



# agriregionieuropa

Anno 4, Numero 12

Marzo 2008

## Sommario

<b>Editoriale</b>	1
<b>Il tema</b>	
Orizzonti per l'Economia e Politica Agraria Giovanni Cannata	1
Ragioni, vincoli e complessità della riforma dell'OCM vino Eugenio Pomarici, Roberta Sardone	3
Struttura e criticità della nuova OCM vino Eugenio Pomarici, Roberta Sardone	5
Effetti della riforma OCM vino per la vitivinicoltura del Mezzogiorno Antonio Seccia	9
Riflessi della Riforma OCM sulla Viticoltura del Distretto del Prosecco Vasco Boatto, Gianni Teo	12
Il sistema della cooperazione vitinicola e la riforma dell'OCM vino Emilio Chiodo, Gabriella Ammassari	13
La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo Ferdinando Albisinni	16
Le novità della nuova OCM ortofrutta Corrado Giacomini, Filippo Arfini	19
Le Organizzazioni dei produttori nella riforma dell'OCM ortofrutta Gaetana Petriccione	22
I riflessi della riforma dell'OCM ortofrutta sulla filiera del pomodoro da industria in Italia Giacomo Branca	25
La revisione dell'OCM ortofrutta: la svolta per le produzioni agrumicole Alessandro Scuderi	27
La nuova OCM ortofrutta ed i ritiri per la beneficenza Matteo Guidi, Rino Ghelfi, Andrea Segrè	29
<b>Approfondimenti</b>	
L' "Economia dell'azienda agraria", trent'anni dopo Michele De Benedictis	31
Rifiuti e agricoltura in Campania: una calamità "innaturale" Francesco De Stefano, Teresa Panico	32
Una valutazione dei possibili effetti dell' <i>Health Check</i> in una regione medio collinare attraverso RegMAS Antonello Lobianco	36
Il processo di ammodernamento delle aziende agricole italiane (1990 - 2005) Roberto Fanfani	39
Il ruolo del nome del vitigno nella valorizzazione di un vino sul mercato al consumo: primi risultati di un'indagine sul Tocai Edi Defrancesco, Samuele Trestini	42

[segue] ►

## Editoriale

Questo numero si apre con un editoriale di Giovanni Cannata, da novembre 2007 presidente della Società Italiana di Economia Agraria. E' questo un autorevole segno di attenzione della SIDEA verso **AGRIREGIONIEUROPA** che la redazione della rivista apprezza particolarmente e per il quale esprime il più sincero ringraziamento. Questa collaborazione auspichiamo si possa estendere e rafforzare nell'intento comune di valorizzare la ricchezza del patrimonio scientifico, di ricerca e didattica, costituito dalla comunità degli economisti agrari italiani.

L'Associazione "Alessandro Bartola" ha inoltre definitivamente firmato una convenzione con l'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) per l'inserimento sistematico in **AGRIREGIONIEUROPA** di articoli curati da ricercatori INEA; la divulgazione delle iniziative INEA; l'inserimento di nuove rubriche; la programmazione di eventi; la realizzazione di iniziative sul territorio; il collegamento reciproco tra i rispettivi siti internet. Questa collaborazione consentirà di migliorare ulteriormente la qualità della rivista e di aggiungere nuovi servizi on-line.

Mentre il dibattito sullo stato di salute della PAC è in corso (ad esso, in un'ottica strategica come si conviene, abbiamo dedicato il n. 11) e su di esso si concentra gran parte dell'attenzione degli attori dell'agricoltura e dell'agro-alimentare, è in fase di implementazione la riforma dell'OCM ortofrutta e di ridefinizione quella dell'OCM vino. A questi due comparti dell'agricoltura è dedicata la rubrica "Il tema", che è stata curata da Alessandro Corsi. Vino e Ortofrutta sono particolarmente importanti per l'agricoltura italiana dal momento che, in base all'Annuario INEA 2006, i due comparti ortofrutta e vino rappresentano assieme ben il 30,4% della produzione complessiva ai prezzi di base dell'agricoltura italiana e il 52,9% di quella delle coltivazioni. D'altra parte, sia sul piano interno che ancor più su quello internazionale, le produzioni ortofruttili e vitivinicole stanno attraversando una stagione di rivolgimenti tecnologico-organizzativi e di mercato ricca di opportunità, ma anche gravida di minacce. La lettura dei contenuti delle nuove OCM non può prescindere da una valutazione di come stiano cambiando gli scenari di mercato, per l'ingresso di nuovi competitori e di nuovi clienti, per l'introduzione di nuove tipologie di prodotto (es. la quarta gamma), di nuove forme di mercato (es. la vendita diretta) o di nuove modalità di integrazione tra prodotto e servizio.

Tra i nuovi servizi di **AGRIREGIONIEUROPA**, il corso **e-Learning PAC** è disponibile e liberamente accessibile attraverso il nostro sito internet. Le statistiche dell'accesso sono di notevole interesse: ad oggi quasi 4000 gli accessi alla pagina che illustra i contenuti del corso, mentre più di 300 sono i corsisti attivi. L'esperienza del corso sulla PAC si accompagna a quella del corso **e-Learning per imprenditori agricoli** alla quale ugualmente si può accedere liberamente dal nostro sito.

## Orizzonti per l'Economia e Politica Agraria

Giovanni Cannata

## Un approccio pluridisciplinare

Gli anni che sono ormai trascorsi nel mio non breve percorso in quel vasto campo di studi che siamo soliti chiamare Economia agraria, mi portano a constatare che un vecchio professore che mi introdusse agli studi accademici aveva ragione.

Aveva ragione quando mi invitava a coltivare con grande curiosità approcci pluridisciplinari nei miei studi. Allora sembrava un'eresia, poteva avere, rispetto a un giovane studioso, un vago sentore di arroganza e per taluno sapeva di superficialità.

Oggi dobbiamo confermare che il vecchio studioso aveva ragione.

Aveva ragione allora, ma ne ha ancor più oggi in un'epoca in cui constatiamo come il progresso delle scienze derivi dall'accurata ibridazione di saperi.

Ed ha ragione parlando delle ricerche relative a quel vasto insieme di oggetti di studio

## Sommario [continua]

Politiche agricole e ambientali inerenti le risorse idriche Raffaella Zucaro	43
Principi, valori e standard: il movimento biologico di fronte alle sfide della crescita Maria Fonte, Maurizio Agostino	45
L'ammodernamento nel settore primario e il distretto rurale: una concreta opportunità? Nicola Galluzzo	49
<b>Esperienze</b>	
Definizione e individuazione dei distretti biologici: alcune riflessioni introduttive Silvio Franco, Barbara Pancino	51
Distretto biologico: aspetti agroambientali Roberta Farina, Daniele La Regina, Sophia Valenti, Francesca Pierri, Claudio Bonfè	53
Conservazione della varietà locali, leggi regionali e repertori Oriana Porfiri	55
<b>Finestre</b>	
Finestra sulla PAC Maria Rosaria Pupo D'Andrea	57
Finestra sul WTO Giulia Listorti	58

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

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

ISSN: 1828 - 5880

Direttore responsabile  
**Franco Sotte**

Comitato di redazione:  
**Alessandro Corsi**  
**Angelo Frascarelli**  
**Mario Mazzocchi**  
**Francesco Pecci**  
**Cristina Salvioni**

Segreteria di redazione  
**Andrea Bonfiglio**  
**Giulia Listorti**

Editing  
**Beatrice Camaioni**  
**Lucia Scocco**  
**Eleonora Tramannoni**

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

e di politica che chiamiamo sistemi agricoli, sistemi agroforestali, sistemi territoriali agricoli, sistemi rurali, sistemi agroindustriali a seconda dell'accento che poniamo.

E questa dimensione pluridisciplinare non può separarsi, come la constatazione degli eventi conferma, da un approccio sopranazionale ai problemi.

Occorre guardare al mondo agricolo italiano, nel contesto europeo, con la lezione della storia delle nostre campagne nella mente, ma con una forte sensibilità verso la modernizzazione e i processi di internazionalizzazione che possono ancora più incisivamente marcarlo nei tempi futuri.

Come giustamente continuano a fare le organizzazioni rappresentative di quel mondo, ma non solo, nonostante il più contenuto ruolo nell'economia nazionale, non possiamo dimenticare che l'agricoltura, le foreste e la pesca continuano a mantenere un peso specifico significativo nella produzione agricola dell'Unione europea fatta di merci agricole, animali e vegetali, di materie prime per la trasformazione o il consumo, di servizi e attività terziarie.

Ed è per questo che dobbiamo spaziare nelle nostre analisi e ricerche dai diritti essenziali all'alimentazione a quelli della remunerazione del giusto compenso per il produttore, dalla valorizzazione delle biomasse agricole e forestali, dalle condizioni per lo sviluppo rurale sostenibile al valore dei servizi ricreativi, dall'impatto sulle bilance commerciali, e le relative guerre, alla funzione sociale degli agricoltori. E potrei continuare.

## L'economista agrario: una figura complessa

Ma accanto a questi molteplici obiettivi per una professione articolata qual è quella dell'economista agrario (figura complessa da definire, come mi sovviene in una battuta di Giuseppe Orlando in un convegno SIDEA di molti anni fa a Perugia) se ne affacciano altri di frontiera, fondati sulle analisi economiche e sociali delle problematiche dell'alimentazione e della sicurezza degli alimenti, ma anche sulle implicazioni della salute e del benessere animale.

Dietro le questioni relative alla prevenzione, sorveglianza dei rischi sanitari connessi all'alimentazione, dietro il marketing e la comunicazione alimentare ci sono politiche, costi, meccanismi di valutazione che si rifanno tutti al vecchio concetto di valore. Quanto vale una sana alimentazione in una società sviluppata? Ed in una società in via di sviluppo che richiede la messa a punto di politiche alimentari?

E quali sono le implicazioni economiche rispetto alle condizioni del benessere animale negli allevamenti, benessere il cui rispetto viene chiesto sempre più ad alta voce legittimamente dalle associazioni di protezione animale e dai consumatori sempre più accorti dei paesi sviluppati?

In questo gioco articolato di obiettivi, di campi di ricerca da coltivare, si deve guardare saggiamente al crescente peso degli spazi forestali nelle economie rurali. Certamente occorrerà rafforzare la nostra attenzione verso i problemi economici e politici dei sistemi forestali che per effetto di lenti processi di rinaturalizzazione di antiche aree di coltivazione vedranno crescere il loro ruolo in relazione al sommarsi all'antica funzione di produzione di provvigioni legnose, di quella di produzione di biomasse, di protezione dei territori, di bacini di sequestro del carbonio, di territori per la ricreazione e la salvaguardia dei valori di biodiversità.

E con lo stesso impegno dovremo rafforzare le attenzioni verso le risorse ittiche interne ed in mare aperto, sconfiggendo qualche pigrizia di attenzione che gli studiosi di economia, fatte salve alcune eccezioni, hanno per lungo tempo avuto, fermando le loro attenzioni dove la terra finiva e cominciava il regno delle acque.

Una *road map* in questo senso dovrebbe derivare dalla progettazione dello sviluppo rurale in atto in Europa con riferimento all'orizzonte 2007-2013.

E qui occorre interrogarsi su quanto siamo realmente pronti ad affrontare questo percorso con riferimento ad una cultura di contesto, e ad un impianto della *governance*, sia istituzionale che procedurale di questa nuova programmazione che ci proietta in un'Europa sempre più vasta, fonte di preoccupazioni ma anche di opportunità.

La cultura di contesto richiede approcci di sempre maggiore e migliore coinvolgimento delle realtà locali con un dialogo tra centro e periferie che pure in questi anni, per effetto di vari strumenti europei (uno per tutti si rammenti l'approccio LEADER), è stato già adottato ma che richiede ancora ulteriori sviluppi attraverso il coinvolgimento dei poteri locali, ma anche dei movimenti di rappresentanza degli interessi che accostino di più le esigenze dei consumatori a quelle dei produttori. D'altro canto, anche a livello centrale le auspicate politiche di modernizzazione implicano un ulteriore coinvolgimento delle differenti branche di governo, sia a livello centrale che locale rafforzando l'interlocuzione di chi ha la responsabilità specifica del governo dell'agricoltura con il mondo della salute, dell'ambiente, dell'energia, della salute, della finanza.

Tutto ciò perseguendo obiettivi di snellimento delle procedure per rendere partecipi in modo efficace, sollecito ed equo i beneficiari dell'azione pubblica.

## Nuovi sentieri per la ricerca

In questo quadro la ricerca e la formazione sono ingredienti essenziali per accompagnare lo sviluppo lungo questa traiettoria.

Certamente i livelli di istruzione degli operatori del sistema si sono sensibilmente accresciuti dagli anni della prima politica agricola comune, ma oggi occorre rafforzare ancor più la capacità di comprendere, governare e utilizzare il cambiamento sul piano della formazione, dai livelli tecnici a quelli universitari, determinando migliori sinergie tra sistemi di formazione per le agricolture, per il vivente e per l'ambiente e il territorio.

Fermenti sono in nuce anche per quanto riguarda la stessa denominazione delle sedi dell'alta formazione come le stesse università, alcune delle quali pensano ad una nuova denominazione delle proprie Facoltà di Agraria, operazione che ovviamente non si può ritenere di mera facciata.

Ovviamente non è solo questione nominalistica ma di approccio strategico.

Ed ovviamente tutto ciò si accompagna con la necessità di messa a punto di nuove strategie di ricerca con particolare riferimento alla ricerca applicata.

L'obiettivo dichiarato dall'Unione europea di costruire una bio-economia fondata sulla conoscenza, coniugando l'impegno di ricercatori, mondo professionale, mondo dell'industria ed altri portatori di interessi, spinge a percorrere con più incisività nuove strade partendo dall'affermazione che ovviamente alla base della bio-economia europea c'è il potenziale di risorse biologiche rinnovabili alla cui domanda occorre dare risposte in termini sia quantitativi che qualitativi.

Una ricerca che deve porsi al centro della progettazione e degli accordi internazionali e degli obblighi assunti dall'Unione europea con riferimento allo sviluppo sostenibile e che risponda tanto alla revisione della Politica agricola comune, quanto agli impegni assunti in tema di commercio internazionale, alla Strategia Forestale Europea ed al relativo Piano di azione, così come alla Strategia europea dei biocarburanti, alla Strategia europea per le politiche di sanità animale, o al nuovo Piano di azioni tecnologiche in materia ambientale.

In questo breve articolo, non è ovviamente possibile entrare nei dettagli di ciascuna di queste sfide affascinanti. Le ho solo evocate per far comprendere quanto ampi siano gli orizzonti verso i quali volgere il nostro sguardo avendo la capacità di portare contributi di ciascuna delle nostre "professioni" ma con una visione pluridisciplinare.

Questo è il l'orizzonte che vedo in primo luogo per i colleghi della mia "professione" (gli economisti agrari) ed in particolare per quelli più giovani, che mi permettono di sollecitare ad inoltrarsi con curiosità e coraggio lungo nuovi sentieri.

Ed a tutti va ovviamente l'esortazione a dirigere la propria azione in un'ottica di internazionalizzazione con riferimento ad uno dei molteplici aspetti che possono essere considerati, quali l'Unione europea, le economie più sviluppate, quelle in transizione, le aree dell'arretratezza.

Per concludere, mi sembra opportuno segnalare la necessità di integrare questo nostro modo di interrogarci sullo sviluppo con la riflessione sugli aspetti etici, sociali e più ampiamente culturali dello sviluppo anche al fine di valutare gli impatti delle nostre scelte sulle generazioni future.

## Ragioni, vincoli e complessità della riforma dell'OCM vino

Eugenio Pomarici, Roberta Sardone

### L'evoluzione del mercato mondiale del vino

Gli anni dell'applicazione dell'OCM nata nell'ambito delle riforme di Agenda 2000, con il varo del regolamento 1493/1999, hanno visto un'evoluzione del mercato molto vivace che ha reso rapidamente inadeguata la struttura normativa messa a punto alla fine degli anni '90.

Nel corso degli ultimi dieci anni è cresciuta la capacità produttiva dei paesi produttori esterni all'Unione Europea (UE) determinando una crescita dell'offerta globale accelerata che si è combinata con una evoluzione della domanda che, soprattutto nei primi anni del nuovo secolo, è stata meno rapida, riproponendo in modo grave il problema delle eccedenze di produzione. Queste hanno imposto anche in anni recenti ingenti distillazioni nell'UE. Le eccedenze nel 2007 appaiono in riassorbimento (OIV, 2007), ma si ripropongono come un rischio latente nel mercato del vino<sup>1</sup>.

Il mercato attuale del vino non si differenzia, tuttavia, da quello di dieci anni fa solo per il riproporsi dell'eccesso di offerta.

La crescita della domanda, infatti, è stata accompagnata da una crescita dell'interesse del pubblico per i vini di maggiore pregio; la quota dei consumi di vini economici è rimasta però molto alta ed è cresciuta in valore assoluto, diventando negli anni più recenti uno dei segmenti chiave della competizione internazionale (Rabobank, 2003; Pomarici, Boccia, 2005; Cesaretti *et al.*, 2006).

Alla dinamica quantitativa si è unita un'evoluzione delle caratteristiche della domanda nelle varie fasce di prezzo. Nella domanda per i vini più economici sono cresciute le attese in termini di rapporto qualità/prezzo e di diversificazione dei profili sensoriali dei vini; nella domanda dei vini di maggiore pregio e prezzo si è profilata una segmentazione del pubblico che deriva da una diversificazione sia dei modelli di preferenza sensoriale sia delle preferenze in termini di immagine e vissuto dei vini offerti. Si sono delineati, infatti, in modo sempre più netto, gruppi di consumatori sensibili al valore di marche esclusive associate a vini *status symbol* e gruppi sensibili, invece, al fascino della ricerca di tipicità legate al territorio e dell'eccellenza sensoriale come frutto del lavoro di una comunità di produttori associato a vini *style symbol* (Spawton, 2005; Codeluppi, 2000).

L'evoluzione della domanda, unitamente ad altri fenomeni, sia interni sia esterni al comparto del vino, riconducibili all'evoluzione dei sistemi di produzione e distribuzione nel mercato delle bevande e al costante ampliamento del ruolo della grande distribuzione anche nella commercializzazione del vino, hanno accelerato nel nuovo decennio un'evoluzione della struttura imprenditoriale. Questa ha tra i suoi aspetti macroscopici il consolidamento di operatori di grandi dimensioni specializzati nel vino, che si sono formati prevalentemente nei paesi nuovi produttori, la massiccia penetrazione nel mercato del vino delle multinazionali delle bevande, i cui centri direzionali sono in molti casi all'interno dei paesi membri dell'UE<sup>2</sup>, la nascita di società specializzate nella distribuzione internazionale spesso di grandissima dimensione e, contemporaneamente, il consolidamento di una galassia di piccole e piccolissime imprese focalizzate su specifiche nicchie di mercato (Green *et al.*, 2006; Pomarici, Sardone, 2007).

I mutamenti succintamente delineati hanno generato un nuovo e articolato contesto competitivo, nel quale il successo dipende da fattori chiave molto diversificati e da occasioni meno evidenti che in passato, la cui individuazione richiede processi di analisi del mercato sempre più intensi e approfonditi, e dove il tono generale degli scambi risulta dipendente da una dinamica della domanda non più determinata da fattori strutturali, ma



dall'efficacia della pressione sul mercato della comunità delle imprese (Pomarici, 2005a; Green *et al.*, 2006).

In questo contesto competitivo, negli anni tra il vecchio e il nuovo secolo c'è stata un'accelerazione della crescita della presenza dei prodotti del nuovo mondo nei maggiori mercati di importazione, anche all'interno dell'UE, soprattutto in Gran Bretagna (Commissione Europea, 2006a; Commissione Europea, 2006b; Mariani *et al.*, 2006).

Negli anni successivi, le imprese europee hanno poi saputo difendere, e in diversi casi riconquistare, posizioni di mercato, ma ciò è avvenuto a costo di notevoli investimenti sul mercato che hanno portato ad una marcata, e in certi casi pericolosa, riduzione di redditività (Cordero di Montezemolo, 2006).

## Verso una nuova politica europea del vino

Il nuovo scenario del comparto ha determinato, quindi, l'urgenza di una nuova politica del vino nell'Unione Europea, con caratteristiche molto diverse da quelle del passato. La ormai radicata globalizzazione del mercato del vino (sotto il profilo dei consumi e della produzione) insieme ai vincoli del WTO ha reso, infatti, non più efficaci o non utilizzabili gli strumenti classici di regolazione del mercato rendendo necessaria una politica europea fortemente orientata allo sviluppo della competitività delle imprese vitivinicole europee e, più in generale, del mercato del vino stesso, in modo da accrescere le opportunità da cogliere.

Gli anni passati hanno "quindi" visto concretizzarsi la necessità di una politica articolata che potesse

- consentire un rafforzamento strutturale della filiera vitivinicola anche attraverso una crescita della coesione delle imprese a tutti i livelli della catena dell'offerta,
- agire proattivamente nello sviluppo dell'offerta delle imprese di produzione e dei sistemi distributivi,
- favorire l'affermarsi di un nuovo concetto di qualità europea del vino più articolato, coerente rispetto all'evoluzione dei consumi e dei consumatori, per consentire una piena valorizzazione delle risorse vitivinicole europee, tramite l'incentivazione di una maggiore efficienza e trasparenza nella produzione e la capillare diffusione nella comunità delle imprese delle necessarie capacità di leggere e interpretare l'evoluzione della domanda.

L'Unione Europea ha cercato di rispondere a queste esigenze dando avvio ad un processo di riforma del sistema di sostegno a favore del comparto del vino, che si colloca nell'ambito del più ampio processo di revisione della PAC inaugurato nel 2003. L'iter di revisione ha avuto inizio nel 2006, dando origine ad un intenso dibattito ed una serrata negoziazione tra la Commissione e i governi degli Stati membri, che si è protratta per oltre un anno, concludendosi nel dicembre del 2007 con il raggiungimento di un accordo che ha introdotto molte novità rispetto alle proposte iniziali. Tuttavia, il risultato finale del negoziato vede salva l'idea originaria della Commissione di arrivare a una nuova OCM vino con una forte specificità, nonostante che la linea generale di evoluzione della politica agricola comune sia caratterizzata proprio da una netta tendenza alla perdita di specificità delle organizzazioni di mercato. La ragione di ciò va ricercata nel fatto che il sistema produttivo vitivinicolo è caratterizzato da un'offerta piuttosto rigida, sia per la natura pluriennale dei vigneti, sia per la rilevanza degli investimenti nella trasformazione; inoltre, i prodotti vitivinicoli sono facilmente conservabili e questo porta all'accumulo di stock in caso di eccessi di offerta. Infine, la viticoltura caratterizza in modo marcato il paesaggio di moltissimi paesi europei, svolge una funzione importante di stabilizzazione del territorio e sostiene l'equilibrio socioeconomico di importanti comunità che sulla vitivinicoltura basano identità e reddito. Il sistema produttivo vitivinicolo è caratterizzato dunque da elementi che richiedono un assetto normativo specifico.

## Complessità del sistema vitivinicolo europeo

In un'altra caratteristica peculiare del sistema vitivinicolo europeo, la sua notevole eterogeneità, si trovano poi le ragioni della lunghezza e complessità del negoziato. Questo sistema, infatti, è il risultato della composizione di Paesi con tradizioni e normative nazionali molto diverse e di tipologie di impresa anche molto diverse.

La produzione del vino è stata storicamente sempre molto normata e quando si è formata la CEE non fu agevole ricondurre in un quadro comune la tradizione germanica e quella latino-mediterranea, con la Francia che si caratterizzava con una posizione intermedia sotto il profilo delle pratiche enologiche (Pomarici, Sardone, 2001; Pomarici, 2005b). Oggi, con l'allargamento a Est, la componente germanica si è fortemente allargata e questo ha certamente pesato sul punto di arrivo del percorso di revisione.

Negli Stati membri dell'Unione Europea, inoltre, convivono imprese vitivinicole molto diverse tra loro in termini dimensionali e di natura di impresa; all'interno del comparto si trovano infatti micro imprese e imprese medie e grandi o molto grandi; in aggiunta, alle imprese di natura privata si affianca un sistema cooperativo che in molti paesi controlla il 50% della trasformazione, anche se, in molti casi, rimane fornitore di vino a imbottigliatori privati. Le imprese si differenziano anche per livello di integrazione; si trovano infatti imprese specializzate in singole fasi e imprese che presidiano più fasi della catena dell'offerta. La specializzazione di fase, infine, porta in molti casi al contrapporsi di una componente sostanzialmente agricola ad una componente con spiccate caratteristiche di industria.

Si può anche osservare che le notevolissime possibilità di differenziazione verticale del prodotto (dai vini *basic* agli *ultra premium* e *icon*) determina una molteplicità di orientamenti produttivi che, sebbene caratterizzati da una forte complementarità, non agevolano lo sviluppo di strategie di filiera condivise.

Infine, il successo sul mercato dei vini dipende dall'intermediazione di un sistema distributivo estremamente complesso, in alcune sue componenti integrato a monte con la produzione. Si presentano, però, situazioni diverse, perché in queste forme di integrazione, il controllo del sistema risiede a volte nei produttori, a volte nei distributori. I distributori, quindi, finiscono talvolta per diventare, al tempo stesso, interlocutori e concorrenti dei produttori.

Tutti gli elementi citati, nel loro insieme, restituiscono un quadro del sistema vitivinicolo europeo percorso da interessi che, in un'ottica di breve periodo, sono inevitabilmente in concorrenza. Questi interessi possono trovare una composizione solo nel quadro di una visione strategica che dia fiducia in un nuovo sviluppo del mercato in grado di ampliare le possibilità di tutti gli operatori. A parte il problema della mediazione tra tanti interessi, rimane la difficoltà intrinseca di concepire modelli di intervento che tengano conto delle esigenze e specificità di tanti attori molto diversi e che sappiano coniugare percorsi di intervento propri delle politiche di sviluppo rurale con efficaci ed incisivi interventi di vera politica agroindustriale.

## Note

<sup>1</sup> Infatti, benché gli anni più recenti abbiano visto nei mercati dei paesi produttori dell'UE una sostanziale stabilizzazione dei consumi interni, dopo una lunga fase di riduzione, nei paesi nuovi consumatori questi non sono cresciuti come sarebbe stato desiderabile in rapporto alla crescita dell'offerta internazionale.

<sup>2</sup> Queste imprese, tuttavia, si caratterizzano spesso per una struttura produttiva vitivinicola che si colloca, in tutto o in parte, all'interno dei paesi produttori del nuovo mondo.

## Riferimenti bibliografici

- Cesaretti G. P., Green R., Mariani A., Pomarici E. (2006). //

*mercato del vino, tendenze strutturali e strategie dei concorrenti*, Milano, Franco Angeli

- Codeluppi V. (2000). *Il marketing e il nuovo consumatore - MicroMacro Marketing*, n. 1: 9-27
- Commissione Europea (2006a). Seminario vitivinicolo "sfide e opportunità per i vini europei", Bruxelles 16 febbraio 2006.
- Commissione Europea (2006b). *Wine, Economy of the sector*, European Commission
- Cordero di Montezemolo S. (2006). "Osservatorio finanziario delle società vinicole italiane", VQ, anno II, n. 7, pp. 56-63
- Green R., Rodríguez Zúñiga M., Seabra Pinto A. (2006). "Imprese del vino: un sistema in continua evoluzione", in: Cesaretti G. P., Green R., Mariani A., Pomarici E., *Il mercato del vino, tendenze strutturali e strategie dei concorrenti*, Milano, Franco Angeli
- Mariani A., Boccia F. Napoletano F. (2006). "Il mercato mondiale del vino: produzione, consumi, scambi e forme di regolamentazione", in: Cesaretti G. P., Green R., Mariani A., Pomarici E., *Il mercato del vino, tendenze strutturali e strategie dei concorrenti*, Milano, Franco Angeli
- OIV (2007). Nota di congiuntura ottobre 2007, Parigi
- Pomarici E. (2005a). "Linee di mutamento e nuovi ruoli nel mercato del vino", VQ, anno I, n.1, pp. 24-35
- Pomarici E. (2005b). "Qualità e origine del vino nella tradizione europea", *Rivista di viticoltura ed enologia*, anno LVIII, n. 1
- Pomarici E., Boccia F. (2005). "Evoluzione dei consumi di vino nel mondo", VQ, anno I, n.4, pp.10-19
- Pomarici E., Sardone R. (2001). *Il settore vitivinicolo in Italia. Strutture produttive, mercati e competitività alla luce della nuova Organizzazione Comune di Mercato*, Roma, Studi & Ricerche, INEA
- Pomarici E., Sardone R. (2007). Politica a sostegno del comparto del vino: spunti di riflessione in vista della prossima revisione dell'OCM, in: *Politica Agricola Internazionale*, vol IV, n.1, pp. 23-56
- Rabobank (2003). *Wine is business, shifting demand and distribution: major drivers reshaping the wine industry*-Rabobank International- Food & Agribusiness Research Utrecht
- Spawton A. (2005). *Marketing mix*, Wine marketing lectures at CIHEAM International Wine Marketing Strategies Course, Mediterranean Agronomic Institute of Zaragoza, 16-20 May 2005

nelle zone rurali.

A questi, si sommava il forte richiamo a spendere le somme destinate al comparto in maniera più efficiente, rispetto al passato, sottolineando in tal modo l'incapacità dei meccanismi previsti dall'OCM in vigore di assicurare gli obiettivi di stabilità del mercato e di competitività della produzione europea che anche la precedente OCM si era posta.

Alla Comunicazione del giugno 2006 ha fatto seguito un intenso dibattito e l'avvio di una importante fase di consultazione con i paesi membri, oltre che con le rappresentanze degli operatori attivi ai vari livelli della complessa filiera vino. Una volta raccolte le diverse posizioni sulle riflessioni iniziali, la Commissione ha formalizzato la proposta di riforma sotto la veste di bozza di nuovo regolamento quadro, presentato ad oltre un anno di distanza dal primo documento di intenti (COM(2007) 372).

Dal luglio del 2007, con l'avvio della presidenza di turno portoghese, che si è fortemente impegnata sull'obiettivo di concludere la riforma nell'ambito del proprio semestre, l'attività di negoziazione si è fatta estremamente serrata, per consentire di giungere ad un *compromesso finale* in tempo utile per l'entrata in vigore della nuova OCM nella campagna 2008/2009. Questo compromesso è stato raggiunto nel corso del Consiglio dello scorso 19 dicembre dopo quindi circa un anno e mezzo di trattative, ma al gennaio 2008 ancora non è stato tradotto in una bozza ufficiale di regolamento. L'accordo raggiunto, peraltro, contiene molti e importanti emendamenti rispetto alla prima versione della proposta formale, presentata nel luglio del 2007, e determina quindi numerose novità nella struttura finale della riforma<sup>1</sup>.

L'iter della riforma, quindi, è ormai quasi giunto alla sua conclusione, dopo un percorso lungo e accidentato che ha visto la Commissione costretta a rinunciare a diversi degli elementi innovativi della sua proposta iniziale<sup>2</sup>. Qui di seguito si descriverà il punto di arrivo di questo percorso e si esamineranno gli elementi critici che è possibile intravedere nella nuova OCM; infine, si proporrà una valutazione della coerenza della nuova struttura normativa con gli obiettivi inizialmente dichiarati.

## La nuova OCM vino: il compromesso finale

La struttura della nuova OCM si presenta molto più snella della precedente e, nonostante i numerosi emendamenti alla proposta iniziale, si basa sull'articolazione originariamente prevista, che suddivide le disposizioni su quattro grandi aree di intervento (Grafico 1):

- le misure di supporto, al cui interno ricadono due tipologie di interventi del tutto nuovi: i programmi nazionali di sostegno (*envelope*) e il trasferimento di risorse dalle misure di mercato (I° pilastro) a vantaggio di quelle dello sviluppo rurale (II° pilastro);
- le misure cosiddette regolatorie, che contemplano le disposizioni in materia di pratiche enologiche, di designazione di origine e di indicazioni geografiche, di etichettatura, di costituzione e funzionamento delle organizzazioni dei produttori e di filiera;
- le norme che regolano i rapporti commerciali con i paesi terzi;
- le misure per la gestione del potenziale di produzione, al cui interno vengono riprese le misure relative alla regolarizzazione degli impianti illegittimi, viene regolato il regime transitorio dei diritti di impianto, in vista della loro abolizione fissata al 2015, vengono dettate misure innovative per la gestione del regime di sostegno all'espianto delle superfici vitate.

## Struttura e criticità della nuova OCM vino

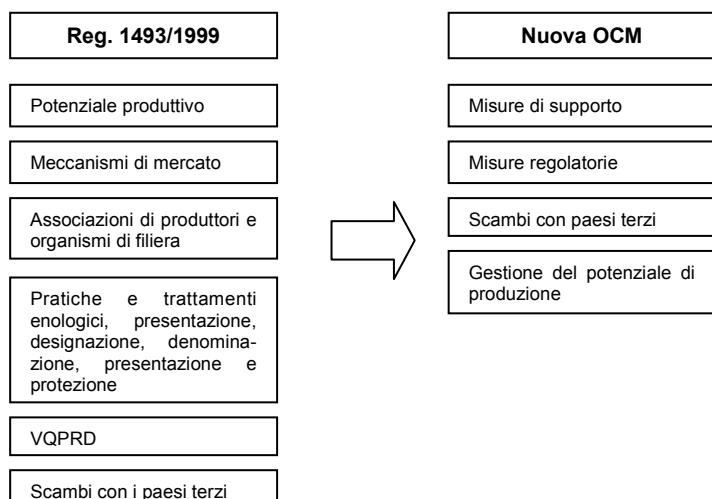
Eugenio Pomarici, Roberta Sardone

### Percorso e obiettivi della riforma

La Commissione Europea ha reagito ai numerosi stimoli derivanti dall'evoluzione del mercato con un documento di riflessione per la riforma dell'OCM vino (COM(2006) 319), compiendo finalmente uno dei passi mancanti nel processo di revisione della PAC avviato a partire dal 2003. Nel dare inizio al processo di riforma la Commissione ha individuato tre principali obiettivi da perseguire:

- la conquista di nuove quote di mercato, sia all'interno che all'esterno dell'Unione;
- un regime di regole semplici, chiare ed efficaci, in grado di mantenere l'equilibrio tra domanda e offerta;
- un regime che, nel rispetto delle tradizioni vitivinicole europee, consolidi il ruolo socio-ambientale della viticoltura

Grafico 1 - Vecchia e nuova struttura dell' OCM vino



All'interno dell'OCM riformata solo le misure di supporto e il regime di estirpo vengono dotati di una linea di spesa (Tabella 1). In particolare, nella fase di avvio il programma di estirpo assorbe una componente rilevante del budget a disposizione (36% nel primo anno); mentre, in progresso di tempo, viene potenziata la disponibilità per i programmi nazionali di sostegno (PNS), che a regime beneficeranno di oltre il 90% delle risorse; infine, il trasferimento per il potenziamento delle misure di sviluppo rurale (SR) a favore delle zone produttrici di vino si stabilizza poco al di sopra dei 121 milioni di euro (9%). In sostanza, le decisioni del dicembre 2007 hanno determinato anche una rilevante limitazione alla componente della dotazione finanziaria a disposizione per la gestione del funzionamento dell'OCM, che dipende, da un lato, dal forte peso che riveste il regime di estirpo nel primo periodo di operatività e, dall'altro, dal consistente trasferimento di risorse al II° pilastro.

Tabella 1 - Dotazione finanziaria per la nuova OCM (mln. di Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Misure di supporto	834,9	1.106,9	1.141,6	1.369,5	1.353,1	1.354,0
PNS	794,4	1.026	1.020,2	1.248,1	1.231,7	1.232,6
II° Pilastro	40,5	80,9	121,4	121,4	121,4	121,4
Estirpo	464	334	276			
<b>Totale</b>	<b>1.298,9</b>	<b>1.440,9</b>	<b>1.417,6</b>	<b>1.369,5</b>	<b>1.353,1</b>	<b>1.354,0</b>

Fonte: ns elaborazione su documenti CE

In merito ai contenuti della nuova OCM, le principali novità introdotte dall'accordo finale ricadono all'interno dei programmi nazionali di sostegno, con le misure del menù che passano dalle cinque originariamente previste ad un totale di undici, classificabili in due grandi gruppi:

1. le misure permanenti, composte dalle cinque proposte dalla Commissione, le azioni di promozione sui mercati terzi, il regime di ristrutturazione e riconversione dei vigneti, la vendemmia in verde, i fondi di mutualizzazione e i programmi di assicurazione per il raccolto, cui sono stati aggiunti i pagamenti disaccoppiati per i produttori di uve da vino, gli interventi per l'ammodernamento della catena di produzione e per l'innovazione e la distillazione dei sottoprodotti;
2. le misure transitorie, che recuperano in forma più contenuta tre misure di mercato operanti all'interno della vecchia OCM, ovvero la distillazione di crisi, la distillazione dell'alcole ad uso alimentare e l'aiuto all'impiego dei mosti

nei processi di arricchimento.

L'inclusione di qualunque misura elencata nel menù all'interno del programma nazionale di sostegno è lasciata alla discrezionalità di ciascun paese membro, che viene chiamato ad effettuare delle scelte operative mediante l'elaborazione di un proprio programma nazionale. In particolare, le misure transitorie consentono ai paesi di adoperare una parte della propria dotazione finanziaria nazionale per assicurare il mantenimento, o almeno un adeguato processo di *phasing out*, di alcune misure che hanno rivestito un peso di rilievo nel precedente regime di sostegno.

In sostanza, il compromesso finale ha consentito che i paesi membri possano recuperare molte delle attuali misure a sostegno del mercato:

- reintroducendo la distillazione dei sottoprodotti della vinificazione, sebbene in forma più contenuta rispetto al passato, e prevedendo un pagamento ai soli distillatori di un aiuto corrispondente ai costi di raccolta e di trasformazione in alcole, con l'obbligo di destinare il distillato ottenuto esclusivamente agli impieghi industriali o energetici;
- prevedendo il mantenimento delle distillazioni di crisi, in forma sia volontaria che obbligatoria, finanziate con risorse corrispondenti a non oltre il 20% della dotazione dell'*envelope* nella campagna 2008/09, il 15% in quella 2009/10, il 10% nella 2010/11, il 5% nella 2011/12, e riservandosi la possibilità di riportare per tutto il periodo il budget ad un valore equivalente a quello del primo anno, mediante il ricorso a fondi nazionali. A partire dalla campagna 2012/13 i paesi membri potranno mantenere l'intervento utilizzando esclusivamente fondi nazionali, con una dotazione massima corrispondente al 15% della dimensione finanziaria della loro *envelope*, in accordo con la Commissione. In tutti i casi, il distillato ottenuto dall'applicazione di questa misura deve essere destinato a impieghi industriali o energetici;
- erogando un aiuto accoppiato per i produttori di vino inviato alla distillazione per l'ottenimento di alcole ad uso alimentare, per un periodo massimo di quattro anni, oltre il quale il sostegno corrispondente dovrebbe essere trasformato in un sostegno totalmente disaccoppiato, sulla scorta di quanto disposto nell'ambito della riforma dell'OCM ortofrutta;
- riconfermando un aiuto all'impiego dei mosti con le stesse modalità della precedente OCM, per un periodo massimo di quattro anni, trascorso il quale le somme corrispondenti potranno essere trasformate in un aiuto disaccoppiato per i produttori di vino.

