

## **LA VISIONE DI UN'AGRICOLTURA SOSTENIBILE NELL'UNIONE EUROPEA: POSSIBILI RELAZIONI TRA MULTIFUNZIONALITÀ E PRODUZIONE DI BENI PUBBLICI**

*The Perspective of Sustainable Agriculture in the European Union. Possible Relations between the Multifunctionality and the Provision of Public Goods*

**Gianmarco Fracasso**

Università di Udine, Italy

**Abstract.** *Since the 90s the CAP reform has begun to focus on the environmental sustainability of the agricultural production cycle. Indeed, the current model of agriculture is based on the topic of multifunctionality, introduced for the first time by the reform named "Agenda 2000". This model is related to the inherent characteristics of the agricultural production and provides a wide range of public goods. Referring to the theory of public goods, this study suggests a classification of goods through a public utility level and analyzes the criteria that can be used for this one. It also provides a list of public goods associated with agriculture and examines the relationship between agricultural multifunctionality and provision of public goods.*

**Keywords:** *agriculture, CAP reform, environmental sustainability, multifunctionality, public goods, public utility, agricultural techniques.*

### **Introduzione**

In Europa nel corso dell'ultimo secolo, le produzioni alimentari, stimolate da fattori politici e forze di mercato, nonché sospinte dall'innovazione tecnologica, hanno permesso di incrementare il livello di offerta, portando l'Europa ad essere un importante produttore di cibo. Questo cambiamento non è stato privo di costi ambientali e sociali, quali la perdita di habitat e la diminuzione delle specie, l'inquinamento delle acque superficiali e di falda, nonché la degradazione di funzionalità del suolo. Infatti, il ciclo produttivo agricolo si svolge in stretto e continuo contatto con l'ambiente (biotico e abiotico) e può generare esternalità sia positive sia negative. Lo scopo primario dell'attività agricola è di natura strettamente economica e prevede la produzione di cibo e di materie prime, ma non prescinde dal rapporto con l'ambiente e con il territorio. Inoltre, occupando vaste porzioni di territorio, l'agricoltura detiene un ruolo importante nella formazione e conservazione del patrimonio culturale e nel mantenimento di adeguati livelli di reddito nelle zone rurali.

All'interno della Unione Europea (UE) l'agricoltura è un settore economico *sui generis*, in quanto se da un lato vi sono produttori che si confrontano attivamente sul mercato (ad es. nei settori food, fibre tessili e materiali grezzi), dall'altro ve ne sono degli altri che ricevono degli incentivi pubblici alla produzione (Cooper, Hart e Baldock, 2009). La connessione tra agricoltura e sostegno pubblico è dovuta al fatto che essa è implicitamente coinvolta nella produzione diretta e indiretta di beni pubblici intangibili. Nelle caratteristiche proprie di questa attività sono perciò racchiusi aspetti tali da giustificare, in un

certo senso, un ampio potenziale di fornitura di beni pubblici ambientali. Di conseguenza il sistema pubblico basato sui sussidi è giustificato da questi presupposti, per promuovere e sostenere comportamenti virtuosi atti a tutelare l'ambiente.

