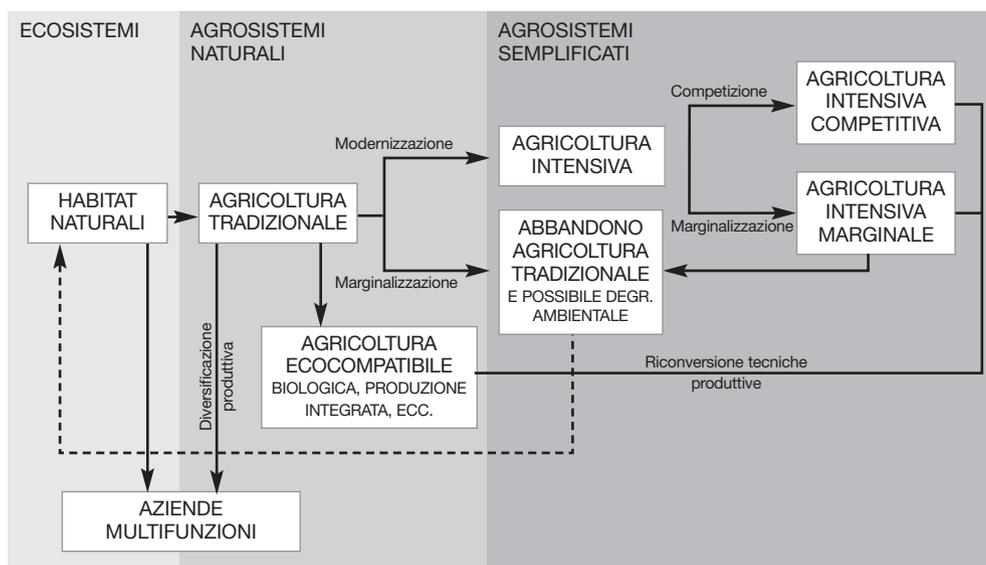


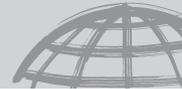
Il requisito di competitività, in particolare, si accompagna a quello di sistema: più un sistema è tale e maggiori possibilità vi sono che il vantaggio competitivo si estenda agli elementi costituenti il sistema stesso. L'insieme delle attitudini al cambiamento delle imprese agricole, in funzione delle variazioni della domanda, è comunque determinate per l'adattamento del sistema nel suo complesso alle esigenze della competizione. All'uopo, è necessario che il sistema mostri snellezza e rapidità nelle analisi dei fattori, interni ed esterni, che influenzano la competitività e nella definizione delle strategie e di soluzioni operative.

Appare inoltre necessaria l'adozione di una politica di sviluppo rurale diversa secondo le diverse tipologie di MF, caratterizzata da un approccio integrato di tipo territoriale, multidisciplinare nella concezione e multisetoriale nell'attuazione. Tale politica sarà fondata sulla sussidiarietà e pensata per promuovere abbattimenti di costi di produzione, trasformazione e transazione, diversificazione qualitativa, diversificazione produttiva e sostenibilità ambientale, nonché qualità e amenità dei paesaggi rurali e servizi sociali e culturali in misura tale da migliorare la qualità della vita nelle zone rurali (Mazzarino, Pagella, 2003).

Nelle figure 2.2 e 2.3 sono schematizzati rispettivamente i fattori determinanti la MF e la dinamica della MF delle imprese agricole, in correlazione alle caratteristiche di maggiore o minore naturalità degli habitat.

Figura 2.3 Interpretazione semplificata della dinamica della MF delle imprese agricole, in relazione alle caratteristiche di naturalità degli ecosistemi





3. Le relazioni tra normativa e multifunzionalità

3.1 Il quadro della multifunzionalità secondo diversi organismi internazionali: OCSE e FAO

Delineato, per sommi capi, il quadro teorico della MF nei suoi diversi aspetti, risulta alquanto deludente la ricerca di una definizione normativa di MF: non risulta infatti esistente, a livello comunitario e nazionale, una definizione codificata. Ciò non deve meravigliare poiché, in genere, l'analisi teorica precede le definizioni di carattere normativo. In ogni caso, attraverso l'analisi di pronunciamenti e di politiche degli organismi internazionali e nazionali, ci si può fare un'idea di come gli stessi abbiano disciplinato, anche a fini di intervento, la materia della MF dell'agricoltura.

Le definizioni delle funzioni agricole prodotte da FAO (2000) e OCSE (1998), e riportate di seguito, sono relativamente simili ed entrambe mettono in evidenza i caratteri della MF.

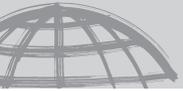
Tabella 3.1 Definizioni delle funzioni dell'agricoltura secondo OCSE e FAO

OCSE	FAO
Produzione primaria	Produttiva: ruolo primordiale dell'agricoltura
Benefici ambientali, compreso il paesaggio	Ambientale: protezione delle risorse naturali
Sviluppo economico delle aree rurali	Economica: contributo al reddito nazionale
Sicurezza alimentare	Sicurezza alimentare: disponibilità e accessibilità di alimenti (sani e sicuri)
Eredità culturale	Culturale: conservazione dell'identità culturale e dei paesaggi rurali
Aspetti sociali	Sociale: mantenimento della vitalità delle comunità locali, occupazione

Fonte: Velazquez (2004)

L'OCSE, inoltre, ha indagato a più riprese (1999, 2001, 2002) il tema della MF, in particolare per quanto attiene l'intensità del legame tra funzione produttiva e prodotti secondari, le caratteristiche e la classificazione dei beni pubblici – misti e privati legati all'agricoltura – e le implicazioni politiche (Velasquez, 2004).

Il tema della MF è stato posto anche in sede di WTO. Nella sessione di Doha in Qatar del 2001, l'UE propose un riconoscimento vero e proprio della MF dell'agricoltura, in



un contesto di sviluppo rurale e di difesa del modello europeo di agricoltura, al fine di poter approfondire – senza vincoli – le misure interne destinate allo sviluppo rurale (in primo luogo quelle per la tutela dell'ambiente e la gestione del territorio).

3.2 La multifunzionalità nella recente normativa comunitaria e indicazioni sulle prospettive future

La prospettiva dell'allargamento dell'UE, che ha avuto un significativo momento il 1° maggio 2004 con l'entrata nell'Unione di 10 nuovi paesi, cui seguirà nel 2007 quella di Romania e Bulgaria, e la necessità di rispondere a una società civile che chiede all'agricoltura produzioni in linea con il modello alimentare europeo, nonché un contesto rurale preservato nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche e nel tessuto sociale, sono alcune delle condizioni del ripensamento della PAC, che portarono alla riforma del 1999 ("Agenda 2000").

Per quanto qui interessa, il motivo di maggior novità di "Agenda 2000" riguardava la fissazione di nuovi obiettivi per lo sviluppo agricolo, viste le molteplici funzioni dell'agricoltura: produzione primaria di beni sani e di qualità, conservazione delle risorse naturali e del paesaggio rurale, principale agente di sviluppo socioeconomico nelle aree rurali.

Gli obiettivi della PAC per la programmazione 2000-2006, erano i seguenti:

- agricoltura competitiva;
- produzione di beni pubblici;
- giustificazione del sostegno, con offerta di servizi;
- qualità e sicurezza alimentare;
- eque condizioni di vita e stabilità di reddito per la popolazione agricola;
- stabilità dei mercati (primo pilastro);
- semplificazione e condivisione della responsabilità tra Commissione e Stati membri;
- sviluppo rurale (che dal 1999 costituisce il secondo pilastro).

La parola chiave della riforma della PAC del 1999 – merita sottolinearlo – era dunque la valorizzazione della MF dell'agricoltura.

Gli strumenti della PAC 2000-2006 erano in sintesi:

- approfondimento ed estensione della riforma Mac Sharry (con ulteriore riduzione dei prezzi di intervento e con aumento dei pagamenti diretti);
- pagamenti non più compensativi, ma diretti a promuovere un'agricoltura multifunzionale con condizionalità ecologica;
- modulazione "facoltativa" per la redistribuzione del sostegno.

Il Consiglio di Berlino del marzo 1999, che ha approvato la riforma della PAC, ha inoltre incluso alcune clausole che hanno aperto la strada alla revisione di medio termi-

ne (RMT) della PAC effettuata nel 2003, nota anche come “riforma Fischler”. L’obiettivo della RMT è stato il disegno di un percorso politico di riforma, in vista della trattativa in sede Wto, sostenibile sotto il profilo finanziario a lungo termine anche in funzione del processo di allargamento. Inoltre, il commissario Fischler ha inteso tener conto del mutato rapporto tra PAC e opinione pubblica per accentuare una linea politica utile a consentire all’agricoltura di essere remunerata per un’offerta di servizi più ampia della sola produzione di beni alimentari e bevande; di disporre di strumenti espliciti di difesa in sede di Wto del modello agricolo e di alimentazione europeo, con difesa della MF, dello sviluppo rurale e delle produzioni tipiche; di procedere a un reale rafforzamento della politica di sviluppo rurale.

In tale contesto, il modello di nuova PAC avrebbe dovuto essere operativamente più equo rispetto al passato, riequilibrando almeno in parte la spesa destinata al primo pilastro, a beneficio di quella destinata al secondo pilastro, e prevedendo il meccanismo di disaccoppiamento delle misure di sostegno del mercato, mediante incentivi alla produzione di beni pubblici, nonché avvalendosi di strumenti volti alla stabilizzazione del reddito agricolo, senza interferire sulle tendenze di lungo periodo del mercato (in altre parole senza distorsioni nelle scelte produttive). Contemporaneamente, l’UE ha ribadito – nel summit di Bruxelles dell’ottobre 2003 – che l’agricoltura multifunzionale sarà mantenuta in tutte le aree europee in accordo con le conclusioni del Consiglio di Berlino del 1999. La riforma Fischler (regolamento 1782/03 per il primo pilastro e regolamento 1783/03 per lo sviluppo rurale), quindi, fa perno per buona parte sulla MF, pur non mancando, tuttavia, di qualche elemento di debolezza.

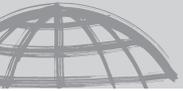
La riforma propone in sostanza di:

- migliorare il rispetto delle norme (ambiente, igiene alimentare, benessere degli animali);
- migliorare la qualità dei prodotti;
- rafforzare lo sviluppo rurale (secondo pilastro) della PAC, con maggiori risorse finanziarie e con un’ampliata “cassetta degli attrezzi”.

Dal punto di vista operativo, la riforma individua alcuni strumenti principali:

- il disaccoppiamento;
- la condizionalità ecologica;
- la modulazione (meccanismo già previsto a titolo facoltativo in un regolamento del 1999, ma non applicato in Italia);
- il sistema di consulenza aziendale (audit aziendale);
- le nuove misure dello sviluppo rurale;
- l’attuazione facoltativa per alcuni specifici tipi di agricoltura e di qualità;
- la riforma di alcune OCM.

Nella figura 3.1 si propone uno schema logico della riforma della PAC 2003, da cui emerge l’auspicato rafforzamento della MF delle imprese agricole.



Con il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), l'UE ha recentemente fissato le basi giuridiche per la politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013.

Ai fini del presente lavoro merita rilevare quanto segue:

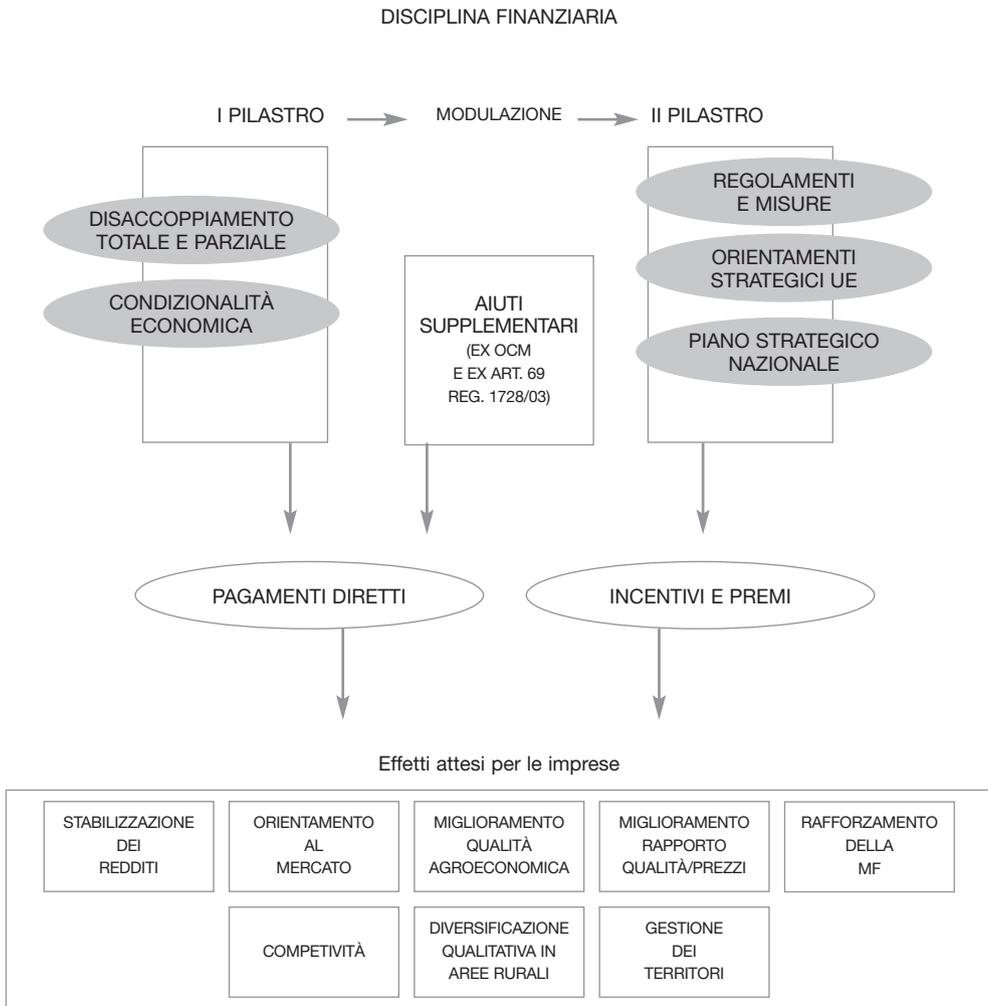
- a. L'obiettivo generale della politica di sviluppo rurale individuato è il miglioramento dei tre aspetti di seguito elencati:
 - della competitività dell'agricoltura e della silvicoltura, attraverso il sostegno alla ristrutturazione;
 - dell'ambiente e dello spazio naturale, attraverso il sostegno alla gestione del territorio;
 - della qualità della vita nelle zone rurali e incoraggiamento della diversificazione delle attività economiche.

- b. Il memorandum esplicativo evidenzia la necessità di realizzare una politica di sviluppo rurale capace di trovare il giusto equilibrio tra le due dimensioni in cui essa va articolata e cioè "la dimensione settoriale e quella territoriale in funzione delle singole situazioni e necessità":
 - nei vari "considerando" del regolamento emerge in filigrana il ruolo della MF delle imprese agricole e del territorio; ad esempio si precisa che "al fine di favorire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali" è necessario che la politica di sviluppo rurale sia concentrata "su un numero limitato di obiettivi essenziali e prioritari a livello comunitario, concernenti la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura, la gestione del territorio e dell'ambiente, nonché la qualità di vita e la diversificazione delle attività in tali zone";
 - il regolamento individua una serie di misure che a vario titolo appaiono in grado di valorizzare o incentivare le diverse espressioni della MF delle imprese agricole e delle zone rurali.