Quindi, sono le misure permanenti la vera novità dell'OCM, in quanto al loro interno vengono inclusi strumenti precedentemente non previsti, fatta eccezione per il programma di ristrutturazione e riconversione dei vigneti, che a sua volta aveva rappresentato la principale novità della riforma del 1999. In particolare, il pacchetto di interventi per l'ammodernamento della catena di produzione e per l'innovazione ha trovato corpo proprio in sede di compromesso finale, rispondendo alla necessità da più parti sollevata di rendere più organico e completo l'intervento sull'intera filiera. Allo stesso modo, il compromesso finale ha stabilito che parte delle risorse del programma nazionale possano essere destinate ai produttori di uva da vino sotto forma di pagamento disaccoppiato; non viene però chiarito se le risorse corrispondenti debbano andare ad incrementare in via definitiva il corrispondente massimale previsto nell'ambito del reg. 1782/2003, o se invece possano essere gestite in forma autonoma all'interno dell'*envelope*, dal momento che tali pagamenti vengono elencati come una delle possibili misure del menù. Anche gli strumenti di gestione delle crisi (fondi di mutualizzazione e programmi di assicurazione) hanno preso corpo nella riforma del vino ancora prima che a livello generale, come indicato in base ai contenuti del documento sull'*Health Check* della PAC presentato solo il mese precedente al varo della riforma. Infine, un'ulteriore novità è



rappresentata dalla vendemmia in verde, tramite la quale viene introdotta all'interno di questo comparto una misura di contenimento della produzione a carattere temporaneo, sulla scorta di quanto sperimentato nel passato all'interno di altre OCM (ad es. *set-aside*). In merito agli strumenti di gestione delle crisi, si rileva come nel caso del comparto del vino queste misure restino collocate nell'ambito dell'OCM, mentre a livello di discussione generale sulla PAC vengono collocate nell'ambito del II° pilastro; analogamente, si sottolinea l'introduzione di una misura di controllo temporaneo dell'offerta, in un momento in cui si sta facendo largo l'idea di eliminare questa tipologia di intervento all'interno dei comparti che ne hanno sperimentato l'uso negli ultimi decenni. Nel complesso, quindi, sembrerebbe che le particolarità riconosciute al comparto del vino si siano tradotte in scelte di intervento in parziale controtendenza rispetto agli orientamenti che stanno prevalendo in seno alla più ampia discussione sul futuro della politica agraria dell'UE.

Il programma nazionale di sostegno, inoltre, si caratterizza non soltanto per l'innovatività degli interventi previsti, ma anche per le particolari modalità di programmazione delle stesse. Infatti, il programma si compone di una molteplicità di elementi precisamente individuati e prevede un iter di definizione basato su modalità tipiche delle politiche del II° Pilastro. Ancora una volta, quindi, la riforma del vino potrebbe rappresentare un importante banco di prova sulla via della maggiore contiguità tra le modalità di intervento del I° e del II° pilastro della PAC, che si sta rendendo progressivamente sempre più evidente, nell'ambito dei diversi processi di riforma varati dopo il 2003. Da questo punto di vista, la riforma del vino pone in essere una nuova concezione di OCM, al cui interno vengono contemplate misure ispirate ad approcci di intervento molto diversi. In proposito, ci si chiede se con questa riforma si sia voluto sperimentare il tentativo di rendere più sottile la distinzione tra I° e II° pilastro della PAC, con politiche composte da un mix delle due diverse tipologie di intervento, che formalmente rimangono sotto il cappello del braccio economicamente più forte, ma che adottano metodi e procedure di quello considerato più virtuoso.

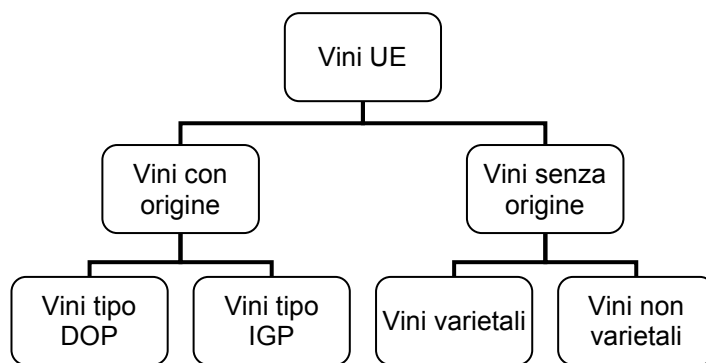
Sempre nell'ambito delle misure di supporto, le decisioni del compromesso hanno confermato il previsto passaggio di risorse dall'OCM a vantaggio del potenziamento delle misure di sviluppo rurale da attuare all'interno delle aree vitivinicole. Ciò pone in evidenza il fatto che, al di là di come sia possibile classificare le diverse misure presenti all'interno dell'envelope nazionale, l'intero budget riservato al funzionamento della nuova OCM vino viene gestito attraverso i meccanismi tradizionalmente impiegati per l'attuazione delle misure di sviluppo rurale.

Venendo al gruppo delle *misure regolatorie*, che come tali non godono di un'assegnazione finanziaria, le principali novità introdotte dalla riforma riguardano le regole di etichettatura dei vini e il sistema di classificazione dei prodotti con denominazione di origine e indicazione geografica; mentre, sono stati pesantemente ridimensionati i contenuti delle proposte iniziali relativamente ai metodi e ai limiti per gli arricchimenti. Rispetto a questi ultimi, si può senza dubbio affermare che la nuova OCM ha perso l'occasione di dare attuazione all'elemento di maggiore innovazione della proposta originaria. Infatti, oltre a confermare il mantenimento del metodo di arricchimento mediante l'aggiunta di zucchero, senza obbligo di indicazione in etichetta, il compromesso finale si è limitato a ridurre di appena lo 0,5%, rispetto alla situazione attuale, i limiti di arricchimento di tutte le zone di produzione. Queste due decisioni, frutto della ferma posizione contraria assunta da parte dei paesi produttori collocati geograficamente nel Nord Europa, hanno compromesso la possibilità di lanciare una politica di perseguimento di maggiore qualità della produzione comunitaria di vino, basata sul vigneto, oltre che di raggiungere con un maggior ventaglio di strumenti il tanto auspicato miglioramento dell'equilibrio tra domanda e offerta. Infatti, l'autorizzazione all'uso di zucchero, anziché di prodotti della vite (mosti), da un lato, e il mantenimento di limiti di arricchimento non troppo stringenti, dall'altro, contribuiscono in maniera diretta a

mantenere artificiosamente più elevata la produzione complessiva di vino.

Sul fronte della classificazione e dell'etichettatura dei vini, invece, la proposta originaria ha preso corpo senza sostanziali modifiche rispetto alla prima comunicazione della Commissione, prevedendo che i vini dell'Unione vengano suddivisi nelle due categorie dei vini con origine geografica e dei vini senza origine, scardinando il tradizionale paradigma della piramide della qualità e determinando una vera rivoluzione concettuale (Grafico 2). La nuova normativa tende anche ad armonizzare il sistema di classificazione dei vini con quello degli altri prodotti alimentari; infatti, per i vini con origine geografica varrà la suddivisione in due tipologie: vini con una denominazione di origine protetta (DOP) e i vini con un'indicazione geografica protetta (IGP)<sup>3</sup>. La nuova classificazione, tuttavia, non pregiudica i riconoscimenti attuati sulla base delle precedenti disposizioni nazionali, emanate nell'ambito della vecchia cornice normativa; inoltre, viene garantito il mantenimento della protezione anche alle menzioni tradizionali eventualmente adottate a livello di paese membro.

Grafico 2 - Nuova classificazione dei vini dell'UE



In diretta conseguenza del nuovo sistema di classificazione, le nuove norme di etichettatura prevedono la possibilità, anche per i vini senza origine o indicazione geografica, di indicare vitigno e annata di produzione. Su questo punto, però, l'accordo finale ha disposto che i singoli paesi membri possano introdurre norme e regolamenti finalizzati ad assicurare certificazioni e controlli sulla veridicità delle informazioni riportate, consentendo quindi su base nazionale forti limitazioni a questa possibilità di integrazione delle informazioni commerciali per i vini da tavola. Anche il pacchetto di interventi relativi alla *gestione del potenziale di produzione* ha subito una rilevante ridefinizione dei contenuti rispetto alla proposta iniziale. Infatti, il compromesso finale ha spostato di due anni in avanti il termine per il funzionamento del sistema di diritti all'impianto, che quindi scadrà solo nel 2015, potendo a discrezione dei paesi membri essere mantenuto in vigore fino al 2018. Si tratta di date che pongono l'ottica temporale del controllo sul potenziale ben al di là delle scadenze sulle quali si è soliti ragionare nell'ambito della più generale discussione sul futuro della PAC. In tal modo, quindi, si assicura al comparto del vino il sostanziale mantenimento dello *status quo*, rispetto all'idea iniziale, che avrebbe portato verso una liberalizzazione degli impianti nell'arco di un quinquennio. Anche in questo caso, giova ricordare che il vino rimane uno dei pochi comparti ad essere regolato da un sistema di controllo, sebbene indiretto, della produzione. Tali meccanismi, peraltro, sono ormai posti in pesante discussione all'interno della PAC, come testimoniato dal loro progressivo smantellamento in altri comparti, oltre che dalle proposte di eliminazione anche nel caso del latte.

Con le decisioni del dicembre 2007, anche il regime di abbandono definitivo della produzione (espianto) è uscito pesantemente ridimensionato, rispetto alle intenzioni iniziali, sia in termini di impegno finanziario, che in relazione ai tempi di attuazione. Il compromesso, infatti, ha ribassato la dotazione finanziaria riservata a questo intervento, portata

complessivamente a 1.074 milioni di euro, da impiegare in misura degressiva nell'arco di sole tre campagne, che dovrebbe consentire di estirpare circa 180.000 ettari di vigneti. Allo stesso tempo, le previste quote nazionali di possibile esenzione per ragioni di carattere ambientale sono state elevate al 3% della superficie totale, mentre la possibilità di sospendere l'applicazione del regime da parte di un singolo paese è stata posta al raggiungimento di una soglia corrispondente all'8% della superficie vitata nazionale, ovvero al 10% di quella di una determinata regione; analogamente, la Commissione può sospendere l'intervento a favore di un paese, qualora l'estirpo cumulato abbia raggiunto la soglia del 15% della superficie nazionale, o il 6% in un singolo anno di applicazione. Inoltre, va ricordato che alle superfici estirpate viene riconosciuto il diritto a ricevere un aiuto disaccoppiato, nell'ambito del regime di pagamento unico, di importo non superiore ai 350 euro/ha. Infine, sulle superfici che entrano a far parte del RPU è fatto obbligo del rispetto dei requisiti della condizionalità, per un periodo di tre anni dopo il ricevimento del premio di abbandono. L'insieme di queste decisioni ha accolto molte delle obiezioni sollevate sulla proposta della Commissione, che attribuiva un grande peso ad un intervento giudicato a carattere distruttivo, che se pienamente applicato avrebbe portato ad una pesante riduzione del patrimonio viticolo europeo. Ciò nonostante, restano forti le perplessità sull'opportunità di questa misura, dal momento che altri interventi, tra i quali l'abolizione dello zuccheraggio e un più consistente tasso di riduzione ai limiti di arricchimento, che non hanno trovato spazio nel compromesso finale, avrebbero potuto contribuire in maniera più elastica al raggiungimento di un migliore equilibrio tra domanda e offerta. Infine, sempre in relazione alla gestione del potenziale, la nuova OCM detta norme più stringenti e onerose per i processi di regolarizzazione dei vigneti abusivi.

In conclusione, il risultato del compromesso finale ha di molto smorzato la carica innovativa della proposta originaria, secondo lo schema che già aveva caratterizzato la precedente revisione del 1999. La nuova OCM vino, infatti, vede coesistere al suo interno vecchi elementi che, seppure a fianco di importanti novità, non permettono di qualificarla come un momento di completa rottura rispetto al passato. Da questo punto di vista, un forte condizionamento all'impianto della nuova OCM è stato determinato dall'impossibilità di raggiungere una maggioranza sulla proposta di abolizione dello zuccheraggio nei processi di arricchimento del vino. Questo aspetto, come più volte è stato rimarcato, ha pesato enormemente su tutto il restante sistema di scelte da operare, poiché, rinunciando al divieto di zuccheraggio, occorre necessariamente rimettere in gioco anche altri interventi, in primo luogo la reintroduzione dell'aiuto all'impiego dei mosti. Ciò ha creato una breccia a favore della ricostituzione di un'azione a sostegno del mercato, a cui la Commissione aveva scelto di rinunciare, proprio nell'ottica di offrire una politica innovativa per lo sviluppo della competitività del comparto. All'opposto, sul fronte delle più rilevanti novità (creazione di *envelope* nazionali e trasferimento di risorse alle misure di sviluppo rurale) si rileva come queste nel loro insieme costituiscano proprio l'approfondimento dell'esperienza inaugurata in occasione della revisione scaturita da Agenda 2000, all'interno della quale fu sperimentato il tentativo di integrare nell'ambito del I° pilastro della PAC modalità di intervento e misure tradizionalmente collocate all'interno degli interventi del II° pilastro.

## Criticità della nuova OCM

Il compromesso del dicembre 2007 ha certamente definito la sostanza dell'impianto della nuova OCM, ma molti dettagli di applicazione devono ancora essere chiaramente definiti. Ciò nonostante è possibile giudicare quanto emerge dal compromesso finale come un risultato fortemente ambivalente. Su un piano generale, può essere valutato favorevolmente

l'aver raggiunto un punto di incontro tra un gruppo numericamente minoritario di paesi produttori, collocati nel bacino mediterraneo, ma caratterizzati da sistemi e tradizioni produttive molto diverse e tra i quali sono prevalsi gli antagonismi anziché le alleanze, uno molto più numeroso, composto dai paesi produttori continentali, portatore di tradizioni e interessi di natura economica molto distanti dai primi, e, infine, i paesi solo consumatori che comunque hanno partecipato attivamente alle discussioni. Sempre su un piano generale si può osservare che, se la coesistenza di misure riconducibili al I° e al II° pilastro rende la nuova OCM molto innovativa, la presenza contemporanea di misure nuove e vecchie, seppure in forma transitoria e facoltativa per i singoli paesi membri, rende il risultato finale anche piuttosto ambiguo.

Più in dettaglio, l'esame dell'impianto della nuova OCM fa emergere aspetti positivi, occasioni mancate e numerosi elementi di criticità.

Gli aspetti positivi sono essenzialmente riconducibili: all'*envelope* come strumento di coordinamento e di gestione di molte misure tra loro connesse nell'ambito di un unico piano nazionale di sostegno; alla più severa disciplina della sanatoria, in quanto la certezza della regolarità dei vigneti è un requisito di credibilità importante per tutto il sistema della nuova OCM; allo smantellamento sostanziale delle misure di mercato; all'introduzione del sostegno a tutta la filiera, oltre che alla promozione.

Le occasioni mancate, come già ricordato, risiedono principalmente nella mancata abolizione della pratica dello zuccheraggio, nella molto modesta riduzione dei limiti all'arricchimento e nel prolungamento del sistema dei diritti d'impianto.

Le criticità sono, come già detto, piuttosto numerose e riconducibili a quattro categorie: criticità sulle scelte fatte, criticità operative, criticità di coordinamento e negoziazione e, infine, criticità concettuali.

Circa le *criticità delle scelte* fatte, sembrerebbe che la Commissione, costretta dalle posizioni negoziali in campo a rinunciare ai due più importanti elementi di rottura con il passato, l'abolizione dello zuccheraggio e del sistema dei diritti di impianto, abbia deciso di lasciare agli Stati membri mano libera nel procedere ad una sorta di rinazionalizzazione delle scelte, limitandosi a fornire un quadro comune solo riguardo agli aspetti di natura regolamentare dell'OCM (etichettatura, sistema delle denominazioni e indicazioni, pratiche enologiche).

Certamente si è determinato il forte rischio che l'agire indipendente dei singoli Stati membri faccia fallire il tentativo di indurre un profondo rinnovamento nella filiera vitivinicola. Rispetto alla distillazione per l'ottenimento di alcole ad uso alimentare ed al regime di aiuti all'impiego dei mosti che dovevano essere soppressi (nella proposta della Commissione) ma che poi sono stati reintrodotti nella parte finale della trattativa, si profila ora la possibilità di una loro trasformazione, alla fine del periodo transitorio, in una componente del sistema di pagamento unico<sup>4</sup>. In tal modo, le scelte nazionali potrebbero finire con il determinare l'avvio di un percorso di disaccoppiamento del sostegno anche all'interno del comparto del vino; questa opzione era stata fortemente contrastata dalla stessa Commissione al momento dell'avvio del percorso di riforma, perché etichettata come una scelta non in grado di fornire gli stimoli necessari al raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento della competitività, così fortemente enunciato.

L'attivazione della nuova OCM vino determinerà poi numerose *criticità operative*. Molte delle misure previste nei piani nazionali di sostegno, vendemmia verde, erogazione fondi per rafforzamento della fase di trasformazione, distribuzione e promozione nei paesi terzi, fondi mutualistici e assicurazioni, sono del tutto nuove e di complessa applicazione; il rischio dunque di un loro funzionamento inefficace e inefficiente è molto elevato e la neutralizzazione di questo rischio richiederà uno sforzo progettuale e organizzativo molto elevato. Anche la pianificazione della gestione degli espanti presenta notevoli complessità; dovranno essere, infatti, individuate le aree dove



questi saranno ammissibili e quelle dove invece, per motivi ambientali, non dovranno essere permessi e dovranno essere specificate le regole di erogazione degli aiuti. Infine, la mancata liberalizzazione dei diritti d'impianto ripropone il problema della mobilitazione dei diritti d'impianto in portafoglio, evitando la formazione di rendite, di scarsità artificiose e, quindi, di ostacoli alla crescita dimensionale delle imprese meglio collegate con il mercato.

Le *criticità di coordinamento e negoziazione* derivano dalla complessità dell'impianto dell'OCM e dalla libertà lasciata agli Stati membri nella stesura del piano nazionale di sostegno. La pianificazione e l'attuazione delle azioni nell'ambito del programma nazionale richiederanno, infatti, un forte coordinamento tra tutti gli attori della filiera: imprese, organizzazioni professionali, amministrazioni, tra i quali si dovrà svolgere una negoziazione molto serrata. Più in particolare, emergono dei problemi di coordinamento della gestione dei fondi OCM con quelli delle politiche di sviluppo rurale e con quelli degli aiuti di stato che concorreranno al finanziamento delle misure per il rafforzamento strutturale delle attività di trasformazione e distribuzione. Infine dovrà essere deciso il ruolo da assegnare alle organizzazioni dei produttori e agli organismi di filiera, che pure potrebbero avere dei compiti importanti, soprattutto nella regolazione dell'offerta.

Infine, si deve osservare che la nuova OCM fa emergere delle *criticità concettuali* relative alle nuove norme regolatorie in materia di classificazione dei vini. L'allineamento delle norme sui vini con origine geografica alle norme generali sui prodotti alimentari non è priva di problemi. Se, infatti, esiste una corrispondenza tra vini a denominazione d'origine (DOC in Italia) e altri prodotti a denominazione (DOP in Italia), non esiste la stessa corrispondenza tra vini da tavola con indicazione geografica (IGT in Italia) e prodotti IGP. Nella normativa francese sulla valorizzazione dei prodotti agroalimentari, infatti, l'indicazione geografica sui vini da tavola (Vin de Pays) è considerata una *menzione valorizzante* mentre l'IGP è considerata un *segno di identificazione della qualità e dell'origine*, come la denominazione d'origine (AOC – Appellation d'Origine Contrôlée)<sup>5</sup>. Il vino perde quindi una categoria che in Europa ha funzionato bene, per acquisirne una che si sovrappone con le già esistenti denominazioni, oltre che con quella del vino varietale, che pure dovrà trovare una sua collocazione logica nel panorama dell'offerta europea.

## Considerazioni di sintesi

Concludendo, ci si deve domandare se l'impianto di nuova OCM vino che esce dal compromesso del dicembre 2007 consentirà di raggiungere gli obiettivi che la Commissione aveva indicato e che erano stati condivisi dalla grande maggioranza del mondo produttivo.

Rispondere ora a questa domanda non è facile. Sotto il profilo della spesa la nuova struttura non incentiva produzioni fuori mercato e, in generale, il nuovo sistema responsabilizza in modo forte gli Stati membri e gli operatori, imponendo uno sforzo di programmazione che richiede una visione strategica di filiera. Da questo punto di vista, un *envelope* suddivisa in 11 particolari misure rischia di essere dispersiva, assegnando a ciascuna misura risorse troppo limitate.

Certamente, quindi, il successo della riforma dipenderà in larga misura da come, nei diversi Stati membri, le diverse componenti del sistema vitivinicolo sapranno reagire al nuovo quadro normativo.

Un elemento cruciale sarà la gestione delle misure per la promozione sui paesi terzi e per il rafforzamento strutturale della filiera. Per il successo della riforma sarà necessario destinare a queste attività adeguate risorse e mettere in atto meccanismi per utilizzare le risorse disponibili in modo efficiente e su progetti altamente innovativi che possano diventare punti di riferimento per lo sviluppo del comparto. Ciò sarà possibile solo

accrescendo il patrimonio di conoscenza a disposizione, e quindi la variabile strategica chiave sarà l'impegno nella ricerca sui mercati, sui modelli organizzativi nella produzione, distribuzione e promozione, sugli aspetti normativi e organizzativi delle forme di organizzazione dei produttori, sulle tecniche di produzione in vigna e in cantina.

La difficoltà di conciliare i vari interessi in campo ha portato a un compromesso politico che ha realmente ridotto la sostanziale coerenza interna della proposta iniziale della Commissione. Rimane il merito di aver introdotto un nuovo modo di organizzare l'intervento in un comparto complesso e strategico per il sistema agricolo europeo, in grado di cogliere gli elementi migliori dell'esperienza maturata all'interno dei due pilastri della PAC. Quanto questo si trasformerà in risultati concreti dipenderà fortemente, questa volta, dalle scelte nazionali che i paesi membri sono chiamati ad effettuare al loro interno e che richiederanno, probabilmente, ancora più coraggio di quello che sarebbe stato necessario per approvare la riforma nella sua veste originaria.

## Note

<sup>1</sup> Il testo del compromesso del dicembre 2007 si presenta estremamente sintetico. Inoltre, le bozze di regolamento che i servizi della Commissione stanno predisponendo non sembrano riprendere integralmente i contenuti delle decisioni del Consiglio. In questa sede, si fa riferimento ai contenuti del compromesso, in quanto il regolamento sulla nuova OCM dovrà comunque essere varato dal Consiglio.

<sup>2</sup> In questa sede si è tralasciato di descrivere i contenuti della proposta della Commissione, sia per ragioni di sintesi, sia in quanto su tali contenuti gli Autori hanno prodotto in precedenza un ampio contributo pubblicato sul n. 1 del 2007 della Rivista di Politica Agricola Internazionale (Politica a sostegno del comparto del vino: spunti di riflessione in vista della prossima revisione dell'OCM).

<sup>3</sup> Scompaiono, quindi, i vini da tavola con indicazione geografica che in Italia prendono il nome di vini IGT.

<sup>4</sup> Questo dovrebbe avvenire tramite il trasferimento delle somme corrispondenti all'interno del regime previsto dal regolamento orizzontale.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer. In Francia il termine AOC si usa sia per i vini sia per altri prodotti non vinicoli.

## Effetti della riforma dell'OCM vino per la vitivinicoltura del Mezzogiorno

Antonio Seccia

### Il Mezzogiorno: una vitivinicoltura importante e molto differenziata

Nelle regioni meridionali è localizzata la metà della viticoltura da vino italiana, sia in termini di superficie che per numero di imprese, mentre in termini produttivi l'incidenza scende al 45%. La Puglia e la Sicilia sono le principali regioni, con peso pari a circa due terzi sul meridione, per superficie e imprese, e a oltre due terzi per la quantità prodotta (Enotria, 2007).

Il sistema di produzione è molto diversificato: prevale una viticoltura in larga parte orientata alle alte rese unitarie, finalizzata alla produzione di vini sfusi ma, d'altra parte, nel corso degli ultimi quindici anni, imprese dotate di un intenso dinamismo sono emerse sui mercati nazionali e internazionali con produzioni di pregio, determinando l'aumento delle produzioni a denominazione e a indicazione geografica. Tale evoluzione, che ha condotto la vitivinicoltura meridionale ad un'incidenza sulla PLV nazionale superiore al 40%, ha interessato le aree meridionali in misura diversa, evidenziando differenze notevoli sia fra le regioni - alcune di esse (Abruzzo e Sardegna) hanno incrementato considerevolmente la produzione di vini a denominazione - ma anche all'interno della

stessa regione (Puglia).

E' evidente, quindi, la rilevanza che assume per gli operatori e le istituzioni delle regioni meridionali l'attesa riforma dell'OCM vino che rappresenta una importante occasione per riformare radicalmente la vitivinicoltura meridionale e orientarla verso uno scenario più competitivo. Allo scopo di valutare le conseguenze che l'accordo politico raggiunto lo scorso dicembre potrebbe avere sulla vitivinicoltura meridionale, si analizzeranno i principali punti della riforma.

## Misure di controllo del mercato

Fra le misure volte alla gestione del mercato, l'unica per la quale la riforma prevede la completa abolizione sin dall'entrata in vigore è quella relativa agli aiuti al magazzinaggio privato. Questo strumento, giudicato positivamente per l'azione regolatrice del mercato e per i vantaggi legati alla bassa onerosità finanziaria e alla destinazione ai produttori, in realtà è diventato nel tempo un aiuto diretto per i produttori di determinate aree, soprattutto meridionali, che ne hanno usufruito ogni anno per vini con le maggiori difficoltà di commercializzazione.

Una misura che, al contrario, sarà riconfermata è la distillazione obbligatoria dei sottoprodotti della vinificazione che consentirà sia di salvaguardare la qualità delle produzioni, vietandone gli usi fraudolenti, che di evitare le esternalità negative a carico dell'ambiente, problematiche che generalmente assumono carattere di maggiore gravità nelle regioni meridionali.

Le misure a carattere volontario di ritiro della produzione vinicola sono la distillazione per la produzione di alcol per usi commestibili e la distillazione di crisi. Per quanto riguarda la prima, dal 2000 ad oggi l'incidenza delle regioni meridionali è risultata in media pari al 67%, con due sole regioni, Puglia e Sicilia, che assommano circa l'80% del vino avviato alla distillazione al sud (Enotria, 2007). E' da evidenziare che i contratti di distillazione si concentrano soprattutto in determinate province (Trapani, Foggia, Bari e Palermo) caratterizzate dalla produzione di elevate quantità di vino sfuso che, avendo difficoltà di collocamento sui mercati, viene avviato alla distillazione. Anche per la distillazione di crisi la maggiore incidenza è da attribuire alle regioni meridionali, con un peso del 70% nell'annata 2001/02 e del 82% in quella 2004/05, quasi esclusivamente a beneficio di Puglia e Sicilia (Enotria, 2007). E' evidente, quindi, che entrambe hanno rappresentato per il meridione, particolarmente per alcune aree delle due citate regioni, i più incisivi ed efficaci strumenti di gestione del mercato vinicolo; ma, allo stesso tempo, si sono rivelati, oltre che finanziariamente onerosi, inefficaci nell'indurre alcun miglioramento strutturale e organizzativo di aree di produzione, con imprese che si sono strutturalmente orientate verso tale sbocco. A tali misure di sostegno bisogna aggiungere il sussidio riconosciuto per l'impiego dei mosti concentrati e dei mosti concentrati rettificati, per la cui produzione le regioni meridionali svolgono un ruolo fondamentale, dato che incidono per oltre il 75% sul totale delle produzioni italiane di mosti, con un peso prevalente della Sicilia, con circa l'80% e della Puglia, con circa il 15% del sud (Istat, 2005); tali produzioni sono in gran parte commercializzate per l'innalzamento del tenore alcolico di vini di altre regioni italiane ed europee. Se la nuova OCM avesse previsto fin dalla sua entrata in vigore l'abolizione delle due tipologie di distillazioni e del contributo per l'utilizzo dei mosti, i riflessi economico-sociali sarebbero stati rilevanti, soprattutto nelle aree già ricordate, mentre lo smantellamento graduale impone agli operatori e alle istituzioni di quei comprensori, che si sono nel tempo "specializzati" in tali produzioni, di realizzare un percorso di adattamento strutturale per la riorganizzazione del sistema produttivo e di dotare il comparto di sistemi di sicurezza alternativi per le crisi.

La riduzione progressiva dei fondi per le misure di mercato fino al loro esaurimento, condurrà, quindi, ad un adattamento

strutturale graduale ma che comunque avrà l'effetto di un minore quantitativo di vino ad alimentare la produzione di alcool creando un'eccedenza sul mercato del vino con l'effetto di deprimere i prezzi di mercato, soprattutto di vini da tavola, e quindi i redditi delle imprese agricole, soprattutto quelle ad elevato impiego di mezzi tecnici e di lavoro extrafamiliare. Nel lungo periodo si avrebbe il raggiungimento dell'equilibrio con un significativo adeguamento strutturale del settore della trasformazione del vino, che potrebbe spingere le cantine cooperative ad ingrandirsi o a fondersi tra loro per raggiungere le dimensioni ottimali, e inoltre bisogna considerare anche la possibilità dell'impiego di alcool da vino per il mercato dei biocarburanti nell'ambito di programmi agroambientali.

Infine, è da evidenziare che risulta essere una grave sperequazione la permanenza della possibilità di utilizzare il saccarosio per le pratiche di arricchimento in altri paesi europei anche successivamente all'abolizione del sovvenzionamento dei mosti, determinando quindi una grave penalizzazione per i produttori meridionali.

## Misure di gestione del potenziale viticolo

Il sistema di gestione dei diritti di impianto rimarrà inalterato fino al 2015 con la possibilità per i singoli stati membri di prorogare il divieto di impianto fino al 2018. Se si tiene conto di quanto detto a proposito delle misure di mercato e del fatto che la riforma prevede l'attuazione sia del programma triennale di estirpazioni volontarie sia dei piani di ristrutturazione e riconversione dei vigneti, tale arco temporale dà l'opportunità ai sistemi vitivinicoli meridionali di realizzare una profonda trasformazione strutturale e organizzativa, migliorando l'orientamento al mercato delle produzioni.

Qualsiasi attività di programmazione e gestione del potenziale viticolo, però, non può prescindere da un catasto completo e aggiornato nonché quindi dalla soluzione definitiva del problema degli impianti illegali. Il problema delle eccedenze di produzione è stato aggravato anche dalle violazioni del divieto di nuovi vigneti che hanno determinato un numero elevato di superfici vitate abusive costituendo motivo di concorrenza sleale. La regolarizzazione dei vigneti abusivi era già prevista nell'ambito della riforma del 1999 ma fino ad oggi l'Italia non ha ancora chiuso le procedure che riguardano esclusivamente le regioni meridionali. Infatti si stima che la superficie nazionale per la quale sono state inoltrate domande di regolarizzazione sia pari a oltre 59.000 ettari, di cui il 90% ricade nel Mezzogiorno, dove la Puglia ha un peso superiore al 70% e la Sicilia il 20% (Agrisole, 2007). I viticoltori potranno regolarizzare, entro il 31 luglio 2008, i vigneti abusivi realizzati prima del 1° settembre 1998, con l'obbligo di versamento di una tassa. Con la prospettiva di incorrere in un pesante regime sanzionatorio, la Regione Puglia ha approvato lo scorso dicembre un Decreto di Legge per la gestione e il controllo del potenziale viticolo regionale che norma sia la regolarizzazione dei vigneti impiantati prima del 1° settembre 1998 sia il regime di sanzioni e di estirpazione obbligatoria per quelli successivi a tale data.

L'aggiornamento dell'inventario del potenziale viticolo regionale rappresenta per le regioni meridionali il presupposto inderogabile per realizzare la programmazione e la successiva attuazione degli interventi sul potenziale produttivo viticolo, quali i programmi di estirpazione e quelli di ristrutturazione e riconversione. Nel Mezzogiorno l'estirpazione come soluzione del problema delle eccedenze è molto parziale e non garantisce il conseguimento dell'obiettivo, anzi rischia di indebolire proprio la viticoltura di zone vocate per produzioni di qualità ma meno attrezzate per la valorizzazione e commercializzazione. Inoltre, essa sarebbe un'operazione rischiosa per l'equilibrio socioeconomico e socio-ambientale di alcune aree, determinando l'abbandono di zone marginali, la delocalizzazione degli impianti verso le zone più produttive e l'abbandono di forme di allevamento tradizionali come l'alberello mentre non

intaccerebbe le aree caratterizzate da alta produttività e che alimentano la produzione di vino indifferenziato, di mosti e il ciclo della distillazione. In realtà, affinché questa misura possa rispondere a finalità sociali, sarà cruciale il ruolo delle Regioni nel programmare la gestione dei territori per individuare le aree in cui sia possibile estirpare in modo da preservare sia le produzioni a denominazione sia le aree in cui la viticoltura ha caratteri di rilevanza ambientale e culturale ma al contempo favorendo l'uscita volontaria dal mercato di imprenditori anziani, di aziende piccole e di quelle gestite come attività secondarie, con il vantaggio di percepire, oltre al premio, anche il pagamento dell'aiuto diretto disaccoppiato.

I programmi di riconversione e ristrutturazione dei vigneti hanno già evidenziato la loro efficacia con le precedenti riforme, migliorando il potenziale produttivo meridionale, anche se con differenze fra le regioni, realizzando la completa utilizzazione delle risorse disponibili (Cioffi e Pomarici, 2005). E', quindi, una misura prioritaria per la razionalizzazione degli impianti e la riduzione dei costi di produzione favorendo la meccanizzazione delle pratiche colturali. Le Regioni avranno il compito di redigere piani di riconversione e ristrutturazione che indirizzino verso l'uso delle varietà autoctone locali e dei vitigni contemplati per le produzioni di qualità, verso l'impiego di forme di allevamento poco espanse e sistemi di coltivazione per il contenimento delle rese produttive, differenziando per specifiche aree l'importo dell'aiuto in considerazione dei reali costi di impianto variabili con la natura del terreno.

## Dotazione nazionale

Il programma quinquennale di sostegno, attraverso il quale sarà gestita la dotazione finanziaria nazionale (envelope), nell'indicare le misure prioritarie per migliorare la competitività della vitivinicoltura, contemplerà importanti strumenti per le regioni meridionali. Le misure di controllo del mercato, già menzionate, avranno probabilmente un peso considerevole, nell'ambito degli importi massimi consentiti, data la loro natura transitoria e la rilevanza attuale per alcune aree. Le misure che potrebbero realmente migliorare la competitività del settore consentendo alle imprese di realizzare efficienza produttiva ed efficacia nelle strategie di mercato sono quelle relative alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti, all'ammodernamento della filiera e alla promozione. L'efficacia di queste misure nelle precedenti OCM, come già detto, e i risultati conseguiti da alcune imprese meridionali, sia in termini di efficienza nei costi che di performance di mercato, evidenziano la necessità di puntare su tali strumenti per una razionalizzazione strutturale e l'espressione del potenziale produttivo viticolo meridionale.

Nell'ambito dell'envelope sono previsti strumenti sostitutivi delle misure di controllo del mercato per la gestione delle crisi, sia di carattere preventivo (vendemmia in verde) che assicurativo (fondi di mutualizzazione e assicurazione del raccolto), la cui effettiva applicazione risulta difficile, almeno finché saranno presenti le misure di controllo del mercato.

## Etichettatura e classificazione dei vini

Una delle principali novità della nuova OCM è rappresentata dalla possibilità per i vini da tavola di indicare in etichetta il nome del vitigno e l'annata ma con la facoltà per gli stati membri di escludere i vitigni che fanno parte di denominazioni di origine protetta e di indicazioni geografiche protette nonché vitigni a limitata diffusione nazionale.

L'eterogeneo panorama della vitivinicoltura meridionale presenta un'offerta potenzialmente aderente a ogni segmento di mercato, capace di presidiare tutti i canali e le tipologie di consumo per cui gli operatori dovrebbero essere in condizione di intercettare tutte le opportunità di mercato.

Anche se il numero dei vini a denominazione (Doc/Docg) è pari

a 110 e quello delle IGT a 62, in termini quantitativi nel Mezzogiorno prevale il segmento dei vini comuni da tavola che vengono commercializzati sia allo stato sfuso che confezionati. Le nuove norme di etichettatura introdotte dalla OCM potrebbero fornire l'opportunità di ampliare l'offerta proponendo vini da tavola varietali ma ciò sarebbe possibile esclusivamente per i vitigni che non saranno oggetto di protezione ad opera degli stati membri perché parte di denominazioni di origine protetta e di indicazioni geografiche protette oppure perché vitigni a limitata diffusione nazionale. Molto probabilmente, quindi, tale opportunità si limiterebbe a pochi vitigni internazionali per la produzione di vini varietali che richiederebbero sia strategie produttive basate sulla riduzione dei costi che efficaci strategie di trade marketing e consumer marketing poiché andrebbero a competere sui mercati internazionali con i vini varietali stranieri. La assimilazione delle denominazioni di origine legate alle Dop e delle indicazioni geografiche alle Igp, come previsto dalla OCM, non chiarisce le modalità del passaggio a Igp da parte delle IGT che finora hanno seguito regole piuttosto snelle senza l'iter di certificazione come invece richiesto per i prodotti Igp. Le produzioni di vino a IGT rappresentano una realtà molto importante della vitivinicoltura meridionale all'interno della quale ci sono produzioni di pregio e fortemente legate al territorio, mentre per le Doc, a fronte di un numero elevato, si registrano produzioni ridotte e discontinue. Il sistema delle Doc meridionali presenta in modo amplificato le distorsioni nazionali: produzione concentrata su un numero ridotto, denominazioni piccolissime, duplicazioni, problemi nei controlli. Nell'ambito di una ristrutturazione del sistema delle Doc italiane, per quanto riguarda il meridione sarebbe necessario ridurre il numero attraverso accorpamenti di denominazioni con disciplinari simili, il passaggio a IGT, estendere i controlli attraverso consorzi di tutela efficienti.

## Conclusioni

In vista dell'entrata in vigore dell'OCM vino a partire dal 1 agosto 2008, l'Italia dovrà presentare, entro il 30 giugno 2008, un programma quinquennale di sostegno per la gestione dell'envelope e il programma di estirpazione. Poiché le scelte riguardanti le misure del programma e i criteri di ripartizione finanziaria fra di esse saranno inevitabilmente il risultato di decisioni di livello politico e frutto di compromessi fra interventi mirati al sostegno, destinati a ridursi, e altri volti ad accrescere la competitività, sarà fondamentale per le regioni meridionali il contributo alla definizione del programma nazionale. Dati i tempi stretti, hanno il delicato compito di individuare al più presto le linee strategiche per la riorganizzazione strutturale della produzione vitivinicola dei propri territori e per lo sviluppo della sua capacità competitiva. L'impatto che la riforma della OCM avrà sulla vitivinicoltura meridionale dipenderà, quindi, da come sarà gestita l'envelope nazionale e, in particolare, dalla volontà politica alla base delle scelte di allocazione delle risorse finanziarie. Comunque, la trasformazione verso una vitivinicoltura meridionale maggiormente orientata alla competizione e alle produzioni di qualità dipenderà soprattutto da scelte strategiche interne al comparto mentre non è prevedibile che le misure contemplate dalla riforma possano incidere in maniera determinante sulla sua evoluzione; l'unico prevedibile effetto di rilievo si manifesterà nei comprensori in cui si concentra il ricorso alle misure di mercato dove si avranno rilevanti conseguenze economiche e sociali.

## Riferimenti bibliografici

- Canali G. (2007), "Una nuova OCM per lo sviluppo del comparto vitivinicolo" in *Agrireregionieuropa*, anno3, n. 9
- Cioffi A., Pomarici E. (2005), "La viticoltura e l'ortofruticoltura



meridionale nel nuovo contesto competitivo”, in *Rassegna Economica* n. 2, pp. 83-122

- Corsi A. (2006), “La futura riforma dell’OCM vino” in *Agrireregionieuropa*, n° 6
- Statistiche Ismea (2007), *Enotria 2007, Supplemento del Corriere Vinicolo* n.12
- www.istat.it

## Riflessi della Riforma OCM sulla Viticoltura del Distretto del Prosecco

Vasco Boatto, Gianni Teo

### La realtà produttiva del Prosecco

Come è noto la riforma del settore vitivinicolo approvata dal Consiglio dell’Unione Europea il 19 dicembre 2007 si propone di aumentare la competitività dei viticoltori comunitari, rafforzare la fama del vino europeo, recuperare i vecchi mercati nonché conquistarne di nuovi. Questi obiettivi dovrebbero essere raggiunti attraverso regole chiare, semplici ed efficaci che assicurino l’equilibrio tra la domanda e l’offerta e che preservino nel contempo le produzioni tradizionali rafforzando, quindi, il tessuto sociale ed ambientale delle aree rurali. La riforma che entrerà in vigore, anche se con varie eccezioni, il 1° agosto 2008, lascia immutata nella sostanza la precedente OCM.