### **L'agricoltura multifunzionale nella PAC<sup>1</sup>**

L'integrazione tra attività produttiva *sensu stricto* e nuove funzioni, spesso già presenti nel contesto agricolo, ha condotto ad aggiornare gli obiettivi principali della PAC, nel corso di successivi processi di revisione. Nella sua prima versione, redatta dal Trattato di Roma del 1957, l'intervento politico mirava all'autosufficienza alimentare e al sostegno dei redditi agricoli, mentre dal 2000 in poi la PAC è diventata sempre più funzionale alla produzione alimentare e all'ambiente. Nel contempo ha iniziato anche a manifestarsi una più ampia liberalizzazione ed espansione degli scambi di prodotti agricoli, nonché un diverso rapporto tra l'UE e gli altri Stati, presenti sul mercato mondiale (Nomisma, 2005). Il documento d'indirizzo di Agenda 2000, approvato nel 1999 dagli Stati membri dell'UE, ha contribuito a un decisivo riorientamento della PAC verso un nuovo modello agricolo europeo, orientato all'agricoltura multifunzionale e alla diversificazione delle attività economiche degli agricoltori, pur mantenendo la centralità delle aree rurali (Henke, 2004). Con Agenda 2000 è stato introdotto all'interno della legislazione della UE il concetto di agricoltura multifunzionale, riguardante una serie di elementi che compenetrano il processo produttivo, pur non facendo parte della produzione agricola in senso stretto. Per quanto riguarda gli elementi che costituiscono l'agricoltura multifunzionale, questi fanno principalmente riferimento all'ambiente in senso lato (fattori biotici e abiotici, biodiversità, storia e tradizioni locali, paesaggio agrario), alla sostenibilità delle produzioni (sicurezza alimentare, salubrità e qualità delle derrate, tecniche di gestione agronomica) e allo sviluppo delle aree rurali nonché delle attività economiche correlate (vitalità rurale) (Nomisma, 2005). Infatti, nella letteratura scientifica esistono due approcci all'analisi della multifunzionalità. Uno di tipo "positivo" propone di interpretare la multifunzionalità come caratteristica di un'attività economica. La particolare caratteristica che rende un'attività economica multifunzionale sono i suoi molteplici e interconnessi output o effetti, alcuni dei quali possono eludere il meccanismo di mercato. Questa tipologia di multifunzionalità è comune a molte attività economiche, non essendo specifica dell'agricoltura. Il secondo approccio è di tipo "normativo" e pone la multifunzionalità in termini di molteplici ruoli assegnati all'agricoltura, in quanto attività che deve farsi carico di determinate funzioni nella società. La multifunzionalità perciò non è solamente una caratteristica del processo di produzione, ma assume un valore in

---

<sup>1</sup> Politica Agricola Comunitaria (Common Agricultural Policy).

sé, in quanto diventa un obiettivo politico (OECD<sup>2</sup>, 2001). Nello stesso documento la OECD, cercando di assegnare una definizione alla multifunzionalità, evidenzia che in agricoltura la produzione di certe commodities e non-commodities avviene in modo congiunto e che alcune non-commodities presentano caratteristiche di esternalità o bene pubblico. Dunque nell'ambito della multifunzionalità ci s'imbatte nel problema di individuare la tipologia e il livello della produzione congiunta di commodities e non-commodities, poiché un qualsiasi cambiamento nella produzione di una commodity comporta inevitabilmente un cambiamento di fornitura della non-commodity, che viene prodotta congiuntamente. In secondo luogo la produzione congiunta apre la strada a eventuali economie di scopo, che consentono un risparmio sui costi derivante dalla fornitura congiunta dei beni.

Proseguendo nell'analisi storica della PAC, si nota che, a partire da Agenda 2000 e della successiva revisione di medio termine, sono stati definiti alcuni strumenti di collegamento tra politiche di mercato e comportamenti degli agricoltori, che fossero più “virtuosi” in materia ambientale, paesaggistica e di sicurezza e qualità alimentare, e sono state rafforzate nel contempo le politiche di sviluppo rurale (Henke, 2004). Si aggiunga che già nella riforma del 1992 erano contenute delle “misure di accompagnamento” di ambito agro-ambientale, sebbene queste misure non fossero state recepite come politiche attive in favore dell'ambiente, ma piuttosto come un incentivo per limitare gli impatti negativi dell'agricoltura. Si è dovuta attendere la fine degli anni '90 per la comparsa dei codici di buona pratica agricola, cioè di nuovi modelli di riferimento scevri di un sistema di incentivazione, che rendano possibile e reale la produzione di un servizio aggiuntivo, congiunto all'attività primaria e senza remunerazione sul mercato (Henke, 2004). In definitiva, la visione che è emersa negli anni '90 e che si è affermata fino ad oggi è quella di un'agricoltura più “verde”, cioè più vicina alle tematiche della salvaguardia ambientale e delle tecniche a basso impatto. Infatti, questo progetto ha trovato conferma nel crescente impegno finanziario in favore del 2° pilastro, che ha trovato la sua applicazione a livello regionale mediante i programmi di sviluppo rurale (PSR).