3.3 Il quadro legislativo nazionale della multifunzionalità e la pluriattività in agricoltura

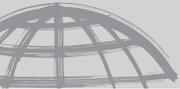
Con riferimento all'Italia, il decreto legislativo n. 228 del 18 maggio 2001, "Orientamento e modernizzazione dell'agricoltura", individua la strada affinché l'impresa agricola (l'imprenditore agricolo) possa usufruire delle condizioni necessarie per evolvere verso la MF. Il punto principale del decreto è la nuova definizione di imprenditore agricolo, e alla luce di tale definizione risulta plausibile la definizione, data in precedenza, di MF delle imprese agricole, come costituita da una MF relativa all'attività primaria e una MF relativa ad altri beni e servizi vendibili sul mercato, ottenuti in connessione con l'attività principale, esito di diversificazione dell'attività aziendale ed espressione di pluriattività.

Figura 3.1 Framework della riforma Fischler



Ai sensi del decreto legislativo sono, dunque, considerabili multifunzionali (MF agro-terziaria o da diversificazione) le aziende agricole:

- erogatrici di servizi sociali (ad esempio agrisili) e riabilitativi;
- erogatrici di servizi per la sistemazione-manutenzione del territorio, salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, per la cura e il mantenimento dell'assetto idrogeologico, per la manutenzione delle aree verdi e del verde urbano, per la pulizia dei rii e dei fossi, per il restauro ambientale (filari, siepi, ecc.), per la promozione delle vocazioni produttive del territorio;



- che coltivano specie arboree e arbustive per la produzione di energia rinnovabile e per la produzione di essenze con valenza paesaggistica;
- dedite alla valorizzazione delle proprie produzioni (zootecniche, ortofrutticole, ecc.) mediante la fase di lavorazione e la successiva vendita presso spacci aziendali delle proprie produzioni (è l'articolo 4 del decreto a disciplinare l'esercizio dell'attività di vendita, realizzabile anche nella forma del commercio elettronico o con altre forme moderne);
- cooperative dedite alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari locali mediante spacci interaziendali;
- agrituristiche (articolo 3 del decreto), che possono organizzare attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche, ippoturismo, degustazione prodotti aziendali, inclusa la mescita di vino, ai sensi della legge n. 268 del 1999.

Di grande interesse, ai fini della promozione della MF delle aziende agricole, sono in particolare gli articoli 14 e 15 del decreto di cui si discute, che normano rispettivamente "I contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni" e "Le convenzioni con le pubbliche amministrazioni", vale a dire strumenti convenzionali di governo del settore primario, che potrebbero essere definiti, mutuando l'espressione dal diritto francese, "contratti territoriali".



4. Le esternalità dell'agricoltura

4.1 Aspetti definatori

Gli “effetti esterni” delle attività produttive e di consumo sono stati studiati dagli economisti sin dall'inizio del secolo scorso. Le prime definizioni di esternalità (o diseconomie esterne) risalgono infatti a Marshall e Pigou¹. Più recentemente, con la nascita dell'economia dell'ambiente, la teoria delle esternalità si è consolidata e ha assunto un ruolo centrale come strumento per la definizione di politiche ambientali e sociali efficaci.

A una prima analisi, il concetto di esternalità risulta apparentemente chiaro e di immediata comprensione; in realtà la sua determinazione, sia dal punto di vista teorico che empirico, è piuttosto complessa. Qualunque sia l'ambito di analisi, lo studio approfondito delle diseconomie esterne conduce all'impressione di non riuscire a definirne con precisione il senso e a individuarne e classificarne in maniera esaustiva tutte le molteplici manifestazioni.

Le definizioni di esternalità date in letteratura sono svariate e si caratterizzano in funzione delle finalità della loro formulazione o dell'ambito della loro applicazione.

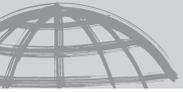
Una delle definizioni più complete, fra quelle formulate in un'ottica economica, è quella di Baumol e Oates (1988). Secondo i due autori un'esternalità si presenta quando la funzione di utilità (o di produzione) di un individuo (il ricevente) include una variabile reale (cioè non monetaria) il cui valore dipende dal comportamento di un altro individuo (il fornitore), che nel suo processo decisionale non prende in considerazione gli effetti su tale variabile del proprio comportamento.

In altri termini, schematizzando e integrando la definizione di Baumol e Oates con quella di Mishan (1971), si ha un'esternalità quando si manifestano congiuntamente le seguenti condizioni:

- le decisioni di consumo o di produzione prese da un singolo agente influenzano il benessere di altri agenti;
- non vi è compensazione monetaria tra agenti avvantaggiati e agenti svantaggiati;
- l'effetto esterno non è deliberatamente cercato, ma si configura come il prodotto incidentale (o non voluto) delle decisioni di consumo o di produzione prese.

In relazione alla prima condizione, le esternalità si caratterizzano come positive o negative, a seconda che il benessere dei soggetti terzi (frequentemente quello dell'intera collettività) risulti, rispettivamente, aumentato o diminuito.

¹ Pigou (1920) definisce il concetto di *esternalità negativa*, intesa come il danno procurato a terzi da un soggetto nel corso della propria attività, senza che vi sia una successiva compensazione di tale effetto negativo; Marshall (1952) parla, invece, di *esternalità positive*, indicando gli effetti favorevoli (benefici) generati da un'attività produttiva che, non remunerati, ricadono su soggetti terzi.



La seconda condizione è propria di quelle che nella terminologia di Viner (1961) e Scitovsky (1954) sono definite esternalità tecnologiche. In campo agricolo questo tipo di esternalità può avere effetti positivi o negativi su altri settori produttivi o sulla funzione di utilità dei consumatori, cioè sul loro soddisfacimento legato al consumo di determinati beni o servizi. Ne sono un esempio il mantenimento e l'alterazione degli equilibri idrogeologici, la protezione e l'inquinamento delle acque sotterranee, l'aumento e la diminuzione della qualità dei paesaggi rurali, l'incremento e il decremento della salubrità degli alimenti, ecc. In ambito agricolo, le esternalità che producono cambiamenti nelle funzioni che mettono in relazione la quantità di risorse come variabile indipendente e il livello di soddisfacimento degli appartenenti alla collettività come variabile dipendente, sono molto numerose ed eterogenee. Inoltre, tali effetti esterni sono atti a variare nello spazio e nel tempo, in relazione a trasformazioni di tipo tecnologico, istituzionale, socioeconomico e politico. Nella maggior parte dei casi, come verrà approfondito oltre, le esternalità agricole sono "non esauribili" (*undepletable externalities*, nella terminologia inglese), cioè l'aumento della loro fruizione da parte di un individuo non ne riduce o preclude la disponibilità per altri. Ne è un tipico esempio il paesaggio agrario, che inteso come "vista" o "panorama" può considerarsi un effetto esterno non soggetto a esaurirsi o a perdere valore, a meno del verificarsi di fenomeni di congestione².

Accanto a quelle tecnologiche, esistono anche le cosiddette esternalità monetarie o *pecuniarie* che, a differenza dalle precedenti, si manifestano attraverso variazioni di prezzi, costi e profitti (Grasso, 2001). Ne sono un esempio la diminuzione e l'aumento dei prezzi dei fattori produttivi, la decrescita e la crescita dei profitti di scala locale, la presenza e l'assenza di economie di scala, ecc. In ambito agricolo, le esternalità monetarie sono in grado di condizionare gran parte di quelle tecnologiche, che rispetto alle prime possono configurarsi come co-prodotti (Vermersh, 1996). Ad esempio, vi sono correlazioni fra intensificazione dei processi produttivi e inquinamento, fra ampliamento delle strutture aziendali e degrado del paesaggio, ecc. Tuttavia, le esternalità monetarie, concretizzandosi in cambiamenti nei prezzi di alcuni *input* e *output* del sistema economico, sono captate dal mercato e risultano irrilevanti rispetto al problema dell'ottimizzazione dell'equilibrio dello stesso in un sistema competitivo (Grasso, 2001). Tralasciando dunque tale tipologia di esternalità, o pseudo-esternalità, diviene interessante, ai fini di questo lavoro, approfondire l'analisi delle esternalità propriamente dette e delle loro conseguenze in termini di inefficienza del mercato e di cattiva allocazione delle risorse.

² Nel caso specifico, la presenza di altri fruitori nel campo visivo può far perdere valore all'esperienza estetica oppure può avere luogo un vero e proprio fenomeno di degrado fisico in aree caratterizzate da una eccessiva pressione, in termini di numero di visitatori, a fini turistico-ricreativi. Verosimilmente, fenomeni di questo tipo possono avere luogo a carico di siti di particolare valenza estetica e vocazione turistica, ed è in generale meno probabile che si verifichino a carico del paesaggio rurale.

4.2 Caratteristiche e conseguenze della presenza di esternalità

L'aspetto di maggior rilievo delle esternalità è che, spesso, ad esse non è possibile applicare un prezzo corretto. I beni e servizi prodotti con l'attività agricola, che si configurano come esternalità positive, non hanno generalmente prezzo di mercato, oppure il loro prezzo non ne riflette totalmente il valore. Ne sono un esempio alcuni degli elementi tradizionali del paesaggio rurale, come le siepi e i filari di alberi. Da essi si ricavano beni che possono essere venduti sul mercato, quali la legna da ardere, il foraggio per il bestiame, i piccoli frutti, ecc., e tutta una serie di servizi, riconducibili principalmente alla loro funzione estetica e ambientale, che il mercato non è in grado di catturare. Questo fa sì che la produzione di beni ai quali sono associate esternalità positive sia generalmente inferiore a quella ottima dal punto di vista sociale. Allo stesso modo, quando l'attività agricola genera mali o disservizi, come l'inquinamento, le vittime (altre imprese o consumatori) subiscono un costo esterno, non rilevato dal mercato. In questo caso, l'offerta di beni i cui processi produttivi generano esternalità negative sarà superiore a quella ottimale.

Quando le condizioni lo permettono, le esternalità possono essere considerate direttamente dalle controparti. Ad esempio, tramite un processo di contrattazione privato tra inquinatore e inquinato, che compensa in modo diretto chi può far valere i propri diritti di proprietà; oppure tramite la negoziazione privata tra produttore di esternalità positive e consumatore, là dove sia possibile escludere dal beneficio di tali esternalità chi non paga un contributo (in forma di biglietto di accesso a determinati servizi, di "contratto" tra agricoltori e consumatori, come nel caso della *Community Supported Agriculture*, ecc.) In altre parole, le esternalità, se remunerabili da privati, possono essere ricondotte a beni/servizi da diversificazione.

Quando questo non avviene, il mercato di per sé non è in grado di segnalare il valore economico dei benefici (o dei danni) provocati da un agente e goduti (o sopportati) da altri. Si parla, a questo proposito, di *fallimento del mercato*, riferendosi all'incapacità del mercato di assicurare che le risorse siano utilizzate in maniera efficiente, in modo da non essere sprecate o sovrautilizzate³.

In tali condizioni le azioni dei singoli agricoltori incidono sul benessere di altri individui ma, a meno di un intervento esterno, per coloro che producono le esternalità non vi è alcun incentivo a prendere in considerazione questo effetto nel loro processo decisionale.

³ Il concetto di efficienza a cui si fa qui riferimento è quello di efficienza allocativa (o paretiana), ed è interpretato in termini di benessere in senso paretiano, ossia il benessere della società è in funzione di quello dei singoli individui che la compongono e può essere aumentato solo se aumenta il benessere di almeno un individuo senza che quello di qualcun'altro diminuisca. Le condizioni per realizzare l'efficienza economica, in tali termini, sono quelle che sottostanno a una struttura di mercato di concorrenza perfetta.



Un secondo aspetto di interesse è che la maggior parte delle esternalità dell'agricoltura assume l'attributo di beni (o mali) pubblici.

I beni pubblici sono definiti da due fondamentali caratteristiche:

1. l'assenza di escludibilità, cioè il fatto di essere liberamente disponibili a tutti i cittadini, senza che un individuo possa impedirne il consumo a un altro;
2. l'assenza di rivalità, poiché l'uso da parte di alcuni non diminuisce le quantità disponibili agli altri, e dunque non ne pregiudica il consumo.

Le esternalità positive delle attività agricole si possono configurare, poi, come beni pubblici puri o impuri, in relazione al diverso grado di escludibilità e rivalità che li caratterizza.

A tale proposito, in tabella 4.1 è riportato uno schema proposto dall'Ocse (2001), in cui le principali esternalità dell'agricoltura sono classificate in base ai livelli assunti dalle due variabili in gioco. Diversi gradi di escludibilità, ad esempio, si possono pre-

Tabella 4.1 Classificazione delle esternalità dell'agricoltura in funzione del grado di escludibilità e rivalità

Escludibili/ non escludibili	Non rivali	Congestione	Rivali
Non escludibili	Beni pubblici puri: <ul style="list-style-type: none"> • paesaggio • habitat naturale • biodiversità 	Risorse ad accesso libero: <ul style="list-style-type: none"> • sicurezza alimentare • paesaggio (valore d'uso assegnato dai visitatori) 	
I benefici interessano una piccola giurisdizione	Beni pubblici locali: <ul style="list-style-type: none"> • controllo inondazioni • conservazione del suolo • paesaggio • eredità culturale • occupazione rurale 		
Escludibili ai non appartenenti alla comunità	Risorse di proprietà comune: <ul style="list-style-type: none"> • gestione idrica • habitat naturale • biodiversità 		
Escludibili	Toll goods: <ul style="list-style-type: none"> • habitat naturale • biodiversità 	Club goods: <ul style="list-style-type: none"> • sicurezza alimentare • habitat naturale • biodiversità 	Beni privati: <ul style="list-style-type: none"> • produzione di alimenti • paesaggio (se è possibile escludere visitatori) • eredità culturale (uso degli edifici storici) • sicurezza alimentare • servizi turistici

Fonte: Ocse (2001), modificato da Velazquez (2004)

sentare in funzione della dimensione territoriale di osservazione. Beni non rivali i cui benefici sono goduti solo dagli appartenenti a una piccola regione, si connotano come beni pubblici a carattere locale. Se si accresce l'escludibilità di tali beni, permettendo l'accesso ad essi soltanto agli abitanti della comunità, si ottiene un particolare tipo di beni misti, denominati risorse di proprietà comune. Quando i diritti di proprietà appartengono ai membri della comunità è possibile definire regole d'uso, migliorando l'allocazione della risorsa ed evitando il sovrautilizzo e il degrado.

In relazione al grado di rivalità, i beni misti escludibili si distinguono in *toll goods* e *club goods*. L'escludibilità è determinata per entrambi dall'esistenza di una quota d'accesso; i primi, però, a differenza dei secondi, non danno luogo a fenomeni di rivalità. Questo perché per i *toll goods* vi sono utenti per i quali la disponibilità a pagare per l'accesso è inferiore al prezzo di ingresso, come nel caso, ad esempio, di parchi o riserve, che risultano così utilizzati al di sotto della loro capacità. Per i *club goods*, invece, la quota d'accesso, definita dai "soci", è pari alla loro disponibilità a pagare e questo può generare fenomeni di congestione. Infine, le risorse ad accesso libero, pur essendo soggette a congestione, sono liberamente accessibili a tutti; questo le rende esposte alla possibilità di eccessivo sfruttamento e degrado o addirittura esaurimento.

Come si può notare alcune esternalità dell'agricoltura, ad esempio il paesaggio, la biodiversità, l'habitat naturale, l'eredità culturale, si presentano con attributi diversi, a seconda delle condizioni di contesto; questo influenza ovviamente la scelta degli strumenti di intervento rivolti a correggere i fallimenti di mercato, che dipende non solo dall'effetto esterno di interesse, ma anche dagli attributi da esso assunti nello specifico territorio di riferimento.