Fra le novità più importanti ci sono: l’estirpazione volontaria di 175 mila ettari di vigneto, l’eliminazione graduale dei diritti d’impianto, e la normativa sull’etichettatura. Per una trattazione completa si rimanda a Pomarici-Sardone, su questo numero.

Le implicazioni che tale riforma può avere sulla realtà vitivinicola italiana sono diversificate in relazione ai diversi ambienti. Un giudizio univoco non può prescindere dall’attenta analisi di ciascuna realtà. Al riguardo si sviluppano di seguito alcune riflessioni attinenti il distretto del Prosecco, che comprende diversi comuni nella parte più a Nord della provincia di Treviso. In questa area la maggior parte dei vigneti sono dedicati alla varietà Prosecco. L’omonimo vino ha dimostrato negli ultimi anni un trend di crescita costante (Tabella 1). Questa crescita è dovuta al rafforzamento dei mercati tradizionali ma in particolar modo dalla conquista di nuovi mercati.

**Tabella 1** - Elementi di inquadramento del mercato del Prosecco DOC Conegliano Valdobbiadene

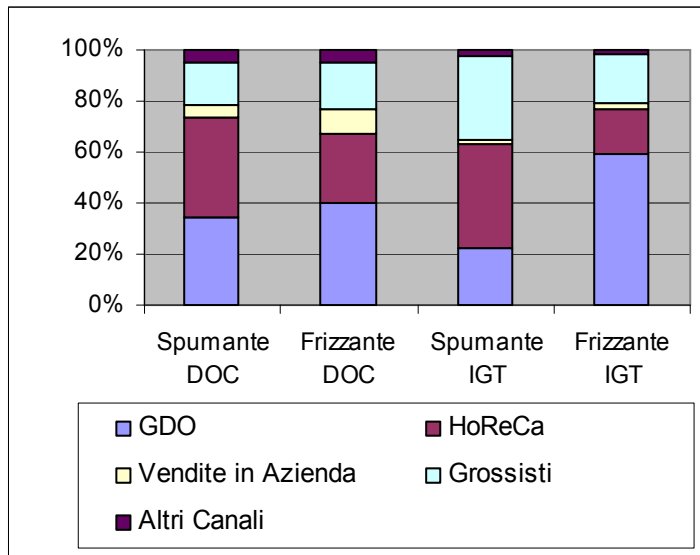
	Anno 2006	Variazione 1997-2006
Case Spumantistiche (n.)	153	+ 11,1 %
Produzione Totale (Mio.bott.)	49,2	+ 68,0 %
Produzione Spumante (Mio.bott.)	40,2	+ 87,5 %
Produzione Frizzante (Mio.bott.)	8,5	+ 9,5 %
Export Totale (Mio.bott.)	15,5	+ 10,7 %
Export Spumante (Mio.bott.)	11,5	+ 10,6 %

Fonte: Rapporto del distretto 2007

Il successo ottenuto dal Prosecco è dovuto principalmente a tre fattori: incontra il gusto dei consumatori, ha un ottimo rapporto qualità prezzo e si colloca nella fascia premium tra i 3 e gli 8 euro. A dispetto di una domanda divenuta ormai globale l’offerta invece è concentrata in poche province del Nord Est ed in particolare nella Marca Trevigiana. La produzione è imperniata su due aree DOC di cui la principale è quella di Conegliano e Valdobbiadene che coinvolge 2800 viticoltori, 460 vinificatori e 153 case spumantistiche. Secondo l’ultimo rapporto

dell’osservatorio economico del distretto del Prosecco, la produzione di Prosecco si aggira sui 150 milioni di bottiglie di cui 50 milioni di Prosecco DOC. La produzione di IGT copre il 66% ed essa si è sviluppata nel tempo in stretta relazione con la produzione di maggior livello qualitativo. La maggior parte delle aziende produce infatti entrambe le tipologie che sono poi destinate a canali diversi (Grafico 1).

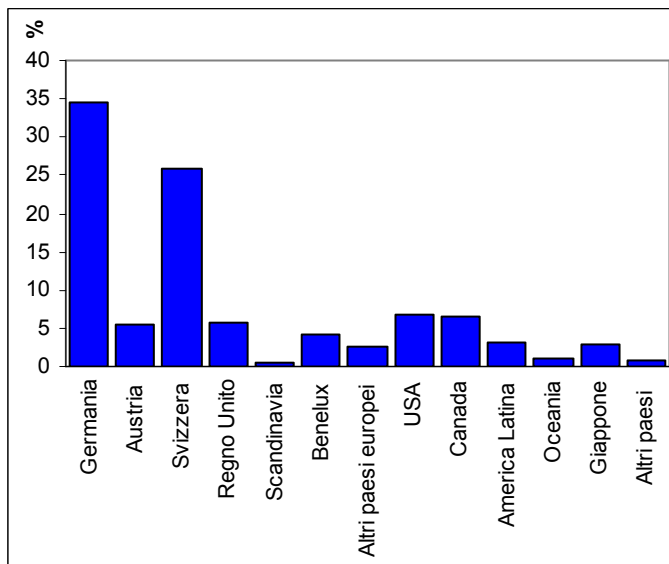
**Grafico 1** - Percentuali dei vari canali distributivi per Prosecco Frizzante e Spumante DOC ed IGT



Fonte: Rapporto del distretto 2007

Le esportazioni raggiungono il 60% per quanto riguarda il Prosecco frizzante IGT, ed il 30% nel caso del Prosecco spumante DOC. I mercati principali europei sono la Germania e la Svizzera mentre nel resto del mondo i mercati maggiori sono quelli degli USA e Canada (Grafico 2).

**Grafico 2** - Mercato estero per il Prosecco Spumante DOC



Fonte: Rapporto del distretto 2007

### Implicazione della nuova OCM sulla realtà vitivinicola del Prosecco

Le probabili ricadute derivanti dall’applicazione della nuova OCM alla realtà vitivinicola del Prosecco presentano aspetti contrastanti e complessivamente negativi. Fra gli aspetti positivi va segnalata innanzitutto la gradualità prevista per la

soppressione del regime dei diritti di impianto. Per un vino che sta vivendo una congiuntura favorevole, l'abolizione immediata del regime avrebbe potuto determinare un forte aumento della produzione a discapito della qualità e dell'equilibrio di mercato e quindi del livello dei prezzi. Questo rischio è particolarmente evidente per il prodotto ad indicazione geografica, la cui redditività si regge sul rapporto sinergico che le imprese sono in grado di instaurare con la produzione DOC. Per quest'ultima tipologia produttiva l'abolizione dei diritti di impianto non comporterebbe infatti variazioni significative della produzione per il fatto che nella zona di produzione sono rimaste solo poche aree marginali da sfruttare. Il vino ad indicazione geografica tipica invece può contare su un potenziale produttivo relativamente elevato utilizzando nuove superfici, in particolare quelle derivanti dalla riconversione di vitigni economicamente meno redditizi. A tal proposito importante è il fatto che la nuova OCM preveda che le uve atte a produrre vini DOC debbano essere raccolte e trasformate nell'area d'origine risolvendo così la diatriba in merito alla comparazione dei vini DOC ai prodotti DOP. Per quanto concerne i vini IGT, resta in sospeso la questione riguardante l'istituzione di una certificazione che renderebbe gravosa una procedura finora relativamente snella. Altrettanto favorevole per la realtà del prosecco è il fatto che la normativa preveda che non possano essere vinificati nel territorio dell'Unione mosti provenienti dai paesi terzi e vieti la miscelazione dei suddetti con i mosti ed i vini europei. Nel caso del Prosecco c'è il rischio di importazione di mosto e vino da paesi vicini come quelli della Ex Jugoslavia, la Romania e la Bulgaria dove ci sono varie zone con microclima simile all'area veneta. Positivo è anche il fatto che per i vini spumanti siano state confermate le regole di produzione dei vini di qualità e le deroghe esistenti che riguardano il Prosecco spumante. Il venir meno di queste disposizioni rischierebbe di compromettere la qualità del prodotto e provocherebbe un sicuro disorientamento del consumatore.

Secondariamente, altrettanto positivo è il giudizio che si ritiene di esprimere sul mantenimento di alcune misure di sostegno già operanti nell'attuale OCM quali la riconversione ed il miglioramento dei vigneti. Sulla base dell'esperienza degli ultimi anni si può ritenere che l'intervento a favore della ristrutturazione e riconversione dei vigneti possa avere un impatto positivo soprattutto per il potenziale viticolo sulle aree più carenti sul piano della meccanizzazione. Tuttavia questa misura potrebbe accentuare lo svantaggio della produzione di collina rispetto a quella di pianura.

Altre misure importanti sono gli aiuti ai mosti come pure l'introduzione di nuovi strumenti come la vendemmia verde, l'assicurazione del raccolto e la promozione sui mercati dei paesi esteri. Una parte della dotazione finanziaria sarà infatti allocata volontariamente da ogni stato nella promozione del vino europeo nei paesi terzi. Quest'ultimo aspetto assume particolare importanza per un prodotto come il Prosecco che destina la quota prevalente della produzione ai mercati esteri. La promozione nei nuovi mercati non è sempre agevole a causa della forte concorrenza dei paesi produttori di vino emergenti. Essa risulta indispensabile per supportare lo sforzo messo in atto dai produttori soprattutto nell'area del Nord America dove il prodotto sta incontrando un successo significativo che ridiede ora il raggiungimento di una massa critica minima per potersi consolidare.

Fondamentale è il ruolo delle organizzazioni di prodotto ed interprofessionali a cui vengono affidati i compiti di condurre la sfida della competitività, rispetto ai quali si pone però il problema di raccordo con gli attuali consorzi di tutela. Attualmente ai consorzi è affidato il controllo della qualità e il monitoraggio dei mercati e sarebbe auspicabile che essi potessero avere un ruolo sulle proposte di piani di sviluppo.

Per una realtà produttiva come quella del Prosecco DOC Conegliano e Valdobbiadene, che ha una forte valenza ambientale, c'è l'opportunità di favorire l'adozione di buone pratiche ambientali sfruttando gli interventi del secondo pilastro della PAC. Oltre la metà del territorio si trova infatti in zona

collinare e di difficile meccanizzazione e quindi grazie alla PAC sarà possibile rafforzare gli interventi per compensare il differenziale di costi delle operazioni in verde, trattamenti e raccolta. Le misure di intervento filo ambientale trovano giustificazione anche nel fatto che, come dimostrano recenti studi di distretto, c'è un forte impatto positivo sui consumatori e sui turisti del paesaggio collinare dell'area di produzione.

Queste misure potranno perciò accrescere l'immagine del prodotto oltre che rafforzare ulteriormente l'attività enoturistica che attualmente conta 54 agriturismi, una strada del vino, circa duecentomila presenze all'anno con un trend di crescita degli ultimi anni di circa il 3%.

L'insieme di questi aspetti positivi rischiano di essere vanificati e portare ad un giudizio complessivamente non favorevole in relazione alla controversa disposizione prevista per l'etichettatura. In particolare preoccupano i produttori le disposizioni dell' art. 50 com 2. Esso infatti da agli Stati membri la possibilità di ammettere che i produttori possano indicare per i vini senza una denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta (vino da tavola) l'annata e la varietà di uva. Anche se questa disposizione non avrà conseguenze dirette nel nostro paese, può tuttavia essere adottata da altri paesi europei e più in generale da paesi extra europei. C'è il rischio molto elevato che il Prosecco che è attualmente un vino varietale possa essere imitato da produttori stranieri con un conseguente grave danno per l'economia vitivinicola del Nord Est.

#### Riferimenti bibliografici

- Centro studi di distretto del Prosecco DOC di Conegliano e Valdobbiadene: *Rapporto sull'evoluzione del distretto e dinamiche dei mercati 2007*
- Pomarici E. – Sardone E. (2008), in questa Rivista

## Il sistema della cooperazione vitivinicola e la riforma dell'OCM vino

Emilio Chiodo, Gabriella Ammassari

Con l'accordo dei Ministri dell'Agricoltura dell'Unione europea raggiunto il 19 dicembre scorso si avvia a conclusione la riforma dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, iniziata nel giugno 2006 con la Comunicazione della Commissione "Verso un settore vitivinicolo europeo sostenibile" (Chiodo, 2006; Corsi 2006).

I temi individuati allora dalla Commissione a giustificazione della necessità e dell'urgenza della riforma erano il deterioramento dell'equilibrio di mercato e la necessità di recuperare competitività di fronte all'acuirsi delle sfide sul mercato europeo e internazionale del vino.

In effetti le politiche di contenimento dell'offerta, associate alla conservazione della rete protettiva (distillazioni, magazzinaggi), non avevano portato ad un equilibrio del mercato ed al mantenimento di un adeguato livello dei prezzi e dei redditi agricoli, anche perché molte delle opportunità aperte dalla crescita di nuovi mercati erano state nel frattempo colte dai concorrenti extra-europei, che avevano anche aumentato considerevolmente la propria offerta. Erano stati invece scarsi gli interventi diretti per la competitività, a livello di trasformazione delegati alle risorse dello sviluppo rurale e a livello di produzione destinati agli adeguamenti strutturali dei vigneti.

Gli aspetti più salienti dell'accordo sulla riforma, per quanto riguarda il tema del presente lavoro, sono la progressiva eliminazione delle misure di intervento sul mercato (definite

come "inefficaci e costose"), la ristrutturazione del settore attraverso la re-introduzione di un regime triennale di estirpazione su base volontaria, l'introduzione di una serie di misure "positive" per l'aumento della competitività del settore, sia attraverso dotazioni nazionali (misure per la promozione dei vini sui mercati dei paesi terzi, l'innovazione, la ristrutturazione e la modernizzazione dei vigneti e delle cantine), sia attraverso il maggior finanziamento delle misure di sviluppo rurale riservato alle regioni vitivinicole.

La riforma su cui sono convenuti gli stati membri non è così radicale come quanto proposto inizialmente dalla Commissione, ma è tale da portare un netto cambiamento dell'attuale sistema normativo di riferimento, su cui sono comunque basate le strategie aziendali; cambiamento che deve essere implementato necessariamente nei prossimi quattro anni, quando saranno terminati il periodo transitorio per l'eliminazione degli aiuti di mercato e il regime temporaneo di aiuti all'estirpazione. Tema del presente lavoro è quindi fornire degli spunti di riflessione su come questi cambiamenti possano influire sulle strategie e sui risultati del sistema cooperativo, data la sua importanza a livello nazionale e la peculiarità della sua struttura.

## Quanto sono importanti le cooperative in Italia?

L'Italia ha un tessuto produttivo molto frammentato: vi sono presenti circa 40.000 cantine, di cui però la grande maggioranza ha una connotazione di tipo artigianale. Da un'indagine relativa al 2002 e basata sui flussi di prodotto (Sorbini e Agosta, 2005), risulta infatti che il 91% delle cantine con una dimensione produttiva al di sotto dei 500 hl copre solo l'8% della produzione. Le altre realtà produttive sono composte dalle cantine agricole (considerando tali quelle che hanno una produzione superiore ai 500 hl) che rappresentano il 6% delle imprese ed il 17% della produzione, dalle cantine industriali (senza vigneto) che rappresentano il 2% delle cantine ed il 25% della produzione e dalle cantine sociali. Queste ultime rappresentano solo l'1,4% delle imprese (547 unità), ma coprono quasi il 50% della produzione nazionale.

Le cooperative svolgono quindi un ruolo fondamentale nell'assetto del comparto. Fin dalla fine dell'800 hanno caratterizzato la gestione della produzione vinicola e hanno storicamente reso possibile, su tutto il territorio nazionale, il sopravvivere di una viticoltura basata essenzialmente sul binomio piccolo vigneto familiare – cantina sociale, garantendo al produttore il ritiro delle uve ed un prezzo congruo.

Il sistema era inizialmente costituito da piccole e piccolissime realtà locali, spesso in sovrapposizione tra loro; in particolare nel dopoguerra le divisioni politiche hanno portato alla coesistenza anche nello stesso comune di due enopoli cooperativi, di matrice ideologica diversa. All'inizio degli anni '80 in Italia si contavano oltre 800 cantine cooperative, che per la grande maggioranza si limitavano alla trasformazione dell'uva in vino, che poi veniva commercializzato sfuso tramite grossisti.

Successivamente, l'evoluzione del mercato e della base sociale e l'esigenza di garantire a quest'ultima un reddito adeguato hanno portato ad una serie di operazioni di fusione ed incorporazione. La dimensione locale infatti non è stata più in grado di garantire le condizioni di base di sopravvivenza: masse critiche di prodotto, una adeguata diversificazione dell'offerta ed economie di scala nei costi di produzione.

Sono stati creati dei consorzi di imbottigliamento, lasciando le cantine originarie come centri di consegna delle uve e di ammostamento, e si sono cominciati ad affermare i marchi cooperativi. L'esigenza di razionalizzazione del sistema si è fatta sempre più pressante nel corso degli ultimi anni di fronte allo sviluppo della GDO, che è uno sbocco obbligato per il segmento di prodotto su cui le cooperative generalmente si collocano. Oggi il 50% del vino commercializzato dal sistema cooperativo è confezionato, anche se questa percentuale risulta minore della media nazionale ed in particolare delle cantine industriali.

Considerando i dati dal punto di vista economico, sono cooperativi i tre principali gruppi di imprese del settore vitivinicolo e figurano 20 cooperative tra le 85 imprese di maggiori dimensioni (con un fatturato superiore ai 25 milioni di Euro), che pesano per il 36% della produzione e per il 53% delle esportazioni nazionali (Mediobanca, 2007).

## Possibili effetti della riforma sull'evoluzione della base sociale

Le cooperative svolgono la fondamentale funzione di aggregazione dell'offerta a fronte di una proprietà agricola estremamente frammentata e di piccolissime dimensioni. Nella base sociale delle cooperative si riflettono infatti in modo accentuato le caratteristiche generali della struttura delle aziende agricole viticole italiane. Una recente analisi basata sulle dichiarazioni di raccolta delle uve (Sorbini et al, 2006) indica come su 191.599 viticoltori rilevati (dato relativo al 2003) ben il 60% siano soci di cooperative. Di questi il 77% gestisce una superficie inferiore ai 2 ha (contro il 67% dei viticoltori non associati).

Il tasso di abbandono dell'attività è stato molto elevato negli ultimi anni (-24% tra il 1999 ed il 2003) e superiore per i viticoltori associati che per quelli non associati; per i viticoltori associati l'abbandono è avvenuto in tutte le classi di superficie dei vigneti e in tutte le aree geografiche del paese, anche se in percentuale superiore nelle classi di superficie più piccole (rispettivamente -27% per le superfici al di sotto di 2 ha, -22% tra i 2 e 5 ha e -18% per le superfici superiori ai 5 ha).

Unico dato positivo riguarda la produzione di vino di qualità, dove si registra un incremento del numero di produttori tra gli associati (+14%) a fronte di un decremento molto forte dei produttori di uva per vino da tavola (-34%). Si evidenzia qui il ruolo delle cantine sociali nell'incentivare la qualità ed indurre i soci ad effettuare investimenti nei vigneti e quindi, più in generale, ad essere soggetti trainanti nell'evoluzione produttiva della viticoltura italiana.

Se a questi elementi aggiungiamo l'elevata età media dei viticoltori (solo un quinto dei viticoltori italiani ha un'età inferiore ai 50 anni), emerge con chiarezza come l'evoluzione della base sociale sia un punto critico per le cooperative, per le quali le scelte dei singoli rappresentano un problema relativamente al grado di conferimento dei soci ed alla conseguente programmazione produttiva e commerciale.

Rispetto a queste tematiche la riforma dell'OCM propone principalmente il regime di estirpazione volontaria, che vale per un periodo di tre anni con premi decrescenti, per una superficie totale di 175.000 ettari a livello comunitario e massima per ogni stato dell'8% (in Italia potrebbe teoricamente arrivare a circa 60.000 ha).

Il regime di estirpazione si inserisce nella dinamica, che è già in corso, di ristrutturazione delle aziende, in quanto il numero di aziende diminuisce più delle superfici: dal 1996 al 2005 la perdita di SAU in produzione di vite da vino è stata di circa l'8%, pari a 50.000 ha (ISMEA, 2007). L'uscita dei viticoltori sarà quindi accompagnata non da una redistribuzione ma da una diminuzione delle superfici; inoltre l'abbandono degli associati non sembra essere connesso a particolari condizioni di marginalità, in quanto avviene in tutte le aree del paese ed in tutte le dimensioni aziendali, e non sembra neanche essere connesso con l'età avanzata dei conduttori. Quindi il risultato potrebbe non essere l'abbandono dei terreni marginali ma una diminuzione generalizzata della superficie produttiva.

Questo ovviamente potrebbe mettere in crisi l'assetto produttivo complessivo delle singole cantine (grado di utilizzazione degli impianti, volumi dei contratti di fornitura, ecc.) e comunque rendere necessario un adattamento molto rapido ai cambiamenti nella struttura produttiva.

Altri aspetti previsti dall'OCM che possono avere un'influenza sull'assetto della base sociale sono la modernizzazione dei



vigneti, che nel passato ha avuto un effetto positivo contribuendo all'aumento delle produzioni di qualità, e la possibilità di intervenire con maggiori risorse nell'ambito dello sviluppo rurale per il prepensionamento e l'insediamento di giovani agricoltori, la cui effettiva efficacia è però molto discussa. Il ricambio generazionale viene infatti reso difficile dalla parcellizzazione delle imprese e dal più generale processo di abbandono del settore primario.

### Gli effetti della riforma delle misure di sostegno: completare la transizione verso il mercato

Per quanto riguarda le misure di sostegno al mercato, la riforma prevede l'eliminazione progressiva dei regimi di distillazione: la distillazione di crisi sarà limitata a quattro anni, con una spesa massima decrescente; la distillazione di alcool per usi alimentari sarà progressivamente eliminata nel corso di un periodo transitorio anch'esso di quattro anni, durante il quale verrà concesso un aiuto accoppiato che sarà poi sostituito dal pagamento unico disaccoppiato per azienda; la distillazione dei sottoprodotti sarà finanziata a partire dalla dotazione nazionale e ad un livello considerevolmente inferiore a quello attuale.

Le cantine sociali sono state in Italia le principali beneficiarie degli aiuti di mercato. Questo sia perché molto del prodotto dei soci era vino da tavola di scarsa qualità (e quindi di basso prezzo) ed i prezzi offerti dalla Comunità per la sua distillazione erano in molti casi attrattivi rispetto al prezzo di mercato, sia perché gli aiuti forniti (es. al magazzinaggio ed all'arricchimento) costituivano un interessante flusso di denaro nella gestione aziendale. Nel corso degli anni questa situazione si è molto ridimensionata, sia a causa del processo "evolutivo" della produzione delle cantine sociali, sia perché gli interventi comunitari, in particolare quelli riferiti alle distillazioni, a partire dagli anni '90 si sono notevolmente ridotti. Nonostante ciò, gli aiuti di mercato continuano ad essere un significativo supporto finanziario per molte cantine sociali (in alcune realtà, in particolare in Sicilia, in Puglia ed in Emilia Romagna, arrivano ad incidere anche per il 25-30% sul valore della produzione aziendale).

Il periodo di "phasing out" deciso per la soppressione degli aiuti (inizialmente non previsto dalla Commissione) dovrà essere per molte cantine quindi il termine ultimo per completare il proprio orientamento al mercato, pena il rischio di fallimento. Unitamente alle misure di estirpazione la soppressione degli aiuti di mercato porterà comunque al ridimensionamento di molte realtà produttive.

Molto dipende inoltre da come saranno elaborati e da quando saranno disponibili le risorse dei "programmi nazionali di supporto" che i singoli stati membri dovranno predisporre in sostituzione delle attuali misure di mercato, e da come le singole realtà produttive saranno in grado di utilizzare tali risorse per procedere speditamente sulla strada dell'orientamento al mercato, accedendo a misure quali la promozione nei paesi terzi, la ristrutturazione/riconversione dei vigneti, gli investimenti nella produzione o nel marketing, l'innovazione. Ulteriore elemento di incertezza è dato dal trasferimento, a bilancio immutato, di una parte dei fondi alle misure di Sviluppo rurale, per misure potenzialmente molto utili al settore come la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli o l'insediamento dei giovani. Gli elementi di incertezza sono legati principalmente alle modalità di coordinamento tra i due strumenti e dal fatto che le risorse siano destinate genericamente alle "regioni vinicole" e non in modo specifico al settore.

Non sembra trovare spazio in modo esplicito, nel dettato della riforma, la possibilità di costruire "piani di filiera" che, partendo dalla riconversione dei vigneti, intervengano successivamente sull'ammodernamento degli impianti e sulla razionalizzazione della rete distributiva, per giungere infine alla promozione dei prodotti, esigenza primaria invece per il sistema cooperativo. Un ultimo elemento da segnalare relativamente alle misure di

sostegno, e che richiederà un ulteriore sforzo di adattamento delle imprese cooperative, è la disposizione di un termine per l'aiuto nell'uso di mosti concentrati: le cantine sociali italiane sono tra le maggiori produttrici di mosti concentrati e mosti concentrati rettificati, e l'eliminazione dell'aiuto, unitamente a regole più restrittive per l'uso, determinerà una diminuzione della domanda, da valutare se compensata dall'aumento di domanda dovuto alle condizioni più restrittive applicate anche alla pratica dello zuccheraggio.

### Quali prospettive per la cooperazione vinicola italiana?

E' quindi prevedibile che la riforma avrà come effetto sul sistema cooperativo nazionale un'accelerazione del processo, già in corso, di transizione piena verso un sistema di mercato. Questo processo dovrà essere compiuto in modo meno repentino di come previsto in un primo momento ma sarà caratterizzato comunque da tempi abbastanza brevi.

La diminuzione dei soci conferenti a causa dell'estirpazione e la mancanza di aiuti di mercato porterà forse alla chiusura delle realtà meno forti e più marginali o ad un loro ulteriore ridimensionamento.

Le realtà più forti (es. le grandi cooperative del Centro Nord) probabilmente subiranno un impatto minore dalla soppressione delle misure di mercato, ma potrebbero anch'esse risentire negativamente del possibile calo produttivo dovuto alle estirpazioni e dell'impatto di carattere finanziario legato alla progressiva soppressione degli aiuti di mercato. D'altro canto i soggetti con maggiori capacità progettuali e di investimento potranno trarre notevoli vantaggi dall'aumento considerevole delle risorse per gli interventi di carattere strutturale, migliorando la qualità del prodotto e la sua valorizzazione.

Molto importanti sono a questo proposito le modalità ed il livello di efficienza, anche rispetto agli altri Paesi europei, con cui la programmazione nazionale e regionale sarà in grado di mettere in atto le misure "positive" destinate alla crescita della competitività, che diventa la vera chiave di volta per assicurare la sopravvivenza e il successo delle nostre imprese.

### Riferimenti bibliografici

- Chiodo E. (2006), "Evoluzione dei mercati mondiali, riforma della OCM vino e competitività del settore vitivinicolo italiano" in *Agrireunionieuropa*, n°6
- Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Verso un settore vitivinicolo europeo sostenibile*, COM(2006) 319 definitivo, 22/6/2006, [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006\\_319\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_it.pdf)
- Commissione delle Comunità Europee, *Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'Organizzazione Comune di Mercato del Vino*, luglio 2007 (e successive modifiche) [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/index_it.htm)
- Corsi A. (2006), "La futura riforma dell'OCM vino" in *Agrireunionieuropa*, n° 6
- European Commission, D.G. for Agriculture and Rural Development, *Wine Common Market Organisation*, Working Paper, February 2006, [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/studies/rep\\_cmo2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/studies/rep_cmo2006_en.pdf)
- ISMEA (2007), *I vini Doc e Docg*
- Istituto Guglielmo Tagliacarne, Nomisma (2007), *Rapporto sul settore vitivinicolo 2007*, Unioncamere
- Mediobanca (2007), *Indagine sul settore vitivinicolo*
- Sorbini M., Agosta M., Pontati M. (2006), *Aspects of Italians Cooperatives Wineries System*, OIV (working paper)

## La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo

Ferdinando Albisinni

### La riforma dell'OCM vino

Il regolamento sull'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, non ancora pubblicato sulla GUCE al momento della redazione delle presenti note, ma definito nei suoi elementi essenziali con l'accordo politico raggiunto dal Consiglio dei Ministri il 19 dicembre 2007, ed attualmente disponibile nel testo integrato del 23 gennaio 2008 predisposto dal Comitato speciale agricoltura<sup>1</sup>, si iscrive in un generale percorso di riforma, che muove lungo linee da ultimo confermate anche dal regolamento sulla "OCM unica" del 2007 e dal nuovo regolamento sui prodotti ortofruttili, anch'esso del 2007.

Seguendo questo percorso, la PAC, a lungo considerata come terreno privilegiato di elaborazione ed applicazione di modelli economici scarsamente attenti alla coerenza e sistematicità degli istituti giuridici, va enfatizzando la componente giuridica delle regole adottate, con un sostanziale passaggio da una politica redistributiva e di spesa ad un intervento di natura prevalentemente regolatoria (Albisinni-Sorrentino, 2008).

Già la Commissione europea, nei primi progetti del 2006, aveva indicato come necessaria una *radicale riforma* dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo<sup>2</sup>, e questa indicazione è stata confermata nel 5° considerando del regolamento approvato dal Consiglio, sulla base di una valutazione di inefficacia del regolamento n. 1493/1999 «nel guidare il settore verso uno sviluppo competitivo e sostenibile», ed in ragione di una pluralità di obiettivi, che spaziano dai temi economici (migliorare la competitività dei produttori di vino comunitari e rafforzare la notorietà sui mercati mondiali dei vini comunitari di qualità), a quelli sociali (rafforzare il tessuto sociale delle zone rurali), storici (salvaguardare la tradizione delle produzioni vitivinicole), ed ambientali (produrre nel rispetto dell'ambiente).

In realtà non sussisteva un generalizzato consenso sulla necessità di una radicale riforma e sull'inefficacia della precedente disciplina, fra l'altro difesa proprio da talune delle organizzazioni dei produttori che - secondo le posizioni della Commissione - avrebbero dovuto dolersene (Ricci Curbastro, 2007). E la stessa congruità delle nuove misure rispetto agli obiettivi dichiarati non è affatto pacifica (Germanò, 2007; Pomarici-Sardone, 2008), laddove le compatibilità finanziarie e di bilancio dell'Europa a 27 sembrano avere giocato un ruolo ben maggiore di quello dichiarato.

Preso atto della radicalità della riforma, giova individuarne alcuni elementi identitari, con riferimento in particolare alla disciplina delle denominazioni e dell'etichettatura. Infatti - secondo un modello che già ha caratterizzato le precedenti riforme del RUP e dello SR - alla localizzazione delle concrete scelte redistributive si accompagna una forte centralizzazione delle misure di regolazione, qualificazione e disciplina, che occupano larga parte del regolamento (v. gli artt. 18-59 sulle pratiche enologiche e le denominazioni, e gli artt. 75-103 sul potenziale produttivo e lo schedario vitivinicolo). Ed all'interno delle misure regolatorie, rilievo centrale è assegnato alle disposizioni in tema di vini di qualità, denominazioni di origine, ed etichettatura, connotate da forte discontinuità con il regime previgente.

### Le nuove regole per i vini di qualità e le denominazioni di origine

Il nuovo regolamento, al 24° considerando, con un breve inciso assertivo, assume che «per permettere l'istituzione di un quadro trasparente e più completo che corrobora l'indicazione di qualità» dei vini, «è opportuno prevedere un regime che *permetta di esaminare le domande* di denominazione di origine o indicazione geografica in linea con l'impostazione seguita nell'ambito della normativa trasversale della qualità applicata dalla Comunità ai prodotti alimentari diversi dal vino e dalle bevande spiritose nel regolamento (CE) n. 510/2006».

Il richiamo al regolamento n. 510/2006 sembrerebbe operato esclusivamente con riferimento ai profili procedurali di esame e di approvazione delle domande. Nulla si dice quanto al merito della disciplina.

I successivi considerando da 26° a 30° sembrano confermare questo disegno, li ove insistono sugli elementi che devono caratterizzare la procedura di registrazione, senza dare indicazioni sugli aspetti sostanziali, se non per quanto attiene alle politiche di controllo.

Il testo del regolamento, in realtà, andando ben oltre quanto indicato dai considerando, non si limita a riformare procedure e competenze, ma modifica radicalmente anche definizioni e merito della disciplina.

Quanto ai procedimenti di registrazione delle denominazioni, l'art. 27 introduce rilevanti novità rispetto al recente passato, li ove prevede che il riconoscimento avvenga in sede comunitaria e non nazionale - come è avvenuto per anni e come era stato confermato ancora pochi anni fa dal regolamento n. 1493/1999<sup>3</sup>. Si tratta di un approccio che si iscrive nel processo sopra richiamato, per il quale il diritto europeo dell'agricoltura va accentuando l'attenzione a profili sistematici, che importano un accentramento delle scelte di regolazione, lungo linee che quanto alle definizioni ed ai provvedimenti privilegiano l'unificazione e l'uniformazione attraverso il centralismo (dunque con forte innovatività rispetto al ricorso ai principi di equivalenza e mutuo riconoscimento), quale logico contrappunto alla localizzazione dei momenti redistributivi.

A queste incisive riforme istituzionali (sulle quali non sembra sia levata alcuna voce di opposizione da parte degli Stati Membri in sede di negoziato, a conferma di quanto avanti si sia ormai collocata l'accettazione di momenti e sedi centralizzati di decisione dei profili di qualificazione), si accompagnano significative novità nella concreta conformazione e definizione dei vini di qualità e delle denominazioni di origine (ed è su questo terreno che il confronto è stato vivace, anche se scarsamente efficace, rispetto ai modelli proposti dalla Commissione e sostanzialmente recepiti nel testo finale del Consiglio).

Le innovazioni nel merito della disciplina involgono anzitutto l'abbandono di formule consolidate sul piano della comunicazione simbolica con il consumatore (VQPRD e IGT), in favore dell'adozione, anche nel settore dei vini, delle formule di DOP e IGP, sinora esclusivamente riservate ai prodotti diversi dai vini e dalle bevande spiritose<sup>4</sup>.

Una siffatta mutazione ed unificazione dei segni distintivi non era imposta dagli accordi internazionali. Al contrario, proprio l'accordo TRIPS, prevedendo differenziate tutele per le indicazioni geografiche per i vini e gli alcolici (art. 23) e per gli altri prodotti alimentari (art. 22), e sottolineando la "protezione aggiuntiva" accordata ai vini e agli alcolici, ben giustificava anche una differenziazione dei segni distintivi.

D'altro canto, l'unificazione non è soltanto linguistica e simbolica, e non si limita ai possibili esiti sul piano della comunicazione commerciale, certamente rilevanti ma tuttora controversi. In realtà, è sul piano della disciplina giuridica che si contano le novità più rilevanti. Nel modello disegnato dal regolamento n. 1493/1999, i vini di qualità erano appunto i VQPRD e ad essi era dedicata una disciplina (il Titolo VI del regolamento), ben distinta da quella assegnata ai vini da tavola,

quand'anche questi ultimi fossero ammessi a beneficiare di un'indicazione geografica ai sensi dell'art. 51 del regolamento del 1999 e dell'art.28 del regolamento della Commissione n. 753/2002<sup>5</sup>.

Con la nuova OCM (artt. 27 ss.), i vini DOP e IGP partecipano invece ad un'unica categoria disciplinare, pur con talune differenze tra loro, con la conseguenza che l'ambito dei vini di qualità si estende a comprendere gli IGP, cioè vini che, come i vecchi IGT, possono essere ottenuti anche con uve provenienti per l'85% e non esclusivamente da un certo territorio (peraltro escludendo anche la possibilità, che il regolamento n. 1493/99 assegnava agli SM, di adottare norme più rigorose per gli IGT).

Ne deriva che, in conseguenza della riforma, gli elementi di regolazione e identità, che in passato marcavano nettamente la differenza fra IGT e VQPRD assegnandoli a due classi di prodotto fortemente distinte, sono oggi molto attenuati fra vini IGP e DOP, in ragione della comune appartenenza ad un unico ambito disciplinare.

Si aggiunga che, già per i prodotti DOP e IGP diversi dai vini, i relativi simboli comunitari sono estremamente simili e facilmente confondibili agli occhi dei consumatori<sup>6</sup>. Sicché sembra prevedibile che analogha confondibilità possa determinarsi quanto ai simboli comunitari adottati per i vini DOP e IGP, destinati ad essere largamente assimilati tra loro nella possibile comunicazione di mercato.

Il rischio di dilatazione della classe dei vini di qualità (e quindi di banalizzazione dei prodotti di maggior pregio, a vantaggio di quelli più economici, che possono però vantare l'appartenenza al medesimo ambito disciplinare) appare ancora più grave, ove si consideri l'ulteriore incisiva novità introdotta dalla OCM, quanto alla possibilità di indicare l'annata e la varietà delle uve anche sui vini da tavola privi di indicazione geografica (v. art. 50 del nuovo regolamento); possibilità che non era consentita dal regolamento n. 1493/99 per i semplici vini da tavola, ma solo per gli IGT.

Se ne può concludere che le linee perimetrali della qualità dichiarata al consumatore sono state complessivamente ritracciate, a più livelli ma con un segno comune, che muove nel senso dell'allargamento quantitativo delle categorie dei possibili beneficiari di indicazioni di qualità, e dunque in una direzione che premia le produzioni di quantità ed i grandi produttori, assegnando loro segni di qualità, che la previgente disciplina sinora riservava a produzioni (e produttori) quantitativamente minori:

- con l'assegnazione di una categoria di qualità superiore a vini, gli IGP, che non vedono soltanto una sostituzione di sigla rispetto alla precedente IGT, ma lasciano la categoria dei vini da tavola e sono ammessi nel prestigioso recinto unitariamente identificato dei prodotti DOP-IGP;
- con l'attribuzione di possibili segni di qualità anche a semplici vini da tavola, cui in passato era negata tale rivendicazione, consentendo la presenza in etichetta di indicazioni avvertite dal consumatore come decisivo segno di qualità, quali l'annata e la varietà delle uve, anche per prodotti privi di qualunque elemento di territorialità, e dunque consentendo l'utilizzo di potenti mezzi di competizione nel mercato ai produttori di tali vini, per loro natura offerti sul mercato in grandi quantità.

## Marchi e denominazioni

In riferimento al rapporto fra marchi e denominazioni, le disposizioni contenute nel regolamento in corso di pubblicazione segnano, almeno sul piano delle indicazioni generali, un arretramento della protezione accordata alle denominazioni di origine ed alle indicazioni geografiche, rispetto alla precedente disciplina.

Il regolamento n. 1493/99, all'Allegato F prevede la possibilità che titolari di marchi commerciali, registrati ed utilizzati prima del 31 dicembre 1985, ed utilizzati regolarmente dopo tale data,

continuino ad utilizzare tali marchi, subordinatamente ad alcune condizioni, ma dispone comunque che «I marchi conformi alle condizioni del primo e del secondo comma non possono essere opposti all'utilizzazione dei nomi delle unità geografiche utilizzati per la designazione di un VQPRD o di un vino da tavola». Nel sistema ad oggi vigente il regime delle denominazioni geografiche risulta dunque privilegiato rispetto a quello dei marchi commerciali.

La nuova OCM, invece, all'art. 36, tra i motivi di rigetto della protezione, include quello del rischio di confusione con un precedente marchio commerciale, disponendo: «Un nome non è protetto in quanto denominazione di origine o indicazione geografica se, a causa della notorietà e della reputazione di un marchio commerciale, la protezione potrebbe indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del vino».