### **La riforma della PAC verso il 2020**

L'attuale processo di riforma della PAC post 2014 è iniziato il 3 marzo 2010 con la presentazione del documento “*Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*” (Commissione UE, 2010a). Questo percorso va inserito all'interno di una più ampia revisione del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 della UE, da cui dipende anche la dotazione di base della PAC. Poiché all'interno del bilancio della UE l'agricoltura è ancora oggi la principale voce di spesa, è stata prevista una drastica riduzione dell'ammontare

---

<sup>2</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.

disponibile per la PAC, a fronte di una crescita di voci quali ricerca, innovazione, capitale umano. In particolare, è stato proposto il congelamento della spesa per la PAC del 2013 in valori correnti, cioè una riduzione a prezzi costanti, che riguarda entrambi i pilastri, in controtendenza con l'aumento della dotazione del 2° pilastro, registrata da Agenda 2000 in poi (De Filippis e Frascarelli, 2012). Inoltre è emersa la necessità sia di migliorare la distribuzione degli aiuti tra gli Stati membri, nonché al loro interno, sia di far fronte alle sfide ambientali e di mercato, predisponendo misure specifiche.

In sintesi gli obiettivi strategici della nuova PAC sono da riferirsi a:

- una produzione alimentare sostenibile, volta alla competitività del settore agricolo e alla redditività delle produzioni;
- una gestione sostenibile delle risorse, per garantire la produzione di beni pubblici e mitigare gli effetti del cambiamento climatico;
- uno sviluppo territoriale equilibrato, per valorizzare la differenziazione dell'agricoltura e delle aree rurali.

Comunque si può notare un certo contrasto tra l'obiettivo di redditività agricola e la remunerazione dei beni pubblici. Da un lato si rende necessario il mantenimento di un sostegno ai redditi degli agricoltori, per far fronte alla volatilità del mercato, in un quadro di rallentamento della produttività e di riduzione dei margini, causato dall'aumento dei prezzi dei mezzi di produzione. Dall'altro invece si vogliono promuovere misure che rafforzano ulteriormente sia la condizionalità<sup>3</sup> del 1° pilastro (vedi *greening*), sia il valore ambientale dello sviluppo rurale (De Filippis e Frascarelli, 2012).

Il processo di riforma avrebbe dovuto proseguire con il dibattito tra le rappresentanze degli Stati membri e all'interno delle istituzioni comunitarie al fine di pervenire alle decisioni finali verso fine 2012. Tuttavia, anche a causa della nuova procedura di co-decisione, il forte ritardo accumulato nel corso del 2012 ha fatto rimandare l'entrata in vigore della nuova PAC dal 2014 al 2015, con ulteriori incertezze in merito al regime transitorio da adottare. In particolare, una serie di critiche trasversali, mosse dai portatori d'interesse e dalla comunità scientifica, hanno riguardato la misura di *greening*, che rischierebbe di influire negativamente sui bilanci economici delle aziende agricole. Questa misura è stata studiata come pagamento per alcune pratiche agricole<sup>4</sup>, considerate favorevoli per l'ambiente, allo scopo di remunerare la produzione di beni pubblici, in linea con gli obiettivi di *Europa 2020* (De Filippis e Frascarelli, 2012). Tuttavia l'inserimento della stessa nel 1° pilastro risulta meno conforme agli obiettivi rispetto alla sua collocazione nel 2° pilastro, al cui interno si concentrano le misure agro-ambientali. Perciò il *greening* rischia di provocare

---

<sup>3</sup> Con il termine condizionalità (cross-compliance) si indicano una serie di norme di buona pratica agricola, che sono di tipologia trasversale e che devono essere osservate dagli agricoltori aderenti alla PAC per beneficiare dei contributi.