Inoltre, la tipologia di bene pubblico, di interesse locale, sub regionale o regionale, determina il livello amministrativo al quale dovrebbero essere implementate le politiche, che in teoria dovrebbe coincidere con l'estensione territoriale della domanda del bene-servizio.

Il terzo aspetto peculiare delle esternalità dell'agricoltura, da tenere in considerazione per la formulazione di politiche efficaci, è quello delle interdipendenze economiche esistenti tra la produzione primaria (alimenti, fibre, prodotti bioenergetici) e quella di effetti esterni.

Tali interdipendenze discendono dal fatto che la produzione primaria e quella di prodotti secondari esterni sono tecnicamente congiunte. Spesso, infatti, condividono l'impiego delle stesse pratiche agricole, o gli stessi input produttivi (gli stessi fattori fissi, come la terra, o gli stessi mezzi di produzione non specifici, come il lavoro). Il grado di congiunzione può essere debole o forte⁴, e anche questa variabile ha conseguenze sulla

⁴ Nel caso di congiunzione forte possono originarsi "economie di scopo", tali che la produzione separata dei beni/servizi primari e secondari comporta costi maggiori rispetto alla loro produzione congiunta.



tipologia degli strumenti impiegabili, con particolare riferimento alla scelta fra politiche “accoppiate” o “disaccoppiate”⁵.

Oltre alla “forza” della congiunzione è determinante la sua “natura”. Le interdipendenze tecniche si possono infatti manifestare secondo un rapporto di complementarità o di sostituibilità. Il primo caso è quello in cui l'intensificazione delle pratiche agricole mirate alla produzione primaria determina un aumento della produzione dell'effetto esterno congiunto (positivo o negativo). Viceversa, nel secondo caso, i prodotti primari sono in competizione con quelli secondari esterni per l'impiego delle risorse; l'intensificazione produttiva conduce dunque a ridurre l'effetto esterno (positivo).

Le due situazioni, di complementarità e di sostituibilità, possono riscontrarsi in ambienti territoriali differenti per condizioni ambientali e socioeconomiche, oppure possono manifestarsi sullo stesso territorio in relazione a livelli di intensità produttiva differenti. Si consideri, ad esempio, l'effetto esterno “qualità del paesaggio”. In certi ambienti montani e collinari, dove non vi è competizione per l'uso degli input produttivi, l'agricoltura estensiva produce “bel paesaggio” e può essere ricondotta al modello di complementarità: in questo caso l'abbandono delle attività produttive pregiudica l'esistenza stessa dei paesaggi tradizionali. Per contro, il rapporto di sostituibilità è osservabile in molte zone di pianura, dove l'utilizzo di tecniche colturali intensive genera maggiori forzature sull'ambiente e sul paesaggio, ad esempio tramite la concentrazione della produzione e l'eliminazione di elementi o pratiche ritenuti non necessari. Ma si può anche assumere che sul medesimo territorio, con l'aumentare dell'intensità della produzione, si passi da una situazione di complementarità a una di sostituibilità: per livelli produttivi bassi, tali da non utilizzare completamente le risorse disponibili, un aumento della produzione si accompagna a un miglioramento del paesaggio. Questa prima fase si mantiene fino al raggiungimento di un punto critico superato il quale ulteriori aumenti nella produzione di beni primari implicano la riallocazione delle risorse date a discapito della produzione di paesaggio tradizionale (De Stefano, 1997). Ad esempio, con l'intensificazione della produzione agricola, e l'aumento della base produttiva, il fattore produttivo terra può essere riallocato a fini produttivi, attraverso l'eliminazione di elementi del paesaggio rurale come siepi, filari, macchie di bosco, ecc.

Merlo e Gatto (1999) dettagliano ulteriormente il rapporto di complementarità tra attività produttiva ed esternalità positive, individuando tre diverse situazioni teoriche:

- complementarità non intenzionale, dove le esternalità prodotte sono di importanza secondaria rispetto ai prodotti primari e hanno un costo marginale nullo. È questo il caso del paesaggio rurale o della biodiversità;
- complementarità che vede l'esternalità positiva come prodotto principale, mentre la produzione di alimenti diventa secondaria e incidentale, come nel caso dell'agriturismo;

⁵ Velazquez (2004).

- complementarità in cui l'esternalità positiva diviene principale e unico prodotto, mentre la produzione di alimenti è secondaria (e input per la produzione di esternalità negative), come nelle aree protette o di ricreazione.

La grande varietà degli attributi che possono assumere gli effetti esterni, nonché la presenza di situazioni di contesto molto differenti, dovrebbe guidare la scelta delle politiche ideali che, in linea teorica, dovrebbero attagliarsi alle singole tipologie di fallimento di mercato, alle particolari caratteristiche da esse assunte e ai differenti contesti territoriali in cui si manifestano.

4.3 Tipologie di strumenti per correggere i fallimenti del mercato

L'analisi degli strumenti per correggere le inefficienze provocate dalle esternalità rappresenta un'importante parte dell'economia dell'ambiente, sviluppatasi soprattutto al fine di trovare soluzioni per limitare la produzione delle esternalità negative generate dai sistemi produttivi inquinanti. Secondo la teoria economica, la correzione dei fallimenti del mercato richiede l'incentivazione degli effetti esterni positivi e la disincentivazione di quelli negativi. Tali incentivi o disincentivi dovrebbero essere pari ai valori sociali marginali monetarizzati di beni e servizi esterni, al fine di giungere all'ottimizzazione del benessere sociale. In realtà, l'applicazione pratica porta ad accettare soluzioni (generalmente sub ottimali) che, tramite meccanismi di compensazione, perseguono il raggiungimento di livelli di esternalità fissati, della cui ottimalità sociale non si ha generalmente conoscenza.

Il criterio generale dovrebbe essere, comunque, quello di commisurare la remunerazione degli agricoltori al beneficio prodotto. Si prenda ad esempio la produzione di "bel paesaggio", bene fortemente congiunto con la produzione primaria. Il disegno di interventi paesaggistici efficienti richiederebbe di conoscere quali sono le tipologie e gli assetti paesaggistici che producono maggiore beneficio sociale, in termini monetari, o – almeno – secondo classificazioni di tipo ordinale. Di conseguenza, la compensazione dovrebbe essere definita in base a criteri geografico-spaziali, ad esempio definendo priorità per le aree in cui gli interventi di interesse producono maggiori benefici; in alternativa, potrebbero essere incentivate le attività (o i fattori produttivi) che localmente producono gli assetti paesaggistici di maggiore valore; o, ancora, potrebbero essere premiati gli agricoltori che includono nei loro obiettivi aziendali la produzione di assetti paesaggistici di valore, progettando "pacchetti di misure" che nel loro complesso contribuiscono alla loro produzione.

Nel caso delle esternalità negative di tipo industriale la risoluzione degli aspetti teorici e di quelli pratici legati agli strumenti di compensazione è facilitata dal fatto che sia l'importo della contribuzione che l'individuazione dei soggetti passibili di pagare



sono, in genere, di più agevole individuazione. Per le esternalità positive, in particolare quelle con effetti territoriali ampi, la determinazione di questi aspetti può risultare complessa e spesso richiede costi elevati⁶.

Tabella 4.2 Modalità di remunerazione in relazione alle esternalità di carattere ambientale e paesaggistico

Esternalità positive	Esternalità negative	Modalità remunerazione		
		Interventi diretti (premi)	Interventi diretti (accesso ai premi) Convenzioni (servizi)	Possibilità internalizzazione
Difesa dall'erosione del suolo	Incremento dell'erosione del suolo	■		
Protezione falde acquifere	Inquinamento falde acquifere		■	
Mantenimento dell'equilibrio idrogeologico	Alterazione dell'equilibrio idrogeologico		■	
Prevenzione dagli incendi boschivi	Aumento del rischio di incendi boschivi	■		■
Conservazione di biotopi particolari	Distruzione di biotopi particolari		■	■
Mantenimento della biodiversità, creazione di habitat per la fauna silvestre	Riduzione della biodiversità; perdita habitat		■	■
Mantenimento dell'equilibrio organico e minerale del suolo	Perdita dell'equilibrio organico e minerale del suolo		■	
Mantenimento del bilancio dei gas atmosferici	Inquinamento atmosferico	■		
Accumulo di energia sotto forma di biomassa (sistemi a bassa entropia)	Consumo energetico elevato e incremento dell'entropia del sistema		■	■
Manutenzione e conservazione del paesaggio rurale (valore visivo e culturale)	Semplificazione o deterioramento del paesaggio rurale (valore visivo e culturale)			■
Mantenimento dell'equilibrio climatico	Alterazione del micro e del macroclima	■		

Fonte: Aimone, Biagini (1999) modificato

⁶ Il reperimento delle informazioni necessarie per la definizione della compensazione ottimale genera costi di transazione associati alla loro ricerca. Dal punto di vista pubblico, la fattibilità della raccolta delle informazioni necessarie deve essere valutata confrontando i costi totali di soluzioni alternative. Ad esempio: se il costo di una politica efficiente (un pagamento disaccoppiato mirato a remunerare l'esternalità là dove viene prodotta), comprensivo dei costi di transazione per il suo disegno, è inferiore al costo di una politica meno efficiente (un sussidio accoppiato alla produzione, che non tiene conto delle differenze tra aree), comprensivo dei costi associati alla "perdita di efficienza", allora la spesa pubblica per la raccolta delle informazioni è giustificata.

Nel presente documento si è tentato di proporre uno schema riassuntivo che metta in relazione le varie tipologie di effetti esterni delle attività produttive agricole con gli strumenti utilizzabili per la loro correzione. L'obiettivo non è quello di discutere approfonditamente l'efficienza dei diversi strumenti disponibili, ma piuttosto quello di fornire una rassegna degli strumenti possibili. A completamento dell'analisi, nei paragrafi seguenti saranno forniti esempi della loro implementazione, con particolare riferimento alla vecchia e alla nuova programmazione per lo sviluppo rurale.

Elencare esaustivamente le esternalità legate all'attività agricola non è cosa semplice, sia per la loro grande varietà sia per la complessità delle relazioni che intercorrono tra esse⁷. Gli schemi presentati sono stati costruiti a partire da una prima ipotesi di lavoro proposta da Aimone e Biagini (1999); la risultante è il frutto di una

Tabella 4.3 Modalità di remunerazione in relazione alle esternalità di carattere territoriale e sociale

Esternalità positive	Esternalità negative	Modalità remunerazione		
		Interventi diretti (premi)	Interventi diretti (accesso ai premi)	Convenzioni (servizi) Possibilità internalizzazione
Mantenimento del tessuto economico locale (filiere brevi, artigianato)	Declino del tessuto economico locali (filiere brevi, artigianato)			
Sorveglianza e presidio del territorio	Perdita di controllo del territorio			
Mantenimento della viabilità minore	Degrado della viabilità minore			
Mantenimento delle sistemazioni idraulico-agrarie; prevenzione eventi alluvionali	Deterioramento/perdita di sistemazioni idraulico-agrarie			
Mantenimento dell'identità culturale, tradizioni contadine	Declino dell'identità culturale, tradizioni contadine			
Mantenimento dell'occupazione	Declino dell'occupazione			
Incremento della qualità e salubrità degli alimenti	Perdita della qualità e salubrità degli alimenti			
Servizi sociali alle popolazioni urbane	Assenza di servizi alla popolazione urbana			

Fonte: Aimone, Biagini (1999) modificato

⁷ La presenza di un effetto esterno può innescare o aumentare l'incidenza di altri effetti o, al contrario, può annullarne o ridurne l'entità.



integrazione e una riorganizzazione dello schema di partenza sulla base della letteratura più recente che, lungi dall'essere completo, mira ad esemplificare alcune tipologie di beni/servizi esterni e a evidenziarne gli aspetti connessi alla loro monetarizzazione.

Una prima grande distinzione è stata fatta fra esternalità a carattere ambientale e paesaggistico, tabella 4.2, ed esternalità a carattere territoriale e sociale, tabella 4.3. La parte sinistra delle due tabelle propone un elenco dei *principali effetti esterni* correlati all'attività agricola, nella loro accezione positiva (aumento del benessere sociale) o negativa (diminuzione del benessere sociale).

Nella parte destra, invece, sono evidenziate le modalità di remunerazione, attualmente o potenzialmente, impiegabili per la loro compensazione. Come si può notare, la monetarizzazione del valore delle esternalità può essere di natura pubblica o privata.

In particolare lo schema individua le seguenti tipologie di remunerazione:

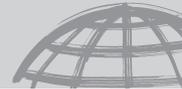
- Interventi diretti (premi) accoppiati o disaccoppiati dalla produzione, tramite erogazione di contributi che possono configurarsi come compensazioni o incentivi. Le attività e le pratiche oggetto di aiuto si svolgono a livello aziendale. All'interno di questo gruppo di interventi si possono ricordare le seguenti tipologie principali:
 - Pagamenti disaccoppiati, derivanti dalle politiche di mercato, che remunerano un livello minimo di esternalità positive prodotte, come il Pagamento unico aziendale collegato al rispetto dei Criteri generali obbligatori (CGO) e delle Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).
 - Pagamenti parzialmente disaccoppiati, derivanti dalle politiche di Sviluppo Rurale, che remunerano pratiche che vanno oltre il raggiungimento di standard minimi ambientali o paesaggistici, come la Misura F del PSR.
 - Pagamenti verso imprese agroindustriali o commerciali, derivanti dalle politiche di sviluppo rurale, che remunerano impegni di filiera verso pratiche rispettose dell'ambiente, come le Misure G e M del PSR.
- Interventi diretti caratterizzati da vincoli di accesso, tramite vincoli di accesso al sostegno pubblico. Le attività e le pratiche incentivate si svolgono a livello aziendale. In questo caso l'intervento richiede il soddisfacimento di standard minimi ambientali per poter beneficiare di azioni anche non direttamente congiunte alla produzione di esternalità, come ad esempio la Misura A del PSR.
- Convenzioni per l'erogazione di servizi: remunerazione diretta da parte dell'operatore pubblico per la fornitura di beni/servizi. Le attività e le pratiche incentivate si svolgono a livello sovrazientile, come ad esempio quanto previsto negli artt. 14 e 15 del decreto legislativo n. 228/2001 sull'orientamento e la modernizzazione del settore agricolo.

Possibilità di internalizzazione: trasformazione dei beni/servizi pubblici in misti o privati, attribuendo loro carattere di rivalità e, soprattutto, di escludibilità al fine di ren-

derli apprezzabili dal mercato⁸ Quando questo è possibile, gli effetti esterni sono ricondotti nel quadro della MF agroturistica o da diversificazione.

Le caselle evidenziate mostrano le possibili modalità di remunerazione per i diversi tipi di esternalità di cui, per la parte riguardante gli incentivi pubblici diretti, verranno date delle esemplificazioni nei paragrafi seguenti.

⁸ Tale opportunità passa attraverso la possibilità di riconoscere dei diritti di proprietà per i beni/servizi esterni. A seconda delle caratteristiche specifiche dei beni/servizi in questione, e delle modalità della loro fruizione, tale riconoscimento potrà conferire loro l'attributo di beni privati, di club o di risorse di proprietà comune. A seconda dell'attributo assunto, la loro fornitura sarà gestita rispettivamente da singoli imprenditori, associazioni (la cui creazione può essere agevolata dall'operatore pubblico, tramite la predisposizione di un quadro legislativo di riferimento, sgravi fiscali, formazione, divulgazione ecc.) o consorzi che stabiliscono regole d'uso per le risorse di interesse.