La formula riproduce, quasi alla lettera, quella contenuta all'art. 3 par. 4 del regolamento (CE) n. 510/2006 sulle DOP e IGP, così assegnando prevalenza ai marchi commerciali preesistenti rispetto alle denominazioni di origine dei vini, a differenza di quanto avveniva con il richiamato regolamento n. 1493/99.

Anche sotto questo rilevante profilo, l'assimilazione della disciplina dei vini a quella degli altri prodotti alimentari DOP e IGP finisce per restringere in misura significativa l'area di protezione delle denominazioni di origine dei vini.

La questione del rapporto fra marchi commerciali preesistenti e denominazioni di origine è stata già affrontata in sede WTO (Germanò, 2007) ed il Panel del 15 marzo 2005 ha concluso, ai sensi degli artt. 16 e 17 dell'Accordo TRIPS, per la legittimità della norma comunitaria, contenuta nel regolamento n. 2081/92 sulle DOP e IGP e ripresa oggi dalla nuova OCM vino.

La dichiarata legittimità comunitaria della norma contenuta nel regolamento n. 2081/92 non comportava, peraltro, in sé l'obbligatoria estensione di identico regime alle denominazioni di origine dei vini, tenuto conto che l'Accordo TRIPS – come si è già ricordato – agli artt. 22, 23, e 24 assegna alle indicazioni geografiche dei vini e degli alcolici una protezione aggiuntiva rispetto a quella degli altri prodotti alimentari. In particolare, quanto al rapporto con i marchi commerciali, mentre l'art. 22 per gli altri prodotti preclude la registrazione «di un marchio che contiene o consiste in un'indicazione geografica in relazione a prodotti non originari del territorio» soltanto «se l'uso dell'indicazione del marchio per tali prodotti nello [Stato] membro in questione è tale da ingannare il pubblico sull'effettivo luogo d'origine», per i vini e gli altri prodotti alcolici l'art. 23 vieta *tout court* «La registrazione di un marchio per vini che contenga o consista in un'indicazione geografica che identifichi dei vini ..., per i vini ... la cui origine non corrisponda alle indicazioni».

Sicché, nel sistema dell'Accordo TRIPS, la protezione dei vini contro l'uso di marchi geografici non corrispondenti al luogo dichiarato non è subordinata alla verificata capacità decettiva del marchio (come per gli altri prodotti alimentari), ma è riconosciuta ex se, in termini obiettivi di semplice assenza di corrispondenza con il territorio menzionato nel *claim*.

Sarebbe stato dunque forse possibile mantenere, anche nella nuova OCM, una diversità di regime dei vini rispetto agli altri prodotti, nel rapporto fra preesistenti marchi commerciali e denominazioni di origine.

E l'arretramento della protezione oggi operato non sembra derivare da effettivi obblighi maturati in sede internazionale, ma esprime, piuttosto ed ancora una volta, scelte politiche risultate prevalenti nel confronto europeo, rispetto alle quali il richiamo agli impegni internazionali appare funzionale a celare la sostanza di scelte comparative fra interessi dietro un non persuasivo fondamento tecnico-giuridico.

In realtà, la modifica introdotta rispetto al regolamento n. 1493/99 avrà forse conseguenze meno rilevanti di quanto possa apparire ad una prima lettura, ove si consideri che l'art. 37 del regolamento sulla nuova OCM, al par.2 subordina la facoltà di continuare ad utilizzare marchi preesistenti all'assenza di «motivi di nullità o decadenza del marchio previsti dalla direttiva 89/104/CEE del Consiglio o dal regolamento (CE) n. 40/94 del



Consiglio».

Ora, la Direttiva 89/104/CEE sull'armonizzazione delle discipline sui marchi nazionali, all'art. 3 prevede che «Sono esclusi dalla registrazione, o, se registrati, possono essere dichiarati nulli: ... g) i marchi di impresa che sono *di natura tale da ingannare il pubblico*, per esempio circa la natura, la qualità o *la provenienza geografica del prodotto* o del servizio», ed il regolamento (CE) n. 40/94 sul marchio comunitario, come modificato dal regolamento n. 3288/94 proprio in ossequio all'Accordo TRIPS, dispone all'art. 7: «Sono esclusi dalla registrazione: ... j) i marchi dei vini che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano vini, o degli alcoolici che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano alcoolici, rispetto ai *vini o alcoolici che non hanno tale origine*».

Ne segue che, mentre la direttiva comunitaria sull'armonizzazione delle discipline nazionali sui marchi richiede, per il divieto di registrazione del marchio geografico, il requisito della sua verificata *capacità decettiva* (così allineandosi alla richiamata normativa sui prodotti DOP e IGP), il testo vigente di regolamento sul marchio comunitario vieta *specificamente per i vini e gli alcoolici* la registrazione di marchi commerciali geografici che evocano un'origine non veritiera, *sempre*, e non soltanto quando l'evocazione è tale da indurre in errore il consumatore.

Considerata la ben maggiore incidenza sul mercato interno europeo del marchio comunitario rispetto ai singoli marchi nazionali, sembra di poter concludere che anche in futuro la soglia di protezione delle denominazioni di origine dei vini resterà più alta di quanto potrebbe apparire da una prima lettura dell'art. 36 della nuova OCM vini. Va detto, tuttavia, che la complessa stratificazione di norme che regolano la materia, e la loro possibile interazione, non consentono allo stato risposte definitive, e muovono il problema dal piano delle disposizioni generali a quello delle prassi interpretative ed applicative. Sarà quindi decisivo in argomento il ruolo giocato nei prossimi anni dall'Ufficio europeo sul marchio comunitario e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

## I nuovi sistemi di controllo

La OCM in corso di emanazione introduce novità rilevanti anche quanto ai sistemi di controllo, lì ove prevede, all'art. 40: «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo *secondo i criteri fissati nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 882/2004*», ed all'art. 41: «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo *secondo i criteri fissati nell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 882/2004*».

Anche in questo caso le formule riprendono quelle del regolamento n. 510/2006 sulle DOP e IGP, ed in particolare gli artt. 10 e 11 di quest'ultimo, sia pure con qualche significativa differenza testuale, elaborata nel corso degli ultimi mesi all'interno del faticoso processo di messa a punto della bozza di OCM vino<sup>7</sup>.

Il regolamento n. 882/2004<sup>8</sup>, però, ha matrice ed oggetto strettamente legati ai profili igienico sanitari di sicurezza dei prodotti, tanto che l'art. 1, par. 2 di questo regolamento espressamente precisa: «Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli».

Il regolamento n. 510/2006, così come in precedenza il regolamento n. 2081/1992, pur essendo entrambi adottati sulla base giuridica dell'art. 37 (già 43) del Trattato e dunque nell'ambito della politica agricola, non avevano per oggetto una OCM, diversamente dal nuovo regolamento sul mercato vitivinicolo, che già nella sua intestazione dichiara espressamente tale natura.

In assenza del richiamo esplicito operato dagli artt. 40 e 41 della

bozza di nuovo regolamento sui vini, il regolamento n. 882/2004 si sarebbe dunque applicato ai vini, come a tutti gli altri prodotti alimentari, esclusivamente in riferimento ai profili di sicurezza igienica e sanitaria, ma non sotto il profilo della conformità ai disciplinari di produzione, che involgono controlli e professionalità ben diversi.

Va detto che la tendenza ad unificare in un unico procedimento l'intero sistema di controlli degli alimenti, sia sotto il profilo igienico-sanitario che sotto quello commerciale e qualitativo, risponde per certi versi alle stesse esigenze dei produttori, i quali altrimenti rischiano di doversi confrontare con una moltiplicazione di adempimenti e di costi.

Tuttavia, la generalizzazione, anche in riferimento ai controlli di conformità al disciplinare, del sistema dei controlli previsto a finalità igienico-sanitarie dal regolamento n.882/2004 (non a caso facente parte di quel gruppo di regolamenti comunitari, comunemente designati come "pacchetto igiene"), rischia di sbilanciare tale sistema sui profili appunto igienico-sanitari, sottovalutando quelli di qualità, aventi decisivo rilievo per i vini.

In Italia il sistema di controllo sui VQPRD, affidato agli SM dall'art. 72 del regolamento n. 1493/1999 e dall'art. 2 del regolamento n. 2729/2000<sup>9</sup>, negli ultimi anni ha visto l'interessante esperienza dell'affidamento ai Consorzi di tutela dei controlli c.d. "erga omnes", vale a dire nei confronti di tutti gli appartenenti alla filiera produttiva, anche non iscritti ai Consorzi, al fine di garantire congiuntamente la conformità ai disciplinari e la tracciabilità in tutte le fasi del processo produttivo.

Dopo alcune controversie, tradottesi anche in contenziosi amministrativi su iniziativa di produttori non associati ai Consorzi di tutela, questa esperienza è stata confortata da una serie di concordanti favorevoli decisioni dei giudici amministrativi (Carretta, 2007), ed ha avuto conferma anche nell'alternanza dei governi e dei diversi responsabili del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, trovando da ultimo articolata formulazione nel D.M. 29 marzo 2007<sup>10</sup>.

Significativo ricordare in proposito che, sia nella motivazione dei decreti ministeriali sia nelle decisioni dei giudici amministrativi, l'affidamento di tali generali responsabilità ai Consorzi di tutela, anche nei confronti dei produttori non iscritti ai Consorzi, è stato ritenuto legittimo, alla stregua del principio di diritto comunitario, enunciato dalla Corte di giustizia nel noto caso relativo al vino spagnolo *Rijoca*<sup>11</sup>, secondo cui l'affidamento di compiti di diretta vigilanza alla collettività dei produttori costituisce legittima *«misura di tutela della "denominacion de origen calificada" di cui gode la collettività dei produttori e che per essi riveste un'importanza decisiva»* (punto 75 della decisione), poiché: *«il controllo sistematico da parte di tale collettività»* è elemento essenziale per assicurare *«...la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori convinti che tutte le fasi della produzione di un VQPRD rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata»* (punto 77 della decisione della Corte di giustizia).

Gli artt. 40 e 41 del regolamento sui vini in corso di emanazione, affidando il controllo del rispetto del disciplinare ad organismi designati secondo criteri elaborati a fini essenzialmente igienico-sanitari, e conseguentemente collocati all'interno di una linea di responsabilità amministrativa ed istituzionale che fa capo agli uffici pubblici di tutela della salute anziché a quelli competenti in tema di amministrazione dell'agricoltura, rischia di fare un percorso inverso rispetto a quello praticato nell'esperienza italiana di questi ultimi anni, e così rischia di appiattirsi su modelli di certificazione e controllo propri della grande industria di trasformazione, mettendo in ombra la dimensione collettiva di appartenenza delle denominazioni di origine di vini, strettamente legate per loro natura ad una collettività di produttori territorialmente radicati e non a logiche individuali di singoli produttori, per quanto rilevanti.

Sarà decisiva, per evitare tale esito, la capacità dei singoli SM di utilizzare gli spazi lasciati alle scelte nazionali dal testo più recente degli artt. 40 e 41, tenendo conto che i complessivi obiettivi della legislazione alimentare, quali individuati dall'art. 1 del regolamento 178/2002<sup>12</sup>, comprendono l'insieme delle

norme, volte a: «*garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno*».

Sicché anche i sistemi di controlli ex regolamento n. 882/2004, sin qui declinati per la generalità dei prodotti alimentari sul versante igienico-sanitario, ben potrebbero (e dovrebbero) essere declinati, in riferimento ai vini di qualità, assegnando adeguato rilievo e corretta collocazione istituzionale alle competenze ed agli interessi collettivi, che si esprimono nel sistema delle denominazioni di origine e che strettamente si legano alla *diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali*, ed alla garanzia di *efficace funzionamento del mercato interno*.

## Note

<sup>1</sup> Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti, doc. 11361/07 - COM (2007) 372 defin. del 23 gennaio 2008.

<sup>2</sup> Comm. 22.6.2006.

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo; v. in particolare gli artt. 54-58.

<sup>4</sup> V. già l'art. 1 del regolamento (CEE) n. 2081/92, ed oggi l'art. 1 del regolamento (CE) n. 510/2006.

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 753/2002 della Commissione del 29 aprile 2002, che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli.

<sup>6</sup> V. il Regolamento (CE) n. 1726/98 della Commissione del 22 luglio 1998, che ha modificato il regolamento (CEE) n. 2037/93 della Commissione del 27 luglio 1993.

<sup>7</sup> Il regolamento n. 510/2006 rinvia alle autorità incaricate dei controlli "a norma" del regolamento n. 882/2006, mentre l'ultima versione della bozza di regolamento sulla OCM vino rinvia ad autorità di controllo incaricate *secondo i criteri fissati* nell'art. 4 del regolamento n. 882/2006, così prefigurando una maggiore flessibilità nell'applicazione della normativa di riferimento.

<sup>8</sup> Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

<sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 2729/2000 della Commissione, del 14 dicembre 2000, recante modalità d'applicazione per i controlli nel settore vitivinicolo.

<sup>10</sup> Disposizioni sul controllo della produzione dei v.q.p.r.d., in G.U. 17 aprile 2007, n.89.

<sup>11</sup> Sentenza 16 maggio 2000, causa C-388/95.

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

## Riferimenti bibliografici

- Albisinni F. – Sorrentino A. (2008), *Il primato delle istituzioni nella riforma della PAC*, in AIM, 1
- Carretta E. (2007), *Consorzi di tutela dei vini e controlli erga omnes*, in Riv.dir.alim., n. 2, p. 41
- Germanò A. (2007), *La disciplina dei vini dalla produzione al mercato*, in Riv.dir.alim., n. 2, p.3
- Pomarici E. – Sardone E. (2008), in questa Rivista
- Ricci Curbastro R. (2007), *I punti di forza del vino europeo di fronte alla globalizzazione*, in Riv.dir.alim., n. 2, p. 29

## Le novità della nuova OCM ortofrutta

Corrado Giacomini, Filippo Arfini

Con il regolamento n. 1182/2007 è stata approvata, dopo una lunga gestazione, la nuova OCM ortofrutta che si sovrappone, in gran parte, a quella già vigente tracciata dai regolamenti n. 2200 e 2201 del 1996 a cui si sono aggiunte le innovazioni del

regolamento n. 2699/2000. Forse vale la pena di ricordare i capisaldi della precedente OCM e poi illustrare le novità introdotte dal regolamento appena entrato in vigore.

## I capisaldi della precedente OCM ortofrutta e i principali risultati

Il fulcro del vecchio regolamento erano le Organizzazioni di Produttori (OP), e questa non è una novità perché lo erano anche nel regolamento base 1035/72, mentre la vera innovazione erano i Programmi Operativi, nei quali le OP dovevano presentare programmi quinquennali di sviluppo per obiettivi ed aree ben definite dal regolamento, da attuarsi in regime di cofinanziamento tra UE, OP e soci delle OP, attraverso la costituzione di un Fondo di Esercizio, dove confluivano tutte le risorse, appoggiato e gestito in un conto corrente bancario dedicato. Il cofinanziamento della UE poteva raggiungere il 50% dei fondi necessari all'attuazione del Programma, con un limite fissato al 4,1% del valore della produzione commercializzata da ciascuna OP beneficiaria.

Altro caposaldo era l'introduzione delle Organizzazioni Interprofessionali destinate a migliorare la trasparenza del mercato e a garantire il coordinamento delle relazioni di filiera tra produzione, trasformazione e commercializzazione attraverso la conclusione di accordi interprofessionali e di contratti tipo. Questo progetto organizzativo della filiera ortofrutticola proposto dal regolamento n. 2200/96 si realizzava anche con la creazione delle cosiddette circoscrizioni economiche, aree caratterizzate da condizioni di produzione e commercializzazione omogenee, dove le OP rappresentative dei produttori e delle produzioni dell'area avrebbero potuto chiedere allo Stato l'estensione anche ai non aderenti delle regole di ritiro e di vendita della produzione applicate ai propri soci.

Nel settore dei prodotti trasformati le misure più importanti da comparare con le novità introdotte dalla OCM del 2007 non sono quelle previste nel regolamento n. 2201/96, perché superate successivamente dal regolamento n.2699/2000. Questo regolamento ha tolto il regime delle quote assegnate alle industrie di trasformazione del pomodoro, sostituito con un meccanismo di soglie nazionali, e ha trasformato l'aiuto pagato alle industrie per pomodoro, pesche e pere in un aiuto erogato direttamente ai produttori tramite le OP.

Sembra opportuno aggiungere alcune note sugli effetti più evidenti di queste misure nel nostro paese. Dopo un avvio lento della trasformazione in OP delle esistenti associazioni di produttori e della costituzione di nuove a causa degli alti parametri fissati dalla legge nazionale (art. 40, comma 2, punto a, della legge n. 128/98) - almeno 100 produttori e 10 milioni di ECU di fatturato - con l'obiettivo di spingere verso una maggiore concentrazione dell'offerta, la revisione della norma (art. 16, legge n.25/1999), che li ha riportati entro i limiti fissati dal regolamento n. 412/97 - 40 produttori e 1,5 milioni di ECU - ha favorito la proliferazione di nuove OP<sup>1</sup>. Per avere alcuni dati, basta considerare che nel 1998 le OP ortofrutticole che avevano presentato il Programma Operativo erano 118 per una produzione commercializzata di 2,2 miliardi di Euro, mentre nel 2006 erano diventate 239 per un valore della produzione commercializzata superiore a 3,6 miliardi di Euro. Se si considera che nel 2006 il Fondo di Esercizio finale, vale a dire ammesso e accertato ai fini delle azioni previste e attuate nel corso dell'anno, è stato superiore a 182 milioni di Euro<sup>2</sup>, comprensivo dell'importo dell'aiuto e dei contributi finanziari dei soci dell'OP, si può avere la misura dell'impatto che ha avuto l'impiego del Fondo di esercizio per attuare le azioni previste dai Programmi Operativi, che vanno dal rinnovo degli impianti, alle azioni per aumentare l'efficienza delle imprese, per sostenere e promuovere la penetrazione nel mercato e per migliorare l'impatto ambientale. Oltre alle azioni previste nei Programmi Operativi le spese del Fondo Esercizio potevano essere dirette ad effettuare anche ritiri di mercato, in misura

decescente rispetto all'ammontare complessivo del Fondo e, in concreto, effettuati con una incidenza marginale rispetto al totale dei fondi impiegati.

A parte l'importante impatto sullo sviluppo della struttura e del potenziale produttivo che hanno avuto gli investimenti dei Programmi Operativi finanziati dal Fondo di Esercizio, si deve riconoscere che l'attuazione dell'OCM ortofrutta del 1996 non ha modificato, o ha modificato molto poco, l'organizzazione dell'offerta della nostra ortofrutticoltura. Come è stato osservato da altri, le nostre OP presentano ancora una distribuzione e una organizzazione sul territorio non sempre in linea con l'importanza che l'ortofrutticoltura ha nelle diverse regioni. Ad esempio, la concentrazione di OP in Emilia-Romagna e Trentino Alto Adige per numero e dimensione è certamente coerente con l'importanza che l'ortofrutticoltura ha in queste regioni, ma certamente non avviene lo stesso in altre, soprattutto meridionali, dove il settore necessiterebbe di una più forte concentrazione e organizzazione dell'offerta<sup>3</sup>. Come dato finale su cui riflettere, l'Italia, il più importante produttore di ortofrutticoli d'Europa, raggiunge una concentrazione della propria produzione nelle OP attorno al 30%<sup>4</sup>, rispetto a una media del 33,7 nella UE 25, inferiore a Olanda, Francia, Spagna e persino all'Inghilterra<sup>5</sup>.

Questo inadeguato sviluppo dell'organizzazione dell'offerta nel settore ortofrutticolo del nostro paese non dipende però dalle inefficienze dell'OCM ortofrutta del 2006, ma ha una lunga storia legata alle resistenze delle organizzazioni professionali agricole e anche del mondo cooperativo italiano di fronte alla nascita di un terzo soggetto destinato ad organizzare gli agricoltori. Purtroppo questo terzo soggetto, così era stato sentito, veniva considerato un concorrente dalle altre forme organizzate, mentre doveva essere accolto come uno strumento capace di rafforzare le potenzialità già presenti nell'organizzazione dell'offerta nazionale, come quelle rappresentate dalla cooperazione. Il riconoscimento della natura di OP poteva significare, infatti, un rafforzamento degli strumenti di aggregazione disponibili e dei compiti che le imprese cooperative possono svolgere. Ovviamente la mancanza di una domanda proveniente dal mondo agricolo organizzato e le ovvie resistenze provenienti da quello non organizzato non hanno spinto Governo e Regioni a legiferare con convinzione per dare alle OP a livello nazionale una struttura giuridica adeguata ai compiti che avrebbero dovuto svolgere e incentivi sufficienti per favorire la loro nascita e aumentarne la capacità organizzativa<sup>6</sup>.

Una dimostrazione dell'insufficiente attenzione allo sviluppo dell'organizzazione dell'offerta in agricoltura si può anche ritrovare nella mancata individuazione delle circoscrizioni economiche che avrebbero dovuto costituire l'area di riferimento dell'azione delle OP per estendere ai non associati norme di comportamento in linea con gli obiettivi di interesse generale da esse rappresentati e nel ritardo, rispetto ad altri paesi comunitari, con cui il mondo agricolo è riuscito a creare la prima e unica organizzazione interprofessionale del settore ortofrutticolo che peraltro svolge, per il momento, compiti piuttosto limitati e non significativamente incidenti sul mercato. Su questo punto bisogna riconoscere che qualche cosa è cambiato. Le innovazioni introdotte dalla cosiddetta *Legge di Orientamento* (D.Lgs. n. 228/2001), a cui è seguito il D.Lgs. 27 maggio 2005, n. 102, *Regolazione dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 7 marzo 2005, n. 38*, hanno dato un assetto più certo alla natura delle OP, che ora devono assumere forma giuridica societaria, e hanno introdotto nuovi strumenti per regolare i rapporti interprofessionali, rappresentati dagli accordi di filiera e dai contratti quadro, che costituiscono le linee di indirizzo e gli atti contrattuali di tipo collettivo che possono rafforzare la responsabilità e la capacità negoziale delle OP. Ovviamente non basta la norma per dare impulso all'organizzazione dell'offerta, bisogna che ci sia anche la volontà delle parti interessate.

## Le novità della nuova OCM ortofrutta e le sue prime applicazioni

La nuova OCM ortofrutta, approvata con il regolamento n. 1182/2007, può certamente aiutare in questa direzione, perché conferma e rinforza il ruolo delle OP. Nel Titolo III, *Organizzazioni di Produttori*, oltre a non prevedere più la costituzione di OP per categoria di prodotto, ma solo che i prodotti ortofrutticoli interessati sono sia quelli freschi che trasformati, aggiunge un nuovo obiettivo ai Programmi Operativi, la prevenzione e la gestione delle crisi, stabilendo che, qualora le misure previste per raggiungere questo obiettivo siano realizzate, l'aiuto finanziario comunitario destinato al Fondo di Esercizio può essere portato dal 4,1% al 4,6% del valore della produzione commercializzata.

Tale obiettivo è particolarmente importante dopo le crisi conosciute da alcune produzioni frutticole negli anni 2004 e 2005 (pesche, nettarine e uva da tavola). Inoltre, le misure non consistono soltanto nel ritiro dal mercato, ma comprendono (art.9): la raccolta prima della maturazione o la mancata raccolta, la promozione e comunicazione, le iniziative di formazione, l'assicurazione del raccolto e il sostegno a fronte delle spese amministrative a fronte della costituzione di fondi comuni di investimento.

Con riferimento al recente documento dell'*Health Check*, il quale presenta il caso della prevenzione e gestione del rischio dell'OCM ortofrutta, come un esempio delle misure complementari che la Commissione ritiene debbano essere attivate a sostegno del disaccoppiamento da finanziarsi con risorse provenienti dalla modulazione, vale a dire dal II° Pilastro, si può osservare che la gestione del rischio, come delineata nell'OCM ortofrutta, riguarda solo le crisi "prevedibili", mentre l'*Health Check* considera anche le crisi "imprevedibili", per le quali non si può pretendere che le OP destinino risorse prelevate dal proprio Fondo di Esercizio<sup>7</sup>.

Altro punto molto significativo per rafforzare il ruolo di organizzatori dell'offerta delle OP e per dare alla loro azione un quadro programmatico che vada al di là degli obiettivi della singola OP, è contenuto nell'art. 12, *Disciplina e strategia nazionali applicabili ai programmi operativi*, il quale stabilisce che gli Stati membri devono elaborare una strategia nazionale relativa ai Programmi Operativi delle OP, garantendo che le diverse azioni rispondano ai requisiti di complementarietà, coerenza e conformità stabiliti dal regolamento n. 1698/2005.

Tale strategia deve comprendere i seguenti elementi:

- analisi della situazione in termini di punti di forza e debolezze e potenziali di sviluppo;
- giustificazione delle priorità adottate;
- obiettivi e strumenti dei programmi operativi, nonché indicatori di rendimento;
- valutazione dei programmi operativi;
- obblighi di notifica a carico delle organizzazioni di produttori.

Come si può notare tale schema si rifà a quello tracciato dal regolamento n. 1698/2005 per i piani di sviluppo rurale, e se riuscirà a trasferire i contenuti delle linee strategiche in concrete azioni programmatiche delle OP potrà rappresentare forse il primo esempio di strumento per misurare l'efficienza e l'efficacia degli interventi di mercato di una OCM in un quadro di compatibilità con gli obiettivi fissati dal II° Pilastro.

L'inclusione nei Programmi Operativi della prevenzione e gestione delle crisi e la definizione di strategie nazionali alle quali i Programmi Operativi devono adeguarsi, dovrebbero rendere non più rinviabile la delimitazione delle circoscrizioni economiche e l'applicazione delle procedure per l'estensione delle regole ai produttori non aderenti alle OP, previste anche da questo regolamento (art. 14). Dato che i Programmi Operativi saranno compatibili con la strategia nazionale è evidente che le azioni che da essi discendono corrispondono ad un interesse più generale di quello rappresentato dai soli aderenti, per cui anche i non soci dovrebbero essere chiamati ad attenersi alle



regole e a contribuire alla realizzazione di azioni che hanno una ricaduta di interesse generale come, ad esempio la prevenzione e la gestione delle crisi.

Gli articoli relativi alle Organizzazioni e accordi interprofessionali (artt. 20, 21, 22) non sono stati significativamente modificati rispetto al precedente regolamento n. 2200/96: si tratta soltanto di darne attuazione a livello nazionale, ma ciò dipenderà dal ruolo che le OP riusciranno concretamente a svolgere nell'organizzazione dell'offerta, risultato che dipenderà dalla volontà del mondo agricolo organizzato e dai supporti normativi messi in atto da Stato e Regioni.

Dove il regolamento n. 1182/2007 è veramente innovativo, è nella introduzione anche nell'OCM ortofrutta della misura del disaccoppiamento con riferimento ai comparti interessati dalla erogazione di aiuti diretti, come quelli dei prodotti trasformati, a cui ha aggiunto il superamento del limite imposto dall'art. 51 del regolamento n. 1782/2003, che considerava superfici non ammissibili al pagamento unico aziendale (PUA) quelle destinate alle produzioni ortofrutticole.

Queste sono le misure che hanno fatto sorgere le maggiori resistenze negli Stati membri interessati, in particolare nel nostro, soprattutto per il pomodoro, che riceveva ben il 50% del ricavo unitario dall'aiuto comunitario. La conclusione è stata che la Commissione ha accettato di inserire nel regolamento n.1182/2007 la previsione di un periodo transitorio per l'applicazione del disaccoppiamento totale per i prodotti destinati alla trasformazione, fino al 2011 per il pomodoro e fino al 2012 per gli altri prodotti (pere, pesche, prugne e agrumi), data entro la quale gli Stati membri avrebbero potuto adottare anche il regime di disaccoppiamento parziale. Il regolamento n. 1182/2007 ha modificato (art. 52), infatti, il regolamento n. 1782/2003 integrandolo con l'art. 68 ter, con l'art. 110 univocies, con l'art. 110 duovicies, nonché con l'allegato VII, lettera M, e ha stabilito (comma 1) che gli Stati membri potevano decidere entro il 1° novembre 2007, di mantenere per il pomodoro una quota accoppiata dell'aiuto, purché non eccedente il 50% del corrispondente massimale nazionale. Per gli altri prodotti (comma 2) gli Stati membri potevano decidere, entro la stessa data, di mantenere l'aiuto totalmente accoppiato fino al 31 dicembre 2010, purché dopo, nel 2011 e nel 2012, non superasse il 75% della corrispondente quota del massimale nazionale.

Con successivi decreti il Ministero dell'agricoltura ha dato attuazione a tali disposizioni. Il D.M. n. 1540 del 22.10.2007 ha stabilito che alla produzione di pomodoro degli anni 2008, 2009, 2010 venga corrisposto un aiuto fissato nella misura del 50% del massimale nazionale, con la riserva che dopo il primo anno il Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, potrà verificarne l'efficacia per apportarvi eventualmente dei perfezionamenti, che in pratica potrebbero comportare una riduzione. Il criterio adottato per l'assegnazione dei titoli all'aiuto è quello "storico", calcolato sulla base di un periodo rappresentativo che comprende le campagne di commercializzazione 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007.

Il D.M. n. 3635 del 21 dicembre 2007 ha stabilito invece che ai produttori di agrumi, con effetto dal 1° gennaio 2008, venga applicato il disaccoppiamento totale e che i relativi titoli dell'aiuto per ettaro vengano assegnati sulla base della superficie agrumicola delle aziende nell'anno 2006. Le ragioni portate dal D.M. a sostegno di questa scelta sono che l'aiuto accoppiato sosterebbe soprattutto la produzione di minore qualità non destinata alla commercializzazione come fresco, mentre si vuole incentivare il settore a confrontarsi con la realtà del mercato.

Il D.M. n. 1537 del 22.10.2007 ha stabilito che per le pere e le pesche da industria l'aiuto resta accoppiato per gli anni 2008, 2009, 2010 e erogato solo a produttori associati in OP, mentre nel 2011 e 2012 l'aiuto sarà totalmente disaccoppiato e i relativi titoli per ettaro calcolati in base alla media delle produzioni destinate alla trasformazione nelle campagne 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007. Per queste produzioni il D.M. sostiene che il mantenimento degli aiuti accoppiati per ettaro nei primi tre anni è giustificato dal fatto che l'Italia svolge

un ruolo primario nella produzione comunitaria di frutta allo sciroppo e che è necessario consentire un passaggio graduale al regime di aiuti non più collegati alla produzione.

Per ultimo, il D.M. n. 1539 del 22/10/2007 ritiene che anche per le prugne da industria sia auspicabile un passaggio graduale al disaccoppiamento, per cui stabilisce che nei primi tre anni l'aiuto resti totalmente accoppiato e negli anni 2011 e 2012 venga ridotto al 75% del massimale nazionale. Il calcolo dei titoli all'aiuto per ettaro è effettuato sulla base di un periodo rappresentativo che comprende le campagne 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007.

Salvo il caso degli agrumi, il Ministero ha scelto per gli altri prodotti trasformati di adottare un periodo transitorio prima di passare al disaccoppiamento totale, al fine di favorire un atterraggio morbido della filiera verso il regime di pagamento unico aziendale. Le resistenze maggiori contro la scelta di passare attraverso un periodo transitorio sono venute a livello nazionale, e anche negli altri paesi produttori, soprattutto dai produttori di pomodoro da industria.

Pare, tuttavia, che vi siano buoni argomenti che possono giustificare la scelta Ministeriale. Limitandoci al pomodoro, finora l'aiuto rappresentava circa il 50% del ricavo unitario del produttore agricolo e costituiva un formidabile strumento per contenere i costi di acquisto della materia prima da parte dell'industria di trasformazione. Industria impegnata al Nord in misura preponderante nella produzione di concentrato di pomodoro, semilavorato povero e soggetto a una crescente concorrenza internazionale, e dotata di impianti, soprattutto nel bacino meridionale, in gran parte da rinnovare per portarli a standard comparabili a quelli della concorrenza anche europea (Spagna) o per competere con la produzione proveniente dai paesi a più basso costo di manodopera.

In uno studio promosso dall'INEA (Arfini, Donati, Giacomini, 2007) con l'obiettivo di stimare il possibile impatto del passaggio al disaccoppiamento totale per il pomodoro da industria, è stato adottato un modello di programmazione matematica agli ordinamenti culturali e ai dati tecnico-economici di 93 aziende dell'Emilia Romagna, Veneto e Puglia con coltivazione di pomodoro. Lo studio arrivava a stimare un forte crollo della coltura del pomodoro da industria (-78,1%) nelle regioni del Nord e persino del 92,0% in Puglia qualora venisse applicato il disaccoppiamento totale. Lo stesso studio stimava che, a seguito della nuova distribuzione delle colture in azienda dovuta ai mutati rapporti di prezzo tra le colture, il margine lordo e quindi il reddito per azienda aumentava del 12,1% nelle aziende collocate nelle due regioni settentrionali e perfino del 47% in Puglia a causa della forte ripresa del grano duro e del consolidamento degli aiuti nel pagamento unico. I risultati economici danno certamente ragione a coloro che sostengono la bontà del regime di disaccoppiamento totale perché permette agli agricoltori di scegliere liberamente le colture che ritengono più convenienti, ma è anche vero che una caduta della coltura del pomodoro nella misura stimata potrebbe portare al crollo della filiera italiana del pomodoro. Ovviamente i sostenitori del disaccoppiamento totale possono rispondere che ciò non interessa gli agricoltori, che potrebbero trovare migliori redditi in altre scelte colturali. Questa pare una risposta piuttosto miope perché l'imprenditore non può inseguire continuamente nuove opportunità di mercato, ma deve cercare di creare stabili e convenienti sbocchi commerciali alla sua produzione, come dimostra lo studio citato, che ipotizza un possibile e graduale aumento dei prezzi pagati dall'industria, situazione realizzabile in presenza della ristrutturazione e del rinnovamento dell'industria nazionale di trasformazione.

Le vicende di questi giorni<sup>8</sup> della contrattazione del pomodoro tra OP rappresentative della produzione di pomodoro e associazioni dell'industria di trasformazione, pur con forti contrasti tra le parti, dimostrano che la trattativa si è posizionata su prezzi che vanno da 72 Euro/ton offerti dall'industria contro 80-88 Euro/ton richiesti dalla produzione, che incasserà anche il 50% dell'aiuto ricevuto nella precedente campagna oltre all'altro

50% già consolidato nel pagamento unico aziendale, mentre il prezzo pagato dall'industria nella precedente campagna si aggirava su 49 Euro/ton.

Con un altro decreto, D.M. n. 1535 del 22/10/2007, il Ministero ha anche disciplinato (art. 52, par. 8) il superamento dei limiti imposti all'uso agricolo del suolo al fine di riconoscere l'ammissibilità per l'assegnazione dei titoli del pagamento unico per ettaro precedentemente disposto dall'art. 51 del regolamento 1782/03. Ha stabilito, infatti, che fino al 2010 le superfici dichiarate al regime di pagamento unico non possono essere utilizzate per la produzione di patate da consumo, di vivai e di frutta in coltura permanente, ad eccezione degli agrumi. Il mantenimento in via transitoria di questo divieto è giustificato, come è scritto nel D.M., dal fatto che la sua rimozione potrebbe provocare una crescita eccessiva del volume di produzione delle colture prima elencate. Quando era stata resa nota la bozza di regolamento contro tale disposizione erano sorte molte reazioni negative da parte del mondo agricolo che temeva che la possibilità di effettuare colture ortofrutticole su terreni già beneficiari del pagamento unico avrebbe portato a un aumento non controllato delle produzioni interessate e a una forma di concorrenza sleale da parte di quei produttori che avrebbero potuto beneficiare anche di quell'aiuto al reddito.

In realtà tale timore è stato successivamente superato, salvo il mantenimento di un limite di carattere transitorio e solo per alcune colture, perché ci si è resi conto che le scelte di investimento sono guidate dai prezzi relativi delle diverse produzioni e non dal pagamento unico aziendale, che è un diritto già consolidato nel reddito del beneficiario.

## Alcune considerazioni conclusive

Due sono gli aspetti più interessanti della nuova OCM ortofrutta: il primo, inserendo i Programmi Operativi delle OP nelle linee strategiche nazionali, il regolamento n. 1182/2007 colloca le politiche di mercato all'interno di un quadro di carattere programmatico che non può essere scollegato con gli obiettivi di sostegno allo sviluppo rurale e di tutela ambientale propri del II° Pilastro. Il secondo consiste nella decisione di applicare anche in questo settore la scelta di fondo della Riforma Fischler, vale a dire il disaccoppiamento degli aiuti. Un ulteriore passo avanti in questa direzione riguarda la previsione (art. 52, par. 1, punto a; All. II°, par. 2, punto 4) che questi aiuti vadano a concorrere alla formazione del pagamento unico aziendale non solo degli originari beneficiari dei pagamenti per i prodotti trasformati, ma di tutti i produttori ortofrutticoli, superando in certa misura il criterio "storico" nel regime di calcolo del pagamento unico e anticipando le indicazioni verso la "regionalizzazione" dell'*Health Check*.

Per quanto riguarda il nostro Paese bisogna sperare che la nuova OCM possa fornire un ulteriore incentivo all'organizzazione dell'offerta attraverso il rafforzamento delle OP. È vero che l'interprofessione ha dimostrato di non essere una formula sicuramente vincente, ma è ancora l'unica forma di organizzazione di filiera che può consentire di migliorare la forza contrattuale della produzione nei confronti delle fasi più a valle, il cui potere di mercato sta diventando sempre più incontrollabile.

## Note

<sup>1</sup> Su questo punto si vedano i volumi pubblicati dall'INEA (A. Bertazzoli, C. Giacomini, G. Petriccione 2004; A. Bertazzoli, G. Petriccione 2006) e il sito [www.inea.it/ocm/ortofrutta/](http://www.inea.it/ocm/ortofrutta/), nei quali l'analisi sullo stato di attuazione dell'OCM ortofrutta approvato nel 1996 è molto più approfondita e dettagliata.

<sup>2</sup> I dati sono di fonte INEA; da considerare che nel calcolo del Fondo di Esercizio manca quello di 25 OP che non hanno fornito il dato.

<sup>3</sup> Nel 2006 a fronte di una dimensione media del valore della produzione commercializzata di 6 milioni di Euro delle 40 OP attive in Sicilia, la dimensione media delle 18 OP attive in Emilia Romagna era di 60 milioni di Euro. Nello stesso anno in Emilia Romagna e Trentino Alto Adige era concentrato quasi il 50% dell'ammontare complessivo dei fondi disponibili sui Fondi di Esercizio.

<sup>4</sup> Era circa il 25% nel 1998.

<sup>5</sup> DG AGRI sulla base dei dati comunicati dagli Stati Membri.

<sup>6</sup> Su questo tema la letteratura è molto ricca, per tutti ricordiamo un'analisi dell'evoluzione storica di queste esperienze (Giacomini, 2000).

<sup>7</sup> Sul concetto di crisi "prevedibile" e "imprevedibile" si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, COM (2005)74.

<sup>8</sup> Si veda Agrisole del 8-14 febbraio 2008, n. 6.

## Riferimenti bibliografici

- Arfini F., Donati M., Giacomini C. (2007), *Possibili impatti della nuova OCM ortofrutta sulla filiera del pomodoro da industria in Italia*, Working Paper n. 23, INEA, Roma
- Bertazzoli A., Giacomini C., Petriccione G. (2004), *Il sistema ortofrutticolo italiano di fronte ai nuovi scenari competitivi*, INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma
- Bertazzoli A., Petriccione G. (2006), *OCM ortofrutta e processi di adattamento delle organizzazioni di produttori: materiali e metodi di valutazione*, INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma
- Giacomini C. (2000), "Le organizzazioni professionali ed economiche degli agricoltori nel Novecento", in AA.VV., *L'Italia Agricola nel XX Secolo. Storia e scenari*, Meridiana Libri, Donzelli Editore, Roma

## Le Organizzazioni dei produttori nella riforma dell'OCM ortofrutta

Gaetana Petriccione

### Introduzione

Fin dagli anni Sessanta la politica comunitaria ha prestato grande attenzione alle Associazioni (poi Organizzazioni) dei produttori, ritenendole i soggetti in grado di garantire, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, l'adeguamento dell'offerta ad una domanda in costante mutamento.