<sup>4</sup> Diversificazione delle colture (minimo tre), mantenimento dei prati permanenti e presenza di aree ecologiche (minimo 7% della SAU aziendale) (Commissione Europea, 2010b).

un rafforzamento della condizionalità, alzando il livello di riferimento delle buone pratiche agricole (Povellato, 2012). Un'ulteriore valutazione deve riguardare le caratteristiche tipiche dell'agricoltura mediterranea, dove ad aziende con forte presenza di coltivazioni arboree intensive si affiancano altre aziende con quasi totale assenza di foraggere permanenti, in un contesto molto diverso dal resto della UE (Povellato, 2012).

### Teoria dei beni pubblici (domanda e offerta)

I beni pubblici si configurano quale caso limite di esternalità positive, poiché il costo sostenuto per fornirli a un ulteriore individuo è nullo ed è impossibile impedirne il godimento da parte degli altri utenti (Samuelson e Nordhaus, 2001). Come precisato da Cornes e Sandler (1996), i beni pubblici godono di due proprietà fondamentali: non rivalità nel consumo e non escludibilità (indivisibilità) dei benefici. Un bene si definisce non rivale quando un'unità dello stesso bene può venire consumata da un individuo, senza che si riduca, in breve termine, il quantitativo disponibile per gli altri. Questo principio riguarda, ad esempio, i più comuni beni di consumo (cibo, vestiti, carburante,...), per i quali non rimangono ulteriori benefici, se vi è stato completo consumo. La proprietà di non escludibilità si verifica quando i benefici derivanti dal consumo di un determinato bene da parte di un individuo possono essere goduti in ugual misura dagli altri individui. Si noti che queste due proprietà possono variare secondo differenti sfumature, generando altrettante tipologie di beni secondo una scala di utilità pubblica, come si evince dalla tabella 1.

Tabella 1.

**Classificazione dei beni in base al criterio di utilità pubblica  
(elaborazione su Cooper, Hart e Baldock 2009)**

	Livello di utilità pubblica			
	Basso	Medio	Medio-alto	Alto
	<b>Beni privati</b>	<b>Beni Club</b>	<b>Beni pubblici impuri</b>	<b>Beni pubblici puri</b>
<b>Rivalità</b>	Sì, totale	Sì, in parte	Sì, in parte	Quasi nulla
<b>Escludibilità</b>	Sì	Sì	Sì, a costi elevati	Nulla
Esempi	Prodotti agricoli	Parchi privati, Golf club	Accesso a terreni agricoli	Biodiversità, Acqua

Sulla parte destra della tabella vi sono i beni privati, che presentano una completa rivalità ed escludibilità, mentre all'estremo opposto i beni pubblici puri che godono di non rivalità e non escludibilità. Nel mezzo si ritrovano i beni pubblici impuri, con una parziale rivalità e una possibile escludibilità. Un importante sottogruppo di questi beni è costituito dai cosiddetti beni club, che

mostrano una parziale rivalità congiuntamente all'escludibilità dei benefici. La differenza sostanziale tra beni club e beni pubblici è quindi insita nel meccanismo di esclusione dei benefici. Infatti, un club è un'associazione volontaria di individui, che ottengono vantaggi reciproci dal condividere una o più delle seguenti misure: costi di produzione, caratteristiche dei membri, uso di un bene caratterizzato dalla escludibilità dei benefici (Cornes e Sandler, 1996). Inoltre si deve considerare che certe attività, inclusa l'agricoltura, danno luogo contemporaneamente a molteplici beni, alcuni dei quali sono privati, altri sono pubblici puri e altri ancora pubblici impuri. Perciò, per questa tipologia di attività si parla di produzioni congiunte o di beni a produzione congiunta, che possono incorrere nei costi di congestione. Si deduce che tali beni congiunti, anche se presentano caratteristiche di pubblica utilità, possono essere prodotti unicamente nell'attuarsi della produzione primaria di natura privata.