5. Gli strumenti dello sviluppo rurale e le esternalità

5.1 Sviluppo rurale ed esternalità di carattere ambientale e paesaggistico

Relativamente alle cosiddette esternalità di tipo ambientale, la programmazione dello sviluppo rurale per il periodo 2000-2006 offriva una serie di interventi abbastanza consistenti.

Il PSR 2000-2006 della Regione Piemonte, per esempio, considerava uno specifico asse a carattere ambientale (Asse III), comprendente le misure inerenti le zone svantaggiate (Misura E), l'agroambiente (Misura F) e la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura (Misura T, rivolta però a enti pubblici). Il PSR prevedeva un impegno per l'Asse III di oltre 380 milioni di euro, a fronte di una previsione di spesa pubblica totale per l'intero Piano di 864 milioni di euro; il peso dell'asse ambientale era quindi quasi pari al 45%. In relazione agli esercizi reali, l'Asse III ha impegnato oltre il 57% (quasi 280 milioni di euro) delle risorse totali per lo sviluppo rurale in Piemonte sul periodo 2000-2003¹.

Evidentemente, l'attenzione rivolta all'ambiente e al paesaggio da parte del PSR non si riduce agli interventi contenuti nell'Asse III. Infatti, si possono segnalare anche altre misure, distribuite sugli altri due assi, che offrono un sostegno diretto ad attività che generano esternalità positive, o che inibiscono la creazione di quelle negative; tra queste misure, riportate anche in tabella 5.1, si ricordano gli interventi rivolti alla forestazione: Misura H (imboschimento delle superfici agricole) e Misura I (altre misure forestali).

Si ritiene opportuno segnalare, oltre al carattere cogente della presenza delle misure agroambientali, la natura particolare della maggior parte delle misure sopra menzionate. Innanzitutto, sia le misure agroambientali, quelle di imboschimento, e le indennità compensative, derivano sostanzialmente da precedenti regimi di sostegno (regolamento (CE) n. 2078/92; regolamento (CE) n. 2080/92; regolamento (CE) n. 950/97), a indicare una certa continuità nella programmazione, anche attraverso le cosiddette code. In secondo luogo, queste misure hanno un carattere compensatorio e contrattuale: si eroga un aiuto volto a compensare maggiori costi o minori ricavi derivanti dall'accettazione di un determinato impegno da parte dell'agricoltore per un determinato numero di anni. Non si tratta, quindi, di un vero e proprio incentivo², ma più di una

¹ Regione Piemonte, Relazione al Comitato di Sorveglianza, 2003.

² In realtà per alcune misure, come quelle agroambientali, il regolamento (CE) 1257/99 prevedeva una certa quota di sostegno destinata a incentivo.



compensazione derivante da un "patto". Infine, un terzo aspetto di rilievo è che le misure in questione permettono una elevata facilità ed efficienza di spesa da parte dell'amministrazione, basandosi su protocolli già ben rodati.

La recente riforma della PAC, meglio nota come riforma Fischler ha apportato alcune rilevanti novità.

L'emanazione del regolamento (CE) n. 1782/03 ha introdotto una prima significativa modifica, vale a dire l'applicazione della cosiddetta condizionalità: ogni agricoltore beneficiario di un pagamento diretto deve rispettare i Criteri di gestione obbligatori (CGO) e mantenere le Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA). In altri termini, l'accesso al sostegno comunitario, specialmente per gli interventi legati ai mercati, viene vincolato a un impegno da parte del beneficiario verso l'adozione di comportamenti virtuosi in senso ambientale, sanitario e agronomico. Questo aspetto appare particolarmente rilevante poiché cambia in modo radicale la natura stessa delle erogazioni di compensazione: il diritto a ricevere un premio assume anche una natura contrattuale, legata alle esternalità prodotte. Come per gli interventi di tipo agroambientale, dove si compensa il deficit reddituale derivante dall'assunzione di impegni ambientali tramite una sorta di contratto tra beneficiario e amministrazione, anche per il premio unico aziendale si può accedere all'aiuto, che è in realtà una compensazione, solo dopo avere preso un impegno, con una forma simile a un contratto, ad adottare comportamenti virtuosi nella gestione dell'azienda.

Queste norme interessano i regimi di sostegno derivanti dalle Organizzazioni Comuni di Mercato, e alcuni pagamenti riferibili all'ambito dello sviluppo rurale, in sostituzione, sotto alcuni aspetti, delle Buone pratiche agricole previste dal regolamento (CE) n. 1257/99. In particolare, CGO e BCAA sono criteri obbligatori da applicare alla totalità dell'azienda beneficiaria nel caso degli interventi per le aree svantaggiate; anche in questo caso, si evidenzia la doppia natura dell'aiuto a premio: meccanismo compensativo (l'intervento consiste in una indennità compensativa di deficit di reddito) e carattere contrattuale.

I CGO (allegato III del regolamento) sono prescritti dalla normativa comunitaria nei seguenti campi:

- sanità pubblica, salute delle piante e degli animali;
- ambiente;
- benessere degli animali.

In merito alle BCAA, gli Stati membri definiscono a livello nazionale³ o regionale requisiti minimi per buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base di uno schema comune riportato nell'allegato IV del regolamento e che interessa sostanzialmente i seguenti punti:

³ In Italia l'applicazione è avvenuta con l'emanazione del decreto ministeriale del 13 dicembre 2004, modificato dal decreto ministeriale del 15 marzo 2005 (testo consolidato).

- l'erosione del suolo;
- la sostanza organica del suolo;
- la struttura del suolo;
- un livello minimo di mantenimento degli habitat.

Anche il nuovo regolamento (CE) n. 1698/05 sul sostegno allo sviluppo rurale apporta alcune novità. La principale è certamente l'ampliamento del set di azioni volte all'ambiente e riunite nell'Asse II (gestione del territorio).

L'asse di gestione del territorio comprende due sottosezioni. La prima, destinata ai terreni agricoli, contiene gli interventi di sostegno alle zone svantaggiate, le misure agroambientali, cui si aggiunge una misura rivolta al benessere degli animali, e gli aiuti per gli investimenti a perdere; la seconda sottosezione contiene interventi simili alla prima, ma rivolti alle superfici forestali. Si deve, quindi, evidenziare un ampliamento degli interventi rivolti direttamente all'ambiente. Inoltre, tutti i beneficiari di queste misure devono sottostare ai vincoli della condizionalità nell'insieme dell'azienda.

Tabella 5.1 Esperienza del PSR 2000-2006 in relazione alle esternalità di carattere ambientale e paesaggistico

Esternalità positive	Esternalità negative	PSR 2000-2006
Difesa dall'erosione del suolo	Incremento dell'erosione del suolo	Indennità compensativa; sistemi pascolivi; conservazione paesaggio; misure forestali in generale
Protezione falde acquifere	Inquinamento falde acquifere	Indennità compensativa; produzione integrata; biologico; sostanza organica nel suolo
Mantenimento dell'equilibrio idrogeologico	Alterazione dell'equilibrio idrogeologico	Indennità compensativa; imboschimenti; interventi preventivi forestali; impianti forestali su terreni non agricoli
Prevenzione dagli incendi boschivi	Aumento del rischio di incendi boschivi	Interventi preventivi forestali; stabilità ecologica delle foreste; miglioramento foreste
Conservazione di biotipi particolari	Distruzione di biotipi particolari	Colture a perdere; sistemi pascolivi; stabilità ecologica delle foreste
Mantenimento della biodiversità, creazione di habitat per la fauna silvestre	Riduzione della biodiversità; perdita habitat	Razze in pericolo; conservazione paesaggio; stabilità ecologica delle foreste
Mantenimento dell'equilibrio organico e minerale del suolo	Perdita dell'equilibrio organico e minerale del suolo	Indennità compensativa; produzione integrata; biologico; sostanza organica nel suolo; sistemi pascolivi
Mantenimento del bilancio dei gas atmosferici	Inquinamento atmosferico	Imboschimenti; impianti forestali su terreni non agricoli
Accumulo di energia sotto forma di biomassa (sistemi a bassa entropia)	Consumo energetico elevato e incremento dell'entropia del sistema	Miglioramento della trasformazione e commercializzazione forestale; sbocchi prodotti forestali
Manutenzione e conservazione del paesaggio rurale (valore visivo e culturale)	Semplificazione o deterioramento del paesaggio rurale (valore visivo e culturale)	Indennità compensativa; conservazione paesaggio; sistemi pascolivi; stabilità ecologica delle foreste; impianti forestali su terreni non agricoli; miglioramento delle foreste
Mantenimento dell'equilibrio climatico	Alterazione del micro e del macroclima	Imboschimenti; impianti forestali su terreni non agricoli



Il regolamento contiene anche altre misure potenzialmente legate alle esternalità ambientali e paesaggistiche. Si possono ricordare, a questo proposito, gli interventi destinati alla tutela del patrimonio naturale e al rinnovamento dei villaggi (Asse III) e, soprattutto, gli interventi volti al raggiungimento dei requisiti obbligatori prescritti dalla normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro (Asse I). Sono inoltre previsti aiuti per i servizi di consulenza nella gestione aziendale (Asse I).

Tabella 5.2 Nuovo regolamento di sviluppo rurale ed esternalità di carattere ambientale e paesaggistico

Esternalità positive	Esternalità negative	Nuova PAC condizionalità	Nuovo regolamento sviluppo rurale
Difesa dall'erosione del suolo	Incremento dell'erosione del suolo	BCAA	Sviluppo infrastrutture; meeting standard
Protezione falde acquifere	Inquinamento falde acquifere	GCO	agroambiente; meeting standard
Mantenimento dell'equilibrio idrogeologico	Alterazione dell'equilibrio idrogeologico	BCAA	Indennità compensativa; agroambiente; imboscamento
Prevenzione dagli incendi boschivi	Aumento del rischio di incendi boschivi	CGO	silvambiente; interventi preventivi forestali
Conservazione di biotipi particolari	Distruzione di biotipi particolari	GCO	Aree Natura 2000; investimenti non produttivi; agroambiente; silvambiente
Mantenimento della biodiversità, creazione di habitat per la fauna silvestre	Riduzione della biodiversità; perdita habitat	GCO	Aree Natura 2000; investimenti non produttivi; agroambiente; silvambiente
Mantenimento dell'equilibrio organico e minerale del suolo	Perdita dell'equilibrio organico e minerale del suolo	BCAA	Indennità compensativa; agroambiente
Mantenimento del bilancio dei gas atmosferici	Inquinamento atmosferico	CGO; BCAA	Imboschimenti (Asse II)
Accumulo di energia sotto forma di biomassa (sistemi a bassa entropia)	Consumo energetico elevato e incremento dell'entropia del sistema	-	-
Manutenzione e conservazione del paesaggio rurale (valore visivo e culturale)	Semplificazione o deterioramento del paesaggio rurale (valore visivo e culturale)	BCAA	Asse II in generale; tutela patrimonio naturale; sviluppo villaggi
Mantenimento dell'equilibrio climatico	Alterazione del micro e del macroclima	-	Misure forestali (Asse II)

5.2 Sviluppo rurale ed esternalità di carattere territoriale e sociale

Il regime di sostegno allo sviluppo rurale attuato nel periodo di programmazione 2000-2006 mostra un significativo interesse verso il tema delle esternalità di caratte-

re territoriale e sociale, nonostante l'implementazione della normativa comunitaria abbia assunto spesso connotati più agricoli che rurali.

Si deve ricordare che la normativa comunitaria in vigore (regolamento CE n. 1257/99 e modifiche successive) prevede, infatti, un ambito specifico per una serie di interventi di carattere eminentemente rurale, soprattutto nell'accezione territoriale e sociale.

Nel dettaglio, l'articolo 33 (articolo principale del capo X, intitolato "Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali") introduce le seguenti possibilità di sostegno:

- opere di miglioramento fondiario;
- ricomposizione fondiaria;
- avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole;
- commercializzazione di prodotti agricoli di qualità;
- servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
- rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale;
- diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito;
- gestione delle risorse idriche in agricoltura;
- sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura;
- incentivazione di attività turistiche e artigianali, tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali;
- ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione;
- ingegneria finanziaria.

Il PSR predisposto dalla Regione Piemonte per il periodo 2000-2006, recepisce in gran parte questi strumenti, come riportato nella tabella 5.3; in particolare si possono ricordare la Misura P (diversificazione), la Misura M (commercializzazione), la Misura U (ricostruzione potenziale agricolo). L'ammontare delle risorse pubbliche delle misure che hanno effetti diretti e indiretti sulle esternalità territoriali e sociali prodotte dalle aziende agricole, superava complessivamente i 655 milioni di euro come impegni sul periodo 2000-2006; al 2003 risultano spesi per queste azioni quasi 400 milioni di euro.

La recente riforma Fischler ha introdotto alcune novità non solo per le esternalità a carattere ambientale, ma anche per le esternalità di carattere territoriale e sociale, sia in termini politici sia in termini applicativi.

Relativamente al tema della condizionalità, introdotto dal regolamento (CE) n. 1782/03, alcuni criteri relativi ai CGO e alle BCAA interessano, oltre a quelli ambientali, anche aspetti territoriali e sociali; in particolare si possono ritenere in questo senso



Tabella 5.3 Esperienza del PSR 2000-2006 in relazione alle esternalità di carattere territoriale e sociale

Esternalità positive	Esternalità negative	PsR 2000-2006
Mantenimento del tessuto economico locale (filiere brevi, artigianato)	Declino del tessuto economico locali (filiere brevi, artigianato)	Indennità compensativa; insediamento giovani; formazione; condizioni di trasformazione; imboschimenti; altre misure forestali; assistenza; commercializzazione prodotti agricoli; servizi essenziali; diversificazione; calamità
Sorveglianza e presidio del territorio	Perdita di controllo del territorio	Indennità compensativa; imboschimenti; altre misure forestali; miglioramento fondiario
Mantenimento della viabilità minore	Degrado della viabilità minore	Conservazione paesaggio; miglioramento economico delle foreste; sviluppo infrastrutture
Mantenimento delle sistemazioni idraulico-agrarie; prevenzione eventi alluvionali	Deterioramento/perdita di sistemazioni idraulico-agrarie	Indennità compensativa; imboschimenti; interventi preventivi forestali; impianti forestali su terreni non agricoli
Mantenimento dell'identità culturale, tradizioni contadine	Declino dell'identità culturale, tradizioni contadine	Insediamiento giovani; formazioni; conservazione paesaggio; Ic; servizi essenziali
Mantenimento dell'occupazione	Declino dell'occupazione	Insediamiento giovani; formazione; Ic; imboschimenti, altre misure forestali; assistenza; servizi essenziali; diversificazione
Incremento della qualità e salubrità degli alimenti	Perdita della qualità e salubrità degli alimenti	Condizioni di trasformazione; commercializzazione prodotti agricoli; agroambiente in generale
Servizi sociali alle popolazioni urbane	Assenza di servizi alla popolazione urbana	Miglioramento economico delle foreste; imboschimenti; commercializzazione prodotti agricoli; diversificazione; sviluppo infrastrutture

rilevanti gli ambiti di applicazione della condizionalità per la sanità pubblica, la salute delle piante e degli animali, la salvaguardia delle caratteristiche del suolo, poiché sono oggetto di esternalità quali la sorveglianza e il presidio del territorio, il mantenimento delle sistemazioni e l'incremento della salubrità degli alimenti.

Relativamente al nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, si possono mettere in luce alcune modifiche rilevanti (tab. 5.4).