Diversi sono stati gli interventi normativi in tal senso che si sono susseguiti e che hanno interessato il settore ortofrutticolo, ma è con il regolamento (CE) n. 2200/96 che le Organizzazioni dei produttori (OP) vengono individuate come lo strumento chiave per un governo della produzione ortofrutticola, attraverso il quale accrescere il livello di concentrazione e di controllo effettivo dell'offerta e con ciò pervenire a un riequilibrio fra la domanda e l'offerta. Alle OP viene assegnato un ruolo strategico nella realizzazione, attraverso lo strumento del programma operativo, di quegli obiettivi auspicati dal regolamento per contrastare l'accresciuto potere contrattuale della grande distribuzione organizzata, ma anche per favorire un riorientamento al mercato della produzione ortofrutticola, accrescendone la competitività.

Dopo circa dieci anni l'Unione europea ha varato, con il regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio, una nuova riforma dell'OCM ortofrutta che riconferma, relativamente alle OP, l'impianto previsto dalla precedente regolamentazione e ne rafforza gli strumenti.

### Alcune recenti informazioni sulle OP ortofrutticole in Italia

L'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2200/96 ha consentito l'avvio in Italia di un incisivo e diffuso processo di crescita e di riorganizzazione del sistema produttivo che ha interessato, con dinamiche e caratteristiche differenti, le diverse

aree del Paese. Dopo alcune difficoltà incontrate nelle prime fasi di applicazione della normativa, si è assistito a un'accelerazione del processo associativo della produzione ortofrutticola che ha portato a una presenza significativa di Organizzazioni riconosciute (391 alla fine del 2007, di cui 312 attive), per quanto la quota di produzione organizzata non sia riuscita ancora a superare, nella media nazionale, il 30-35% dell'intera produzione ortofrutticola. Questo risultato, ben al di sotto delle aspettative, nasconde in realtà notevoli differenze, tanto a livello territoriale (il Trentino-Alto Adige e l'Emilia-Romagna evidenziano, ciascuna, una quota che si aggira intorno all'80-90%; all'opposto, regioni a forte vocazione ortofrutticola come la Campania, la Puglia e la Sicilia non raggiungono, al loro interno, neanche il 20% di produzione organizzata), quanto di comparto produttivo, come nel caso delle mele o in quello del pomodoro da industria, pressoché interamente organizzati. Queste differenze coinvolgono soprattutto la dimensione economica ma anche le strategie d'impresa e un diverso modo di rapportarsi con il mercato. Basti pensare che il Mezzogiorno, pur essendo l'area che conta il maggior numero di OP (174 nel 2007, pari a più del 50% del totale nazionale), ricopre soltanto una quota che si aggira intorno al 25% in termini di valore della produzione commercializzata (VPC). Viceversa, nell'Italia settentrionale è localizzato il 23% circa delle OP cui corrisponde il 66% circa del VPC complessivo.

Oltre a una diversa dimensione economica della componente organizzata della produzione ortofrutticola fra le due aree, si segnalano, inoltre, una ben diversa dimensione media delle OP: in termini di produzione commercializzata, tale dimensione raggiunge circa 6,8 milioni di euro per le OP del Sud a fronte di circa 40-50 milioni di euro per le OP settentrionali. Si tratta di differenze che trovano spiegazione nelle radici profonde di una cultura cooperativa che, soprattutto nell'area Nord-orientale, ha influenzato non soltanto la crescita del sistema associativo, ma soprattutto una diversa dimensione delle OP e lo sviluppo di adeguate strategie competitive. L'esistenza di forme pregresse di organizzazione economica dei produttori sembra aver assunto un ruolo importante nello spiegare la diversa performance dei sistemi produttivi regionali. In altri termini, proprio laddove è già presente una qualche forma di organizzazione economica, l'OCM ortofrutta sembra aver trovato una sua più efficace applicazione.

## Una maggiore flessibilità e nuovi strumenti per le OP

La recente riforma dell'OCM ortofrutta ribadisce la centralità delle Organizzazioni di produttori nel funzionamento dell'OCM, in quanto strumento fondamentale di governo dell'offerta, e ne conferma gli obiettivi: assicurare la programmazione della produzione e il suo adeguamento alla domanda; concentrare l'offerta e immettere sul mercato la produzione dei soci; ottimizzare i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione.

La riforma riconosce che "la concentrazione dell'offerta continua ad essere una necessità economica per consolidare la posizione dei produttori sul mercato" e che le OP rappresentano lo strumento adatto per attuarla. Tuttavia, per superare alcune rigidità che il sistema aveva manifestato limitando di fatto il processo di aggregazione della produzione e per migliorare la capacità attrattiva delle OP, la nuova OCM introduce alcuni elementi di flessibilità riguardanti:

- la gamma di prodotti coperta da ciascuna OP (specializzazione produttiva);
- la proporzione autorizzata di vendite dirette da parte dei soci<sup>1</sup>;
- l'estensione delle regole ai non aderenti (*erga omnes*)<sup>2</sup>;
- la delega di competenze o funzioni alle relative Associazioni (AOP);

- la possibilità per le OP e le AOP di "esternalizzare" una parte delle attività, anche a proprie filiali, purché questa sia una soluzione adeguata al conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Per rafforzare inoltre l'azione delle OP nei confronti dei singoli produttori, la riforma contempla un ampliamento delle misure che possono essere gestite attraverso il programma operativo, includendo la prevenzione e la gestione delle crisi<sup>3</sup>, ossia quelle misure consistenti "nell'evitare e nell'affrontare le crisi che sopravvengono sui mercati ortofrutticoli". A tal fine è stato accordato un aumento della dotazione finanziaria a disposizione delle OP<sup>4</sup>, portando il contributo comunitario al 4,6%, in luogo del precedente 4,1%, del valore della produzione commercializzata, a condizione che la quota aggiuntiva, pari allo 0,5%, sia utilizzata esclusivamente per le misure di prevenzione e gestione delle crisi<sup>5</sup>.

Un altro importante livello di intervento che potrebbe produrre effetti positivi sul piano della concentrazione e della programmazione dell'offerta agricola riguarda l'innalzamento dal 50% al 60% della percentuale di contribuzione comunitaria accordata a forme di aggregazione superiore (Associazioni di OP, OP transnazionali, fusioni di OP, partecipazione di OP ad azioni svolte a livello interprofessionale).

## Una strategia nazionale per le OP

Per rendere più efficace l'azione svolta dalle OP attraverso i programmi operativi, la riforma introduce la possibilità per i singoli Stati membri di elaborare una Strategia nazionale in materia di programmi operativi sostenibili sul mercato ortofrutticolo. Essa si configura come un documento di indirizzo per l'intero settore ortofrutticolo e come un importante quadro di riferimento per i programmi operativi attraverso la cui azione è possibile affrontare le difficoltà e le sfide di un mercato sempre più globalizzato.

Richiamandosi nei contenuti alla Strategia nazionale per lo sviluppo rurale, il documento strategico per l'ortofrutta si fonda su elementi individuati dal regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio e poi esplicitati nel regolamento applicativo n. 1580/2007: partendo dall'analisi della situazione in termini di punti di forza e di debolezza e delle relative potenzialità di sviluppo, si definiscono priorità, obiettivi e strumenti dei programmi operativi rispetto ai quali si introducono indicatori che ne permettono la valutazione oltre che il monitoraggio.

Uno degli elementi più qualificanti della Strategia nazionale è rappresentato proprio dal sistema di monitoraggio e valutazione - fondato su un set di indicatori comuni di rendimento - che ciascun Stato membro deve organizzare e attivare. Tale azione consente di migliorare il regime di aiuto ai programmi operativi, ma anche di verificarne e garantirne la coerenza con le misure d'investimento finanziabili attraverso i programmi di sviluppo rurale. D'altro canto, la durata pluriennale e l'articolazione complessa (obiettivi, azioni, risorse finanziarie) che caratterizza i programmi operativi e li rende analoghi agli interventi finanziati dai fondi strutturali, rende necessario porre in atto, alla stessa stregua dei programmi di sviluppo rurale, un'attività sistematica di monitoraggio e di valutazione dell'azione svolta dalle OP attraverso i programmi operativi (Bertazzoli, Petriccione, 2006, p.12-13).

Oltre che per un'azione di coordinamento e di miglioramento della gestione dei programmi operativi, nonché di verifica dell'efficacia della spesa, per la quale lo Stato membro dovrà poi rendere conto in ambito comunitario alle Istituzioni a tal fine deputate (Commissione e Corte dei Conti), la Strategia nazionale rappresenta, se ben impostata, anche l'occasione per affrontare questioni più generali di governo della filiera.

Per il settore ortofrutticolo italiano - e soprattutto per la sua componente organizzata - si tratta di un'opportunità importante affinché sia messo in condizione di raggiungere quegli obiettivi di competitività e di orientamento al mercato auspicati dal



regolamento comunitario e rispetto ai quali si gioca il suo futuro. Ma va anche colto il momento per stabilire un percorso coerente di sviluppo dell'ortofrutta italiana e per pervenire a un riequilibrio dei rapporti con gli altri soggetti della filiera attraverso il funzionamento di uno strumento valido, di cui il settore si è già dotato: l'Organismo interprofessionale.

Giungendo, infine, in un momento di riflessione dell'attuale funzionamento della PAC e dei relativi strumenti di sostegno, la Strategia nazionale si può rivelare determinante nel preparare e accompagnare il settore ad affrontare i cambiamenti che più in generale interesseranno in futuro il quadro politico-istituzionale nonché i nuovi scenari che si andranno a delineare dopo il 2013 per le politiche comunitarie.

## L'estensione delle regole e le misure di prevenzione e gestione delle crisi

Il principio dell'estensione delle regole, cui la riforma dà particolare risalto e che vede nella Strategia nazionale il contesto adatto per poter essere disciplinato e trovare idonea applicazione, è importante non soltanto perché rafforza l'azione della componente organizzata del settore ortofrutticolo, rendendone effettivo il governo dell'offerta, ma anche perché con esso è possibile pervenire a quel livello di concentrazione della produzione, necessario per contrastare adeguatamente il forte potere contrattuale della GDO. Ciò permetterebbe di raggiungere un'auspicabile stabilità dei mercati, tanto più necessaria in considerazione dell'obiettivo di riorientamento al mercato delle produzioni ortofrutticole. Proprio a tal fine e attraverso dispositivi istituzionali, regolatori del mercato, quali le Organizzazioni e gli accordi interprofessionali, è possibile porre le condizioni necessarie affinché il mercato possa funzionare in maniera più efficiente, con una maggiore trasparenza e secondo una più giusta ripartizione dei rischi e dei redditi. Con questi strumenti, cui è demandato il coordinamento verticale della filiera, è possibile contrastare e ridurre i comportamenti opportunistici e pervenire a un riequilibrio dei rapporti di forza sul mercato, in un'ottica di coordinamento e concertazione tra gli attori della filiera posti in condizione di cooperare fra loro.

Un'immediata applicazione del principio dell'estensione delle regole è prevista con le misure di prevenzione e gestione delle crisi, le prime ad essere disciplinate nell'ambito della Strategia nazionale<sup>6</sup>. A tal fine gli Stati membri sono autorizzati ad accordare un aiuto di Stato ai produttori non aderenti i quali devono sostenere il costo delle azioni stabilite dalle OP; ma per evitare che ciò entri in conflitto con l'obiettivo di favorire l'adesione di produttori ortofrutticoli alle OP, tale aiuto è condizionato alla sottoscrizione di un contratto con l'OP riconosciuta, della quale i non soci accettano di applicarne le regole, ed è concesso in via transitoria e in misura comunque inferiore (il 75% massimo) al sostegno comunitario ricevuto dai produttori soci dell'OP.

L'applicazione del principio dell'estensione delle regole diventa una condizione essenziale nell'esercizio della prevenzione, in caso di eventi prevedibili, nonché della gestione di crisi che, in quanto imprevedibili, sono invece già sopraggiunte. Questo perché gli effetti di una crisi non si limitano alla sola componente organizzata, che pure attraverso le azioni sviluppate nell'ambito del programma operativo mette in atto proprie strategie volte a migliorarne la capacità competitiva e, dunque, la relativa posizione sul mercato, ma coinvolgono un intero territorio o un intero comparto produttivo (Giacomini, 2008). Per questo è necessario, soprattutto nel caso di crisi prevedibili, che un'azione di prevenzione – nell'ambito della quale rientrano la raccolta in verde o mancata raccolta, la comunicazione e promozione, la formazione – per poter essere realmente efficace e produrre i propri effetti riducendo il rischio di crisi sul mercato, possa essere esercitata attraverso lo strumento dell'estensione delle regole. Allo stesso modo un'azione di gestione di una crisi sopravvenuta – essenzialmente il ritiro dei prodotti dal mercato –

avrà maggior successo se, nel coinvolgere tutti i produttori interessati e non solo quelli associati, riuscirà ad attenuare l'impatto di tale crisi sul mercato.

Nondimeno, alcuni problemi si pongono per l'applicazione di questo strumento sia in ordine alla disponibilità di risorse finanziarie che a tal fine andrebbero destinate<sup>7</sup>, sia per quanto riguarda la complessità procedurale che richiederebbe una sua attivazione. Non solo, l'*erga omnes* pone anche (o soprattutto) un problema di scelta politica, in quanto deve essere posto in atto nel rispetto di determinate condizioni e con la garanzia che esso non sia lesivo della libertà individuale e non contrasti con il dettato comunitario<sup>8</sup>.

In ogni modo il problema della prevenzione e gestione delle crisi dovrebbe trovare, in prima istanza, una risposta nella programmazione dell'offerta da parte delle OP, tanto più importante anche in vista della caduta dell'ultimo vincolo all'uso dei suoli. D'altro canto, il riorientamento al mercato delle produzioni ortofrutticole comporta necessariamente una loro maggiore esposizione alla variabilità dei prezzi e, più in generale, all'instabilità dei mercati, cui è possibile porre rimedio attraverso una politica di intervento pubblico, volta a sostenere l'impiego di strumenti innovativi di prevenzione e gestione delle crisi di mercato.

Per quanto riguarda più specificatamente la situazione italiana, un'adeguata soluzione potrebbe essere individuata nel far ricorso agli strumenti di natura contrattuale che la nostra legislazione prevede e che, con il decreto legislativo n. 102 del 2005, mette a disposizione. Si fa riferimento alle cosiddette intese di filiera ma soprattutto ai contratti-quadro che le OP e le relative Associazioni possono stipulare allo scopo di favorire integrazioni di filiera e in funzione di un obiettivo più generale volto a perseguire condizioni di equilibrio e di stabilità dei mercati.

## Alcune considerazioni conclusive

La riforma dell'OCM ortofrutta ha apportato, rispetto alla precedente regolamentazione, degli elementi essenziali per rafforzare l'azione di governo dell'offerta svolta dalla componente organizzata, investendo di fatto le OP di funzioni strategiche per migliorare la capacità competitiva del settore. Se questa è una condizione necessaria per innalzare su un piano non soltanto quantitativo ma anche qualitativo il percorso di sviluppo intrapreso dalle OP verso una maggiore concentrazione della produzione, essa potrebbe però rivelarsi non sufficiente, almeno per quanto riguarda la situazione italiana.

Gli elementi più qualificanti della riforma sono rivolti soprattutto alla componente organizzata più avanzata, quella che, rispondendo a una "missione di mercato", svolge più opportunamente funzioni di valorizzazione del prodotto e che in questi ultimi anni è stata in grado di cogliere le possibilità offerte dall'OCM per crescere e rinnovarsi. Accanto a questa sussiste, però, una realtà numericamente rilevante di OP, localizzate soprattutto al Sud, le quali, nel rispondere prevalentemente a una logica di aggregazione, hanno funzioni più meramente di servizio, ossia di collocamento sul mercato dei prodotti dei soci. Si tratta di realtà caratterizzate solitamente da una scarsa dimensione economica e da una minore attenzione ai problemi del mercato; esse hanno sinora manifestato difficoltà nel processo di aggregazione, che non è riuscito a tradursi in un'adeguata concentrazione e programmazione dell'offerta.

In una tale situazione gli strumenti, pur validi, messi a disposizione dalla riforma potrebbero veder ridotta la propria efficacia nel rispondere all'obiettivo di migliorare la capacità competitiva del settore, se non si interviene sul fronte della politica nazionale incentivando il ricorso a quegli strumenti contrattuali cui si è fatto riferimento e favorendo un intervento più incisivo da parte dell'Organismo interprofessionale. Sarebbe altresì necessario accompagnare la riforma con altri interventi,

sempre di politica nazionale, che agiscono su quei fattori di debolezza strutturale (ad esempio, la logistica e i trasporti) che ancora vincolano la crescita competitiva di importanti realtà produttive del nostro Paese.

## Note

<sup>1</sup> Il regolamento introduce una deroga al principio in base al quale i produttori soci di un'OP hanno l'obbligo di vendere tutta la loro produzione "per il tramite" dell'Organizzazione cui aderiscono. In base a tale deroga i produttori associati possono vendere direttamente una determinata percentuale della propria produzione che viene stabilita dallo Stato membro e comunque non inferiore al 10%.

<sup>2</sup> La possibilità di estendere ai produttori non soci ricadenti in uno stesso territorio le regole adottate da un'OP (in materia di produzione, commercializzazione e tutela ambientale) è prevista nel caso in cui l'OP sia considerata rappresentativa della circoscrizione economica in cui opera, nella misura almeno del 50% in termini di produttori e almeno del 60% in termini di volume della produzione.

<sup>3</sup> Oltre al tradizionale ritiro dei prodotti dal mercato, tali misure contemplano: la raccolta in verde o la mancata raccolta, attività di promozione e comunicazione, iniziative di formazione, l'assicurazione del raccolto, un sostegno finanziario alle spese per la costituzione di fondi comuni di investimento.

<sup>4</sup> L'aver affidato alle OP la prevenzione e la gestione delle crisi conferma un orientamento della Commissione europea già espresso in una sua Comunicazione del 2005 (COM (2005) 74) e ribadito, più di recente, nel documento sull'*Health Check* (2007).

<sup>5</sup> Il finanziamento di queste misure da parte delle OP può avvenire in via diretta oppure attraverso la contrazione di mutui a condizioni commerciali. Per il rimborso del capitale e degli interessi sui mutui, nonché per i costi connessi all'attivazione delle misure di prevenzione e gestione delle crisi, le OP possono destinare risorse pari a un terzo massimo della spesa prevista nel complesso per il programma operativo.

<sup>6</sup> La loro attuazione, a partire già dagli inizi del 2008, consente alle OP di avvalersi, sin da subito, del maggior contributo finanziario assegnato dalla riforma a queste misure.

<sup>7</sup> Un suggerimento in tal senso viene fornito dalla stessa Commissione europea (2005; 2007) secondo la quale le misure di prevenzione e gestione delle crisi troverebbero più adeguata collocazione nel secondo pilastro, dove potrebbero essere finanziate mediante una parte delle risorse (un punto percentuale) provenienti dalla modulazione.

<sup>8</sup> Si veda, in proposito, quanto scritto sull'argomento in Giacomini, Bonomi, Martorana (1996, pp. 63-64).

pomodoro destinato alla trasformazione con la soluzione del disaccoppiamento parziale temporaneo: l'attuale sistema di aiuti diretti è stato sostituito da pagamenti disaccoppiati, ma per evitare cambiamenti improvvisi dell'attuale sistema di intervento che potrebbero destabilizzare la filiera del pomodoro da industria, tenuto conto della forte incidenza dell'aiuto – circa il 50% del fatturato<sup>1</sup> degli agricoltori (Bunte 2007) – il disaccoppiamento totale sarà introdotto in modo graduale. Infatti, è stato fissato un triennio di disaccoppiamento parziale, con una ripartizione al 50% fra quota accoppiata e disaccoppiata. Alla fine dei tre anni l'aiuto sarà totalmente disaccoppiato e i produttori storici potranno rientrare in possesso anche della percentuale accoppiata.

In pratica, per il pagamento unico aziendale si è scelto il cosiddetto modello "storico aziendale": tutti gli agricoltori che hanno coltivato il pomodoro nel periodo di riferimento (il triennio 2004-2006) ricevendo i previsti aiuti comunitari, hanno diritto all'assegnazione dei titoli disaccoppiati, il cui valore sarà abbattuto al 50% nel corso del primo triennio di applicazione della riforma (disaccoppiamento parziale). Al termine di tale periodo, cioè a partire dal 2011, il beneficiario potrà incassare interamente il valore del titolo (disaccoppiamento totale).

Il valore del titolo varierà da azienda ad azienda e sarà calcolato sulla media degli ettari coltivati e sulla media dei premi percepiti da ciascuna azienda durante il triennio di riferimento. Nell'eventualità che nel corso del triennio storico si siano verificate delle circostanze eccezionali che hanno influito sull'entità della produzione e sull'importo degli aiuti percepiti, l'agricoltore ha la possibilità di chiedere il calcolo dei titoli sulla base di dati relativi a un periodo di riferimento diverso, oppure utilizzando solo una parte degli anni di riferimento. La stessa cosa è possibile qualora l'agricoltore abbia avuto una minore produzione per effetto della partecipazione a impegni di natura agro-ambientale previsti nel piano di sviluppo rurale regionale.

## La filiera del pomodoro da industria in Italia

L'organizzazione della filiera agro-industriale del pomodoro trasformato è molto articolata e caratterizzata da complesse relazioni funzionali, tecnologiche e organizzative tra le sue diverse componenti. In generale, le accresciute esigenze agronomiche della coltura (diffusione di varietà ibride più produttive e dell'irrigazione), insieme alla necessità di un coordinamento tra la fase agricola, quella di trasformazione industriale e quella dell'industria sementiera (Marasi 2007), hanno favorito la nascita di veri e propri poli di produzione-trasformazione.

La coltivazione del pomodoro da industria in Italia si concentra in due bacini geograficamente ben definiti: il bacino settentrionale, costituito da Emilia-Romagna – soprattutto le province di Piacenza, Ferrara e Parma – Piemonte e Lombardia; e il bacino meridionale, formato da Campania e Puglia – soprattutto le province di Bari e Foggia – cui si aggiungono alcune zone di Molise e Basilicata (Agrosynergie 2006).

I due bacini produttivi, oltre ad essere distinti dal punto di vista geografico, sono anche caratterizzati da un differente assetto organizzativo e strutturale della produzione:

- nel bacino settentrionale, la dimensione media delle aziende che coltivano pomodoro è superiore a quella nazionale. Inoltre, si tratta di aziende con un alto livello di meccanizzazione, che fanno un ampio ricorso al lavoro esterno e all'affitto di terreni. Tali aziende sono riuscite a ridurre progressivamente i costi di produzione, sicché la coltivazione del pomodoro da industria garantisce un buon livello di redditività rispetto alle alternative potenziali;
- il bacino meridionale, invece, è caratterizzato da aziende mediamente più piccole, caratterizzate da una minore dotazione di capitali investiti e da un ricorso maggiore alla manodopera – spesso di provenienza extra-comunitaria, disponibile in quelle zone a costi molto bassi – soprattutto

## Riferimenti bibliografici

- Bertazzoli A., Petriccione G. (a cura di) (2006), *OCM ortofrutta e processi di adattamento delle Organizzazioni di produttori: materiali e metodi per la valutazione*, Collana Studi & Ricerche INEA, Napoli, ESI
- Commissione europea (2005), Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, COM (2005) 74
- Commissione europea (2007), In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della PAC riformata, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM (2007) 722 def
- Giacomini C. (2008), *Prevenire e gestire le crisi di mercato nell'ortofrutta*, draft
- Giacomini C., Bonomi B.M., Martorana G. (1996), *L'esperienza italiana delle associazioni di produttori in agricoltura*, Collana Studi & Ricerche INEA, Roma

## I riflessi della riforma dell'OCM ortofrutta sulla filiera del pomodoro da industria in Italia

Giacomo Branca

### La riforma: un triennio di transizione verso il disaccoppiamento totale

La riforma della PAC del 2007 è stata applicata in Italia al

per le operazioni di raccolta.

Il prodotto agricolo, commercializzato soprattutto attraverso le Organizzazioni di produttori (Duponcel 2006), sia direttamente (produttori associati) che indirettamente (intermediari) viene destinato interamente alle industrie di trasformazione che si possono classificare in funzione del tipo di prodotto finito commercializzato (Agrosynergie 2006):

1. prodotti semi-finiti (soprattutto concentrato, ma anche polpe) destinati alle imprese di seconda trasformazione che a loro volta producono alimenti a base di pomodoro. Le strategie competitive di queste imprese sono basate sul prezzo e, dunque, su efficienza produttiva, innovazione di processo e riduzione dei costi di produzione;
2. prodotti finiti (pelati, passata, cubettato, salse, ketchup) destinati – con accordi di sub-fornitura – a grandi imprese industriali o alle catene della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) che li commercializzano con marchio proprio. Le strategie commerciali di queste imprese sono basate non solo sul prezzo ma anche sulla capacità di soddisfare la domanda dei consumatori (differenziazione e innovazione di prodotto);
3. prodotti finiti commercializzati direttamente attraverso la GDO o sui mercati all'ingrosso e al dettaglio. Rientrano in questa categoria imprese sia di grandi che di piccole dimensioni che commercializzano con marchio proprio il prodotto, sia su grande che su piccola scala (mercati locali) e che puntano sulla diversificazione del prodotto e sulla fidelizzazione del consumatore;
4. prodotti di seconda trasformazione, derivati da semi-finiti (doppio e triplo concentrato proveniente da paesi extra-Ue) e sottoposti a trasformazione e condizionamento per essere esportati (in forma di concentrato) verso paesi terzi (soprattutto in Africa), a prezzi competitivi.

In generale, a causa dell'elevata incidenza dei costi di trasporto sul valore della materia prima agricola, non è economicamente conveniente, per le imprese di trasformazione, rifornirsi di materia prima da aree di produzione fisicamente lontane dai siti di trasformazione. In una logica di filiera, dunque, ai due bacini di produzione si affiancano due poli industriali: il polo settentrionale, con un numero piuttosto limitato di impianti di trasformazione di dimensioni relativamente grandi, tradizionalmente orientati alla produzione di semi-lavorati (soprattutto pomodoro concentrato); ed il polo meridionale, caratterizzato invece da numerosi impianti (circa 200) di dimensioni decisamente inferiori, in cui prevale la produzione di pelati. Il polo meridionale è caratterizzato da un forte ritardo in termini di strutture produttive e logistiche, mentre le imprese del nord presentano segni di debolezza in tema di strategie commerciali: esse infatti operano sul mercato dei semilavorati e non hanno investito, salvo alcune eccezioni, nello sviluppo di marchi industriali propri, risultando particolarmente sensibili alla competizione di prezzo internazionale (Canali 2007).

La debolezza della filiera è anche il risultato di un contesto di protezione e sostegno fino ad ora assicurato dalla PAC, che con i pagamenti accoppiati ha indirettamente fornito all'industria la possibilità di disporre di materia prima acquistabile a prezzi contenuti. In questa situazione di debolezza strutturale e di scarsa competitività è forte, in tutte le componenti della filiera, la preoccupazione circa i possibili effetti del disaccoppiamento.

## I possibili effetti della riforma sulla filiera del pomodoro trasformato in Italia

Il riorientamento al mercato stimolato dal disaccoppiamento avrà effetti sulle due principali componenti della filiera, le aziende agricole e le industrie di trasformazione. Le prime saranno spinte a scegliere le colture che offrono maggiore redditività e migliori prospettive commerciali. Dal momento che l'aiuto non è più correlato alla produzione, ma si consolida nel pagamento unico aziendale assieme agli altri aiuti disaccoppiati,

l'imprenditore cercherà di recuperare il reddito perduto modificando gli ordinamenti produttivi introducendo colture in grado di competere con il pomodoro da industria per i più bassi costi di produzione: cereali, semi oleosi e foraggere nel bacino settentrionale, cereali (soprattutto frumento duro) in quello meridionale (Agrosynergie 2006). Un'alternativa possibile è rappresentata anche dalle superfici destinate a buone pratiche agricole, anch'esse eleggibili ai fini del mantenimento dei diritti al pagamento unico aziendale.

Non c'è dubbio che il calo nell'offerta di materia prima per le industrie di trasformazione conseguente alla riduzione delle superfici coltivate avrà effetti sull'intera filiera. L'interesse delle aziende a mantenere la coltivazione del pomodoro rispetto alle possibili alternative dipenderà non solo dalla capacità di aumentare l'efficienza produttiva (adozione di tecniche colturali in grado di aumentare le rese produttive e ridurre i costi di produzione), ma anche dal livello dei prezzi sul mercato liberalizzato. In particolare, nell'ipotesi che l'industria accetti di aumentare il prezzo della materia prima, gli effetti di contrazione delle superfici coltivate saranno probabilmente limitati alle aziende più marginali e meno produttive. Inoltre, il periodo temporaneo di disaccoppiamento parziale dovrebbe consentire al settore agricolo di recuperare una parte delle superfici che l'imprenditore non destinerebbe più a pomodoro da industria se il disaccoppiamento fosse totale e concedere alla filiera il tempo di aggiustarsi alla nuova situazione.

Al fine di garantire la stabilità dei bacini di approvvigionamento delle nostre imprese di trasformazione appare cruciale, dunque, la capacità per l'industria di pagare un prezzo sensibilmente superiore per la materia prima di origine nazionale. In generale, è del tutto logico pensare che vi sia uno spazio per un aumento dei prezzi della materia prima agricola in un contesto modificato a seguito del disaccoppiamento. Tuttavia, si deve anche considerare che la pressione competitiva sui mercati internazionali per i prodotti trasformati è in continuo e rapido aumento, in particolare per i prodotti semi-finiti (pomodoro concentrato), che sono assai influenzati dalla concorrenza internazionale. In particolare, la forte specializzazione verso la produzione di concentrati dell'industria del Nord potrebbe esporre molte imprese di quest'area al rischio di perdere forza competitiva sui mercati internazionali. In quest'ultimo caso l'effetto sulle attività economiche locali sarebbe molto rilevante e il ruolo della produzione agricola locale nella filiera risulterebbe fortemente ridimensionato.

Solo le industrie che saranno in grado di rafforzarsi seguendo un percorso di innovazione dei processi produttivi e ristrutturazione degli impianti, e adotteranno specifiche strategie di differenziazione del prodotto – sviluppando nuove linee per la produzione di passata, cubettato, sughi e altri prodotti a maggiore valore aggiunto – potranno spuntare, nel tempo, prezzi per il prodotto finale più elevati e tali da permettere una maggiore remunerazione anche del prodotto agricolo utilizzato.

## Conclusioni

La riforma dell'OCM ortofrutta potrebbe portare nel complesso ad un sensibile ridimensionamento delle superfici coltivate a pomodoro da industria, a meno di un forte aumento del prezzo pagato dall'industria di trasformazione (Arfini et al. 2007). La possibilità di tale aumento, tuttavia, risulta limitata dalla forte concorrenza sul mercato dei prodotti trasformati semilavorati e finiti – forse con qualche parziale eccezione per il comparto dei pelati – soprattutto da parte dei produttori extra-Ue.

Il disaccoppiamento parziale potrebbe limitare la caduta degli investimenti a pomodoro da industria da parte delle aziende agricole e dare il tempo alla filiera di adattarsi alle mutate condizioni di competitività.

Perché ciò accada, tuttavia, è necessario che, nel periodo transitorio 2008-2010, l'industria sia disposta ad avviare un deciso processo di ristrutturazione ed ammodernamento per



ridurre i costi di trasformazione e per orientare la produzione verso i prodotti a maggiore valore aggiunto, oltre ad aumentare il prezzo pagato per la materia prima agricola. Al tempo stesso, le aziende agricole saranno chiamate ad intervenire sui processi produttivi al fine di ridurre ulteriormente i costi di produzione, creando le condizioni per sopportare meglio la perdita del residuo aiuto accoppiato.

## Note

<sup>1</sup> Il fatturato comprende le vendite dei prodotti dell'azienda agricola, gli introiti per le lavorazioni agricole eseguite per conto terzi e le prestazioni di servizi. Viene richiesto al lordo di tutte le spese addebitate ai clienti (trasporti, imballaggi, assicurazioni e simili) e di tutte le imposte indirette (fabbricazione, consumo, ecc.), ad eccezione dell'IVA fatturata ai clienti, al netto degli abbuoni e sconti accordati ai clienti e delle merci rese.

## Riferimenti bibliografici

- Agrosynergie (2006), *Evaluation des mesures concernant les tomates transformées*. Rapport final, ottobre, [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/tomatoes/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/tomatoes/index_fr.htm)
- Arfini F., Donati M., Giacomini C. (2007), *Possibili impatti della nuova OCM Ortofrutta sulla filiera del pomodoro da industria in Italia*, Working Paper n. 23, INEA, Roma, agosto, <http://www.inea.it/opaue/WP23.pdf>
- Bunte F. (2007), *Pomodori "pelati" dai sussidi*, Agrireunionieuropa, n. 8, [http://agrireunionieuropa.univpm.it/riviste/agrireunionieuropa\\_n8.pdf](http://agrireunionieuropa.univpm.it/riviste/agrireunionieuropa_n8.pdf)
- Canali G. (2007), *La nuova OCM ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Gruppo 2013, Working paper n.4, luglio, <http://www.esportareilterritorio.coldiretti.it/Documenti/WP%20OCM%20Ortofrutta%20Canali.pdf>
- Duponcel M. (2006), *Role and importance of producer organizations in the fruit and vegetable sector of the EU*, Presentation for the CAL-MED second workshop, Washington, December, 2006 [http://aic.ucdavis.edu/research1/Duponcel\\_Prod\\_orgs.pdf](http://aic.ucdavis.edu/research1/Duponcel_Prod_orgs.pdf)
- Marasi V. (2007), "Pomodoro remunerativo solo programmando l'offerta", *L'informatore agrario*, n. 2, <http://www.origineonline.it/ita/Riviste/Infoagri/LIA0207/sommario.asp>

## La revisione dell'OCM ortofrutta: la svolta per le produzioni agrumicole

Alessandro Scuderi

### Introduzione<sup>1</sup>

La riforma dell'OCM ortofrutta, approvata dal Consiglio dei Ministri agricoli nel giugno di quest'anno, pubblicata in data 17/10/2007 nel Regolamento CE n. 1182/2007, porta alcune fondamentali novità per le produzioni ortofrutticole nazionali, ivi compresi gli agrumi, sia per quelle destinate al mercato dei prodotti freschi che per quelle trasformate. Per le produzioni fresche, con la nuova OCM si riconosce il ruolo centrale delle Organizzazioni dei Produttori (OP), confermando le precedenti misure, ed aggiungendo misure specifiche di notevole significato quale l'azione di prevenzione e gestione delle crisi di mercato e la realizzazione di iniziative di promozione e valorizzazione. Le azioni inserite costituiscono una formulazione chiara, da parte del legislatore, ad orientare i produttori verso le OP, ed orientare

esse verso il mercato delle produzioni di qualità, al fine di acquisire sempre maggiore rilevanza economica e territoriale.

## La revisione dell'OCM per gli agrumi

L'agrumicoltura italiana, considerata nel suo insieme ed in relazione al valore della produzione, costituisce oltre il 3% della PLV agricola nazionale, con una tendenza flettente nell'ultimo decennio. Tale andamento è da imputare a diverse cause, fra le quali hanno assunto un maggiore ruolo l'apertura dei mercati, con la caduta della barriera fitosanitaria nel 1993, la flessione dei consumi di frutta fresca a favore dei succhi, e, non ultima per importanza, l'attuazione di misure comunitarie (aiuto alla trasformazione industriale, accordi bilaterali con i paesi terzi, ecc.) che hanno portato a notevoli ripercussioni sfavorevoli per il comparto agrumicolo. In tale contesto la recente revisione dell'OCM per le produzioni agrumicole assume un significato fondamentale per il futuro del comparto.

L'organizzazione di mercato relativa agli agrumi, come già accennato, è inserita in parte nella più ampia OCM Ortofrutta, in cui si affida alle OP la gestione del mercato, mentre in misura specifica attraverso il regime di sostegno per gli agrumi destinati alla trasformazione, contenuto nel regolamento (CE) n. 2202/96 e successivi.

L'Unione Europea, a parte le integrazioni sopra richiamate, ha confermato in linea di massima le linee d'azione della precedente OCM ortofrutta, mentre ha rivisto totalmente gli aiuti previsti per le produzioni trasformate. Per tali produzioni l'Unione Europea, con l'obiettivo di semplificare le norme e di predisporre un sostegno mirato a favore del settore ortofrutticolo, ha abolito il regime di aiuto per gli ortofrutticoli e gli agrumi trasformati, inserendoli nel regime di pagamento unico (RPU) istituito dal Reg. CE 1782/2003, stabilendo che "gli agricoltori che hanno prodotto ortofrutticoli durante il periodo di riferimento saranno ammessi a beneficiare del regime di pagamento unico", includendo detta misura nella "scatola verde" (Bellia F. 1999), ovvero quell'insieme di misure che, non essendo ritenute distorsive del commercio internazionale, non saranno soggette a riduzioni future, consolidando per gli agrumicoltori un budget di 121,99 milioni di euro, in relazione al fatto che gli impegni finanziari stabiliti non saranno oggetto a riduzioni nei prossimi anni.

Sulla base di quanto sopra esposto, per gli agrumi trasformati in Italia, la riforma a livello nazionale sarà radicale. La riforma prevede il passaggio dall'attuale sistema dell'aiuto alla trasformazione, per la quota parte di prodotto non destinabile al fresco, all'aiuto diretto al produttore al 100% fin dal primo anno. Tale scelta dell'Italia si contrappone alle decisioni di altri stati membri, che hanno optato per l'implementazione graduale del nuovo sistema di aiuto. La precisa convinzione, da parte degli operatori agrumicoli italiani, di adottare l'aiuto diretto (sostegno al reddito indipendentemente dalla produzione), scaturisce dall'esigenza di arginare ulteriori fenomeni distorsivi presenti nella filiera nell'ambito della trasformazione industriale che hanno portato a vantaggi marginali per il produttore. Tale condizione venutasi a creare si discosta totalmente dalle volontà delle norme iniziali, che nella seconda metà degli anni Sessanta, grazie all'entrata in vigore dell'originaria OCM per gli ortofrutticoli (Reg CE 159/1966) ed al 1° Piano agrumi, avevano previsto il processo di sostegno temporaneo (fino al 1 giugno 1974) della trasformazione industriale promosso dalla CEE (Reg. CE 2511/69 e 2601/69) (Scuderi A. – Sturiale C., 2001), con il fine di aprire uno sbocco economicamente valido alla merce dei produttori, di cultivar che ormai il mercato aveva espulso, per il tempo tecnico ritenuto necessario per l'effettuazione delle riconversioni varietali. La temporaneità degli aiuti alla trasformazione fu successivamente convertita in sostegni istituzionalizzati, e da allora l'agrumicoltura, fra le quali primeggia quella calabrese, trasse risorse rilevanti e puntò decisamente verso tecniche di coltivazione in grado di

consentire livelli di resa elevati e trascurando la cura della qualità, poiché poteva contare sullo sbocco industriale (o in alternativa sui vituperati ritiri di mercato), che grazie agli aiuti dell'UE dava luogo a redditi adeguati, senza peraltro doversi cimentare sui mercati con i conseguenti rischi. A seguito del consolidamento di tale meccanismo, si sono aggiunte le Organizzazioni dei Produttori, che a parte isolati casi, hanno visto il loro proliferare, avendo la loro attività prevalente nella gestione dei conferimenti industriali e dei relativi aiuti comunitari, assumendo pertanto un ruolo fondamentale per gli aiuti destinati agli agrumi, pur constatando in molti casi il disinteressamento totale delle sorti commerciali delle produzioni dei soci. Si è assistito pertanto allo svilimento degli obiettivi iniziali di valorizzare e favorire l'aggregazione commerciale, creando delle distorsioni per il comparto che si è orientato, in alcune aree agrumicole nazionali, più verso la quantità e non verso la qualità, allontanandosi pertanto dall'esigenze del mercato degli agrumi freschi, sempre più orientato a prodotti di qualità in relazione alla crescente pressione della concorrenza degli agrumi importati (Sturiale C., 2006).