Il concetto di utilità, cui si è accennato, si riferisce alla misura in cui certi beni/servizi sono preferiti dai consumatori. L'utilità pubblica è perciò un valore astratto e non misurabile, proprio dei beni (prodotti, servizi o esternalità) in grado di soddisfare i bisogni della collettività (Carbone, 2012). Si vuole ricordare che la nozione di utilità è stata sviluppata dagli economisti per descrivere le possibili scelte dei consumatori in merito al consumo di beni differenti ed è perciò strettamente connessa alla teoria della domanda e alle relative argomentazioni che ne derivano. Perciò la classificazione sopra suggerita va letta solamente sotto la lente della teoria del consumatore, cioè della domanda di beni. Si evidenzia che, pur essendo chiara la classificazione in sé, è necessario considerare la relazione esistente tra il livello di utilità fornita all'utente finale e il tipo di consumo del singolo bene (Carbone, 2012). Secondo questa relazione, essendo considerato uno stesso bene sotto punti di vista diversi, la classificazione verrà adattata di volta in volta. Ad esempio un bene quale il bosco sarà visto come bene privato se in relazione allo sfruttamento per la produzione di legname, mentre sarà letto come bene impuro di tipo club se in relazione alla funzione ricreativa, non da ultimo verrà nominato come bene pubblico puro per le funzioni ambientali (abbattimento dell'anidride carbonica, resilienza all'erosione dei pendii, miglioramento della struttura del suolo, etc.). Da queste considerazioni ci si rende conto dell'impossibilità di operare una semplice classificazione statica e univoca, ma piuttosto si necessita di un inquadramento flessibile e dinamico. Per semplificare la questione, si ricordano i diversi criteri con cui, di volta in volta, si procede alla classificazione dei beni. Se si opera in ambito di teoria del consumatore, ci si baserà sulle proprietà suddette (non rivalità e non escludibilità), mentre in ambito di teoria della produzione si farà maggiore attenzione al soggetto che produce/offre il bene. Il problema riguardante le caratteristiche di rivalità ed escludibilità porta perciò a una classificazione basata sul livello di utilità pubblica, strettamente correlata con la teoria del consumatore. Questo criterio non può valere altrettanto quando ci si rapporta all'ambito dell'offerta di beni, dove si approfondiranno aspetti

inerenti la produzione/offerta di beni e si dovrà ragionare in termini di funzione di produzione e di efficienza allocativa. Addentrandosi nel problema, si noterà che non è altrettanto chiara la separazione degli stessi beni seguendo la nozione di offerta pubblica e privata. In questo contesto si potrebbe far riferimento alla modalità di finanziamento: è offerto pubblicamente ciò che viene sostenuto da risorse prelevate collettivamente; è offerto privatamente ciò che viene garantito da risorse concesse da soggetti privati. Comunque si suggerisce di cercare altrove la vera motivazione per cui i beni pubblici risultano sotto-forniti. In realtà sono sempre Samuelson e Nordhaus (2001) ad accennare una soluzione al problema: il finanziamento del bene pubblico. In questo senso non è più importante la definizione di non escludibilità, ma si considera un problema meramente economico, riguardante la mancanza di risorse finanziarie necessarie alla produzione e gestione del bene, in ragione della quale né pubblico né privato possono essere disposti a fornire il bene. Gli economisti sostengono che se un bene gode della non escludibilità, questo deve essere offerto dallo Stato, ma non parlano mai di un bene offerto a titolo gratuito. Se lo Stato può esigere un pagamento per un bene, sotto forma di tassa o canone, non si spiega come un privato non può fare altrettanto, mediante una concessione statale. Il problema che s'innescia è caso mai legato all'efficienza allocativa, ma per il consumatore non c'è alcuna differenza tra chi gli offre il bene pubblico, in quanto per quel bene varranno sempre le due proprietà fondamentali. Si vuole sottolineare come non sia necessario determinare chi fornisce un bene al fine di stabilire se il bene goda delle due proprietà e in quale misura. Inoltre, qualora il bene non sia fornito, la sua carenza non si deve motivare citando la non escludibilità, ma è dovuta piuttosto alla mancata contropartita monetaria per la sua produzione. Probabilmente il vero nocciolo della questione risiede nella modalità di pagamento/finanziamento per la produzione del bene pubblico e nei meccanismi di efficienza con cui viene offerto.