Il primo punto da prendere in considerazione è l'introduzione, nella nuova schematizzazione per assi, di due ambiti specifici per gli aspetti territoriali e sociali: l'Asse prioritario 3, per la diversificazione dell'economia rurale e qualità di vita nelle zone rurali (sezione 3 della proposta COM del 2004, 490 definitivo) e l'approccio Leader. L'Asse III prevede al suo interno vari interventi:

- misure intese a diversificare l'economia rurale;
- misure intese a migliorare la qualità di vita in ambito rurale;
- una misura in materia di formazione professionale, rivolta agli operatori economici non agricoli;
- una misura finalizzata all'acquisizione di competenze e all'animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

Un ulteriore aspetto di novità e di interesse in relazione a questo asse di intervento è la preferenza destinata all'applicazione di strategie di sviluppo locale.

Il cosiddetto approccio Leader, invece, rappresenta sostanzialmente la prosecuzione dell'esperienza dell'iniziativa Leader+.

Evidentemente all'interno del regolamento sono presenti anche altri strumenti di intervento che possono in qualche modo interessare le esternalità di carattere territoriale e sociale. In particolare, si possono ricordare le azioni indirizzate a offrire servizi di consulenza in azienda, la proposta dei cosiddetti *meeting standard*, le azioni di compensazione per le aree svantaggiate o ad alto valore naturale, e le compensazioni per l'agroambiente.

L'introduzione dello schema ad assi comporta anche una novità in relazione al cosiddetto equilibrio delle priorità (articolo 17 del regolamento): a ogni asse di intervento deve essere destinato un minimo di risorse. Per l'Asse III la quota minima è del 10%, per l'approccio Leader una quota del 5%.

Questo elemento è di marcato rilievo, poiché in realtà nell'attuale programmazione la destinazione delle risorse pubbliche è stata significativamente sbilanciata verso le azioni a carattere agroambientali.

Tabella 5.4 Nuovo regolamento di sviluppo rurale ed esternalità di carattere territoriale e sociale

Esternalità positive	Esternalità negative	Nuova PAC condizionalità	Nuovo regolamento sviluppo rurale
Mantenimento del tessuto economico locale (filieri brevi, artigianato)	Declino del tessuto economico locali (filieri brevi, artigianato)	–	Diversificazione economia rurale; tutela patrimonio naturale; animazione
Sorveglianza e presidio del territorio	Perdita di controllo del territorio	BCAA	Indennità compensativa
Mantenimento della viabilità minore	Degrado della viabilità minore	–	–
Mantenimento delle sistemazioni idraulico-agrarie; prevenzione eventi alluvionali	Deterioramento/perdita di sistemazioni idraulico-agrarie	BCAA	Sviluppo infrastrutture; tutela patrimonio naturale
Mantenimento dell'identità culturale, tradizioni contadine	Declino dell'identità culturale, tradizioni contadine	–	Animazione; insediamento giovani; tutela patrimonio naturale; Indennità compensativa
Mantenimento dell'occupazione	Declino dell'occupazione	–	Formazione giovani; indennità compensativa; imboscimento; <i>audit</i>
Incremento della qualità e salubrità degli alimenti	Perdita della qualità e salubrità degli alimenti	CGO	Qualità delle produzioni
Servizi sociali alle popolazioni urbane	Assenza di servizi alla popolazione urbana	–	Diversificazione ecorurale; tutela patrimonio naturale; animazione



Il carattere vincolante del riequilibrio delle risorse verso ambiti più “rurali” può essere considerato certamente un segnale positivo, specie in relazione al riconoscimento delle importanti esternalità territoriali e sociali dell'agricoltura ma appare, al momento, di difficoltosa implementazione. Infatti, procedendo a una proiezione del quadro finanziario del PSR attuale, secondo la nuova schematizzazione avanzata dall'UE nel regolamento, si osserva come gli impegni presi nel PSR per misure riconducibili al possibile nuovo Asse III raccolgono solo il 6% delle risorse, contro il minimo previsto del 15%. Ben diversa appare, di conseguenza, la situazione degli altri assi: l'Asse gestione del territorio prenderebbe il 53% delle risorse del Piano, a fronte di un minimo obbligatorio del 25%, e il possibile Asse competitività il restante 40%, a fronte di una soglia del 15%.

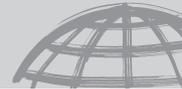
Tabella 5.5 Dotazione finanziaria per Asse: confronto tra PSR 2000-2006 e proiezione in relazione al nuovo regolamento di sviluppo rurale

	Titolo della misura	Asse 2000-2006	Asse 2007-2013	Tot.	%
A	Investimenti nelle aziende agricole	Ammodernamento	Competitività	114,0	9,5
B	Insediamiento dei giovani agricoltori	Ammodernamento	Competitività	70,0	8,7
D	Prepensionamento	Ammodernamento	Competitività	8,0	1,1
J	Miglioramento fondiario	Ammodernamento	Competitività	7,0	0,7
K	Ricomposizione fondiaria	Ammodernamento	Competitività	1,3	0,1
U	Ricostruzione potenziale agricolo	Ammodernamento	Competitività	10,0	0,9
G	Miglioramento trasformazione	Ammodernamento	Competitività	50,0	4,6
C	Formazione	Ammodernamento	Competitività	4,0	0,6
L	Assistenza alla gestione	Ammodernamento	Competitività	24,0	2,5
M	Commercializzazione qualità	Ammodernamento	Competitività	8,0	0,8
Q	Risorse idriche in agricoltura	Ammodernamento	Competitività	2,7	0,3
I	Altre misure forestali	Ruralità*	Competitività	27,2	2,5
Asse Competitività				326,2	40,3
H	Imboschimento delle superfici agricole	Ruralità*	Gestione territorio	50,0	6,9
E	Zone svantaggiate	Ambiente	Gestione territorio	48,0	6,6
F	Misure agroambientali	Ambiente	Gestione territorio	312,0	42,9
T	Tutela dell'ambiente	Ambiente	Gestione territorio	23,1	2,2
Asse Gestione territorio**				433,1*	53,5**
P	Diversificazione delle attività	Ammodernamento*	Diversificazione	13,0	1,2
S	Attività turistiche e artigianali	Ruralità	Diversificazione	9,2	0,9
N	Servizi essenziali	Ruralità	Diversificazione	14,5	1,4
R	Infrastrutture rurali	Ruralità	Diversificazione	13,6	1,3
Asse Diversificazione				50,3	6,2

* Misure che avrebbero una nuova classificazione per asse.

** Misure a maggiore tiraggio.

Fonte: elaborazione IRES su dati Regione Piemonte



6. Tipologie territoriali in Piemonte in funzione della multifunzionalità dell'azienda agricola

6.1 Le ragioni e i criteri dell'approccio territoriale

Una delle principali osservazioni desumibili dai capitoli precedenti è che la Mf potenzialmente esprimibile da ciascuna azienda agricola è in stretta connessione con le caratteristiche del territorio in cui essa opera, siano esse fisico-ambientali (giacitura, microclima, attitudini produttive, ecc.), socioeconomiche (specializzazioni produttive locali, aspetti insediativi, presenza di elementi di contesto che facilitano la diversificazione, ecc.) o culturali (patrimonio locale, tradizioni, ecc.)

Il territorio piemontese è molto variegato. Esso è composto da contesti locali molto diversi tra loro sotto i profili sopra citati, che vanno dall'area metropolitana alle vallate marginali di montagna, dalla collina ad alta specializzazione enologica, alla fascia di recente urbanizzazione delle cosiddette porte di valle. Da tale varietà – talora estrema – di ambienti e contesti territoriali, deriva un ventaglio altrettanto ampio di possibili caratteri locali di Mf agricola.

Di questa varietà è indispensabile tenere conto nel momento in cui si intenda programmare politiche indirizzate a una valorizzazione della Mf agricola. Tali politiche dovranno necessariamente essere modulate a scala locale.

Pertanto, in questa parte della ricerca si propone una possibile zonizzazione del territorio piemontese, basata sulla individuazione di tipologie territoriali in funzione della diversa articolazione della Mf agricola a scala locale.

La zonizzazione qui presentata è il punto di arrivo di un percorso di studio iniziato alcuni anni fa, e ne rappresenta al tempo stesso l'evoluzione e la sintesi: si è infatti attinto a lavori IRES (citati in bibliografia), quali gli Studi per il PSR 2000-2006, la Relazione di Scenario 2001, lo studio per il Piano agricolo e rurale della Provincia di Torino, oltre alle considerazioni sviluppate per l'attuazione della legge regionale n. 26/2003 sui distretti agroalimentari e rurali.

Per quanto concepita in funzione del tema della Mf, si ritiene che le tipologie individuate possano avere un significato più generale, come "visione" del territorio del Piemonte in un'ottica di sviluppo rurale.

Non si intende comunque proporre una zonizzazione formale del territorio, di natura prescrittiva e da utilizzare direttamente a scopi amministrativi, ma un modello sulla base del quale articolare il ragionamento sulla Mf e, in generale, sulla conformazione del sistema agroalimentare e del territorio rurale del Piemonte.

L'individuazione delle tipologie territoriali è stata eseguita facendo riferimento alla combinazione a scala locale di tre aspetti fondamentali. Nell'esperienza pluridecen-



nale dell'IRES nell'ambito dello studio dei sistemi locali del Piemonte, essi emergono per la forte capacità esplicativa che sono in grado di esprimere. I criteri sono i seguenti:

1. Caratteri fisici del territorio, principalmente espressi attraverso la fascia altimetrica di appartenenza di ciascuna area (pianura, collina, montagna – quest'ultima separando le basse valli dalle medie e alte valli).
2. Aspetti insediativi, espressi soprattutto attraverso gli indicatori demografici, sia statici (densità abitativa) che dinamici (saldo naturale e migratorio). Tali indicatori sono in genere correlati strettamente con la densità delle attività produttive e con l'accessibilità.
3. Presenza di spiccate specializzazioni produttive, nel caso specifico quelle agricolo-agroindustriali (ad esempio agricoltura e zootecnia intensiva di pianura), quella vitivinicola-agroterziaria e, per la montagna, della specializzazione turistica.

Attraverso un percorso di approssimazioni successive, si è giunti a individuare un numero ristretto di tipologie che, nella percezione del gruppo di lavoro, potessero rappresentare in modo efficace e sintetico le diverse situazioni locali presenti nella regione.

Le tipologie sono elencate nella tabella 6.1, con una breve descrizione delle loro caratteristiche fondamentali.

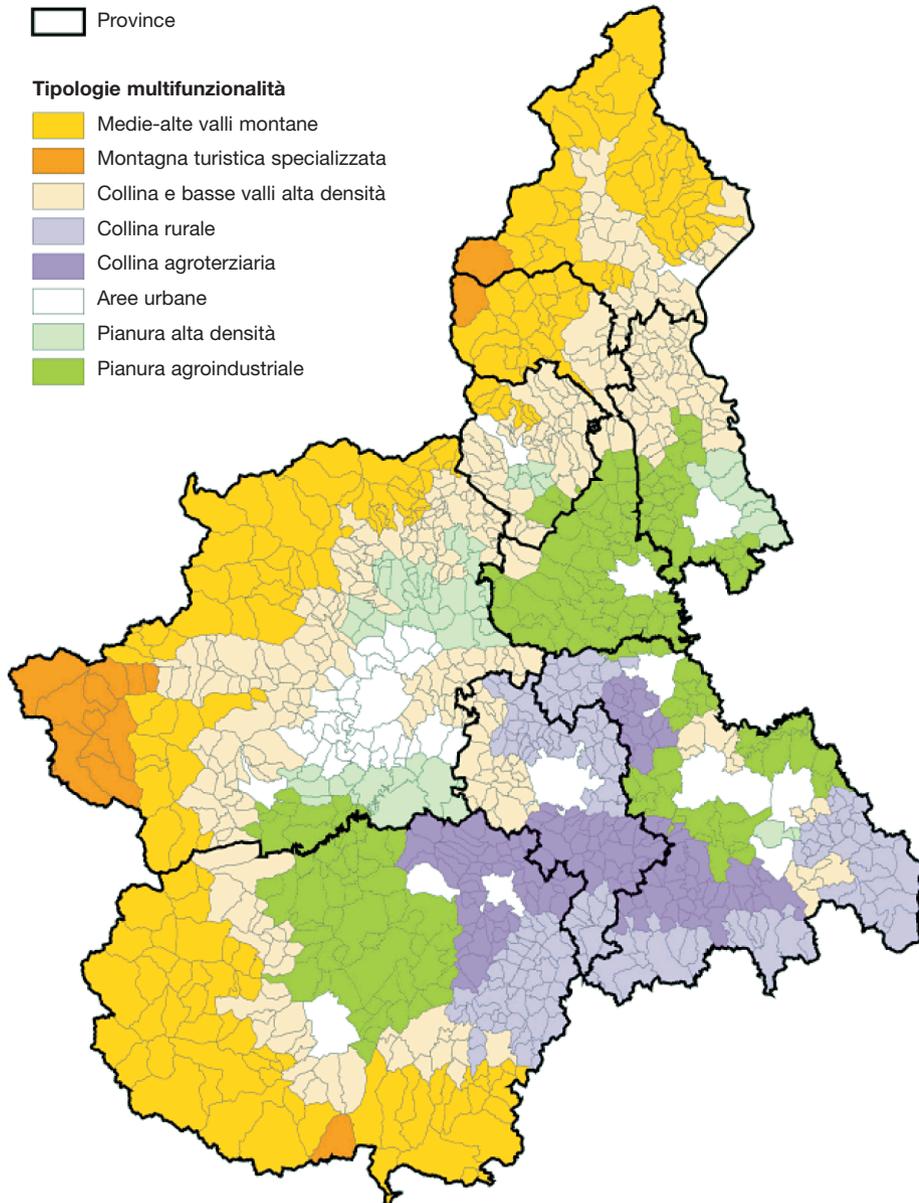
Una volta identificate le possibili tipologie, si è affrontato il problema della loro rappresentazione cartografica. Come partizioni territoriali di base per individuare i confini delle diverse aree, si è utilizzato un mix composto da Comunità Montane (spesso divise in due porzioni) e dalle ex aree ESAP per i piani zonal, già utilizzate in studi pre-

Tabella 6.1 Possibili tipologie territoriali in funzione della Multifunzionalità agricola in Piemonte

Tipologia	Caratteristiche generali
Aree urbane	Pianura metropolitana e altre aree urbane (comuni con oltre 25.000 abitanti)
Pianura ad alta densità	Pianura a elevata densità insediativa/non a spiccata specializzazione agroindustriale (ma con presenza agricola ancora vitale)
Pianura agroindustriale	Pianura a spiccata specializzazione agroindustriale, bassa densità abitativa, concentrazione territoriale delle filiere, talora situazioni distrettuali
Collina e basse valli ad alta densità	Collina e basse valli a elevata densità insediativi. Collina periurbana ad alta densità insediativa; aree montane di bassa valle ad alta densità insediativa (porte di valle)
Collina rurale	Collina, alta collina e aree appenniniche rurali (aree tendenzialmente marginali in senso socioeconomico)
Collina agroterziaria	Collina agroterziaria (spiccata specializzazione vitivinicola e allargamento della catena del valore alla sfera terziaria, spiccata organizzazione distrettuale)
Medie e alte valli montane	Montagna rurale (medie e alte valli alpine con bassa densità e non specializzate turisticamente), situazioni di marginalità
Montagna turistica specializzata	Aree montane di alta valle a elevata specializzazione turistica

cedenti. Il tutto rivisto a scala comunale, sulla base degli Ambiti Ottimali individuati dall'IRES, ovvero micro aree molto omogenee al loro interno, la cui determinazione ha tenuto conto della conformazione del territorio e dei caratteri insediativi.