A quanto sopra esposto si aggiunge che la determinazione di applicare l'aiuto ad ettaro, fin dal primo anno, è anche il frutto dell'ultimo regolamento inerente gli aiuti alla trasformazione (Reg. CE 1213/2007) che sancisce per l'Italia e per le arance l'ennesima riduzione del 55,91% dell'aiuto, portandolo a 0,0497 €/kg, per l'annata in corso, in relazione al superamento delle soglie fissate in sede comunitaria (QMG), riducendo pertanto il significato economico dell'aiuto previsto inizialmente in sede comunitaria a sostegno del comparto.

La definizione del metodo da utilizzare per fissare l'entità degli aiuti è stata oggetto di una travagliata fase di confronto in conferenza Stato-Regioni, con agli opposti la posizione della Sicilia, con vocazione per le produzioni agrumicole di qualità (Arancia Rossa di Sicilia IGP, Limone di Siracusa IGP, Arancia di Ribera DOP, Limone Interdonato IGP, Mandarino di Ciaculli, ecc) e la Calabria, con prevalenza della produzione destinata alla trasformazione industriale ad eccezione delle Clementine e delle specie minori. La posizione contrapposta fra le diverse Regioni a livello nazionale scaturisce anche dai meccanismi attuati dalle altre produzioni ortofrutticole trasformate quali le pere, le pesche le prugne d'Ente ed il pomodoro, che hanno prescelto quale metodo il modello dello "storico aziendale" del triennio di riferimento. Il valore del titolo, per le colture sopra citate, varierà nelle singole aziende sulla media degli ettari coltivati e sulla media dei premi percepiti da ciascuna azienda durante il triennio di riferimento (DM 1540 del 23/10/2007 per il pomodoro, DM 1537 del 22/10/2007 per le pesche e le pere, DM 1539 del 23/10/2007 per le prugne). Applicando tale modello agli agrumi si sarebbero distribuiti gli aiuti solo ad una parte delle aziende agrumicole, con notevoli campi di oscillazione dell'entità dei titoli e con una notevole concentrazione in Calabria a discapito delle restanti produzioni agrumicole nazionali. Al fine di mediare la posizione contrapposta a livello nazionale si è giunti al risultato di avere livelli dei premi differenziati, fra le diverse Regioni, secondo un coefficiente correttore, che fa riferimento alle rese storiche per ettaro riportate dalla statistica ufficiale per le diverse Regioni.

La revisione dell'OCM agrumi, resa operativa con decreto del 21 dicembre 2007 e pubblicata l'11 febbraio 2008 (GURI n. 35), rappresenta quindi la svolta per un futuro diverso e vede per l'Italia un plafond totale di 121,99 mln di €. Tale somma sarà ripartita per 2/3 a tutte le superfici (aiuto di base) e per 1/3 alle superfici che hanno beneficiato dell'aiuto per la trasformazione industriale (aiuto supplementare), secondo i seguenti modelli operativi.

Aiuto base:

α) fra tutte le superfici coltivate ad agrumi nel 2006 ed accertate (nel caso di consociazioni con altre specie si beneficia dell'aiuto se gli agrumi sono almeno il 25%), saranno ripartiti 81,33 mln di €. L'entità dell'aiuto ad ettaro, differenziato per regione, si otterrà applicando il valore

medio, ottenuto dalla ripartizione del plafond, per i seguenti coefficienti correttori:

- Sicilia 0,95
- Calabria 1,34
- Puglia 0,71
- Basilicata 0,88
- Sardegna 0,54
- Campania 0,99
- Lazio 0,76
- Liguria 0,54
- Toscana 0,37
- Abruzzo 0,63

All'aiuto di base si aggiunge l'aiuto supplementare per chi ha beneficiato degli aiuti previsti dal Reg CE 2202/96 e succ. relativi alla trasformazione industriale, adottando il secondo il metodo:

Aiuto supplementare:

b) fra i produttori che hanno conferito all'industria di trasformazione nel 2005/06 o 2006/07 saranno ripartiti 40,66 mln di € sulla base delle superfici aziendali censite; al valore medio ottenuto si dovrà applicare il coefficiente correttore di cui alla lettera a).

Al fine di avere delle indicazioni sull'entità degli aiuti, sono state effettuate delle proiezioni riferite ai dati delle superfici, resi disponibili dallo schedario agrumicolo Agea e della statistica ufficiale. Sulla base di valutazioni operative e delle stime delle potenziali superfici che possono beneficiare dell'aiuto diretto, si giunge alla determinazione di un premio medio di base di circa 900 €/ha, al quale applicare i coefficienti correttivi. Al suddetto aiuto si aggiungerà, se le superfici sono state beneficiarie degli aiuti alla trasformazione, la seconda parte del premio (b) quantificato in circa € 800 €/ha, al quale si dovrà applicare sempre il coefficiente correttivo per le diverse regioni.

## Considerazioni conclusive

La riforma dell'OCM per gli agrumi rappresenta per gli agrumi una svolta, in cui l'intervento pubblico, attraverso l'aiuto ad ettaro, diminuirà le distorsioni venutesi a creare nell'ultimo trentennio. In tal senso, in relazione ai notevoli svantaggi competitivi in termini di costi di produzione, appare fondamentale che "l'aiuto al reddito" che il produttore riceverà deve rappresentare lo strumento da cui partire per valorizzare le proprie produzioni. In tale scenario si prevede una drastica ristrutturazione del comparto, con una contrazione delle superfici agrumate marginali, sia in termini di prodotto che di processo, a favore delle superfici agrumicole vocate, innovative ed in grado di competere.

Nel complesso la decisione dell'aiuto ad ettaro, se da un lato porterà ad una crisi di adattamento per alcuni operatori della filiera a diversi livelli (produttori, OP, commercianti, industrie di trasformazione), sarà l'elemento innovativo per rivedere i ruoli degli operatori e le strategie da attuare per la filiera. In tale contesto assume un significato la posizione, da una parte, degli agrumicoltori, che si dovranno orientare sempre più al mercato, e dall'altra parte dalle industrie di trasformazione, che dovranno riconoscere un giusto valore alle produzioni agrumicole italiane ad essi destinate in assenza del sostegno comunitario.

## Note

<sup>1</sup> Lavoro realizzato nell'ambito del progetto MiPAAF "Ricerche avanzate in Agrumicoltura e loro applicazioni - RAVAGRU. Pubblicazione n. 2.

## Riferimenti bibliografici

- AA.VV., 1998: *Agrumicoltura italiana: problemi e prospettive*; Atti del Convegno di Studi e della Tavola

Rotonda, Accademia dei Georgofili, Firenze

- AA.VV.,2003. Atti del convegno. *Ricerche e sperimentazioni nel settore dell'agrumicoltura italiana* "Piano agrumicolo nazionale". Acireale (CT) CRA - MiPAF
- Bellia F., 1999: Evoluzione del mercato degli agrumi e ruolo dell'intervento pubblico, *Tecnica Agricola*, n. 1
- COMMISSIONE EUROPEA, 2001, Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli. COM. 36.
- Scuderi A. - Sturiale C., 2001: Caratteri evolutivi della struttura e del ruolo dell'industria nella filiera agrumicola, *Frutticoltura* n. 2
- Sturiale C.,2006: *Analisi economiche dell'agrumicoltura biologica e convenzionale in Italia: valutazione dei risultati delle indagini e prospettive*. Università degli Studi di Catania.

## La nuova OCM ortofrutta ed i ritiri per beneficenza

Matteo Guidi, Rino Ghelfi, Andrea Segrè

### Il quadro normativo

Il 21 dicembre 2007 la Commissione europea ha emanato il regolamento 1580 in materia di Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) nel settore dell'ortofrutta, recante le modalità attuative dei regolamenti precedenti n. 2200/96, n. 2201/96 e n. 1182/2007. La nuova OCM si allinea in questo modo alla riforma della Politica Agricola Comune (PAC) varata nel 2003, in attesa dell'importante revisione prevista nel 2013.

Le OCM rappresentano lo strumento attuativo della PAC, regolano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli con l'obiettivo di stabilizzare i prezzi sul mercato, di garantire un reddito equo ai produttori e di ottimizzare le procedure di produzione. Ad esse spetta il compito di definire le modalità e le procedure per accedere ai contributi comunitari. Questa funzione viene assolta attraverso le Organizzazioni di Produttori (OP), individuate quale figura giuridica che ha il compito di gestire le procedure e coordinare le esigenze dei propri aderenti. In sintesi le OP rappresentano e difendono gli interessi dei propri aderenti nel sistema delle politiche agricole.

### I Programmi Operativi

Attraverso i programmi operativi, le OP definiscono il piano strategico per l'anno successivo ed identificano le azioni che intendono mettere in pratica per accedere agli aiuti comunitari. Le azioni previste riguardano: la prevenzione e gestione delle crisi, la pianificazione della produzione, il miglioramento della qualità dei prodotti, l'incremento del valore commerciale dei prodotti, la promozione dei prodotti (freschi o trasformati), le misure ambientali ed i metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, inclusa l'agricoltura biologica.

All'interno degli interventi finalizzati alla prevenzione e alla gestione delle crisi di mercato vi sono diverse misure che le OP possono adottare: il ritiro dal mercato, la raccolta prima della maturazione o mancata raccolta, la promozione e la comunicazione, le iniziative di formazione, l'assicurazione del raccolto e il sostegno a fronte delle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento.

### La prevenzione e la gestione delle crisi

La prevenzione e la gestione delle crisi di mercato è un aspetto di grande interesse e nella comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio sullo stato di salute della PAC riformata, il così detto "Health Check", si legge che il «disaccoppiamento (...) consente agli agricoltori di adeguarsi meglio ai rischi». Con un sostegno economico indipendente dal tipo di coltura, i produttori sarebbero meno vincolati ed avrebbero la possibilità di orientarsi in funzione delle richieste del mercato. Questo tipo di sostegno è innovativo e pertanto pone il settore di fronte ad uno scenario incerto e non ancora definito, con l'effetto di aumentare i rischi lungo l'intera filiera ortofrutticola.

Nella nuova OCM ortofrutta sono presenti utili misure di contrasto al problema della gestione delle crisi di mercato. La nuova normativa di settore, oltre ad identificare la crisi di mercato con un'offerta eccedente rispetto alla domanda, impone un aumento delle funzioni e delle responsabilità delle Organizzazioni di Produttori.

### Il contesto finanziario

L'aiuto comunitario che ogni OP, a sostegno delle attività inserite nei Programmi Operativi, riceve dalla Comunità europea, è pari all'importo dei contributi degli aderenti alla OP nel limite del 50% (aumentabile al 60 % se il Programma Operativo soddisfa certe condizioni) della spesa effettivamente sostenuta e limitato al 4,1% del valore della produzione commercializzata. In sintesi la Comunità europea cofinanzia al 50 % le spese sostenute dalle OP per le attività inserite nei Programmi Operativi, però nel limite del 4,1% del valore della produzione commercializzata.

Le misure di gestione delle crisi di mercato sono solo una parte delle azioni previste per i Programmi Operativi e la spesa ad esse relativa può ammontare al massimo ad un terzo dell'intero budget (1/3 del 4,1 %). La nuova OCM prevede, inoltre, la possibilità di alzare il limite massimo di contributo dello 0,5% (arrivando così al 4,6% totale) per attività riguardanti esclusivamente la prevenzione e la gestione delle crisi, a conferma dell'importanza che si vuole dare a questa categoria di misure. Nel momento in cui l'OP dichiara lo stato di crisi e sceglie di attivare il sistema dei ritiri dal mercato, i prodotti ritirati possono trovare diverse destinazioni: la distillazione, l'alimentazione animale, la biodegradazione o il compostaggio e la beneficenza, sia allo stato fresco che trasformato.

### Il caso studio

La normativa prevede che la beneficenza possa essere fatta sia "allo stato fresco" che "allo stato trasformato". La prima opzione riguarda una cessione gratuita di prodotti freschi direttamente alle organizzazioni beneficiarie ("fresco per fresco") mentre la seconda opzione prevede che le organizzazioni beneficiarie possano fare richiesta di prodotti freschi per essere trasformati a loro spese presso industrie di trasformazione. Questa seconda possibilità implica l'attivazione di un meccanismo molto complesso, in particolare dal punto di vista finanziario, che finora ne ha fortemente limitato l'utilizzo. In questo articolo ci soffermiamo sulla beneficenza allo stato fresco, in quanto, per la complessità dell'argomento, la "trasformazione" necessiterebbe di un approfondimento specifico.

I ritiri con destinazione beneficenza prevedono due categorie di beneficiari (art.10 Reg.(CE) 1182/2007):

- α) "distribuzione gratuita ad opere di beneficenza o enti caritativi, a ciò autorizzati dagli Stati membri, per attività a favore di persone riconosciute dalla legislazione nazionale come aventi diritto alla pubblica assistenza, in particolare a



causa della mancanza dei necessari mezzi di sussistenza”;

- β) “distribuzione gratuita ad istituti di pena, scuole, istituti di istruzione pubblica e colonie di vacanze, nonché ad ospedali e ospizi per persone anziane designati dagli Stati membri, i quali prendono tutti i provvedimenti necessari affinché i quantitativi così distribuiti si aggiungano a quelli normalmente acquistati dalle collettività di cui trattasi”.

Se per la prima opzione non sussistono problemi di “concorrenza” in quanto i beneficiari, per loro natura, non esercitano una domanda apprezzabile sul mercato, per quanto riguarda la distribuzione ad istituti non caritativi l'articolo in questione prevede che i prodotti distribuiti gratuitamente non si sostituiscano a quelli normalmente acquistati dagli stessi enti.

Nella pratica vengono distribuiti prodotti a quegli istituti che dimostrano di aver già acquistato prodotti ortofrutticoli sul “mercato tradizionale” ed utilizzano i prodotti donati come integrazione della dieta dei propri utenti.

Più in generale la beneficenza è da ritenersi prioritaria rispetto alle altre destinazioni previste dall'OCM, in primo luogo perché viene espressamente richiesto nei diversi regolamenti comunitari inerenti all'argomento ed in secondo luogo perché la società sempre di più richiede alle imprese pratiche sostenibili e di responsabilità sociale. Dal punto di vista operativo, nelle procedure di ritiro intervengono diverse figure con diversi ruoli e responsabilità: le Imprese (le OP), le Pubbliche Amministrazioni (Regioni), l'Agea, le Intendenze di Finanza, le Province, oltre alle Organizzazioni Beneficarie. La complessità e l'eterogeneità degli enti coinvolti fin da una prima analisi fa emergere quanto sia complesso il meccanismo di ritiro e quanto sia difficoltoso il coordinamento di soggetti così diversi. Nel processo di distribuzione gratuita, oltre agli organismi sopraccitati interviene un nuovo soggetto: la Prefettura. Le Prefetture intervengono nel procedimento di beneficenza con un duplice ruolo, in primis di accreditamento delle strutture beneficiarie e successivamente di controllo della destinazione dei prodotti.

Da un punto di vista operativo il documento di riferimento è il Manuale delle procedure per l'applicazione del Reg. CE n. 103/2004, AGEA (2006). Attualmente siamo in attesa del nuovo manuale che comunque dovrebbe essere dal punto di vista pratico identico al precedente.

Per attivare il meccanismo di beneficenza è necessario che le OP, una volta valutata l'esistenza dello stato di crisi, diano comunicazione agli organismi interessati (Prefettura, Agea, Regione, ed anche Ministero dell'Interno), della volontà di distribuire gratuitamente il prodotto oggetto di ritiro. Successivamente le Prefetture invitano gli enti beneficiari precedentemente accreditati a ritirare il prodotto loro assegnato presso i centri di ritiro. La cernita e l'imballaggio vengono riconosciuti quali costi aggiuntivi sostenuti dalla OP, riconosciuti nell'ambito dei programmi operativi (art.83 Reg.(CE) 1580/2007) e rimborsati al 100%. Allo stesso modo vengono riconosciuti i costi sostenuti dall'ente benefico per il trasporto del prodotto dal centro di ritiro al luogo di distribuzione (art.82 Reg.(CE) 1580/2007). Come abbiamo visto, i controlli relativi alla destinazione del prodotto sono a cura delle Prefetture competenti sul territorio di destinazione, mentre la responsabilità della OP e delle Regioni permane fino all'uscita dal centro di ritiro.

Due aspetti assumono particolare rilievo: il ruolo fondamentale delle Prefetture e la potenzialità che questa destinazione potrebbe avere nell'ambito di istituti pubblici, quali potrebbero essere le scuole e gli ospedali, anche da un punto di vista di promozione del consumo di prodotti ortofrutticoli freschi.

In Emilia Romagna nel 2007 sono state ritirate dal mercato oltre 12.000 tonnellate di prodotti ortofrutticoli, dei quali circa 2.800 tonnellate sono state destinate alla beneficenza come prodotto fresco.

Negli ultimi nove anni il totale dei prodotti ritirati si attesta mediamente intorno a 50.000 tonnellate annue, delle quali 1.853 destinate alla beneficenza “fresco per fresco”.

Se da un lato la quantità totale dei ritiri è molto variabile, si passa dalle 12.000 tonnellate del 2007 alle 111.000 del 2000, la quantità destinata alla beneficenza è relativamente stabile, o quanto meno non segue proporzionalmente l'andamento del totale dei ritiri.

## Prospettive

Assunto che la domanda di prodotti alimentari (in particolare freschi quali l'ortofrutta) da parte di enti di beneficenza o di istituzioni pubbliche che, come da normativa, possono beneficiare dei prodotti ritirati, non è saturata, anzi è in costante aumento, si può ragionevolmente presumere che vi siano ostacoli che rendono difficoltoso l'incontro fra la domanda e l'offerta. In sintesi la domanda non è saturata, mentre l'offerta non riesce a soddisfarla dignitosamente. Tre appaiono i punti maggiormente critici: la rigidità della domanda, la rigidità dell'offerta e il processo di erogazione particolarmente burocratizzato.

La rigidità della domanda è dimostrata dal fatto che i beneficiari diretti - che spesso fungono da intermediari verso i destinatari finali - sono nella pratica in numero molto limitato, anche in momenti di eccedenza straordinaria. Si osserva perciò un'enorme difficoltà sia da parte di questi enti di ampliare la loro capacità di domanda, sia da parte di altri enti di accedere a questa risorsa.

Una seconda criticità è stata individuata a livello dell'offerta dei prodotti eccedenti. I grossi produttori devono infatti smaltire velocemente grandi quantità di prodotti di facile e rapida deperibilità. In simili situazioni le variabili spazio e tempo divengono fondamentali e lo stoccaggio è un costo non irrilevante. E' facilmente intuibile come in tali condizioni le destinazioni diverse dalla beneficenza “fresco per fresco”(es. la distillazione) siano un sistema più facile di smaltimento di eccedenze di tale portata.

Il sistema burocratico non facilita di certo le cose e rende effettivamente gravoso l'accesso alla risorsa “ortofrutta ritirata” da parte degli enti potenzialmente beneficiari. Il meccanismo dei ritiri, d'altra parte, negli anni passati ha generato enormi truffe a danno delle casse comunitarie, ed è sicuramente ragionevole che i controlli siano resi puntuali e le procedure trasparenti.

Il ruolo attivo delle Prefetture, in qualità di garanti sia dell'accREDITAMENTO delle organizzazioni beneficiarie, sia dei controlli sulle procedure, è certamente una garanzia in tal senso. Purtroppo, all'interno di questo contesto così complesso, dove bisogna far coincidere interessi ed esigenze differenti tra loro (il terzo settore e le imprese hanno esigenze differenziate e parlano un linguaggio totalmente diverso), vi sono margini importanti di ottimizzazione per il processo di ritiro con destinazione beneficenza.

Le crisi di mercato e la conseguente offerta di prodotti ortofrutticoli freschi sono legate ad aspetti climatici, a dinamiche di mercato, ma anche ad esigenze di ordine organizzativo e logistico da parte delle imprese. Ciò lascia presupporre che una quota di eccedenza del settore ortofrutticolo sia fisiologica e sia di difficile eliminazione. In tale prospettiva potranno certamente essere migliorate le azioni di programmazione della produzione e di promozione del consumo di prodotti ortofrutticoli, ma una quantità di produzione si trasformerà inevitabilmente in prodotto non commercializzabile e si trasformerà perciò in un problema da risolvere per le imprese.

A fronte della crescente domanda che viene dalla società di pratiche maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale (ne è una misura la crescente diffusione di azioni di responsabilità sociale d'impresa) e dall'obbligo che hanno le imprese di adottare azioni sostenibili (la stessa OCM ortofrutta invita a preferire la destinazione per beneficenze rispetto alle altre) è necessario che il contesto sociale, istituzionale ed imprenditoriale lavori in più stretto coordinamento per attivare azioni improntate all'eticità e socialmente responsabili.

## Riferimenti bibliografici

- AGEA (2006). Manuale delle procedure per l'applicazione del Reg. CE n. 103/2004
- Reg (CE) N. 1182/2007 DEL CONSIGLIO del 26 settembre 2007
- Reg (CE) N. 1580/2007 DELLA COMMISSIONE del 21 dicembre 2007
- Fanfani R., Pieri R. Il sistema agro-alimentare dell'Emilia-Romagna, rapporto 2006. Maggioli Editore
- Sito AGREA. <http://agrea.regione.emilia-romagna.it/>
- Portale dell'Assessorato Agricoltura della Regione Emilia-Romagna, [www.ermesagricoltura.it](http://www.ermesagricoltura.it)
- Segrè. (2007). Politica agraria, globalizzazione e governance: nuovi attori e nuovi scenari. L'agricoltura tra mercato e nuove funzioni. Il caso dell'ortofrutta. In A cura di S. SANSAVINI. *Nuove frontiere dell'arboricoltura italiana*. (pp. 57 - 70). BOLOGNA: Oasi Albeto Perdisa editore
- Segrè A. (in corso di stampa) Politica agraria, globalizzazione e governance: nuovi attori e nuovi scenari. L'agricoltura tra mercato e nuove funzioni. In A cura di Sansavini S. *La nuova arboricoltura*. (pp. 126 - 141). Ozzano (BO): Airplane
- Segrè. (2007). Esportazione, integrazione, trasparenza: le crisi di mercato si superano così, *Rivista di Frutticoltura e Ortofloricoltura*, vol. 5, pp. 11 - 14
- Segrè. (2005). L'insostenibile leggerezza dell'ortofrutta. *Terra e Vita*, vol. n. 34, anno XLVI, pp. 3

## L' "Economia dell'azienda agraria", trent'anni dopo

Michele De Benedictis

Ho accolto con qualche esitazione l'invito di Franco Sotte a condurre una riflessione sull'area tematica "Economia dell'azienda agraria", prendendo le mosse dal manuale di Michele De Benedictis e Vincenzo Cosentino (DBC) – *L'economia dell'azienda agraria – Teoria e metodi* (Il Mulino, 1979) – un testo che oggi si colloca sulla soglia dei trent'anni dalla sua pubblicazione. L'esitazione era dovuta soprattutto al fatto che da troppo tempo ormai i miei interessi di studio e di ricerca si erano diretti verso altre direzioni e sul manuale si era nel frattempo andato depositando un consistente strato di "polvere intellettuale". Pur nella consapevolezza di una tale remora, sono però anche pervenuto alla conclusione che, quando si è giunti alla stagione dei bilanci, questi, anche se parziali e tutt'altro che conclusivi, è bene che vengano comunque stilati. In questa chiave, rivolgerò le mie riflessioni in due direzioni temporali: sul primo fronte, credo sia opportuno prendere le mosse dalle motivazioni e dalla logica che a suo tempo guidarono l'impostazione e la stesura del DBC; sul fronte dell'attualità, alla luce di ciò che, in termini essenziali, è mutato in quest'ultimo trentennio, condurrò una riflessione preliminare sul taglio e i contenuti di un testo volto oggi a coprire il medesimo ambito tematico.

### Economia dell'azienda agraria: trent'anni addietro

Il DBC reca, come data di pubblicazione, il 1979, ma – è bene tenerlo presente – la sua gestazione, sotto forma di dispense didattiche, tenne occupati i due autori per un decennio

abbondante. Quando poi consideriamo la loro graduale ma convinta decisione di convertire le dispense in un manuale, nel senso pieno del termine, non va certo dimenticato il contesto – disciplinare e "accademico" – nel quale tale decisione era giunta a maturazione. I primi anni 60 – i più anziani tra i colleghi ancora sulla breccia lo ricorderanno – erano stati caratterizzati da un serrato confronto, a volte non privo di asprezze, relativo alle finalità da assegnare all'area tematica "economia dell'azienda agraria" e, di conseguenza, agli strumenti cui fare ricorso per il perseguimento di queste stesse finalità. Semplificando all'estremo, su un primo fronte erano attestati coloro che ritenevano che le finalità della disciplina fossero precipuamente descrittive e classificatorie e che, sul piano della strumentazione analitica e metodologica, la costruzione serpietiana, nella sua largamente riconosciuta organicità, conservasse piena ed esaustiva validità.

La tesi del fronte contrapposto – riprendendo qui quanto affermato nell'introduzione del DBC – si fondava sulla convinzione che i contenuti di questa branca dell'economia dovessero rispondere ad un duplice finalità analitica: da un lato la messa a punto di strumenti di analisi teorica e quantitativa capaci di interpretare e prevedere il comportamento *reale* degli imprenditori agricoli, dall'altro lato formulare regole di comportamento *ottimale*, ossia criteri di scelta cui gli imprenditori dovrebbero attenersi nel perseguimento dei loro obiettivi. Tale tesi traeva peraltro sostegno dai notevoli progressi compiuti, soprattutto negli anni 50 e 60, in entrambe le aree: sempre richiamandoci all'introduzione del DBC, vi si affermava che «i collegamenti tra l'analisi dei processi decisionali e l'impostazione neoclassica della teoria dell'impresa si [erano] andati rinsaldando ed estendendo sino a formare un corpo di notevole autonomia e completezza». Per giunta, la formulazione della teoria della produzione a coefficienti fissi aveva costituito «la premessa per proficui sviluppi anche sul terreno dell'analisi quantitativa. In questa direzione, infatti, la strumentazione analitica che l'economista può impiegare per lo studio dei problemi decisionali a livello aziendale si è andata notevolmente diversificando: accanto al pilastro tradizionale costituito dal bilancio dell'azienda [...] si rinviene oggi un set di strumenti che consente di affrontare in modo più articolato l'analisi delle scelte imprenditoriali: le funzioni di produzione aziendali e gli altri metodi di analisi dell'efficienza; le diverse formulazioni dei modelli di pianificazione [...]; i modelli di comportamento in condizioni di conoscenza imperfetta».

Sotto il profilo della "costruzione" del testo, al fine di fornire una risposta convincente alla precipua finalità didattica del manuale, si era ritenuto necessario operare una distinzione netta tra strumentazione teorica – l'applicazione appunto della microeconomia neoclassica alle specifiche problematiche dell'impresa agraria – e strumentazione quantitativa. Il notevole spazio riservato alla illustrazione dell'apparato teorico trovava anche motivazione, non lo si dimentichi, nella scarsa preparazione economica degli studenti delle facoltà di agraria, che all'epoca arrivavano a frequentare i corsi di economia agraria avendo alle spalle solo le poche nozioni apprese nel corso di "Istituzioni di economia e statistica".

Dopo la pubblicazione del manuale, la risposta da parte degli studenti e dei colleghi titolari della disciplina, fu, tutto considerato, positiva, anche quando la consideriamo sotto il profilo della "vita accademica" del testo, che fu soddisfacentemente longeva. Quanto alle reazioni dei colleghi, mi fa piacere ricordare, anche per la sede in cui compaiono queste note, la recensione che a ridosso della pubblicazione, ne fece, da par suo, Alessandro Bartola: nel quadro di un giudizio complessivamente positivo sull'operazione di innovazione metodologica di cui il volume era portatore, venivano tuttavia avanzate due obiezioni. Sul fronte della strumentazione teorica, si obiettava all'esclusivo ricorso, come quadro di riferimento, alla microeconomia neoclassica, quando un utile rafforzamento – veniva suggerito – sarebbe stato conseguito collocando la trattazione anche «nel contesto più ampio delle discipline aziendalistiche». La seconda obiezione riguardava l'eccessiva

prudenza con cui – a suo parere – venivano presentate le potenzialità operative dei modelli e degli strumenti di pianificazione aziendale. Entrambe le osservazioni erano indubbiamente centrate e, soprattutto per la seconda, ve ne era consapevolezza da parte degli autori. Sarebbe stato infatti nostro intendimento, anche per porre rimedio in qualche misura all'inevitabile obsolescenza del testo, produrre attraverso il tempo una serie di "esercitazioni" con il duplice scopo di cogliere l'evolversi dei problemi fronteggiati dall'impresa agraria e così testare la rispondenza operativa degli strumenti di pianificazione. Ma la tragica scomparsa di Vincenzo Cosentino, pochi mesi prima della pubblicazione del manuale, vanificò anche questo progetto. E quando, una dozzina d'anni dopo, Il Mulino mi propose di curare una seconda edizione del DBC, l'economia dell'azienda agraria faceva già parte del mio passato.

## Economia dell'azienda agraria: oggi

Visto dall'angolazione del presente, il DBC appare decisamente confinato in un'altra era, da qualsiasi punto di vista lo si voglia considerare. Partendo da questo riconoscimento e ricollocandomi per un minuto nella veste di antico cultore della materia, mi viene però da chiedermi quali finalità e quali contenuti debbano oggi caratterizzare un corso dedicato ad esplorare l'area tematica "economia dell'azienda agraria". Come prima, e immediata, reazione sul piano didattico, muterei la denominazione in "economia dell'impresa agraria", per ragioni che mi paiono evidenti, anche in una logica di impostazione tradizionale, di stampo serpieriiano. Quanto al contenuto, le poche riflessioni che seguono si basano su alcune premesse: 1) che il corso faccia parte del piano di studi della laurea triennale; 2) che gli studenti giungano alla frequenza del corso con una adeguata preparazione sui fondamenti di microeconomia; 3) che la finalità centrale sia quella di fornire allo studente la strumentazione analitica per affrontare, sul piano operativo, il set di problemi con cui l'impresa agraria deve oggi fare i conti.

Ed è quest'ultima premessa che ci fornisce una prima chiave per la definizione dei contenuti didattici della disciplina: se appare scontato affermare che l'impresa agraria è oggi sempre più chiamata ad operare in un contesto caratterizzato da accentuata dinamicità e complessità, non si può certo dare per nota, da parte dello studente, un'adeguata conoscenza del contesto stesso. D'altro canto, anche per il docente – mi sembra opportuno sottolinearlo – riuscire a fornire una trattazione analitica e aggiornata del contesto, nelle sue molteplici dimensioni e componenti, nonché dell'insieme di interazioni che da esso discendono per le scelte tecniche ed economiche dell'impresa agricola, mi pare costituisca una sfida di un qualche impegno. Non mancano certo contributi di riflessione<sup>1</sup> sui processi che sul fronte tecnologico, della domanda dei beni e dei servizi, delle misure di politica agraria, hanno concorso a modificare lo scenario di riferimento per l'imprenditore, ma, da ciò che mi risulta, una loro ricomposizione organica e articolata sul piano didattico mi pare rimanga un'opportunità da cogliere appieno. Il tramonto, presumibilmente definitivo, del modello di agricoltura "monofunzionale", volta essenzialmente alla massimizzazione dell'efficienza tecnica in un contesto in cui le garanzie offerte dalla politica agricola comune pressoché annullavano il rischio di mercato, porta dunque con sé un'esigenza di ripensamento e di riscrittura del capitolo sulle scelte imprenditoriali, sempre meno riconducibili alla trattazione astratta proposta dalla microeconomia neoclassica. Senza pretesa di completezza, il nuovo capitolo dovrà riuscire a tratteggiare un quadro nel quale: 1) le scelte imprenditoriali di impiego delle risorse vanno esercitate rispetto ad un ventaglio di opzioni quanto mai ampio e all'interno del quale la diversificazione delle attività aziendali spazia in ambiti profondamente diversi per modalità di generazione dei beni e/o servizi, della loro erogazione, delle professionalità richieste, dei

soggetti che concorrono alla ultimazione dei processi ma anche dei soggetti acquirenti dei beni e servizi in questione<sup>2</sup>; 2) viene opportunamente evidenziata la maggiore importanza assunta dagli aspetti finanziari e di come questi, sia nell'ambito di reperimento dei capitali che di collocazione dei prodotti, comportino una molteplicità di rapporti con soggetti esterni; 3) viene sottolineata, con le sue forti implicazioni programmatiche, la crescente natura contrattualistica assunta dalle forme di sostegno offerte dall'intervento pubblico.

Ma a quale apparato teorico fare ricorso per l'analisi di un tale coacervo di scelte aziendali? Senza entrare nel merito, mi pare che una risposta andrebbe cercata in due ambiti analitici. In una prima direzione, le acquisizioni teoriche da parte della microeconomia non tradizionale, per ciò che concerne l'analisi dei costi di transazione, dei diritti di proprietà, dei modelli di agenzia, ossia il corpo della cosiddetta "nuova teoria dell'impresa", possono costituire lo zoccolo strumentale per l'analisi delle scelte a forte valenza contrattuale. Il secondo ambito – e qui Bartola aveva colto nel segno – va definito con riferimento ad alcuni capitoli dell'area tematica "Economia aziendale", specie per ciò che concerne le relazioni tra le aziende, i mercati, i settori, gli aspetti gestionali e di strategia, gli aspetti organizzativi<sup>3</sup>.

Da ultimo, quale spazio riservare ai "metodi"? Se torniamo per un minuto all'accezione con cui il termine veniva impiegato nel DBC, anche in questo caso l'obsolescenza mi sembra pressoché totale. Ritengo sia il caso di accantonare del tutto gli strumenti che nel DBC erano di fatto rivolti al ricercatore (funzioni di produzione, programmazione lineare) e porre viceversa l'enfasi sugli strumenti di gestione e controllo – con una particolare attenzione agli indici di bilancio – nonché su quelli di pianificazione (il cosiddetto *business plan* mi pare costituisca un buon esempio).

Non credo sia il caso di andare oltre. Mi risulta che di recente siano comparsi alcuni testi riconducibili all'area "Economia dell'azienda agraria". È nei miei propositi prenderne visione prossimamente, ma ho preferito stendere queste poche note partendo da una situazione di *tabula rasa*, dovuta alle ragioni che ho ricordato all'inizio. Se gli autori dei testi e, in ambito più ampio, i titolari della disciplina ritenessero di far conoscere le loro reazioni a quanto qui affermato, ne sarei molto lieto.

## Note

<sup>1</sup> Diversi contributi su *Agrireregionieuropa* hanno trattato, da più angoli visuali, le ragioni e la natura del mutato scenario di riferimento. Si veda, ad esempio, l'articolo di Franco Sotte "L'impresa agricola alla ricerca del valore", *Agrireregionieuropa*, Anno 2, n. 5, pp. 4-8.

<sup>2</sup> Accanto agli sbocchi convenzionali, i soggetti acquirenti possono essere le scuole nel caso di servizi didattici, le Asl nel caso di servizi alle persone (anziani, disabili), gruppi di acquisto, enti locali interessati a esternalità positive e servizi ambientali, ecc...

<sup>3</sup> Un buon testo di riferimento è quello di Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1994), *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna.

## Rifiuti e agricoltura in Campania: una calamità "innaturale"

Francesco De Stefano, Teresa Panico

### Quasi una premessa<sup>1</sup>

Il problema identificato come "emergenza rifiuti in Campania" è da qualche tempo ormai agli "onori" della cronaca, nel nostro come in altri paesi. Le ragioni sono numerose, ma forse la più semplice è che esso è giustamente considerato, allo stesso tempo, grave, assurdo e inspiegabile. Grave per le conseguenze che può avere per la società e l'economia dei territori e dei



settori produttivi interessati; assurdo perché originato da eventi, tutti sotto il controllo umano, facilmente e banalmente preventivabili; inspiegabile perché, in un paese e in un continente che vengono normalmente considerati fra i più avanzati del mondo, non è facile darsi ragione delle cause che lo hanno determinato.

Il settore agroalimentare della Campania, ossia di una delle aree più produttive d'Europa, è peraltro talmente coinvolto da questo problema che, malgrado quanto sia già stato narrato dai media di tutto il mondo, sembra meritare ancora un minimo di attenzione per valutare, sia pure in via approssimativa, la natura delle sue origini e la portata delle sue possibili conseguenze. Potrebbe sembrare improprio discutere dei particolari aspetti che il problema riveste per le sole agricolture interessate, scorporandoli da quelli più ampi e gravi dell'intero sistema socio-economico. Tuttavia ciò è proprio quanto qui ci si propone di fare, limitando la discussione al solo settore agroalimentare, nel tentativo di rendere più semplice la valutazione delle specifiche ricadute che lo interessano. Ciò deve essere preceduto, però, da una breve e generale descrizione dei fatti che hanno portato alla situazione che qui si vuole discutere.

Il problema dei rifiuti in Campania probabilmente nasce nella prima parte degli anni '80, vale a dire pressappoco nello stesso periodo in cui la Regione, reduce dall'esperienza del grave terremoto che ne aveva sconvolto buona parte del territorio, comincia a gestire in prima persona la politica e l'intervento pubblico per la ricostruzione e lo sviluppo, nonché l'ingente flusso di risorse economiche a ciò destinato in sede nazionale e internazionale. Un flusso la cui entità suscita subito l'interesse sia delle forze politiche che della malavita locali, le quali, per motivi differenti, cominciano in contemporanea a prendere a cuore quella che eufemisticamente potrebbe essere definita come "la problematica del territorio". Un elemento di quest'ultima, che a poco a poco comincia a fare capolino, è proprio quello dello smaltimento dei rifiuti.