### **Beni pubblici associati all'agricoltura**

A livello di territorio dell'Unione Europea si riscontrano molte variazioni nella tipologia di attività agricola, nell'impatto che essa comporta sul suolo e nelle preferenze della popolazione locale. Tuttavia, come emerso dal confronto di alcuni studi (Cooper *et al*, 2009; ENRD<sup>5</sup>, 2010), si può identificare un gruppo di beni pubblici che hanno uno stretto rapporto con l'agricoltura e che possono essere forniti tramite appropriate pratiche agricole. Inoltre, la società apprezza in modo certamente positivo alcuni di questi beni quali, ad esempio, i paesaggi culturali, la biodiversità agraria, la qualità delle acque, la funzionalità del suolo, la vitalità rurale, il benessere degli animali ed anche il tema della sicurezza alimentare (Baldock *et al*, 2011). È emerso però che molti di questi beni

---

<sup>5</sup> European Network of Rural Development.

pubblici sono entità complesse, poiché comprendono al loro interno ulteriori beni di natura sia pubblica sia privata. Quindi si è ritenuto opportuno definire questi beni pubblici correlati all'attività agricola come macro-categorie di beni e raggrupparli secondo aspetti salienti, come riportato in tabella 2.

Tabella 2.

**Macro-categorie di beni pubblici correlati all'attività agricola, raggruppate per aspetti salienti.**

Aspetti ambientali e biotici	Biodiversità agraria
	Qualità e reperibilità dell'acqua
	Funzionalità del suolo
	Incremento dello stock di carbonio
	Riduzione dei gas serra
	Resilienza agli incendi
	Resilienza alle inondazioni
	Qualità dell'aria
Aspetti culturali e socio-economici	Paesaggi agricoli
	Vitalità rurale
Aspetti legati alle produzioni sostenibili	Benessere e igiene degli animali
	Sicurezza alimentare

Dall'analisi teorica, si evidenzia che i più importanti beni pubblici correlati all'agricoltura non presentano la medesima relazione con le produzioni agricole. Infatti, da un lato l'esistenza di certi beni (particolari specie biotiche e habitat, paesaggi agricoli, resilienza agli incendi) è intrinsecamente collegata a certi modelli di attività agricola e vi sono limitate opportunità di fornire questi beni attraverso modi alternativi di uso del suolo (Cooper *et al*, 2009). Dall'altro, invece, la produzione di altri beni (aumento dello stock di carbonio, riduzione dei gas serra, resilienza alle inondazioni, qualità e reperibilità dell'acqua e qualità dell'aria) non dipende strettamente dall'attività agricola e si possono perciò prevedere altre forme di uso del suolo. Perciò, data la necessità di soddisfare anche la domanda di cibo, s'ipotizza che l'offerta di beni pubblici continuerà a dipendere maggiormente da modelli agricoli con un minore impatto sull'ambiente, vale a dire su tecniche di coltivazione che possono ridurre gli effetti negativi (esternalità) dell'agricoltura. Le realtà agricole più orientate alla produzione di beni pubblici risultano le aziende ad indirizzo zootecnico estensivo oppure agro-zootecnico, quelle con colture permanenti a gestione tradizionale e le aziende biologiche (ENRD, 2010). Gli elementi favorevoli di tali sistemi aziendali possono essere molteplici, ad esempio: minore densità del bestiame, quantitativi ridotti o nulli di concimi e fitofarmaci, presenza di vegetazione semi-naturale, copertura del suolo, etc. Ma non si esclude che anche i sistemi aziendali intensivi e altamente produttivi possano a loro volta produrre beni pubblici. Anzi, in questi contesti, la tecnologia e le applicazioni tecniche giocano un ruolo fondamentale nell'offrire nuove opportunità per migliorare la gestione del suolo e dell'acqua, nonché per ridurre l'emissione di gas serra. Le



tecniche agronomiche effettivamente benefiche per l'ambiente fanno riferimento, ad esempio, alla minima lavorazione del terreno, alla semina su sodo, alla copertura continua del terreno, alle rotazioni colturali, all'uso di colture da sovescio, all'agricoltura di precisione, all'efficienza dei sistemi d'irrigazione. In secondo luogo vi sono anche pratiche di carattere generale, ma comunque utili alla tutela della biodiversità e dei paesaggi agricoli, quali la conservazione e/o formazione di zone inerbite a bordo campo, fasce boscate, aree incolte e a riposo, habitat semi-naturali.