Figura 6.1 Rappresentazione delle tipologie territoriali in relazione alla multifunzionalità dell'agricoltura





6.2 Descrizione delle tipologie

La tabella 6.2 riporta, per ciascuna tipologia territoriale, l'incidenza relativa in termini di superficie territoriale, popolazione e numero di comuni. Dalla tabella emerge la rilevanza, per ampiezza di superficie, delle aree montane e collinari, mentre in termini di popolazione spiccano le zone urbane e la collina e bassa montagna ad alta densità abitativa.

Il dato della densità abitativa è quello che più di ogni altro riassume i caratteri insediativi di ciascuna area, e permette anche di individuare – sebbene in termini molto generici – le zone di tipo rurale (sotto la soglia dei 100 abitanti/km²), che in Piemonte si collocano nelle medie e alte valli montane e, in parte, nel territorio collinare. Anche la pianura agroindustriale, almeno sotto l'aspetto della densità, può rientrare in tale ambito.

La tabella 6.3 fornisce un approfondimento attraverso l'articolazione delle caratteristiche di ciascuna tipologia territoriale sotto i seguenti profili:

- caratteristiche fisiche;
- caratteristiche insediative;
- caratteristiche agricole;
- aspetti specifici legati alla Mf.

Attraverso la descrizione comparata di tali aspetti è possibile caratterizzare le specificità di ciascuna area in base alle quali individuare gli elementi su cui impostare una strategia locale di sviluppo della Mf.

In termini molto generali si evidenzia come, nelle aree di spiccata caratterizzazione agroindustriale, la Mf tende soprattutto a riferirsi alla questione delle esternalità

Tabella 6.2 Tipologie territoriali: incidenza relativa per superficie, popolazione e numero di comuni

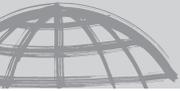
Tipologie territoriali multifunzionalità	Superficie	Superficie	Popolazione	Popolazione	Densità	Numero comuni	Comuni (%)
	territoriale (km ²)	territoriale (%)	residente (2003)	2003 (%)	media (2003)		
Aree urbane	1.893,24	7,5	2.063.026	48,3	1.090	41	3,4
Pianura alta densità	1.237,64	4,9	308.415	7,2	249	62	5,1
Pianura agroindustriale	3.993,61	15,7	379.178	8,9	95	183	15,2
Collina e basse valli alta densità	5.823,68	22,9	1.058.197	24,8	182	390	32,3
Collina rurale	2.495,60	9,8	107.724	2,5	43	179	14,8
Collina agrotorziaria	1.859,28	7,3	231.229	5,4	124	140	11,6
Medie e alte valli montane	7.155,30	28,2	107.716	2,5	15	196	16,3
Montagna turistica specializzata	940,88	3,7	14.730	0,3	16	15	1,2
Piemonte	25.399,23	100,0	4.270.215	100,0	168	1.206	100,0

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Tabella 6.3 Caratteri territoriali della multifunzionalità

Tipologie territoriali	Caratteristiche fisiche / ubicazione	Caratteristiche insediative	Caratteristiche agricole	Aspetti legati alla Mf
Aree Urbane	Pianura dell'area metropolitana o dei comuni con caratteristiche urbane (almeno 25.000 abitanti)	Altissima densità abitativa e di insediamenti produttivi, forte competizione per l'uso del suolo, congestione e concentrazione di problematiche ambientali conseguenti	Agricoltura fisicamente residuale nei pochi spazi liberi; presenza di alcune specializzazioni specifiche (vivai, orticoltura), presenza elevata di trasformazione alimentare	Funzione di corona verde. Soprattutto in quest'area nasce la domanda di servizi in rapporto con la natura, didattica rurale, servizi alla persona. Mantenere localmente testimonianza dell'agricoltura
Pianura ad alta densità	Pianura, area un tempo agricola ma ora di espansione dell'area metropolitana o di altre aree urbane. Area di transizione urbano-rurale	Forti conflitti rispetto all'espansione insediativa, con problemi di esternalità negative. La densità abitativa è ormai medio alta. Paesaggio poco valorizzabile e facilmente deteriorabile	Caratteristiche simili alle aree urbane e industriali vicine alla città. Permane comunque una certa maglia podereale talora intatta, anche se in progressivo deterioramento, e la presenza di aziende professionali con le classiche specializzazioni di pianura (cerealicolo-zootecnico, orticolo, ecc.)	Funzione di corona verde, soprattutto per area metropolitana. La vicinanza ai centri urbani può agevolare vendita diretta o prestazione di servizi alle persone e alle comunità, anche di utilizzo quotidiano (es. agriturismo)
Pianura agroindustriale	Pianura a prevalente utilizzo agricolo della superficie territoriale. Area zootecnica tra Torinese e Cuneese, pianura alessandrina, area del riso	Bassa densità insediativa Bassa conflittualità insediativa (per ora), anche se in Piemonte anche queste aree sono interessate da insediamenti industriali di vario tipo	Spiccata specializzazione agricola. Presenza di alcune aree con carattere distrettuale. Vercellese-Novarese-Casalese (riso); Saluzzese (frutta); Alesandrino (ortaggi); asse Torino-Cuneo (cerealicolo e zootecnica carne, latte)	L'intensività dei processi agricoli e l'elevatissima incidenza della SAU su quella territoriale sottolineano l'importanza del contenimento dell'impatto ambientale
Collina e basse valli montane a elevata densità	Aree collinari e di bassa montagna (porte di valle). Vicino a Torino fanno parte della corona dell'espansione metropolitana, in altre aree tendono a formare una ossatura urbana lineare (Cuneese) come interfaccia pianura-collina. Territorio molto "misto" fisicamente, comuni con notevoli variazioni altimetriche al loro interno	Area molto densamente popolata (come ad esempio la collina torinese). Dinamiche demografiche positive, con una naturale espansione insediativa; caratteri ancora misti tra l'urbano ed il rurale	Si trovano mix di specializzazioni agroindustriali diverse (quelle delle aree di pianura limitrofe) accanto a zone marginali abbandonate.	Possibile un mix particolarmente ampio e complesso, grazie alla varietà di caratteri del territorio, che praticamente può comprendere quasi tutte le possibili articolazioni della Mf: difesa del territorio e recupero paesaggio, agriturismo nelle sue varie formule, servizi alla persona ed alle comunità

(segue)



(segue)

Collina rurale	Collina a basso insediamento (Monterrato settentrionale, Alta Langa; qui sono incluse anche le aree appenniniche dell'Alessandrino	Aree a bassa densità abitativa, rurali, assetto socioeconomico tendenzialmente depresso, caratteri di marginalità: difficoltà di accesso, spopolamento di lungo periodo, carenza risorse umane e servizi	Vocazione vitivinicola e policulturale e zootecnia. Territorio con forte frammentazione proprietaria. Elevato abbandono dell'attività agricola	I servizi collegati al settore agricolo possono essere di tutela e gestione del territorio, servizi sostitutivi rispetto a quelli erogati dal settore pubblico e servizi collegati al turismo
Collina agroterziaria	Collina di Langhe e Roero, parte della fascia a maggiore specializzazione vitivinicola del Monterrato meridionale	Media densità insediativa, con tendenze demografiche positive. Insediamenti agricoli con forte influenza sul paesaggio (lo caratterizzano molto ma spesso è presente una pressione eccessiva)	Spiccata specializzazione vitivinicola ad alta professionalità; processo di allargamento della catena del valore oltre anche alla sfera terziaria (enogastronomia, turismo, servizi specializzati), area di elezione dell'economia del gusto. Area complessa, ricca di risorse produttive e umane	Particolarmente predisposta per la sfera di multifunzione, legata all'economia del gusto (vendita diretta, agriturismo enogastronomico). Necessità di prestare attenzione al paesaggio, equilibrio idrogeologico e cura del patrimonio locale. Presenza di forti reti locali che potenziano le opportunità
Montagna – medie e alte valli a bassa densità	Montagna, aree di media e alta valle a bassa densità abitativa, carattere generalmente rurale-alpino	Paesaggio antropizzato, molto fragile dal punto di vista ambientale e con alto tasso di spopolamento e abbandono del territorio. Età media della popolazione elevata. Presenza di difficoltà di accesso in molte zone abitate	Zootecnia estensiva e pascolo, forestazione, importanza delle microfiliere locali e, in particolare, della cooperazione lattiero-casearia	Si prevedono per queste zone servizi di tutela del territorio e legati al turismo. Nelle zone marginali sono pensabili anche alcuni servizi sostitutivi di quelli pubblici (trasporto, accoglienza ecc.) In alcune aree l'esperienza Leader ha creato reti di sviluppo locali attive, con alcune esperienze positive di integrazione tra agricoltura e altri settori
Montagna turistica specializzata	Montagna a elevata specializzazione turistica (turismo invernale sciistico soprattutto); meno abbandono ma impatto dell'espansione edilizia e dell'infrastrutturazione talora molto acuto	Paesaggio fortemente antropizzato, molto fragile dal punto di vista ambientale, ma con forte crescita demografica e insediativa	Zootecnia estensiva e pascolo, forestazione	Forti necessità in relazione all'equilibrio del territorio e del paesaggio. Maggiori opportunità per servizi di diversificazione di natura commerciale

ambientali e, nello specifico, al problema del controllo di quelle negative. Le politiche pertanto dovranno prevedere, innanzitutto, una adeguata modulazione delle misure agroambientali.

Nelle aree di carattere prevalentemente rurale, come quelle montane e collinari, il ventaglio della Mf si allarga notevolmente, includendo un più vasto spettro di attività legate alla diversificazione, oltre ad accentuare l'importanza delle azioni legate alla manutenzione del territorio, alla valorizzazione del paesaggio e alla riduzione del rischio idrogeologico.

Nelle aree di natura urbana e periurbana, la Mf assume una declinazione particolarmente complessa e interessante, legandosi al ruolo di "ponte" tra campagna e città e aprendosi a formule agroterziarie innovative.

Come ulteriore complemento analitico, si riportano le tabelle 6.4 e 6.5, focalizzate sugli aspetti agricoli. Attraverso gli indicatori generali sull'uso del suolo, si possono riassumere alcuni caratteri fondamentali che descrivono le differenze tra le varie tipologie territoriali, legati all'incidenza delle superfici agricole e dei boschi. Un'elevata percentuale di SAU sulla superficie totale indica la presenza di una forte specializzazione agricola dell'area, mentre un basso rapporto tra SAU e SAT è tipico delle aree montane, dove sono presenti ampie estensioni forestali.

Attraverso gli indici di specializzazione, è possibile mettere in evidenza i caratteri agricoli prevalenti di ciascuna area. La tabella relativa alle produzioni agricole mostra

Tabella 6.4 Tipologie territoriali: indicatori dell'uso del suolo

Tipologie territoriali MF	Superficie territoriale (km ² (SAU, ha))	Superficie agricola Utilizzata (SAT, ha)	Superficie agricola Totale (ha)	Superficie totale boschi (%)	SAU su SAT (terr.)	SAU su superficie (%)	SAT su superficie Terr (%)	Superficie boschi su SAT (%)
Aree urbane	1.893	103.273	121.809	8.959	84,8	54,5	64,3	7,4
Pianura alta densità	1.238	79.488	89.824	3.341	88,5	64,2	72,6	3,7
Pianura agroindustriale	3.940	309.144	339.862	9.656	91,0	78,5	86,3	2,8
Collina e basse valli alta densità	5.824	186.486	287.827	74.105	64,8	32,0	49,4	25,7
Collina rurale	2.496	77.892	141.139	44.181	55,2	31,2	56,6	31,3
Collina agroterziaria	1.859	98.761	135.368	19.823	73,0	53,1	72,8	14,6
Medie e alte valli montane	7.155	183.270	359.343	106.709	51,0	25,6	50,2	29,7
Montagna turistica spec.	941	25.453	46.492	15.392	54,7	27,1	49,4	33,1
Piemonte	25.346	1.063.766	1.521.665	282.165	69,9	42,0	60,0	18,5

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT - V Censimento dell'agricoltura (2000)



un indice di specializzazione calcolato sulla base delle superfici coltivate, mentre per quella riferita alla zootecnica l'indice è calcolato sulla base del numero di aziende, non essendo tra loro direttamente confrontabili i capi delle diverse specie allevate. In estrema sintesi, i dati sottolineano come le aree di pianura siano fortemente caratterizzate dai seminativi e dall'allevamento bovino e suino; le aree collinari presentano un tessuto agricolo più variegato pur con un forte picco di specializzazione vitivinicola per la collina agroterziaria; infine, le aree montane si caratterizzano soprattutto per la presenza di zootecnica estensiva, che si basa sull'utilizzo dei prati permanenti e dei pascoli.

Tabella 6.5 Tipologie territoriali. Indici di specializzazione – Agricoltura

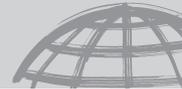
Tipologie territoriali Mf	Cereali	Riso	Industriali	Ortive	Vite	Frutta fresca	Frutta a guscio
Aree urbane	1,5	1,0	1,3	1,5	0,5	0,8	0,3
Pianura alta densità	1,5	0,7	2,3	1,0	0,1	0,1	0,0
Pianura agroindustriale	1,7	2,9	1,2	1,3	0,1	1,6	0,2
Collina e basse valli alta densità	0,7	0,1	0,7	1,2	0,5	1,4	1,5
Collina rurale	0,8	0,0	1,3	0,8	2,1	0,9	3,0
Collina agroterziaria	0,7	0,0	1,5	1,3	7,3	1,3	2,7
Medie e alte valli montane	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	1,1
Montagna turistica specializzata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Piemonte	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT – V Censimento dell'agricoltura (2000)

Tabella 6.6 Tipologie territoriali: indici di specializzazione – Zootecnica

Tipologie territoriali Mf	Bovini aziende	Vacche da latte aziende	Ovicapriani aziende	Suini aziende	Avicoli aziende	Conigli aziende
Aree urbane	1,1	1,1	0,6	0,8	0,9	0,8
Pianura alta densità	1,5	1,7	0,6	1,7	1,3	1,2
Pianura agroindustriale	1,5	1,7	0,4	1,7	0,9	0,8
Collina e basse valli alta densità	1,2	1,2	1,4	1,1	1,2	1,2
Collina rurale	0,6	0,3	1,0	1,0	1,1	1,1
Collina agroterziaria	0,3	0,1	0,3	0,4	0,7	0,7
Medie e alte valli montane	1,8	2,8	4,7	0,9	1,2	1,4
Montagna turistica specializzata	1,8	2,8	5,3	1,8	1,1	1,1
Piemonte	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT – V Censimento dell'agricoltura (2000)



7. Multifunzionalità da diversificazione: i casi di studio

7.1 I casi analizzati e il metodo utilizzato

Al fine di approfondire la tematica della MF da diversificazione, si è proceduto a individuare e analizzare alcuni casi di studio. Lo scopo è quello di raccogliere elementi utili a riconoscere i fattori critici per lo sviluppo di tale ambito della MF. La varietà di contesti territoriali presenti in Piemonte sembra evidenziare condizioni favorevoli per il dispiegarsi di un ampio ventaglio di forme di diversificazione. Al tempo stesso, è presumibile che nello sviluppare progetti innovativi di MF, gli operatori possano incontrare sul loro cammino ostacoli derivanti da norme, procedure e politiche che spesso non sono state concepite in tale direzione.

I casi di studio, sette in totale, sono stati individuati sulla base di criteri quali il contenuto innovativo dei servizi proposti e la collocazione territoriale, al fine di disporre di una buona eterogeneità di situazioni. Sono anche state considerate aziende che operano nell'ambito dei servizi di interesse sociale. Il contatto con le aziende è avvenuto effettuando interviste approfondite, svolte in loco direttamente con i titolari o con i rappresentanti da essi designati.