In quel periodo il nascente problema dei rifiuti non si identificava con ciò che veniva prodotto in sede regionale, ma riguardava invece, prevalentemente, il traffico e lo scarico illegale, nelle regioni del Sud, di residui tossici provenienti dalle aree settentrionali del paese. In proposito, nel suo ormai popolare "Gomorra", Roberto Saviano racconta: *"La zona più colpita dal cancro del traffico di veleni si trova tra i comuni di Grazzanise, Cancellorosso, Santa Maria La Fossa, Castelvolturno, Casal di Principe – quasi trecento chilometri quadrati di estensione – e nel perimetro napoletano di Giugliano, Qualiano, Villaricca, Nola, Acerra e Marigliano. Nessun'altra terra nel mondo occidentale ha avuto un carico maggiore di rifiuti, tossici e non tossici, sversati illegalmente. Grazie a questo business, il fatturato piovuto nelle tasche dei clan e dei loro mediatori ha raggiunto in quattro anni quarantaquattro miliardi di euro. Un mercato che ha avuto negli ultimi tempi un incremento complessivo del 29,8 per cento, paragonabile solo all'espansione del mercato della cocaina. Dalla fine degli anni '90 i clan camorristici sono divenuti i leader continentali nello smaltimento dei rifiuti<sup>2</sup>."* (Saviano, 2006). È stato così che negli ultimi anni la Campania è divenuta la meta di un incessante e colossale trasferimento illegale di rifiuti tossici provenienti da quasi ogni regione del Nord dell'Italia. Le varie inchieste giudiziarie che si sono succedute hanno dimostrato con agghiacciante chiarezza la provenienza della "merce": Brescia, Milano, Pavia, Pisa, e poi Priolo, Santa Croce sull'Arno, Venezia, Forlì, o ancora, in generale, perfino la Toscana, l'Umbria, il Molise, e così via. Le ragioni per le quali ciò è accaduto e i meccanismi seguiti sono ben spiegati da Saviano. In sintesi, un numero sempre maggiore di imprenditori del centro-nord, con pochi scrupoli, hanno affidato lo smaltimento illegale dei propri rifiuti pericolosi ad un numero crescente di "operatori" campani, senza alcuno scrupolo, che spesso con la connivenza di politici, amministratori e dipendenti pubblici locali hanno curato lo smaltimento e l'occultamento di qualsiasi genere di residuo di lavorazione nelle discariche abusivamente realizzate nelle campagne. I costi di un tale smaltimento illegale risultavano pari ad appena il 20-40 % delle

tariffe dovute per lo smaltimento legale. Si potevano quindi in tal modo realizzare economie e profitti colossali. Dice ancora Saviano: *"Unendo tutti i dati emersi dalle inchieste condotte dalla Procura di Napoli e dalla Procura di Santa Maria Capua Vetere dalla fine degli anni '90 a oggi è possibile comprendere che il vantaggio economico per le aziende che si sono rivolte a smaltitori della camorra è quantificabile in cinquecento milioni di euro. [...] Si stima che negli ultimi cinque anni in Campania siano stati smaltiti illegalmente circa tre milioni di tonnellate di rifiuti di ogni tipo, di cui un milione solo nella provincia di Caserta<sup>3</sup>."* *"Mentre i clan trovavano spazio ovunque per i rifiuti, l'amministrazione della regione Campania dopo dieci anni di commissariamento per infiltrazioni camorristiche non riusciva più a trovare il modo di smaltire la sua spazzatura. In Campania finivano illegalmente i rifiuti d'ogni parte d'Italia, mentre la monnezza campana nelle situazioni di emergenza veniva spedita in Germania a un prezzo di smaltimento cinquanta volte superiore a quello che la camorra proponeva ai suoi clienti. Le indagini segnalano che solo nel napoletano su diciotto ditte di raccoglimento rifiuti, quindici sono direttamente legate ai clan camorristici<sup>4</sup>."*

Queste le premesse. Cerchiamo ora, più da vicino, di spiegarci le ragioni e la misura della attuale "emergenza", e delle sue possibili ricadute, limitatamente al settore agricolo.

## Breve storia dell'"emergenza"

Lo stato di vera "emergenza rifiuti" nella regione Campania ha inizio nel febbraio 1994. Sarebbe dovuto terminare il 30 aprile dello stesso anno! Esso deriva sostanzialmente dalla mancanza di un sistema impiantistico a supporto del trattamento dei rifiuti (inceneritori), dalla chiusura delle discariche disponibili e dai ritardi dovuti alla mancata adozione del Piano per lo smaltimento dei rifiuti, previsto dalla stessa normativa regionale.

Il primo Piano Regionale, del 1996, subisce subito un drastico ridimensionamento: riduzione del numero dei termovalorizzatori e degli impianti di produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti (CDR) previsti, rispettivamente da 7 a 2 e da 9 a 7. A giugno 1997 il Piano viene approvato ed adottato. Esso sarà aggiornato nel 2006 (Commissario all'Emergenza Rifiuti, 2007).

Nel corso di questo periodo la situazione si è progressivamente aggravata per una serie di vicende il cui risultato complessivo è riassumibile nella mancata costruzione degli impianti necessari ad avviare il ciclo integrato dei rifiuti e nel contemporaneo mancato avvio della raccolta differenziata. Nel frattempo, la produzione di rifiuti è andata crescendo a fronte della progressiva chiusura delle poche discariche ancora disponibili. Oggi, in Campania, l'impiantistica di settore poggia su 7 impianti di produzione di CDR, qualche discarica ed un cantiere per la costruzione di un unico termovalorizzatore che, a torto o a ragione, subisce continui rallentamenti. Gli impianti di CDR, in mancanza della raccolta differenziata, svolgono attività di selezione del rifiuto urbano prevalentemente mediante tritovagliatura. Il ciclo prevede la produzione delle cosiddette "ecoballe" di CDR, di una Frazione Organica Stabilizzata (FOS) e di frazioni (sovalli) da smaltire in discariche speciali. Nella realtà, come è ormai chiaramente assodato, il rifiuto compresso nelle cosiddette ecoballe è ben lontano dall'avere i requisiti richiesti al CDR.

Ma qual è la dimensione dell'attuale emergenza? La regione Campania si estende su una superficie di 13.590 kmq, collinare per il 50,8%, montuosa per il 34,6% e pianeggiante per il 14,7%. A gennaio 2006 la popolazione campana risulta costituita da 5.790.929 residenti, con una densità di 426 abitanti per kmq. Pur essendo Napoli la provincia meno estesa, essa accoglie il maggior numero di abitanti (3.086.622). Seguono Salerno (1.090.934), Caserta (886.758) ed, infine, Avellino e Benevento (rispettivamente 437.414 e 289.201 abitanti). Prima, per estensione territoriale, è la provincia di Salerno (4.917 kmq) mentre ultima è proprio quella di Napoli (1.171 kmq). Ne

discende una densità abitativa, nella provincia di Napoli pari a ben 2.636 abitanti per kmq. Rispetto a questo dato, quelli delle altre province sono ben più limitati: il più alto spetta alla provincia di Caserta con 336 abitanti per kmq.

Stando ai dati riportati quotidianamente dai mezzi di informazione, la produzione giornaliera di rifiuti, nell'intera regione, attualmente oscilla dalle 7500 alle 8000 tonnellate. Rapportato alla popolazione regionale, ciò si traduce in una produzione giornaliera pro-capite di 1,4 kg di rifiuti. La produzione annua dei rifiuti, in Campania, nel 2000, era pari a 2.598.562 tonnellate; nel 2005 a 2.806.112 tonnellate, con un incremento del 7,9%. Di contro, nel 2005, la raccolta differenziata si attestava su una percentuale regionale di poco superiore al 10% e lì, praticamente, si è rimasti. Nella tabella 1 sono riportati i dati di produzione dei rifiuti e di raccolta differenziata per provincia. Il primato negativo spetta alla provincia di Napoli che, su una produzione di oltre 1,6 milioni di tonnellate di rifiuti da parte di oltre tre milioni di abitanti, differenzia solo il 7,7%. Il dato migliore è quello della provincia di Salerno (19,6%), seguita da Avellino (13,8%), Caserta (10,8%) e Benevento (10,2%).

A questo punto sono possibili alcune considerazioni. La prima riguarda il ruolo della provincia di Napoli nella determinazione dell'emergenza. Un ruolo derivante, principalmente, dal suo peso sulla popolazione regionale. La produzione pro-capite di rifiuti non mostra, difatti, una grande variabilità tra le diverse province e le percentuali di raccolta differenziata, a parte la provincia di Salerno, sono praticamente allineate. E', perciò, la particolare combinazione, che si verifica nella provincia di Napoli, tra produzione di rifiuti, basso livello di raccolta differenziata, scarsità di discariche e di impianti, ridotta estensione territoriale, a far assumere all'emergenza connotati assai più drammatici qui che nelle altre province. Proprio qui, tuttavia, il problema posto dalla necessità di trovare siti adatti ad accogliere discariche si presenta estremamente difficile. Di ciò è testimonianza il continuo e quasi ossessivo ricorso a discariche già chiuse in territori in cui, a giusta ragione, si dovrebbe invece procedere solo ad interventi di bonifica ambientale.

**Tabella 1** - Produzione di rifiuti e raccolta differenziata (2005)

Provincia	Pop. (N. abitanti)	Rifiuti Indifferenz. (ton)	Rifiuti Differenz. (ton)	Totale rifiuti (ton)	% Raccolta Differenziata sul totale	Prod. Pro-capite (kg/anno)
Avellino	437.414	155.896	24.955	180.851	13,8	413
Benevento	289.201	102.699	11.775	114.474	10,29	396
Caserta	886.758	390.451	47.465	437.916	10,84	494
Napoli	3.086.622	1.491.151	124.549	1.615.700	7,71	523
Salerno	1.090.934	367.165	90.006	457.171	19,69	419
TOTALE	5.790.929	2.507.362	298.750	2.806.112	10,65	485

Fonte: Piano Regionale Rifiuti (2007)

La seconda considerazione ha a che fare con l'atteggiamento culturale della popolazione nei confronti della problematica rifiuti in genere, che appare ormai tutt'altro che collaborativo. Da un lato, è vero che ogni intervento è stato percepito in modo assolutamente negativo ma, dall'altro, è opportuno sottolineare quanto appaia poco accettabile localizzare una discarica o, peggio, riaprirla, in un territorio fortemente urbanizzato, rispetto ad altre localizzazioni lontane dai centri urbani.

Si tenga presente, inoltre, che si è passati da un piano che prevedeva 7 termovalorizzatori ad uno che ne prevedeva solo 2 e non se ne è realizzato neppure uno! La popolazione non è stata adeguatamente "preparata" a scelte impopolari riguardanti l'uso dell'ambiente, con percorsi di educazione e di partecipazione alle scelte pubbliche che si intendevano adottare. E' stata avviata faticosamente la costruzione di un unico termovalorizzatore, poi rallentata anche per consentirne l'adeguamento agli standard di sicurezza. Intanto, il mancato avvio della raccolta differenziata ha concorso a determinare un abnorme aumento della produzione di rifiuti, riciclabili solo in

parte e solo a seguito di trattamenti industriali quali quelli previsti dagli impianti di CDR. Ciò che ha portato al progressivo aumento della quantità di rifiuti immagazzinati nelle cosiddette *ecoballe*. Secondo quanto affermato nel Piano Regionale Rifiuti le frazioni di FOS e "sovvallo", in uscita dagli impianti, in attesa degli interventi tecnici di miglioramento previsti, risultano pari a circa il 52% del totale dei rifiuti in ingresso e vengono totalmente avviati a smaltimento definitivo in discarica, il che ha un costo non trascurabile. Da qui deriva la necessità di valorizzare la frazione organica dei rifiuti puntando sul potenziamento della raccolta differenziata e sulle attività di compostaggio. Come è noto, il *compost*, se di qualità, potrebbe essere utilizzato dagli imprenditori agricoli nelle pratiche di fertilizzazione dei campi. Al contrario, oggi in Campania, vi sono intorno ai 7 milioni di *ecoballe*, ciascuna delle quali ha una dimensione di circa 1 metro cubo. In assenza di impianti di termovalorizzazione queste sono state stoccate su terreni agricoli variamente distribuiti tra le diverse province, con la netta prevalenza di quelli localizzati tra Napoli e Caserta, dove occupano poco più di 180 ettari su un totale che si aggirerebbe sui 200 ettari in tutta la regione. Da qualche tempo la magistratura si sta occupando, ormai in maniera intensiva, del modo in cui il sistema dei rifiuti è stato gestito in Campania.

Lo Stato centrale è inoltre da tempo intervenuto direttamente per avviare a soluzione il problema. E' con tali finalità che è stata istituita, fin dal 1994, una struttura con amplissimi poteri amministrativi, il Commissariato straordinario di governo, tuttora in funzione! Il problema è tuttavia ben lontano dall'essere stato risolto, pur essendo state spese fino ad oggi somme da giudicare iperboliche. La Corte dei Conti, che si sta attualmente occupando del funzionamento del Commissariato, avrebbe accertato che la sua spesa totale, dal 1994 al 2007, è stata pari a oltre 2 miliardi di euro, di cui il 21% solo per stipendi e funzionamento delle varie sue sedi, che via via si sono aperte (Chiariello, 2008)<sup>5</sup>. Purtroppo uno dei pochi risultati che sembrano essere stati conseguiti è che oggi, in Campania, vi è "un addetto ai rifiuti ogni 400 abitanti. La media nazionale è di uno ogni novemila"<sup>6</sup>!

## Una rilettura dei fatti

E' quindi chiaro che il problema dei rifiuti in Campania presenta molte facce, fra di loro differenti anche se collegate, che è opportuno tenere distinte. Esiste, cioè, un problema di smaltimento di rifiuti tossici diverso da quello dei rifiuti urbani. Ve ne è poi uno originato dalle connivenze fra malavita, amministrazioni pubbliche e classi politiche campane. Si deve infine individuare un ulteriore specifico problema che riguarda l'area dove l'emergenza oggi appare più drammatica, da tenere distinto da quello, assai meno grave, riferibile al resto del territorio regionale.

Il primo problema ha, quindi, a che fare con le vicende che hanno interessato lo smaltimento abusivo di rifiuti tossici, per loro natura ovviamente ben diversi da quelli urbani. Da un punto di vista strettamente economico, si tratta di un esempio di esternalità negativa, nel quale una parte consistente del costo tipicamente privato dello smaltimento di residui di lavorazioni industriali da parte di talune imprese, prevalentemente centro-settentrionali, è stato fraudolentemente trasformato in un costo sociale, di fatto posto a carico di talune aree della Campania.

Il modo illegale e clandestino con cui questo problema è stato gestito ha portato, come si è visto, a notevoli vantaggi economici per le imprese che hanno approfittato della situazione, sia quelle produttrici che hanno goduto di notevoli riduzioni dei propri costi industriali, sia quelle che hanno materialmente curato lo smaltimento. Ciò è stato possibile in quanto, negli ultimi due decenni, nelle aree dello smaltimento illecito si è via via venuto a costituire un sistema che si è dato carico di organizzare e gestire la cosa. Tale sistema ha operato con la partecipazione attiva della malavita, come dimostrano le numerose inchieste

giudiziarie in corso, e la connivenza di una parte della pubblica amministrazione e della classe politica locale. E' chiaro che tutte queste diverse figure di operatori, dal Centro-nord alla Campania, sono da giudicare fra i principali responsabili della situazione che progressivamente si è venuta a determinare. Tale sistema ha poi esteso la propria attività, nelle zone in cui ha operato più ampiamente, alla gestione di buona parte dell'intero smaltimento locale dei rifiuti, inclusa la quota quantitativamente prevalente di quelli urbani, prodotti localmente e non tossici. Ecco pertanto che, dove ciò è accaduto, come nell'area di maggiore smaltimento dei rifiuti tossici, tutto il sistema ha finito per essere gestito o quanto meno condizionato da connivenze di tipo malavitoso, operanti fuori dalla legalità, assolutamente sorde anche alle più elementari esigenze collettive, non sempre adeguatamente controllate dagli stessi organi giudiziari.

Il territorio nel quale l'inquinamento da rifiuti si presenta oggi più grave, che si potrebbe quindi chiamare della "maggiore emergenza", non è esteso su tutta la Campania, ma riguarda solo un'area geografica limitata, a nord della città di Napoli, che ricade parzialmente nella sua provincia e in quella di Caserta. Si tratta, con tutta probabilità, di un'area compresa fra 400 e 450 chilometri quadrati, pari a poco più del 3% del complessivo territorio regionale, che interessa fra 20.000 e 22.000 ettari di superficie agricola utilizzata, cioè fra il 3% e il 4 % della SAU della regione. In questa area della "maggiore emergenza" i terreni effettivamente occupati da discariche di rifiuti tossici e urbani, abusive e non, forse non occupano più di 2.000 ettari e, in tutta la regione, probabilmente non raggiungono l'estensione di 3.000 ettari. Qui il problema è reso ancora più grave dall'aumento del rischio di inquinamento dei terreni e delle sottostanti falde acquifere dovuto allo stazionamento prolungato dei rifiuti. In tale situazione si forma, difatti, il cosiddetto "percolato", liquido di decantazione estremamente inquinante, che appare destinato a generare problemi di inquinamento assai gravi e duraturi e che presumibilmente richiederanno in futuro un'opera di bonifica non rapida e non semplice.

Problema diverso è quello dei terreni agricoli interessati dai fumi inquinanti originati dai roghi che quotidianamente e illegalmente vengono appiccati ai cumuli di immondizia giacenti nelle discariche e lungo le strade. Questi, in realtà, sono quasi inesistenti nelle province di Avellino, Benevento e Salerno, e a livello regionale probabilmente superano di poco 5.000 ettari, vale a dire l'1% circa della SAU complessiva. Questo specifico problema è molto grave dal punto di vista della sanità pubblica, specie se si considera che i roghi riguardano aree fortemente popolate del napoletano e del casertano, ed è probabilmente preoccupante per la qualità della produzione agricola ottenuta nelle immediate vicinanze dei roghi stessi. Anche se una recentissima e qualificata indagine scientifica condotta nella zona di "maggiore emergenza" circa gli impatti sulla salute umana della presenza di discariche e di abbandono incontrollato di rifiuti conclude che, allo stato, non è possibile dimostrare alcuna dipendenza causale e tantomeno "stimare l'entità di tale impatto"<sup>7</sup>. Nell'area in questione, infatti, insistono numerose altre pressioni ambientali risultanti da intense attività industriali e agricole (Organizzazione Mondiale della Sanità et al., 2007). L'elevata incidenza di talune gravi patologie sulla popolazione della zona, che pure appare evidente, potrebbe cioè essere dovuta ad altre cause, sempre di carattere ambientale, ma non direttamente legate alla presente "emergenza".

Anche limitando la nostra attenzione, come qui ci siamo proposti di fare, ai danni procurati solo all'agricoltura campana dalla "emergenza", non si può tuttavia non porre al primo posto proprio il danno alla salute delle popolazioni locali, delle quali quelle rurali rappresentano una rilevante frazione. A questo occorre aggiungere il danno ambientale in genere, correlato in qualche modo sia alla caduta della qualità della vita che al costo del disinquinamento delle aree che dovranno essere bonificate.

Il resto della superficie agricola della regione non appare, invece, direttamente interessato da fenomeni di inquinamento derivanti da rifiuti, in maniera diretta o indiretta. Con riferimento a questi si può quindi individuare una seconda area,

praticamente "non inquinata", che comprende quasi il 95% della complessiva SAU regionale. Questa area, in cui si producono, in valore, approssimativamente i 4/5 dell'offerta agricola complessiva, è quindi molto ampia, fino ad essere del tutto prevalente nei riguardi dell'agricoltura regionale. Essa, tuttavia, non è immune da ricadute negative conseguenti all'emergenza rifiuti. Quest'ultima sta di fatto dando luogo ad una rilevante perdita di immagine, sui mercati regionali ed internazionali, che colpisce praticamente tutte le produzioni ed i servizi offerti dall'agroalimentare campano, sia in provenienza dall'area di "maggiore emergenza" che da quella "non inquinata". Il valore di tale perdita viene attualmente stimato dalla Coldiretti pari a circa mezzo miliardo di euro e, anche se non è semplice comprendere come si sia giunti a una tale valutazione, resta il fatto che nell'intero settore agroalimentare della regione esiste in proposito un allarme già oggi elevatissimo. La perdita di immagine sta infatti determinando una evidente caduta della domanda e dei prezzi nel mercato dei servizi offerti dal turismo rurale e dall'agriturismo, che negli anni scorsi aveva fatto registrare una sensibile espansione, anche a seguito degli investimenti effettuati da molti imprenditori agricoli locali. Analoga caduta si sta inoltre registrando nel mercato delle produzioni agricole, e forse di quelle agro-industriali. Tale contrazione della domanda interessa in particolare le produzioni di qualità, verso le quali si era indirizzata la più recente e qualificata evoluzione del settore in tutta la regione. Ciò ovviamente corrisponde ad un calo della competitività dell'offerta campana sui mercati nazionali ed esteri, che appare particolarmente grave in considerazione della struttura della sua offerta. In Campania esistono ben 14 prodotti a marchio DOP e IGP, 24 vini DOCG, DOC e IGT, 329 prodotti tradizionali, 16.000 ettari coltivati a produzioni biologiche, 734 agriturismi: per tutti la politica di marchio instaurata nel recente passato si sta traducendo in uno strumento di identificazione dell'origine di merci dalle quali molti consumatori in questi giorni tendono a fuggire, anche se spesso senza una motivazione razionale o in maniera del tutto ingiustificata.

La percezione dei rischi connessi all'"emergenza" da parte dei consumatori, per numerosi motivi, appare difatti irragionevolmente elevata e il giudizio sulla situazione da parte delle popolazioni, anche di quelle non locali, è reso più severo da numerosi fattori concomitanti. L'attuale "emergenza", che a rigore dovrebbe eventualmente riguardare una parte molto limitata dell'offerta e dei terreni agricoli della regione, potrebbe quindi configurarsi, per l'agroalimentare della intera Campania, come una autentica catastrofe economica e sociale della quale non è agevole, in questo momento, apprezzare la reale dimensione!

Purtroppo non si vedono ancora segni concreti che l'emergenza si stia avviando a soluzione e, quindi, le popolazioni locali non appaiono fiduciose e tanto meno disposte a fornire la loro collaborazione alle soluzioni che si vanno prospettando, senza la quale il problema non sembra possa essere risolto. Peraltro, come si fa oggi a essere fiduciosi sulla possibilità che la crisi possa essere risolta in maniera accettabile, in presenza di tanti elementi che la caratterizzano così negativamente? Una copertura mediatica intensa e continua, ma spesso fuorviante, alla ricerca più della notizia clamorosa che della sua rappresentatività; la perdurante esistenza su una parte del territorio, ancorché limitata, di rifiuti tossici e di discariche abusive in fiamme; l'accertato coinvolgimento della malavita nella gestione del sistema sotto accusa; l'inefficienza della pubblica amministrazione cui competerebbe il compito di risolvere i problemi; il permanere della classe politica locale aggrappata alle stesse posizioni dalle quali nel passato non è riuscita a sorvegliare e gestire la cosiddetta emergenza; la perdita di credibilità nelle istituzioni pubbliche in genere; la evidente scarsa capacità di controllo dello stato centrale sugli enti locali; una popolazione e una pressione demografica altissime, specie nelle aree più colpite; l'indebolito senso di responsabilità messo in mostra dalle popolazioni locali, unito alla loro insofferenza e sfiducia nella capacità dei poteri pubblici di



risolvere la crisi senza porre i costi ancora e prevalentemente a loro carico; la consapevolezza degli enormi interessi che hanno girato e girano tuttora attorno alla faccenda; la dimensione ormai assunta dall'emergenza. Come si fa oggi a essere fiduciosi sulla possibilità che la crisi possa essere risolta in maniera accettabile?

## E allora?

Il quadro che viene fuori da quanto fin qui è stato discusso è di quelli che lasciano senza parole e con poche speranze. L'attuale classe politica locale è in buona parte figlia della situazione che ha generato l'emergenza. Non è quindi da essa, o solo da essa, che ci si possa attendere la soluzione dei problemi che si sono creati e accumulati nel tempo. Peraltro essa ha fino ad oggi mostrato di non sapere o di non volerli risolvere. E non sembra che, anche qualora in futuro possa averne la volontà, abbia oggi le capacità per impegnarsi in una tale difficilissima opera.

La soluzione allora non può essere cercata solo all'interno della regione. Quando un quarto di secolo fa ci si avviò verso un'altra ricostruzione, quella successiva al terribile terremoto che sconvolse buona parte della regione, la situazione di partenza si presentò molto diversa. Allora vi fu la piena solidarietà del resto d'Italia e la ricostruzione partì subito con vigore, anche se poi in parte si arenò. Uno degli errori principali, allora, fu di limitare deliberatamente la solidarietà nazionale alla sola fase iniziale della ricostruzione, per affidarne i compiti alle forze della regione, quasi senza controllo e assistenza dall'esterno. La classe politica e la malavita locali fecero il resto, radicandosi ancora di più sul territorio.

Oggi la situazione è per certi versi peggiore. La perdita di credibilità delle forze politiche e delle strutture amministrative locali, unita al fatto che il problema dei rifiuti in Campania non è dovuto ad una inevitabile calamità naturale, ma in prevalenza all'insipienza della società locale, fa sì che la stessa solidarietà esterna potrebbe rapidamente venire meno. Peraltro, senza la collaborazione delle forze locali, che al momento è molto carente, il problema appare senza soluzione. Le popolazioni campane appaiono quindi, per così dire, "condannate" a reagire per risolvere in prima persona i propri problemi, anche se con l'aiuto dei poteri dello stato e con la collaborazione del resto del paese.

Sul piano locale, rispetto al quadro degli anni scorsi, qualcosa tuttavia sembra stia cambiando. Si tratta del nascere e del crescere di una sensazione di indignazione popolare che sta prendendo tutti coloro che, in un modo o in un altro, stanno vivendo questa "moderna" tragedia, e ne stanno subendo le conseguenze. Una indignazione di cui si trova traccia sempre più evidente nell'opinione pubblica, anche se, fino ad oggi, essa si è prevalentemente rivolta contro le forze di uno stato che è sembrato, nel passato, sostanzialmente assente e prevalentemente incapace. E' indispensabile, tuttavia, dare ancora fiducia a questo stato, e bisogna ancora sollecitare la collaborazione del resto del paese, altrimenti la partita sarà irrimediabilmente perduta, per tutti.

Sarà questa crescente indignazione capace di dar luogo ad una autentica mobilitazione delle persone e delle istituzioni campane, dello Stato e del resto del paese? E saranno capaci i "media" di partecipare, abbandonando la mera cronaca, per dar voce, assistenza e dignità a una tale mobilitazione? Non è facile credere che tutto ciò possa realmente verificarsi, ma la sola cosa ragionevole da fare è quella di provarci. Subito.

## Note

<sup>1</sup> Il lavoro è stato curato in parti uguali dai due autori. Tuttavia, T. Panico ha steso il paragrafo 2, F. de Stefano il paragrafo 3 mentre i paragrafi 1 e 4 sono opera di entrambi gli autori.  
Gli autori ringraziano T. Del Giudice e F. Verneau che hanno letto e discusso la prima bozza del lavoro.

<sup>2</sup> Saviano R., Gomorra, A. Mondadori, Milano, 2006, pag. 311.

<sup>3</sup> Saviano, pag. 322.

<sup>4</sup> Saviano, pag. 325.

<sup>5</sup> Chiariello, P. (gennaio 2008), Monnezzopoli, Ed. Tullio Pironti, Napoli, pag. 52.

<sup>6</sup> Ivi, pag. 101.

<sup>7</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, Istituto Superiore di sanità, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Regione Campania (2007), *Trattamento dei rifiuti in Campania: impatto sulla salute umana*. - Studio Pilota- Sintesi dei risultati e indicazioni preliminari - Studio commissionato dal Dipartimento della Protezione Civile, pag.3.

## Riferimenti bibliografici

- Chiariello, P. (2008), *Monnezzopoli*, Ed. Tullio Pironti, Napoli.
- Commissario Delegato per l'Emergenza Rifiuti nella Regione Campania (2007), *Piano Regionale Rifiuti Urbani Della Regione Campania*, Napoli
- Istat (2003), *5° Censimento dell'Agricoltura 2000, Caratteristiche strutturali delle aziende agricole*, Fascicolo regionale, Campania e fascicoli provinciali
- Istat (2006), *14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, 2001*
- Organizzazione Mondiale della Sanità, Istituto Superiore di sanità, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Regione Campania (2007), *Trattamento dei rifiuti in Campania: impatto sulla salute umana*. Studio commissionato dal Dipartimento della protezione civile e consultabile sul sito: [http://www.protezionecivile.it/cms/attach/editor/rischi-nucleare/Sintesi\\_dei\\_risultati\\_e\\_indicazioni\\_preliminari.pdf](http://www.protezionecivile.it/cms/attach/editor/rischi-nucleare/Sintesi_dei_risultati_e_indicazioni_preliminari.pdf)
- Saviano R. (2006), *Gomorra*, A. Mondadori, Milano

## Una valutazione dei possibili effetti dell'*Health Check* in una regione medio collinare attraverso RegMAS

Antonello Lobianco

### Introduzione

Regional Multi Agent Simulator (RegMAS) è un software open-source che, partendo dai dati censuari, della banca dati RICA e dai dati cartografici di uso del suolo, permette all'utilizzatore di studiare gli effetti di diversi scenari di *policy* sulle strutture agricole e sul territorio di una data regione.

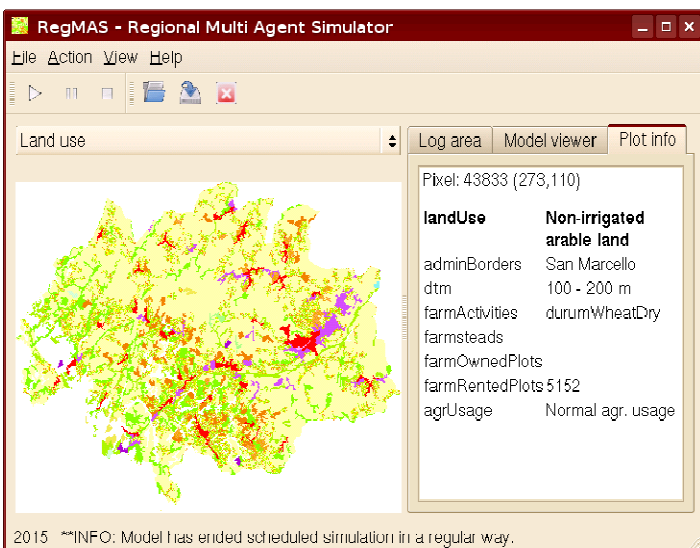
In RegMAS i sistemi rurali, ed in particolare quelli agricoli, vengono concepiti come sistemi evolutivi complessi, composti da un insieme eterogeneo di "agenti" (nel nostro caso agricoltori) che agiscono individualmente nel sistema. Ciascun agricoltore pianifica la propria attività aziendale tramite la risoluzione di uno specifico problema di programmazione lineare, quindi partecipa al mercato fondiario ed utilizza le risorse acquisite negli anni precedenti per aumentare la propria competitività.

In RegMAS la dimensione spaziale, che è organizzata in livelli, viene inizializzata a partire da informazioni tele-rilevate di uso del suolo (pubblicamente disponibili in tutta Europa attraverso il progetto *Corine*), ed i singoli appezzamenti di terreno vengono individualmente inclusi nelle matrici di programmazione lineare degli agricoltori come risorse. Questo approccio permette un'analisi molto dettagliata, in quanto le decisioni degli agricoltori possono basarsi sulle proprietà dei diversi appezzamenti (ad es. la produttività, a sua volta dipendente dall'altimetria) ed i risultati dell'attività agricola possono essere direttamente rappresentati nello spazio territoriale e, per esempio, valutati da un punto di vista ambientale o

paesaggistico.

La caratteristica di essere open-source permette l'utilizzo gratuito del software, la piena trasparenza delle modalità attraverso cui opera (i suoi algoritmi sono pubblicamente disponibili) e la possibilità di modificarlo secondo le proprie esigenze. La Figura 1 mostra il programma al termine di una simulazione, visualizzando sulla sinistra una mappa della regione di riferimento (il livello visualizzato corrisponde all'uso del suolo) e sulla destra alcune informazioni riguardanti lo stato corrente del modello.

Figura 1 - RegMAS in esecuzione nella regione di riferimento



Dopo una sintetica descrizione dei principali elementi di RegMAS, questo breve articolo propone un'applicazione di RegMAS al cosiddetto "Health Check" della Politica Agricola Comunitaria (PAC), implementato in un'area medio-collinare dell'entroterra marchigiano<sup>1</sup>. In particolare vengono qui considerati i seguenti aspetti della riforma: a) la migrazione del sistema di calcolo del Pagamento Unico Aziendale (PUA) da una base storica ad una regionale, ove i sussidi per ettaro vengono cioè resi omogenei su tutta l'area; b) l'aumento della modulazione obbligatoria, cioè dello spostamento di risorse dal primo pilastro (PUA) alle politiche di sviluppo rurale; c) la soppressione del vincolo minimo di set-aside; d) il cosiddetto plafonamento, cioè, l'annullamento del PUA per i pagamenti di entità molto modesta e, all'opposto, la riduzione progressiva per quelli superiori ad un certo ammontare.

## Aspetti metodologici

RegMAS appartiene alla categoria dei cosiddetti modelli "multi-agente", ovvero modelli in cui la simulazione riguarda un insieme eterogeneo di agenti che interagiscono tra di loro e con l'ambiente, e dove le risultanze a livello macro emergono dai comportamenti a livello micro dei singoli agenti. Elementi caratteristici di questi modelli sono le regole di inizializzazione, ovvero la definizione dello stato iniziale degli agenti e del loro ambiente, la definizione dei loro comportamenti ed infine le modalità di interazione.

## Inizializzazione

Nel nostro caso l'inizializzazione deriva da una procedura di ri-ponderazione dei dati RICA rispetto al totale regionale, ovvero da una minimizzazione della differenza, per un insieme di caratteristiche selezionate, tra la sommatoria derivante da questo set ri-ponderato ed i dati regionali desunti dal censimento. Il risultato è una regione "virtuale", sulla quale

vengono effettuate le simulazioni, composta unicamente da aziende RICA ma i cui valori aggregati (numero aziende, quantità di lavoro, tipologie di terreni..) sono simili a quelli reali (censuari) della regione oggetto di indagine.

Segue quindi l'inizializzazione sul territorio delle aziende e dei loro terreni. In questa fase vengono utilizzate le mappe di uso del suolo fornite dal *Corine Land Cover*, con risoluzione di 100m.

Infine, occorre definire il set delle attività (inclusi gli investimenti), le risorse ed i coefficienti tecnici che andranno a definire i problemi di ottimizzazione degli agricoltori. Questi dati possono essere reperiti in letteratura o tramite un'analisi dei dati RICA (Lobianco, 2007).

La definizione degli agenti, del set delle possibili attività e dei relativi coefficienti tecnici viene letta dal programma a partire da un semplice foglio di calcolo. Modificandolo, è possibile inserire nuove attività o modificare quelle presenti al fine soprattutto di adattarlo alle caratteristiche della regione oggetto di studio.

## Comportamenti

Nel modello, gli agricoltori "agiscono" risolvendo un problema di massimizzazione lineare con attività sia di tipo continuo che di tipo discreto, ove la funzione obiettivo da massimizzare è data dal reddito familiare. Tra le possibili scelte figurano gli aspetti finanziari, quelli legati alla disponibilità di lavoro ed alcune tra le principali colture e/o allevamenti presenti nella regione. Al fine di contenere la dimensione dei problemi di ottimizzazione, l'attività agricola risulta modellata in modo necessariamente stilizzato. L'inserimento di maggiori dettagli, però, è ovviamente possibile.

Nello stesso problema di massimizzazione gli agricoltori decidono gli investimenti che sono necessari alla loro attività. RegMAS si occupa quindi di "creare" questi oggetti di investimento, di assegnarli ai proprietari ed, infine, di gestirne il deprezzamento negli anni.

## Interazione

La principale forma di interazione in RegMAS è data dalla competizione tra gli agricoltori sul mercato fondiario. Le aziende possono prendere in affitto nuovi terreni da un pool iniziale di terreni disponibili per l'affitto e dai terreni resi via via disponibili dalle aziende che abbandonano l'attività agricola, ma non possono né acquistare nuovi terreni né prendere in affitto terreni direttamente dagli altri agricoltori. In particolare il mercato fondiario è gestito come un asta dove, all'inizio del periodo produttivo, vengono "banditi" i terreni divenuti liberi per la cessazione dell'azienda o per termine naturale del contratto d'affitto. A questo punto gli agricoltori limitrofi presentano le proprie offerte, proporzionali al loro prezzo-ombra, calcolato come differenza tra i profitti attesi di quel terreno e quelli attuali, ed il terreno viene quindi aggiudicato all'azienda che ha presentato l'offerta migliore.

Il mercato fondiario è un elemento fondamentale di tutto il modello, in quanto le aziende possono crescere solo "a spese" delle aziende limitrofe.

## Simulazioni

Le simulazioni presentate in quest'articolo sono state condotte su una regione medio-collinare dell'entroterra marchigiano, composta da 24 comuni della provincia di Ancona lungo la media valle Esina, con circa 50.000 ha di SAU. Nel censimento 2001 le aziende agricole registrate in questi comuni erano circa 6.000.

La regione, come è possibile desumere dalla mappa di uso del suolo visibile nella Figura 1<sup>2</sup>, può essere distinta abbastanza nettamente in una fascia a nord-est, leggermente collinare, dove

l'attività agricola è omogeneamente distribuita sul territorio, ed una fascia a sud-ovest con un'orografia maggiormente accentuata, dove le colture agrarie si inframmezzano a sistemi estensivi ed aree naturali.

Le simulazioni riguardano il periodo 2001-2015. Durante il periodo di riferimento, che per molte attività è stato 2001-2003, il modello "registra" i sussidi ricevuti da ciascun agricoltore e quindi ne calcola i diritti per il PUA.

Oltre ai parametri macro-economici, RegMAS permette di impostare nel modello, anno per anno ed attività per attività, i margini lordi, i coefficienti tecnici ed il regime di disaccoppiamento, ovvero se i premi relativi ad una certa attività debbano essere "registrati" come diritti per il futuro ovvero riassegnati in termini di PUA ed in tal caso in quale proporzione. Ad es. l'attività di produzione del grano duro genera diritti al premio tra il 2001 ed il 2003 e "restituisce" il 92% di tali diritti nell'ambito del PUA a partire dal 2005 (l'8% viene trattenuto ai sensi dell'art. 69 del Reg. 1782/2003).

Grazie a questa flessibilità nella specificazione del PUA nel modello, è stato possibile costruire i seguenti scenari:

### Scenario di disaccoppiamento (dec)

In questo scenario l'introduzione del PUA su base storica incomincia nel 2005, la modulazione sui pagamenti sopra i 5.000 € aumenta dal 3% nel 2005 al 5% a partire dal 2007. Tutti i maggiori pagamenti sono disaccoppiati ma sussistono forti pagamenti legati alla qualità (specialmente riguardanti il grado duro) che nel modello vengono trattati come pagamenti accoppiati.

Questo scenario corrisponde approssimativamente alla riforma Fischler del 2003, incluse le scelte nazionali riguardanti l'Italia.

### Scenario Health Check (hc)

Lo scenario *hc* rimane identico a *dec* fino al 2008, diversificandosi a partire dal 2009. Il calcolo del PUA viene regionalizzato, ovvero i pagamenti per ettaro vengono fissati alla media regionale. La modulazione assume maggiore rilevanza e viene introdotto il plafonamento verso l'alto e verso il basso (cioè, i piccoli pagamenti sotto 500 euro vengono totalmente soppressi). La quota minima di set aside viene abolita come pure il sostegno specifico al grano duro (ma permangono gli altri pagamenti diretti per la qualità).

Questo scenario simula l'implementazione di una ipotetica ulteriore riforma della CAP a seguito dell' "Health Check".

La tabella 1 riassume le caratteristiche dei due scenari<sup>3</sup>.

Tabella 1 - Caratteristiche degli scenari implementati

		dec_2015	hc_2015	var% 2015		
				var% dec -2005	var% hc -2015	hc -dec
numero az.	n	4335	4255	-24,3	-25,7	-1,9
dim media	SAU	10,9	11,1	28,2	30,4	1,6
az. uscite	n	1388	1468			
terreni abbandonati	%	3,2	3,4			6,9
profitti	2001 € / az.	10932	11291	3	6,3	3,2
profitti (con CAP)	2001 € / az.	16030	15669	17,4	14,8	-2,3
redditi	2001 € / agric.	20882	20408	7,3	4,9	-2,3
lavoro extra-az.	h / az.	970	948	-16,4	-18,4	-2,4

\* fino al 2008 ipotesi identiche a *dec*

## Risultati delle simulazioni

La tabella 2 include i principali risultati delle simulazioni sotto gli scenari *dec* e *hc*, mostrando prima i risultati complessivi e poi

suddivisi per classi di dimensione aziendale.

In particolare il numero di aziende agricole attive, e quindi la loro dimensione, sembra essere influenzato solo marginalmente dalla *policy* in vigore. Storicamente il tasso di abbandono delle aziende agricole in Italia è stato del 2,32% annuo (dati Eurostat 1990-2001), mentre le simulazioni effettuate nella regione riportano tassi leggermente superiori (2,7% nello scenario *dec* e 2,9% nello scenario *hc*).