È poi risultato che in agricoltura le categorie di beni pubblici, sopra riportate in tabella, godono di una forte interrelazione e che gli effetti, derivanti dalla produzione di beni in esse compresi, sono difficilmente analizzabili separatamente, poiché le stesse esternalità, positive o negative, ricadono su più categorie di beni. Ad esempio, le tanto discusse aree ecologiche, promosse dalla misura di *greening*, hanno come obiettivo la conservazione della biodiversità, ma possono anche influenzare, in modo differente, la funzionalità del suolo, la qualità delle acque, la resilienza alle inondazioni, il paesaggio agrario, nonché lo stock di carbonio nel suolo. Altro problema difficile da affrontare è dovuto alla mancanza di un prezzo di mercato per i beni in esame, poiché la loro natura pubblica li rende estranei ai meccanismi del mercato. Infatti, è frequente riscontrare una sotto-fornitura di quasi tutti i beni pubblici ambientali, generata dall'impossibilità di stimare efficacemente la domanda del consumatore. Per compensare questa lacuna e raggiungere un livello ottimale si può intervenire con strumenti di politica agraria, ad esempio, erogando un contributo, qualora si renda necessario promuovere azioni che vadano oltre i vicoli legislativi di base. Si concretizza così il ricorso alle politiche di sviluppo rurale, che incentivano ad utilizzare meglio le conoscenze e le risorse esistenti all'interno dello stesso sistema agricolo (adattamento locale), per migliorare nel contempo l'attività agricola stessa e produrre congiuntamente beni sia privati sia pubblici ambientali. A ulteriore supporto di questa strategia si annoverano modelli di sviluppo endogeno e meccanismi di governance territoriale, atti a valorizzare risorse, tecniche e conoscenze locali. In questi modelli le introduzioni esogene sono decostruite e ricomposte secondo lo "stile locale aziendale" (Sortino, 2007). Infatti, lo sviluppo endogeno è un particolare tipo di sviluppo auto-determinato a livello locale, che si distingue per l'utilizzo e la reinterpretazione di tecniche ed esperienze locali. Perciò dalle definizioni di sviluppo endogeno si evince una forte tendenza alla produzione di beni di qualità, che si inseriscono su certi mercati e favoriscono la conservazione delle diversità locali e bio-culturali (Sortino, 2007).

## Conclusioni

Come emerso, il processo di riforma della PAC post-2014 sta confermando la maggiore attenzione verso le tematiche ambientali, non trascurando il sostegno

sul reddito. In particolare, la multifunzionalità agricola, ricevuta in eredità da Agenda 2000, continua a essere recepita attraverso l'applicazione di misure agro-ambientali, mirate alla produzione di beni pubblici a partire dall'attività agricola. L'aumento di richiesta di tali beni da parte della società, implica un maggiore impegno, anche economico, da parte degli agricoltori, i quali devono sentirsi realmente partecipi e anche artefici di questo processo di cambiamento. Poiché i risultati delle azioni, obbligatorie e/o volontarie, si rivelano spesso insufficienti a causa del fallimento del mercato, si rende perciò necessario un intervento politico, non solo di carattere normativo, ma anche contributivo. Purtroppo, anche in questo caso, l'efficienza allocativa dei finanziamenti pubblici è fortemente influenzata sia dagli elevati costi di controllo sia dall'eterogeneità dei contesti agricoli. Si auspica perciò una maggiore attenzione verso l'impiego di modelli di agricoltura, che favoriscano un adattamento locale delle misure, attraverso l'applicazione delle tecniche agronomiche più adeguate allo specifico contesto aziendale.