L'intervista-tipo si basa su di uno schema predefinito, ma è stato volutamente lasciato ampio spazio all'interlocutore, al fine di mettere in evidenza le specificità di ciascun caso e non disperdere quelle preziose informazioni che spesso emergono solamente attraverso un colloquio non troppo vincolato.

I temi affrontati con l'intervista sono i seguenti:

- inquadramento dell'azienda (caratteristiche fisiche, economiche e produttive);
- contesto territoriale in cui è collocata l'azienda (anche in riferimento alle tipologie territoriali individuate nel capitolo precedente);
- servizi offerti, derivanti dalla differenziazione dell'attività aziendale;
- risorse umane utilizzate e problematiche conseguenti;
- rapporti con gli attori pubblici e privati operanti sul territorio;
- fattori di cambiamento, alla base delle scelte di diversificazione effettuate dall'azienda;
- rapporto con le politiche pubbliche e ottenimento di eventuali contributi;
- fattori critici rilevanti incontrati nell'implementazione della nuova attività;
- proposte relative alle future politiche sulla MF.

I sette casi di studio possono essere sinteticamente descritti nel modo seguente:

1. Azienda di natura cooperativa, situata nella fascia pedemontana del Pinerolese, caratterizzata da una diversificazione particolarmente ampia: agriturismo didatti-



- co, ristorazione e pernottamento, coltivazioni biologiche e allevamenti di razza Piemontese con trasformazione interna, punti vendita in azienda e a Torino, nuove iniziative nell'ambito della divulgazione ambientale.
2. Cooperativa situata nella fascia pianeggiante tra Roero e Langhe, che propone servizi agrituristici e un innovativo sistema di vendita diretta dei prodotti sia in azienda che con un sistema di consegna a domicilio (abbonamento spesa). Svolge anche iniziative di animazione culturale sui temi della ruralità, dell'agricoltura locale e della agro-biodiversità.
 3. Agrigelateria con vendita diretta, nata come progetto di diversificazione partendo da un'azienda zootecnica, situata nel Pianalto di Poirino, la zona del Torinese che da Moncalieri si estende sino a Santena. L'azienda propone anche un percorso didattico per i piccoli visitatori.
 4. *City-farm* di proprietà del Comune di Torino, sita nel comune stesso e nata nel 1996 da un progetto Coldiretti per la valorizzazione e l'educazione rurale. È la prima e unica struttura di questo tipo presente sul territorio nazionale anche se replica esperienze simili provenienti dal resto d'Europa. Svolge il ruolo di laboratorio di educazione alimentare e di divulgazione delle tecniche e dei prodotti agricoli della provincia di Torino, rivolgendosi alle scuole e alle famiglie.
 5. Azienda agricola a conduzione familiare, situata nel basso Pinerolese, la cui attività principale è quella dell'allevamento bovino da carne. Come integrazione di reddito il titolare dell'azienda ha svolto un'attività di manutenzione del territorio, rispondendo a un bando della Comunità Montana Pinerolese Pedemontana, in collaborazione con altri quattro agricoltori.
 6. Cascina situata nel Monferrato, la cui attività agricola principale è l'allevamento di vitelli e maiali, per la produzione di carne. È gestita da una Onlus che opera in campo sociale, come spazio per il recupero di tossicodipendenti.
 7. Allevamento ippico collocato ai margini dell'area torinese, nella zona pedemontana all'imbocco della Valle Susa. Svolge attività di ippoterapia, rivolta ai portatori di handicap, sia fisici che mentali, e offre anche attività didattica e di avvicinamento al cavallo per alunni delle scuole materne ed elementari, tramite rapporti con le ASL e con le scuole della zona.

7.2 Le principali considerazioni emerse

Si possono esprimere, sulla base dei casi studio, alcune considerazioni di sintesi.

7.2.1 *Capacità singole e potenzialità imprenditoriali*

La forza del singolo è in grado di influenzare più di ogni altro fattore l'evoluzione aziendale. Dall'analisi dei casi studio, ci si è resi conto di come la nascita e lo sviluppo delle idee innovative siano governate innanzi tutto dalle qualità dell'imprenditore,

che trova in se stesso le motivazioni e la forza per superare difficoltà inevitabilmente maggiori rispetto a progetti più consueti. Tra le principali difficoltà riscontrate, è possibile segnalare le rigidità normative, la carenza di standard tecnici e organizzativi consolidati, la carenza di professionalità specifiche, la necessità di creazione di nuove formule commerciali e promozionali.

7.2.2 Territorio e paesaggio

Le caratteristiche del territorio influiscono sensibilmente sulla storia e sul percorso evolutivo dell'azienda multifunzionale. Il patrimonio culturale e ambientale, il paesaggio e le produzioni tipiche costituiscono elementi di grande rilievo per tipologie di attività – come quelle analizzate – che si pongono in stretta connessione con la dimensione “locale”. Inoltre, un'azienda posta in un distretto turistico, può cercare di intercettare clienti attraverso servizi di pernottamento, ristorazione ed escursionismo. Sono stati individuati casi interessanti anche in contesti territoriali non particolarmente favorevoli, se non relativamente all'accessibilità da Torino, fattore comunque determinante per lo sviluppo di attività agroterziarie (didattica, servizi di carattere sociale) e per la vendita diretta.

7.2.3 Contesto locale e reti informali

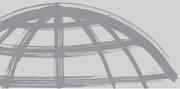
Le caratteristiche e la vivacità del contesto locale, e dei diversi attori che lo animano, appaiono di grande importanza per lo sviluppo del progetto d'impresa multifunzionale. L'insieme di rapporti informali che costituiscono la base delle relazioni aziendali sembrano un presupposto fondamentale alla nascita di casi esemplari. La capacità di “fare sistema” con le altre aziende del territorio, di dialogare con le associazioni di categoria e con gli enti pubblici costituiscono un vero punto di forza dell'azienda, da mettere in relazione, oltre che con le caratteristiche proprie del contesto, con le capacità personali dell'imprenditore di tessere relazioni.

7.2.4 Dimensione aziendale e associazionismo

Le relazioni formalizzate con altri soggetti sono un fattore per ottenere le dimensioni aziendali minime per stare sul mercato e per ottenere la visibilità necessaria al successo dell'iniziativa. In molti casi le aziende sono troppo piccole per poter sviluppare da sole valide iniziative di diversificazione. La creazione di collaborazioni è dunque un fattore strategico per poter fornire uno sviluppo ulteriore alla propria attività. La nascita di cooperative, associazioni, consorzi è un esempio di come si sia modificata la struttura dell'impresa agricola in relazione alle esigenze del mercato. Queste soluzioni offrono così la possibilità, anche a piccole aziende, di raggiungere con i propri prodotti altri mercati e nuovi clienti, seppure con una piccola (e spesso faticosa) rinuncia in termini di autonomia nelle scelte.

7.2.5 Risorse umane, competenze e ruolo della famiglia

Una criticità fondamentale che l'imprenditore agricolo si trova a dover affrontare nella trasformazione di un'azienda agricola tradizionale in una multifunzionale, è il fattore



risorse umane, sia in termini quantitativi che di competenze necessarie. Molte attività di diversificazione sono *labour intensive*. L'acquisizione di forza lavoro esterna risulta essere spesso una necessità ma nello stesso tempo un costo molto difficile da sostenere, almeno all'inizio del processo di differenziazione. In molti casi ci si affida completamente al lavoro familiare. Sotto questo profilo, risulta spesso determinante la presenza in azienda di soggetti giovani e dotati di un'elevata scolarizzazione, in grado di gestire efficacemente attività con crescenti contenuti di servizio e di relazioni con l'esterno. Non di rado, percorsi di innovazione hanno inizio in occasione del ricambio generazionale in azienda, o quando si inseriscono familiari con esperienze di lavoro in settori extra agricoli.

Le aziende maggiori tra quelle intervistate dispongono peraltro di personale dipendente, sia fisso che stagionale, il cui inserimento ha spesso comportato un notevole sforzo di formazione iniziale oltre a costi segnalati come molto elevati. La MF richiede, infatti, oltre a una mentalità innovativa, conoscenze professionali nuove rispetto al bagaglio tipico dell'agricoltore, e spesso non facilmente reperibili sul mercato. Le forme associative e gli enti pubblici possono svolgere un ruolo determinante nello sviluppo di specifiche iniziative di formazione.

7.2.6 Rapporto con la pianificazione locale

Il paesaggio assume sempre più spesso il ruolo di strumento di vantaggio competitivo, e in questo senso riteniamo opportuno sottolineare come l'imprenditore debba confrontarsi con aspetti nuovi, apparentemente esterni al mondo agricolo, ma che in realtà hanno il potere di modificarne l'attività. I piani regolatori e la programmazione territoriale sono infatti in grado di cambiare notevolmente il contesto di un territorio, fornendo possibilità di sviluppo ma anche vincoli e limitazioni. La manutenzione del paesaggio, così come il suo utilizzo a fini turistico-ricreativi sono delle prospettive di multifunzionalità molto interessanti per le aziende piemontesi e già percorse da alcuni imprenditori segnalati nei casi studio, motivi per cui risulta sempre più opportuno tenere in considerazione anche gli aspetti di gestione amministrativa del territorio.

7.2.7 Pesantezza normativa e lentezza burocratica

Molti imprenditori hanno segnalato come spesso il percorso di diversificazione sia frenato, quando non bloccato del tutto, dalla grande quantità di norme e dalla lentezza del sistema burocratico, che mostra notevoli rigidità verso chi tenta strade mai percorse, ossia verso gli imprenditori più innovativi. In questo senso è emblematico il continuo processo di revisione normativa a cui sono sottoposti settori coinvolti nella MF agricola, come l'agriturismo e il biologico, in relazione al loro percorso evolutivo. Un'opera di adeguamento e – ove possibile – di sfontimento normativo, sembra quindi un'azione necessaria per favorire lo sviluppo del potenziale di diversificazione indubbiamente presente. Al tempo stesso, lo sviluppo di servizi

di consulenza e supporto da parte di enti e associazioni possono essere strumenti di grande utilità per le aziende, come elemento di accompagnamento per le future politiche per la MF.

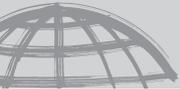
7.2.8 Rapporto con i finanziamenti pubblici

Le difficoltà dell'imprenditore agricolo ad affrontare compiutamente il libero mercato, sono in parte l'effetto della pervasività del sostegno pubblico finora accordato al settore, senza elaborare una prospettiva strategica della propria attività. Per molto tempo le politiche agricole hanno operato nella direzione di sostenere coloro che non hanno saputo adattarsi al mercato, o anticiparne le modificazioni, creando una diffusa forma di dipendenza non solo economica ma anche psicologica rispetto agli aiuti. In questo senso i casi analizzati si possono considerare come innovatori, in grado di diversificare e reagire agli stimoli provenienti dal mercato. In questa loro condizione, alcuni soggetti si sono trovati in difficoltà nel richiedere aiuti pubblici, per effetto della rigidità normativa prima ricordata; molto spesso, invece, hanno trovato nel finanziamento pubblico un sostegno determinante per affrontare i costi – spesso rilevanti – di una riorganizzazione aziendale profonda. Inoltre, alcuni di loro beneficiano abitualmente di aiuti pubblici di tipo corrente, non esplicitamente legati a un processo di diversificazione aziendale.

Nella tabella 7.1 sono riportati tutti i provvedimenti pubblici dei quali, complessivamente, hanno beneficiato le aziende contattate. Si tratta di un quadro eterogeneo che mostra, da un lato, come i singoli imprenditori abbiano assunto comportamenti diversi in relazione alle caratteristiche delle proprie aziende e delle singole opportu-

Tabella 7.1 Prospetto riassuntivo degli aiuti pubblici percepiti dalle aziende contattate

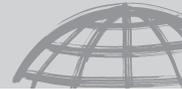
Tipo di finanziamento	Numero di richieste
PAC (OCM carne e seminativi)	3
PSR – A	2
PSR – M1 E M2	2
Patti territoriali	2
FIP	2
Legge 41	2
Legge 95/95	2
PSR – F1	1
PSR – F2	1
P PSR sr – F7	1
Legge sulla montagna	1
Interreg	1
Decreto 173	1
POR formazione	1
Leader	1
Assonet	1



nità incontrate, dall'altro il bisogno di ricondurre a un quadro programmatico più unitario, esplicito e omogeneo, gli aiuti attualmente disponibili.

È necessario precisare che non sempre gli imprenditori hanno una percezione corretta dei finanziamenti ricevuti. In molti casi nemmeno dietro una richiesta diretta venivano dichiarati i finanziamenti di cui si è beneficiato. In altri casi, la dichiarazione di finanziamenti utilizzati è avvenuta casualmente, rispondendo ad altre domande, e mostrando come alcune forme di sostegno – quali ad esempio i cosiddetti premi della PAC o le misure agroambientali – siano considerate a tal punto “normali” da non essere nemmeno citate.

È infine opportuno sottolineare che solamente due delle aziende intervistate – quelle più ampie e complesse dal punto di vista organizzativo – hanno beneficiato di un vasto ventaglio di finanziamenti pubblici, mentre le restanti hanno fatto ricorso a una o due modalità di sostegno, spesso non in diretta relazione con le attività di carattere multifunzionale.



8. Considerazioni finali

Al termine dello studio, si propongono alcune considerazioni relative alle politiche per la MF che la Regione Piemonte potrebbe sviluppare nel prossimo futuro. Il particolare momento in cui avviene l'elaborazione della ricerca – all'inizio del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali europei 2007-2013 – richiede di volgere in particolare l'attenzione alle strategie e ai contenuti del nuovo Programma di sviluppo rurale di cui l'ente regionale si dovrà dotare nei prossimi mesi.

8.1 Multifunzionalità e PSR 2000-2006

Dall'analisi del PSR 2000-2006, ormai giunto al termine del suo percorso, è possibile trarre alcune indicazioni interessanti ai fini della redazione del PSR futuro. Parte di tali considerazioni sono tratte dal rapporto di valutazione intermedia, redatto nel 2004 e relativo alle attività svolte sino al 2003. Altre sono state sviluppate dal gruppo di lavoro, sulla base anche di indicazioni raccolte da testimoni privilegiati.

Relativamente alle cosiddette esternalità di tipo ambientale, il PSR 2000-2006 offriva una serie di interventi abbastanza consistenti.

Esso conteneva uno specifico asse a carattere ambientale (Asse III), comprendente le misure inerenti le zone svantaggiate (Misura E), l'agroambiente (Misura F) e la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura (Misura T). Il peso dell'asse ambientale, in termini di spesa pubblica, era pari al 45%. In relazione agli esercizi reali, l'Asse III ha impegnato oltre il 57% (quasi 280 milioni di euro) delle risorse totali sul periodo 2000-2003. Si possono segnalare anche altre misure, distribuite sugli altri due assi, che offrono un sostegno diretto ad attività che generano esternalità positive, o che inibiscono la creazione di quelle negative; tra queste si ricordano gli interventi rivolti alla forestazione: imboschimento delle superfici agricole (Misura H), e altre misure forestali (Misura I).

Queste misure, tuttavia, si limitarono soprattutto all'approccio compensatorio rispetto all'assunzione di alcuni impegni da parte del singolo agricoltore, basati su standard che generalmente sono oggi considerati poco selettivi. Non è stata utilizzata la possibilità di trarre anche un vantaggio in termini di valorizzazione del prodotto, legata a pratiche agroambientali particolarmente qualificanti.