### Summary

*The agricultural production is carried out in direct and continuous contact with the environment and could generate externalities both negative and/or positive. This close relationship involves a large potential for provision of public goods, justifying the public intervention through the provision of subsidies. Since the early 90s in the European Union, the Common Agricultural Policy (CAP) was subjected to an increasingly strong reform process. The definition of multifunctional agriculture, introduced by the reform named "Agenda 2000", was a primary importance passage. The current proposal of CAP reform for the period 2015-2020 has provided a complete reorganization of the 1st pillar, which directly supports the production, through the introduction of certain compulsory agri-environmental measures (greening). These measures are complement those voluntary measures, already included in the 2nd pillar, and they support the relationship between agriculture and the provision of public goods. In fact, public goods are not just environmental, but also social and economic, due to the important role of agriculture in the formation and preservation of cultural heritage and in ensuring right levels of income in rural areas. Nevertheless, we can identify some public goods, which show a close correlation with agriculture. As described in the report of the European Network for Rural Development (ENRD,2010), the wide range of public goods related to agriculture is ordered in some specific macro-categories. These categories show an high complexity and include, in turn, additional goods both public and private.*

**Acknowledgements.** Author is very grateful to the anonymous referees for their helpful comments and suggestions.

### Bibliography

1. Carbone, F. (2012). *Istituzioni, imprese e costi di transazione nel mercato del legno*. Rivista di Economia Agraria, Anno LXVII, n. 1
2. Commissione Europea (2010a). *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Comunicazione della Commissione, 3.3.2010, COM(2010) 2020, Bruxelles

3. Commissione Europea (2010b). *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 18.11.2010, COM(2010) 672, Bruxelles
4. Cooper, T.; & Hart, K.; & Baldock, D. (2009). *The provision of public goods through agriculture in the European Union*. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract n. 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, London.
5. Cornes, R.; & Sandler, T. (1996). *The theory of externalities, public goods and club goods*. Cambridge University Press, New York
6. De Filippis, F.; & Frascarelli, A. (2012). *Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della PAC*. in AA.VV. "La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione", Quaderni Gruppo 2013 (pp. 11-21), Edizioni Tellus
7. ENRD (2010). *Public Goods and Public Intervention*. Final Report of Thematic Working Group 3, Brussels
8. Baldock, D.; & Boyes, A.; & Hart, K.; & Osterburg, B.; & Pirzio-Biroli, C.; & Povellato, A.; & Vanni, F.; & Weingarten, P. (2011). *What tools for the european agricultural policy to encourage the provision of public goods?* Study requested by European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development, Brussels
9. Henke, R. (2004). *Le nuove vie del sostegno all'agricoltura nell'UE: greening, condizionalità, sviluppo rurale*. Agribusiness Paesaggio & Ambiente, vol. VII, n. 2
10. Nomisma (2005). X Rapporto Agricoltura. La politica agricola europea nell'UE allargata. AGRA, Milano
11. OECD (2001). *Multifunctionality. Towards an analytical framework*. OECD Publications Service, Paris
12. Povellato, A. (2012). *Il dibattito sul greening e l'agricoltura italiana*. Agriregionieuropa Anno 8, n. 29
13. Samuelson, P. (1954). *Theory of public expenditure*. The Review of Economics and Statistics, vol. 36, n. 4
14. Samuelson, P. (1955). *Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure*. The Review of Economics and Statistics, vol. 37, n. 4
15. Samuelson, P.; & Nordhaus W. D. (2001). *Economia - XVII Edizione*. McGraw-Hill, Milano
16. Sortino, A. (2007). *L'inquadramento teorico del paradigma dello sviluppo rurale endogeno*. Agribusiness Paesaggio & Ambiente, vol. X, n. 2

<b>Gianmarco Fracasso</b>	Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura (sezione di Economia, paesaggio e territorio) Università di Udine, Italia E-mail: gianmarco.fracasso@uniud.it
---------------------------	--