Il loro principale pregio consisteva nell'elevata facilità di spesa, che ha favorito un buon avviamento del nuovo PSR attraverso le stringenti norme del FEOGA Garanzia, e derivavano da un precedente storico (le cosiddette misure di accompagnamento della riforma McSharry del 1992) che necessitava di una continuazione.

Il PSR 2000-2006 si caratterizzava quindi per una elevata dispersione della spesa verso un numero molto elevato di partecipanti, senza peraltro assicurare che le ric-



dute complessive a livello di area venissero legate ad accordi di natura territoriale che meglio finalizzassero le pratiche adottate al perseguimento di obiettivi di particolare interesse a scala locale.

Anche per quanto riguarda il set di misure che possono fare riferimento alla MF da diversificazione, il PSR 2000-2006 era molto ricco di opportunità. In questo caso, tuttavia, si deve notare che sia le disponibilità finanziarie iniziali, sia – soprattutto – l'attuazione, presentavano entità assai modeste e hanno rilevato la difficoltà di decollo di tali misure. Una parte consistente degli obiettivi relativi alla qualità, alla diversificazione e alla competitività, e al contributo alla tutela della salute del consumatore, al momento della Valutazione Intermedia non erano valutabili o erano stati raggiunti in minima parte.

La sinergia effettiva tra misure, evidenziata dall'uso congiunto da parte dello stesso beneficiario, è sinora risultata contenuta, mentre decisamente modesto sembra l'impatto delle misure orientate al tema della qualità e di quelle più propriamente "rurali". In sostanza, il PSR 2000-2006 ha brillato per la sua eccellente performance gestionale ma, al tempo stesso, è rimasto distante rispetto ad alcune importanti indicazioni strategiche, anche relativamente a un compiuto dispiegamento della MF e alle sue ricadute sulla competitività dell'agricoltura e delle aree rurali, nonché sull'equilibrio ambientale e sul benessere dei consumatori. La sua impostazione e i suoi esiti parziali, comunque, devono essere valutati considerando le difficoltà di concepire, per la prima volta, un insieme integrato di politiche che precedentemente venivano sviluppate singolarmente, e dalle scarse esperienze operative in materia di sviluppo rurale in senso lato. Anche la velocità di spesa imposta dal fondo FEOGA Garanzia ha condizionato i decisori verso un orientamento improntato all'efficienza gestionale.

Oggi, il contesto è mutato: la riforma della PAC consente nuove rotte di sviluppo del sistema agroalimentare, peraltro sotto crescente pressione competitiva, mentre le istanze di qualità, sicurezza alimentare e sostenibilità ambientale, sono divenute ancora più forti. Al tempo stesso – come evidenziato in precedenza – si sono sviluppate esperienze interessanti nell'ambito delle iniziative integrate, della collaborazione tra diverse Direzioni Regionali, tra enti dei diversi livelli territoriali, tra pubblico e privato. Tutti elementi che il nuovo PSR dovrà prendere in considerazione.

8.2 Quale strategia per la multifunzionalità in Piemonte?

In generale il nuovo PSR dovrebbe mirare, pur nel mantenimento dell'efficienza ormai ampiamente acquisita, al raggiungimento di un più elevato livello di efficacia della spesa pubblica. Esso dovrebbe, da un lato, ridurre la dispersione che caratterizza il PSR attuale, concentrando le risorse in interventi realmente strutturali e strategici, dall'altro aprirsi a una dimensione territoriale quasi assente nella programmazione in

corso. Infine, un atto del peso del PSR dovrebbe essere sviluppato con una maggiore attenzione alla sua coerenza e integrazione con le altre politiche di sviluppo locale varate dalla regione.

Si ritiene pertanto che il nuovo PSR si dovrebbe formulare partendo da alcuni elementi di principio:

- la fusione dell'approccio settoriale con quello territoriale;
- il metodo di progettazione integrata, sia riferita alla filiera che al sistema locale;
- la connessione delle strategie e degli strumenti del PSR con:
 - il quadro complessivo della politica agroalimentare e rurale della Regione Piemonte e di quella nazionale, anche prevedendo da subito l'integrazione con alcuni strumenti quali la legge regionale n. 26 del 2003 sui distretti o l'applicazione dei nuovi istituti introdotti dal Ddl n. 228 del 2001;
 - il quadro complessivo della programmazione dei fondi strutturali operata dalla Regione Piemonte, mettendo in evidenza le connessioni tra PSR e alcune importanti istanze strategiche espresse dalla Giunta e dalla Cabina di Regia.

Inoltre, il nuovo PSR si dovrebbe basare su una strategia generale che si può definire come un processo di dematurity, ovvero di qualificazione complessiva del sistema (qualità, sicurezza, organizzazione, sostenibilità), mirando a un migliore posizionamento di mercato per i prodotti agroalimentari, a una diffusa rivitalizzazione delle aree rurali (terre alte, ecc.) e a una articolazione più sostenibile dello sviluppo delle aree periurbane.

Ciò si può declinare operativamente adottando il metodo della programmazione integrata, utilizzando strumenti quali:

- Progetti integrati di filiera e, dove esistono le condizioni e le progettualità locali sono in grado di attivarsi, Piani di distretto.

Qui la MF, trattandosi in sostanza di filiere e aree basate su produzioni intensive e specializzate, si esplica soprattutto in termini di contenimento delle esternalità negative, per ridurre l'impatto ambientale, migliorare il benessere animale e rendere più sicuri i prodotti per il consumatore.

Un aspetto particolarmente critico è rappresentato dall'area nitrati. In queste aree molto spesso le aziende beneficiano di Pagamenti Unici Aziendali (PUA).

L'applicazione della condizionalità dovrà assicurare un primo livello "uguale per tutti" e obbligatorio. Le misure agroambientali dovranno invece essere vincolate a obiettivi selettivi e innovativi, tali da creare un effettivo plus in termini di sostenibilità / sicurezza ma anche di valorizzazione economica del prodotto.

Il pacchetto di misure di MF dovrà essere calibrato sulle caratteristiche della filiera dominante.

- Progetti integrati territoriali, rivolti:
 - alle aree propriamente rurali, che in Piemonte sono generalmente di alta collina e di montagna, spesso con caratteri di marginalità;



- ai territori non rurali o marginali, ma che non ricadono nei progetti di filiera e di distretto, quali ad esempio le aree periurbane, che possono esprimere un ventaglio di MF molto particolare e di notevole interesse per le ricadute sull'ambiente e la qualità della vita dei cittadini.

Ove possibile, questi progetti possono essere redatti e gestiti attraverso la metodologia Leader.

In genere essi sono basati sulla valorizzazione integrata del patrimonio naturale e storico-culturale e sulla ricerca di sinergie tra le diverse componenti del sistema produttivo locale. Importante la convergenza tra azioni pubbliche (interventi di sistema, infrastrutturazione: ad esempio percorsi guidati ma anche accesso a Internet) e l'iniziativa dei privati.

Nei progetti territoriali il possibile ventaglio di espressione della MF è molto vasto e strettamente legato alle caratteristiche del territorio: vincoli ambientali, elementi di rischio, opportunità offerte dal contesto economico e socioculturale locale.

Anche in questo caso si propone di creare pacchetti di misure, afferenti sia a quelle relative alle esternalità, sia a quelle orientate alla diversificazione. Meglio se imperniate attorno a una misura *pivot* quale ad esempio l'indennità compensativa o l'inseadimento giovani.

Nelle aree marginali, dove le aziende sono piccole e spesso sono escluse dall'erogazione del PUA, proprio il *mix* di misure a sostegno della MF può rappresentare l'opportunità di una riconversione redditizia dell'azienda, altrimenti condannata a morire. Una rivitalizzazione diffusa del contesto locale, inoltre, permette più agevolmente di raggiungere alcuni obiettivi strategici di grande importanza per la regione nel suo complesso, come quello della riduzione del rischio idrogeologico, grazie al presidio attivo delle "terre alte".

Nelle aree marginali la MF richiede un presidio attivo e una comunità vitale, ovvero degli interventi rivolti anche alla popolazione locale (servizi, animazione culturale, ecc.)

Nelle aree non rurali, tendenzialmente quelle periurbane, si aprono interessanti opportunità di diversificazione in termini agroterziari, cogliendo le richieste che giungono dalle popolazioni urbane. Risulta così possibile contribuire al raggiungimento di un altro obiettivo di interesse generale, quello del mantenimento di una corona verde attorno ai centri urbani in quanto fattore determinante per contribuire a migliorare le condizioni di vivibilità.



Bibliografia

- Aimone S., 2005, *Sistema agroalimentare e territorio rurale del Piemonte: le sfide del prossimo futuro*, IRES Piemonte, Torino, contributo al Rapporto Triennale.
- Aimone S., Biagini D., 1999, *Le esternalità dell'agricoltura. Un primo approccio alle problematiche della valutazione a scala locale*, IRES Piemonte, Torino, "Working Papers", n. 128.
- Baumol W.J., Oates W.E. 1988, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press Cambridge.
- Brunori G., Gallenti G., Prestamburgo S., *Modelli competitivi e multifunzionalità dell'agricoltura: analisi dello sviluppo rurale nel Friuli-Venezia Giulia*, www.inea.it.
- Casati D., 2005, *Multifunzionalità: una riscoperta?*, in "Terra e Vita", n. 9.
- Cassibba L., 2004, *Quadro legislativo sulla Multifunzionalità e analisi delle prospettive di intervento finalizzate al pubblico femminile*, atti del seminario "Multifunzionalità aziendale", organizzato da ONILFA, Torino.
- Cassibba L., 2005, *Quadro legislativo sulla multifunzionalità e analisi delle prospettive di intervento finalizzate al pubblico femminile*, Regione Piemonte, IRES Piemonte, Torino.
- Coase R.H., 1960, *The Problem of Social Cost*, in "Journal of Law and Economics", n. 3, pp. 1-44 [trad. it. in Breith W., Hochman H.M. (a cura di), *Problemi di macroeconomia*, Etas, Milano, 1972].
- Coldiretti, 2004, *Applicazione della legge d'orientamento multifunzionalità e sussidiarietà in agricoltura*, Studio di settore Coldiretti, Torino.
- De Filippis F., Fugaro A., 2004, *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*, "Quaderni del forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione".
- De Stefano F., 1997, *Politica economica e trasformazioni del paesaggio agrario*, in "Rivista di Politica Agraria", XV, n. 5, pp. 5-17.
- Di Lacovo F. (a cura di), 2003, *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali, metodologie e percorsi di lavoro e promozione della multifunzionalità in agricoltura nella Toscana rurale*, Franco Angeli, Milano.
- Fugaro A., 2004, *Nuove opportunità occupazionali offerte dalla multifunzionalità: esempi di attività*, atti del seminario "Multifunzionalità aziendale", organizzato da ONILFA, Torino.
- Germanò A., 2001, *L'impresa agricola*, in "Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente", nn. 9-10.
- Giau B., 2002, *Multifunzionalità e pluriattività nel D. Lgs. n. 18.05.2001 n. 228, Orientamento e modernizzazione del settore agricolo generalità e implicazioni di politica agraria e rurale*, seminario di formazione di dipendenti regionali, Torino.



- Grasso M., 2001, *Analisi economica e ambiente*, Franco Angeli, Milano.
- Henke R. (a cura di), *Verso il riconoscimento di un'agricoltura multifunzionale: teorie, politiche, strumenti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, collana "Studi & Ricerche INEA".
- Iacoponi L., 2001, *Sviluppo sostenibile e bioregione*, in "QA-La Questione Agraria", n. 4.
- INIPA, 2004, *Divulgazione di casi di imprenditorialità agricolo-rurale*, Roma.
- IRES Piemonte, 2001, *Sistema agroalimentare, territorio e politiche di sviluppo rurale in Piemonte*, IRES Piemonte, Torino, "Quaderni di Ricerca", n. 98.
- IRES Piemonte, 2002, *Scenari per il Piemonte del Duemila – Verso l'economia della conoscenza*, IRES Piemonte, Torino.
- IRES Piemonte, 2003, *Il consumatore in cascina*, IRES Piemonte, Regione Piemonte, Osservatorio Regionale del Commercio, Torino.
- IRES Piemonte, 2004, *L'agricoltura in provincia di Torino: il quadro analitico e le politiche dopo il decentramento*, IRES Piemonte, Provincia di Torino, Torino.
- Marshall A., 1952, *Principles of Economics*. Macmillan, London.
- Mazzarino S., Pagella M., 2003, *Agricoltura e mondo rurale tra competitività e multifunzionalità*, Franco Angeli, Milano.
- Merlo M., Gatto P., 1999, *The Economic Nature of Stewardship: Complementary and Trade-offs with Food and Fibre production*, in Van Huylenbroeck G., Whitby M. (a cura di), *Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets*, Pergamon, Amsterdam-Oxford.
- Mishan E.J., 1971, *The Postwar Literature on Externalities: an Interpretative Essay*, in "Journal of Economic Literature", n. 9. pp. 1-28.
- OCSE, 2001, *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*.
- ONILFA, 2004, *Multifunzionalità aziendale*, atti del seminario "Multifunzionalità aziendale", Torino.
- Pigou A.C., 1920, *The Economies of Welfare*, Macmillan, London [trad. it. *Economia del benessere*, UTET, Torino, 1960].
- Raffaelli R., Notaro S., Basani M., 2004, *Potenzialità di nuovi strumenti economico contrattuali di tipo partecipativo per la sostenibilità dell'agricoltura di montagna*, in "Nuovo diritto agrario", n. 1.
- Regione Liguria, 2004, *Bollettino regionale di statistica n. 1*, Genova.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., 1996, *Economia*, McGraw-Hill, Milano.
- Scitovsky T., 1954, *Two Concepts of External Economies*, in "Journal of Political Economy", n. 17, pp. 143-51.
- Sotte F., 1998, *Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa (Carpe)*. *Quale riforma della Pac attraverso e dopo "Agenda 2000"*, in "Rivista di Economia Agraria", LIII, nn. 1-2.

- Velazquez B.E., 2004, *Multifunzionalità: definizione, aspetti tecnico-economici e strumenti*, in Henke R. (a cura di), *Verso il riconoscimento di un'agricoltura multifunzionale: teorie, politiche, strumenti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, collana "Studi & Ricerche INEA".
- Verhoef E.T., 1999, *Externalities*, in Van den Bergh J. (a cura di), *Handbook of Environmental and Resources Economics*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.
- Vermersh D., 1996, *Externalités et politique agricole commune: une approche coasienne*, in "Cahiers d'économie et sociologie rurales", n. 38, pp. 79-103.
- Viner J., 1961, *Cost Curves and Supply Curves*, in "Economic Journal", n. 9, pp. 104-21.
- Winch D.M., 1971, *Analytical Welfare Economics*, Penguin Books, Harmondsworth.

Siti Internet

- www.agriligurianet.it
- www.aiab.it
- www.cornale.it
- www.europa.eu.int
- www.fattoriedidattiche.net
- www.fruttopermesso.it
- www.inea.it
- www.ires.piemonte.it
- www.ismea.it
- www.regione.fvg.it
- www.regione.piemonte.it
- www.regione.veneto.it
- www.venetoagricoltura.org



BIBLIOTECA - CENTRO DI DOCUMENTAZIONE

Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30 - 12.30

Via Nizza 18 - 10125 Torino.

Tel. 011 6666441 - Fax 011 6666442

e-mail biblioteca@ires.piemonte.it - <http://212.110.39.147>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni ISTAT su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'Ires e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CD-ROM.

La biblioteca aderisce a Bess – Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

UFFICIO EDITORIA

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno - Tel. 011 6666447-446 - Fax 011 6696012

e-mail: editoria@ires.piemonte.it