Mentre le differenze tra i due scenari appaiono modeste in aggregato, andando a discriminare i risultati per classe dimensionale queste si fanno più nette. Le aziende sotto i 5 ha si contraggono in maniera molto più consistente nello scenario *hc*. Questo è probabilmente dovuto alla particolare costruzione dello scenario dove i piccoli pagamenti (inferiori a 500 euro di PUA) vengono soppressi.

Tabella 2 - Principali risultati

scenario	politica di riferimento	livello disaccoppiamento	metodo calcolo PUA	modulazione	set aside
<i>dec</i>	2003 Fischler reform	totale (tranne qualità e grano duro)	base storica	3%→5% oltre 5000€	10% - 33%
<i>hc</i> *	Health Check	totale (tranne qualità e grano duro)	regionalizzazione	sempre crescente, primi 500€ mod. totale	0% - 33%

#### Imprese Piccole (0-5 ha)

		dec_2015	hc_2015	var% 2015		
				var% dec -2005	var% hc -2015	hc -dec
numero az.	n	1756	1695	-46,6	-48,5	-3,6
dim media	SAU	4,1	4,2	42,4	47,4	3,4
profitti	2001 € / az.	4566	4583	-29,8	-29,6	0,4
profitti (con CAP)	2001 € / az.	5509	4995	-26,9	-33,7	-10,3
redditi	2001 € / agric.	10277	9698	-25,6	-29,8	-6
lavoro extra-az.	h / az.	954	941	-24,1	-25,1	-1,4

#### Imprese medie (6-20 ha)

		dec_2015	hc_2015	var% 2015		
				var% dec -2005	var% hc -2015	hc -dec
numero az.	n	2168	2134	8,3	6,6	-1,6
dim media	SAU	10,7	10,7	4,1	3,6	-0,4
profitti	2001 € / az.	12406	12661	3,5	5,6	2
profitti (con CAP)	2001 € / az.	18639	18094	1,9	-1,1	-3
redditi	2001 € / agric.	24198	23691	0,3	-1,8	-2,1
lavoro extra-az.	h / az.	1112	1119	-4,5	-3,8	0,7

#### Imprese grandi (21-162 ha)

		dec_2015	hc_2015	var% 2015		
				var% dec -2005	var% hc -2015	hc -dec
numero az.	n	411	426	-4,9	-1,4	3,5
dim media	SAU	41	40,4	-4,9	-6,2	-1,4
profitti	2001 € / az.	51267	52758	15,2	18,5	2,8
profitti (con CAP)	2001 € / az.	85126	80123	10	3,6	-6,2
redditi	2001 € / agric.	88136	82598	9,3	2,4	-6,7
lavoro extra-az.	h / az.	602	495	-8,5	-24,8	-21,6



Gli effetti sulle aziende agricole della maggior modulazione introdotta dallo scenario *hc* diventano evidenti quando si analizza il profitto aziendale con o senza il supporto CAP. Mentre il profitto netto aumenta in tutte le classi dimensionali, probabilmente dovuto alla maggior libertà produttiva derivante dall'abbandono dell'obbligo di set-aside e dall'eliminazione del sussidio specifico per il grano duro. Quando si considera il profitto al lordo dei sussidi CAP (sia diretti che indiretti) si notano riduzioni che sono maggiori nelle classi più interessate dalla modulazione così formulata, ossia le imprese minori e quelle maggiori.

Adattare la produzione verso colture più intensive (ad es. sostituendo il set-aside) richiede anche più lavoro, sottraendolo alle attività extra-aziendali. Conseguentemente anche i redditi famigliari sembrano essere influenzati negativamente dallo scenario *hc*.

Figura 2 - Utilizzo dei terreni agricoli (hc\_2015)



La Figura 2 riassume l'utilizzo dei terreni agricoli nella regione sotto lo scenario *hc* al 2015, evidenziando in rosso i terreni abbandonati.

Mentre in mancanza di dati precisi è stato usato un coefficiente molto conservativo nello stabilire la relazione tra l'altitudine e la produttività dei suoli (2% ogni 100m), è possibile comunque osservare dalla cartina che la maggior parte dei terreni abbandonati si colloca nella zona maggiormente montuosa della regione.

Occorrono ulteriori approfondimenti per confermare questo abbandono localizzato, ma è probabile che un ruolo importante sia dato dalla frammentazione che la componente agricola di questi territori presenta rispetto a quella non-agricola, frammentazione che aumenta le distanze medie tra i terreni ed i centri aziendali, e con esse i costi di trasporto rispetto a quella fascia della regione situata più ad est dove la componente agricola è maggiormente omogenea.

Nella zona montuosa i terreni lasciati liberi dalle piccole aziende che, specialmente nello scenario *hc* abbandonano il settore agricolo, potrebbero essere troppo lontani per essere utilizzati dalle aziende rimanenti producendo appunto il fenomeno dell'abbandono.

Le nostre simulazioni non includono comunque l'aumento dei prezzi dei prodotti che si è osservato negli ultimi mesi, quindi rimane da verificare se questi aumenti possano rallentare la fuoriuscita dal sistema di queste aziende e quindi dei loro terreni.

In conclusione, l'applicazione di RegMAS alla simulazione dello stato di salute della PAC sembrerebbe indicare che l'Health Check, mentre aumenterebbe il profitto aziendale degli agricoltori al netto dei supporti PAC, potrebbe leggermente ridurre i redditi totali, anche attraverso una riduzione del lavoro fuori-azienda. Questi effetti potrebbero essere maggiori sulle aziende più piccole e su quelle più grandi rispetto a quelle di dimensione intermedia. Inoltre, in determinate aree, in particolare i quelle montane, potrebbe aumentare il tasso di abbandono dei terreni.

## Note

<sup>1</sup> COM 722/2007, *In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della PAC riformata*. La Comunicazione di Novembre 2007 anticipa i propositi che la Commissione intende adottare per la prossima riforma, ma questi dovranno ancora essere discussi ed accettati dai paesi membri prima del suo varo definitivo.

<sup>2</sup> La mappa segue la legenda ufficiale del progetto Corine, dove le aree urbanizzate sono rappresentate in rosso, quelle agricole in giallo e quelle naturali o semi-naturali in verde.

<sup>3</sup> Il file completo dei dati di input, in formato OpenOffice, è disponibile all'indirizzo: <http://regmas.org/cgi-bin/viewvc.cgi/regmas/data/regmasInput.ods?revision=1.20>

## Riferimenti bibliografici

- Boero, R. (2006), "The spatial dimension and social simulations: a review of three books", JASS, Journal of Artificial Societies and Social Simulation. <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/9/4/reviews/boero.html>
- Happe K., Kellermann K., Balmann A. (2006), "Agent-based analysis of agricultural policies: an illustration of the agricultural policy simulator AgriPoliS, its adaptation, and behavior.", *Ecology and Society*, n.1, p. 49 <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art49/ES-2006-1741.pdf>
- Lobianco A. (2008), "RegMAS User Manual", RegMAS Documentation <http://www.regmas.org/doc/userManual>
- Lobianco A. (2007), *The effects of decoupling on two Italian regions. An Agent-Based Model*, PhD Studies Vol. 2, Associazione Alessandro Bartola
- Lobianco A., Esposti R. (2006), "Effetti del disaccoppiamento sulle strutture agricole. Un'analisi mediante il modello AgriPoliSMed", *Agrireunionieuropa* 2(7)
- Paris. Q. (1991), *Programmazione lineare. Un'interpretazione economica*, Il Mulino, Bologna

## Il processo di ammodernamento delle aziende agricole italiane (1990-2005)

Roberto Fanfani

Il lento ammodernamento delle strutture aziendali dell'agricoltura italiana ha caratterizzato gran parte della seconda metà del secolo scorso, contribuendo non poco ad aumentare le differenze strutturali della nostra agricoltura rispetto a quelle degli altri grandi paesi dell'Unione Europea. I cambiamenti strutturali hanno però fatto registrare un'accelerazione negli ultimi decenni e in particolare dal 1990 al 2005. Queste trasformazioni recenti non sono state uniformi né a livello territoriale, né per le diverse tipologie aziendali, determinando quindi nuovi e più profondi dualismi a livello regionale e locale.

### I cambiamenti delle aziende dal 1990 al 2000

La pubblicazione dei dati del Censimento dell'agricoltura del 2000 ha reso evidente una drastica riduzione del numero delle aziende agricole italiane (-14%), rispetto al 1990. Si tratta della riduzione più forte dopo quella verificatasi dal 1960 al 1970, quando iniziò a sgretolarsi il sistema mezzadrale presente in molte regioni italiane. Contemporaneamente, si è verificato anche un consistente ridimensionamento della superficie agricola (-12% della SAU), mantenendo così quasi inalterate le dimensioni medie delle aziende agricole italiane (vedi Tabella 1).

**Tabella 1** - Numero delle aziende agricole e superficie agricola totale ed utilizzata in Italia (1961-2005)

Anni (Censimento)	Aziende		Superficie agricola totale			Superficie agricola utilizzata (SAU)		
	Numero	Var.%	Ettari	Media Ettari	Var.% Ettari	Ettari	Media Ettari	Var.% Ettari
1961	4.293.924		26.571.665	6,2		-	-	
1970	3.607.298	-16	25.064.643	6,9	-5,7	17.491.455	4,8	-
1982	3.269.170	-9,4	23.631.495	7,2	-5,7	15.842.541	4,8	-9,4
1990	3.023.344	-7,5	22.702.355	7,5	-3,9	15.045.898	5	-5
2000	2.593.090	-14,2	19.607.094	7,6	-13,6	13.212.652	5,1	-12,2
2000 *	2.153.724		18.530.164	8,07		13.062.256	6	
2005 *	1.728.532	-19,7	17.803.014	10,3	-3,7	12.707.846	7,4	-2,7

Fonte: Istat, Censimenti generali dell'agricoltura italiana e Indagine sulle strutture delle aziende agricole 2005. \* Universo UE, comprende le aziende con più di un ettaro ed una produzione superiore a 2500€.  
Le variazioni % sono calcolate rispetto al dato censuario precedente.

Le differenze regionali di questi cambiamenti sono però impressionanti. Nell'Italia Nord occidentale la diminuzione delle aziende ha sfiorato quasi il 40%, sempre nel decennio 1990-2000, mentre nell'Italia Nord orientale sono diminuite di circa il 20% (vedi Tabella 2). Nel Centro, invece, la riduzione è stata molto più contenuta (-9,4 %), e ancora inferiore è risultata quella delle regioni Meridionali e delle Isole (-7% circa). Nello stesso tempo, un andamento, per molti aspetti opposto, si è avuto per quanto riguarda la riduzione della superficie. Infatti, la SAU è diminuita di circa il 6-7% nel Nord, di oltre il 9% nel Centro e di circa il 14% nel Sud e 22% nelle Isole (anche se permangono alcune incertezze su queste ultime valutazioni). L'evoluzione differenziata delle aziende e della superficie ha quindi accentuato la forte divaricazione esistente nelle dimensioni medie delle aziende, che nel 2000 hanno superato i 9 ettari di SAU per azienda nel Nord Ovest, contro 6,6 ettari nel Nord Est e solo 4 ettari nel Mezzogiorno.

L'accelerazione dei cambiamenti strutturali nel decennio 1990-2000 ha quindi interessato quasi esclusivamente le regioni del Nord, mentre nel Mezzogiorno le dimensioni medie delle aziende sono addirittura diminuite e nel 2000 sono risultate ancora inferiori a quelle esistenti nel 1930, segno evidente delle notevoli difficoltà nell'ammodernamento strutturale dell'agricoltura meridionale.

## Le profonde differenze territoriali e la polarizzazione delle aziende

Il cambiamento dal 1990 al 2000 ha messo in evidenza anche profonde differenze territoriali in particolare fra le zone di montagna, collina e pianura. La riduzione delle aziende ha raggiunto quasi il 27% in montagna ed è stata accompagnata da quella della superficie (-14% della SAU in collina e montagna). In alcune regioni la riduzione delle aziende e della superficie nelle zone di montagna è stata molto simile, accentuando quindi quei fenomeni di abbandono e degrado che sempre più caratterizzano queste aree. Al contrario, nelle zone di pianura la diminuzione delle aziende è stata accompagnata da una riduzione della SAU molto meno consistente (-7,5%), favorendo quindi il raggiungimento di dimensioni medie sempre maggiori.

**Tabella 2** - Aziende agricole e Superficie agricola utilizzata (SAU) in Italia per ripartizione geografica (1990- 2000)

Ripartizione geografica	Aziende agricole			SAU ettari		
	1990	2000	Var %	1990	2000	Var %
Nord Ovest	407.904	245.631	-39,8	2.413.604	2.237.883	-7,3
Nord Est	497.001	395.088	-20,5	2.792.715	2.620.242	-6,2
Centro	527.393	477.973	-9,4	2.707.047	2.453.142	-9,4
Sud	1.068.978	996.360	-6,8	4.175.402	3.596.829	-13,9
Isole	522.075	478.038	-8,4	2.957.130	2.304.556	-22,1
Italia	3.023.344	2.593.090	-14,2	15.045.899	13.212.652	-12,2

Fonte: ISTAT, Censimento generale dell'agricoltura 2000

Altro aspetto di rilievo nelle trasformazioni aziendali riguarda l'accentuarsi della polarizzazione delle aziende agricole. Infatti, permangono numerose micro-aziende (oltre 1,1 milione inferiori a un ettaro, con in totale poco più di 500 mila ettari di SAU nel 2000), anche se si assiste ad una loro forte contrazione rispetto al 1990. Le aziende fra 1 e 20 ettari diminuiscono del 15% come numero e di ben il 20% come SAU, mentre quelle con più di 20 ettari subiscono solo un modesto ridimensionamento sia come numero che come superficie (circa il 5%).

In conclusione, nel 2000 le aziende con meno di 20 ettari di SAU sono il 95% del totale e occupano il 44% della superficie, mentre quelle con oltre 20 ettari, sono meno del 5% ma occupano oltre il 55% della SAU. Questa fortissima polarizzazione delle aziende e la concentrazione produttiva caratterizzano sempre più l'agricoltura italiana e pongono le basi per una differenziazione netta fra il ruolo produttivo e il ruolo sociale delle diverse tipologie aziendali.

## Le famiglie e l'invecchiamento dei conduttori

Un altro aspetto che ha sempre di più interessato le analisi sulle trasformazioni aziendali riguarda le modeste dimensioni medie delle famiglie contadine che si ricollegano però al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione agricola. Oltre la metà delle famiglie contadine è costituita da 1 o 2 componenti, generalmente anziani: oltre un terzo dei conduttori ha infatti più di 65 anni nel 2000. L'invecchiamento dei conduttori era già evidente in tutta la sua importanza dal Censimento del 1990, quando le aziende che avevano un conduttore anziano (più di 55 anni) erano quasi 1,6 milioni (circa il 60% del totale) e occupavano circa il 60% della SAU, producendo il 50% del reddito complessivo. Il Censimento del 2000 conferma il problema dell'invecchiamento dei conduttori con oltre il 62% di essi con più di 55 anni e ben il 38% più di 65 anni di età. I conduttori giovani con meno di 40 anni erano, sempre nel 2000, appena il 10% del totale.

Naturalmente, un invecchiamento dei conduttori così rilevante pone numerosi problemi allo sviluppo futuro, non solo delle aziende, ma della stessa agricoltura italiana. Basti pensare che queste aziende hanno una dimensione che è la metà di quella con conduttori giovani e, allo stesso tempo, hanno una capacità di adattamento molto scarsa rispetto ai cambiamenti in atto nelle politiche agricole e negli scenari di sviluppo dell'Unione Europea e mondiale. I problemi derivanti dall'invecchiamento e della necessità di un ricambio generazionale sono notevoli, proprio per la rilevanza economica e produttiva che queste aziende ancora hanno.

Comunque, i dati del Censimento dell'agricoltura del 2000, troppo poco analizzati rispetto alla ricchezza delle loro informazioni, hanno messo in evidenza come si sia verificata una accelerazione nei cambiamenti, non solo della struttura aziendale, ma anche della stessa base sociale dell'agricoltura italiana.

## I cambiamenti più recenti: dal 2000 al 2005

L'indagine sulle aziende agricole del 2005 conferma ed accentua le trasformazioni evidenziate in precedenza, anche se si assiste ad una maggiore diffusione dei processi di ammodernamento, dalle regioni del Nord a quelle del Centro e del Sud e delle Isole.

Le indagini strutturali, come noto, fanno riferimento ad un "universo" di aziende più limitato rispetto a quello dei Censimenti. Nel 2005 l'universo UE è risultato di circa 1,7 milioni di aziende, prendendo in considerazione solo le aziende con più di 1 ettaro di SAU e/o più di 2.066 euro di produzione vendibile. La riduzione del numero delle aziende dal 2000 al 2005 si è infatti ulteriormente accentuata rispetto al decennio precedente, arrivando a quasi il 20% in soli cinque anni. Allo stesso tempo

però, la superficie agricola è diminuita molto meno (-2,7%) e, quindi, si è verificata una forte accelerazione nell'aumento delle dimensioni medie delle aziende agricole italiane, che non ha riscontro nei decenni precedenti. Tutte le grandi circoscrizioni sono state interessate da questi cambiamenti, anche se la riduzione del numero delle aziende è stata decrescente passando dal Nord (-22%) al Sud (-17%). Allo stesso tempo, la minore riduzione della superficie nelle regioni meridionali, rispetto al resto del paese, ha determinato così, per la prima volta dopo cinquanta anni, un aumento apprezzabile delle dimensioni medie delle aziende agricole nel Mezzogiorno (vedi Tabella 3).

**Tabella 3** - Numero di aziende e superficie agricola utilizzata per aree geografiche (2000-2005)

	Aziende agricole			SAU ettari		
	2005	2000	Var. %	2005	2000	Var. %
ITALIA	1.728.532	2.153.724	-19,7	12.707.846	13.062.256	-2,7
Nord	453.935	580.116	-21,8	4.578.414	4.856.017	-5,7
Centro	281.784	375.916	-25	2.329.478	2.424.276	-3,9
Mezzogiorno	992.809	1.197.692	-17,1	5.799.952	5.781.961	0,3

Fonte: dati ISTAT

La riduzione delle aziende agricole dal 2000 al 2005 si è concentrata quasi esclusivamente nelle micro-aziende, con meno di un ettaro (-35%), e in misura minore in quelle fra 1 e 5 ettari (-21%) e fra 5-10 ettari (-10%). Si è quindi accentuata ancora di più la concentrazione nelle aziende di dimensioni maggiori. Le piccole aziende, sotto i 10 ettari, sono infatti oltre l'85% del totale, ma occupano poco più del 27% della SAU e producono circa il 40% del reddito lordo dell'agricoltura italiana (valore della produzione meno i costi dei fattori produttivi). Le aziende di dimensioni maggiori, quelle con più di 10 ettari, sono poco più di 250 mila, ma producono oltre il 60% del reddito lordo. Le aziende di dimensione ancora maggiore, ad esempio quelle di oltre 30 ettari di SAU, sono poco più di 75.000 (il 4,4% del totale), ma occupano oltre la metà della superficie totale e producono oltre un terzo del reddito lordo delle aziende italiane. Una delle recenti trasformazioni riguarda l'espansione delle terre in affitto, anche se le aziende con terreno solo in affitto sono poche e occupano una superficie di poco superiore al milione di ettari di SAU. Le aziende con terra in proprietà e in affitto sono molto più numerose, poco più di 200 mila, con una superficie di quasi tre milioni di ettari ed una dimensione media quasi doppia rispetto a quella nazionale. La loro superficie rappresenta oggi oltre un terzo di quella totale del Nord, mentre scende a meno del 15% nelle regioni del Sud.

**Tabella 4** - Giornate di lavoro per categoria di manodopera aziendale (2005) (valori in migliaia)

Conduttore	Familiari e parenti del conduttore			Totale manodopera familiare	Altra manodopera aziendale		Totale
	Coniuge che lavora in azienda	Altri familiari che lavorano in azienda	Parenti del conduttore		Operai a tempo indeter.	Operai a tempo deter.	
ITALIA	135.928	39.271	28.631	9.212	213.042	20.606	37.809 271.457
Nord	50.723	14.355	11.874	4.076	81.028	13.511	6.643 101.182
Centro	21.265	6.207	3.897	1.050	32.418	4.238	4.018 40.673

Fonte: dati Istat

Le trasformazioni esaminate in precedenza sono state accompagnate da cambiamenti, per molti aspetti analoghi ma più profondi, nelle giornate di lavoro prestate in azienda (vedi Tabella 4). Le giornate complessive sono passate da 930 milioni

nel 1970 a poco più di 460 milioni nel 1990 (-53%), per ridursi nel 2000 a poco più di 333 milioni (-27% rispetto al 1990). Nel 2005 le giornate di lavoro prestate in azienda sono state poco più di 271 milioni. Le giornate fornite dai familiari restano largamente prevalenti (oltre il 78% del totale) ma continua la riduzione delle giornate fornite dal coniuge e soprattutto dagli altri familiari, mentre fra gli operai si conferma la forte presenza del lavoro stagionale.

## Come cambia la famiglia contadina

Anche la realtà della famiglia agricola continua a cambiare e a modificare la struttura dell'agricoltura italiana. Le famiglie censite nel 1990 erano poco più di 3 milioni, con oltre 8,1 milioni di componenti. Nel 2000 i conduttori di aziende agricole risultano poco meno di 2,6 milioni, con un numero di familiari di poco inferiore ai 4 milioni, per un totale di oltre 6,7 milioni di occupati interessati a vari livelli all'attività agricola. Nel 2005, considerando il campo di osservazione europeo, il numero dei conduttori scende a poco meno di 1,7 milioni, a cui si aggiungono 800 mila coniugi del conduttore e oltre 550 mila altri familiari o parenti.

Il totale della manodopera familiare nel 2005 supera i 3,1 milioni di unità, oltre i tre quarti delle persone interessate ad attività agricole, che nel complesso sono 4,1 milioni di unità. Il milione di operai non familiari che svolgono attività in agricoltura solo in minima parte sono costituiti da operai a tempo indeterminato, circa 80 mila, concentrati prevalentemente nel Nord, mentre la stragrande maggioranza, quasi 950 mila, sono a tempo determinato, di cui i tre quarti sono occupati nel Mezzogiorno. La precarietà dell'occupazione agricola risalta, quindi, soprattutto nelle campagne meridionali, dove si concentra anche, come abbiamo visto, l'impiego della manodopera extra-comunitaria.

La consistente presenza di familiari impiegati, anche se molto parzialmente, nelle attività aziendali evidenzia l'importanza sociale e politica che ancora oggi svolge l'agricoltura nella società italiana. Allo stesso tempo, però, questi dati evidenziano come sia definitivamente saltata la tipica numerosità della famiglia contadina. Infatti, nel 2005 il numero medio dei lavoratori familiari che a diverso titolo lavorano in agricoltura risulta inferiore a 2 componenti. Queste modeste dimensioni si ricollegano, come abbiamo visto in precedenza, al fenomeno dell'invecchiamento, soprattutto dei conduttori, ed alle modeste dimensioni aziendali, che, come abbiamo accennato, stanno cambiando per la recente e forte riduzione delle aziende di piccole e piccolissime dimensioni. Il nuovo quadro della famiglia agricola mette in evidenza non solo la forte riduzione della sua specificità, con l'adeguamento alle tendenze demografiche più generali del paese, ma anche una forte relazione con il resto del sistema socioeconomico, sia sul mercato del lavoro (aziende part-time), che nella catena alimentare.

## Molte le novità nelle strutture aziendali

Alle grandi trasformazioni aziendali descritte in precedenza si affiancano altre importanti novità che rendono i cambiamenti strutturali molto più profondi. Senza pretendere di effettuare una ricognizione esaustiva, si può ricordare il ricorso diffuso a servizi esterni all'azienda, che spesso determina un grado di apertura sempre maggiore e l'affermarsi di una gestione più flessibile anche delle aziende agricole. In altri casi, emergono nuove forme di aggregazione della terra e delle aziende, non solo attorno alle imprese contoterziste. Nuove forme di aggregazione stanno attuandosi nelle aziende che gestiscono terreni sia in proprietà che in affitto, che come abbiamo visto, aumentano notevolmente la loro importanza in termini di superficie agricola gestita. Sembra quindi delinearsi una «via» tutta italiana verso nuove gestioni e aggregazioni della terra, che cerca di superare, con non poche difficoltà, quella polverizzazione e quella



frammentazione, che da sempre caratterizza le strutture dell'agricoltura italiana. Naturalmente, si tratta di percorsi di sviluppo non sempre lineari ed uniformi che interessano, in modo diverso, le realtà regionali e territoriali dell'agricoltura

## Il ruolo del nome del vitigno nella valorizzazione di un vino sul mercato al consumo: primi risultati di un'indagine sul Tocai

Edi Defrancesco, Samuele Trestini

### La questione del Tocai

La questione relativa all'utilizzo del nome del vitigno Tocai Friulano (utilizzato in Friuli Venezia Giulia) e del sinonimo Tocai Italico (impiegato in Veneto), è dibattuta da molto tempo in diverse sedi. Questa controversa vicenda si è avviata nel 1993 con la stipula dell'accordo tra la Comunità Europea e la Repubblica di Ungheria sulla tutela e il controllo delle denominazioni dei vini, che riconosce la indicazione geografica ungherese Tokaj, mentre stabilisce un periodo transitorio per l'utilizzo delle denominazioni varietali Tocai Friulano, Tocai Italico, da parte dei produttori italiani, e Tokay Pinot gris, in Francia, con scadenza il 31 marzo 2007. A differenza della Francia, la decisione è stata ripetutamente contestata in Italia, fino all'emanazione dei decreti ministeriali del 2007 che introducono i nuovi sinonimi "Friulano" e "Tai" utilizzabili, rispettivamente, in Friuli V.G. e in Veneto.

### Il premio di prezzo per il nome "Tocai"

La scomparsa, senza una adeguata gradualità, dell'indicazione in etichetta del nome Tocai, si può riflettere in una perdita di benessere per i consumatori e i produttori. E' quanto dimostra uno studio, in corso di pubblicazione, avviato prima del termine del periodo transitorio, che aveva come obiettivo la valutazione del premio di prezzo associabile all'indicazione in etichetta del nome Tocai, ritenendo che tale premio rischi di venir meno con la sua scomparsa, a meno di efficaci interventi in comunicazione e promozione dei nuovi.

Il premio di prezzo associato al nome è stato stimato, sul mercato al consumo, con il metodo edonimetrico (Court, 1939; Adelman e Griliches, 1961; Rosen, 1974). Si tratta di un metodo alla cui base vi è l'assunzione che, in un mercato differenziato quale quello del vino, l'utilità per il consumatore non è generata dal consumo del bene in sé, quanto piuttosto dai benefici ricavati dalle sue caratteristiche, ovvero dagli attributi specifici del prodotto (Fogarty, 2006). Si può calcolare quindi il premio di prezzo che queste differenti caratteristiche generano rispetto ad un prodotto di riferimento. Numerosi studi hanno applicato il modello del prezzo edonico al settore vitivinicolo, ad esempio Combris, Lecocq e Visser (1997 e 2000), Bombrun e Sumner (2003), Schamel (2003), Schamel e Anderson (2003).

Il lavoro è frutto di un'indagine<sup>1</sup> realizzata mediante la rilevazione diretta delle caratteristiche e dei prezzi di vini venduti presso un campione di punti vendita del Veneto e Friuli V. G.. Nello specifico, sono state rilevate le referenze di vino commercializzato che indicavano esplicitamente il nome Tocai in etichetta nonché quelle relative alla denominazione I.G.T. Bianco Veneto. Questa ultima tipologia di vino è stato assunta come base di riferimento nella stima del prezzo edonico poiché nella sua produzione possono essere impiegate anche uve Tocai Friulano. Al momento dell'indagine, tale vino, dunque, poteva essere considerato una buona approssimazione,

osservabile sul mercato reale, di un vino ottenuto anche con uve Tocai, senza che in etichetta ne fosse fatta menzione, e incapace, dunque, di esprimerne l'eventuale premio di prezzo<sup>2</sup>. Senza entrare nella discussione delle stime del modello, soddisfacenti sotto il profilo statistico, si possono presentare alcuni risultati in termini di premi di prezzo percentuali. La tabella 1 mostra le percentuali medie di variazione di prezzo rispetto al vino di riferimento generate da diverse caratteristiche: il tipo di punto di vendita, il nome del vitigno, l'anno di vendemmia, la dimensione della bottiglia e la valutazione della guida dell'Associazione Italiana Sommelier.

I punti vendita specializzati sono in grado di valorizzare circa il doppio i vini considerati; questo grazie alla politica di gamma adottata, alla reputazione del punto vendita ed alla disponibilità a pagare dei consumatori per la consulenza all'acquisto che ricevono. I premi relativi all'età del vino commercializzato risultano positivi e crescenti, mentre la non indicazione in etichetta dell'anno di vendemmia comporta una significativa penalizzazione del prezzo. Come ci si aspettava, una buona valutazione riportata in guida contribuisce ad aumentare in modo rilevante il prezzo dei vini considerati, determinando un premio del 48,0%, che aumenta considerevolmente qualora il giudizio per il vino sia "eccellente" (93,8%).

Per quanto riguarda il nome Tocai il premio di prezzo associato risulta significativamente maggiore rispetto al "vino base" e diverso nelle due menzioni. In particolare, il premio medio per il Tocai Friulano è del 62,9% mentre quello per il Tocai Italico è di circa la metà (30,3%). Limitatamente all'ambito dei vini considerati, il premio di prezzo percentuale del nome Tocai sarebbe, dunque, mediamente comparabile ad una reputazione almeno superiore a "buono" in una guida di vini di rilevanza nazionale. Tuttavia, avrebbe una migliore valorizzazione media nell'ambito delle denominazioni di origine riconducibili all'ambito regionale friulano. Pur non essendo generalizzabili nel tempo, tali premi si riferiscono tuttavia ad una campagna di commercializzazione in cui è ragionevole assumere che la domanda finale non sia stata influenzata dalla questione della "scomparsa del nome Tocai", in quanto non ancora posta sufficientemente all'attenzione del largo pubblico.

Tabella 1 - Stime dei premi di prezzo medi

Variabile	Premio di prezzo %
<b>Tipo punto vendita</b>	
Enoteca	101,4
Superette/negozio tradizionale	-1,8
Supermercato	-9,8
Ipermercato	
<b>Nome del vitigno</b>	
Tocai Italico	30,3
Tocai Friulano	62,9
Bianco Veneto	
<b>Anno vendemmia</b>	
Non indicato	-15,1
2002 o precedenti	63,3
2003	23,0
2004	18,0
2005	
<b>Dimensione bottiglia</b>	
1,5 lt	-43,8
0,75 lt	
<b>Valutazione in Guida AIS</b>	
Eccellente	93,8
Buono	48,0
Non in guida	
<b>Affinamento in legno</b>	21,3
<b>Num. referenze a Tocai / mt</b>	0,037

\*Elasticità media

## Conclusioni

La stima edonimetrica del premio di prezzo riconosciuto sul mercato al consumo al nome del vitigno Tocai Friulano e al suo

sinonimo Tocai Italico, utilizzabili in Italia da alcune denominazioni di origine sino al 31 marzo 2007, ha permesso di quantificare una apprezzabile valorizzazione percentuale media di un vino prodotto da uve di varietà Tocai, una volta che il nome del vitigno sia indicato in etichetta, espressa al netto del valore degli altri attributi qualitativi caratterizzanti i vini considerati.

Pur riconoscendo che la decisione comunitaria di vietare l'uso di questo nome, dopo un lungo periodo transitorio, è ampiamente legittimata dalla più generale necessità di tutelare le indicazioni geografiche di prodotti legati a specifici territori, non va taciuto che, sparendo il nome Tocai a partire dalla vendemmia 2007, il premio di prezzo riconosciuto dal mercato rischia di annullarsi, in quanto viene meno questo importante elemento informativo per il consumatore. Ciò potrebbe causare una perdita di benessere per i consumatori, in quanto, in assenza di tempestive ed idonee strategie di informazione da parte delle imprese, essi dovrebbero sostenere costi informativi aggiuntivi per la ricerca oppure potrebbero rinunciare al consumo.

La sostituzione in etichetta del nome Tocai con i sinonimi "Friulano" e "Tai, potrebbe non assicurare che tutti i consumatori siano in grado di associarli al Tocai trasferendo su di essi tutti i fattori, oggettivi e soggettivi (anche storico-culturali), che ne contribuivano alla valorizzazione. In questo senso, la questione potrebbe non essere completamente risolvibile, almeno nel breve periodo, solo in termini di comunicazione.

Dal lato delle imprese, il cambio del nome potrebbe tradursi in una dequalificazione sul mercato del prodotto offerto, anche in presenza di una efficace campagna di informazione dei consumatori. Va tuttavia ribadito che se questo intervento fosse stato programmato con ampio anticipo rispetto alla scadenza del periodo transitorio, esso sarebbe stato certamente meno oneroso e più efficace, in quanto avrebbe permesso di utilizzare contestualmente sia il nome Tocai, sia una nuova denominazione commerciale del vitigno, abituando gradualmente i consumatori al cambiamento.

## Note

<sup>1</sup> L'indagine, condotta nel periodo luglio-dicembre 2006, ha interessato 318 punti vendita, specializzati e non; il modello è stato stimato su 1030 osservazioni utili, riferite a referenze di vino diverse per almeno una caratteristica, tra cui il punto vendita. I prezzi rilevati presentano una ampia variabilità e si attestano su di una media di 5,42 €/bottiglia. Le informazioni raccolte sono state integrate verificando quali referenze risultano menzionate e valutate nella guida dell'Associazione Italiana Sommelier (AIS), come misura del loro grado di reputazione.

<sup>2</sup> Più esattamente, il "vino base" di riferimento era l'I.G.T. Bianco Veneto, di vendemmia 2005, commercializzato in bottiglie da 0,75 litri, di una marca non segnalata nella guida dei vini AIS, non affinato in legno, venduto in un ipermercato con una presenza media di 2,3 referenze di vino Tocai e/o Bianco Veneto ogni 10 metri lineari di vini.

## Riferimenti bibliografici

- Bombrun H., Sumner A. (2003), "What determines the price of wine? The value of grape characteristics and wine quality assessments", *Agricultural Issues Center – University of California*, n. 18, 1–6
- Combris P., Lecocq S. e Visser M (1977), "Estimation of a hedonic price equation for Bordeaux wine: does quality matter?", *The Economic Journal*, 107(441): 390-402
- Combris P., Lecocq S., Visser M. (2000), "Estimation of a hedonic price equation for Burgundy wine", *Applied Economics*, 32 (8): 961–967
- Court A.T. (1939), "Hedonic price indexes with automotive examples" in *The Dynamics of Automobile Demand*, New York, General Motors
- Fogarty J.J. (2006), "The return to Australian fine wine", *European Review of Agricultural Economics*, 33 (4): 542–561
- Rosen S. (1974), "Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition", *The Journal of Political Economy*, 82(1): 34–55

- Schamel G. (2003), "A hedonic pricing model for German wine", *Agrarwirtschaft*, 52 (5): 247–254
- Schamel G., Anderson K. (2003), "Wine Quality and varietal, regional and winery reputations: hedonic prices for Australia and New Zealand", *The Economic Record*, 79 (246): 357–369

## Politiche agricole e ambientali inerenti le risorse idriche

Raffaella Zucaro

### Principali problematiche relative ad irrigazione e ambiente

L'acqua rappresenta un fattore irrinunciabile per il settore primario; circa il 40% della produzione agricola nazionale deriva, infatti, dal comparto irriguo, mentre il rapporto tra superficie irrigata e SAU a livello nazionale è pari al 20%. Ciò deriva dal fatto che l'acqua, offrendo maggiore flessibilità e, quindi, maggior controllo sia qualitativo che quantitativo dell'offerta agricola, rappresenta uno dei più importanti fattori di competitività. Pertanto, la presenza/assenza dell'irrigazione e la qualità del servizio irriguo costituiscono fattori di sviluppo fondamentali.

L'uso irriguo dell'acqua a livello nazionale presenta specifiche caratteristiche agricole e gestionali, derivati dallo specifico assetto idrogeologico e morfologico del territorio.

In particolare, le aree del Nord presentano grandi bacini idrografici, mentre nel Sud prevalgono corsi d'acqua irregolari e di tipo torrentizio. Da tale assetto ne deriva che, storicamente, le regioni settentrionali sono state principalmente caratterizzate da problematiche incentrate sulla "difesa dalle acque", mentre le regioni meridionali hanno dovuto affrontare ricorrenti periodi siccitosi e cronici problemi di disponibilità di risorsa idrica. Negli ultimi anni, i recenti mutamenti del clima che hanno generato periodi siccitosi anche nelle regioni centro-settentrionali, hanno reso tale distinzione meno netta.

Una sostanziale e storica differenza del fenomeno irriguo caratterizza, a livello territoriale, le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali. Al Centro-Nord, unitamente ai grandi sistemi irrigui a scorrimento costituiti da importanti canali di irrigazione, vi è anche una estesa rete di canali aventi come principali fonti di approvvigionamento ad uso irriguo corsi d'acqua o sorgenti che, in alcuni casi, sono canali di scolo utilizzati per l'irrigazione nel corso della stagione irrigua. Nelle regioni meridionali, invece, le aree soggette alla bonifica sono limitate alle pianure alluvionali coltivate e la rete, quasi esclusivamente irrigua, è caratterizzata da grandi schemi di adduzione e distribuzione, anche interregionali, gestiti dai Consorzi di Bonifica e Irrigazione; in questi territori le principali fonti di approvvigionamento sono rappresentate dai numerosi invasi realizzati a partire dagli anni '50.

L'agricoltura viene spesso accusata di creare notevoli problemi alle risorse idriche, sia da un punto di vista quantitativo, attraverso i continui attingimenti, sia a livello qualitativo, contribuendo all'inquinamento dei corsi d'acqua superficiali, delle falde e del suolo. A livello generale, i principali fattori, individuati a livello comunitario, e che riguardano anche il nostro Paese, inerenti il rapporto tra risorse idriche ed attività agricola sono:

- usi produttivi dell'acqua;
- inquinamento puntuale e diffuso generato dai prodotti chimici;
- fenomeni di degrado del suolo (quali erosione, desertificazione, subsidenza, salinizzazione, etc.);

- riduzione delle aree umide.

In riferimento al primo punto, l'uso di acqua per fini produttivi può generare effetti negativi sull'ambiente che si risolvono nel depauperamento dello strato acquifero, l'aumento dell'erosione dei terreni, la salinizzazione dei suoli, la contaminazione della falda freatica da minerali e la riduzione delle aree umide che porta, come conseguenza, la distruzione degli habitat naturali. Rispetto al rapporto tra disponibilità effettiva e fabbisogni irrigui, negli ultimi venti anni e, in particolare, nel triennio 2000-2002, si è assistito ad una generale e progressiva riduzione delle risorse accumulate negli invasi (in Sardegna, Sicilia, Calabria e Basilicata si concentra più del 40% della capacità di invaso artificiale italiana) e delle portate dei corsi d'acqua cui si è accompagnato, contestualmente, un aumento dei fabbisogni civili e industriali.

In relazione all'inquinamento da azoto e fosforo di origine agricola, i maggiori e più estesi problemi si riscontrano nel Nord del Paese, mentre al Sud si evidenziano specifiche problematiche solo in alcuni bacini. Per quanto riguarda l'inquinamento da fitofarmaci, le maggiori criticità sono segnalate in Lombardia (Pavese e Mantovano), in Piemonte (Alessandrino, Astigiano, Cuneese e bacino del Sesia), in Veneto (bacino scolante della Laguna di Venezia) e in Friuli (parte della provincia di Pordenone).

L'utilizzo di fitofarmaci e fertilizzanti porta alla contaminazione locale e diffusa anche dei suoli. Con riferimento ai fenomeni di degradamento del suolo va ricordato che, a livello europeo, circa 115 milioni di ettari soffrono a causa dell'erosione del suolo dovuta al ruscellamento dell'acqua. La perdita di suolo per fenomeni di erosione è un rischio presente in tutte le aree di collina e di montagna, in particolare nelle zone prive di vegetazione, dove il suolo è particolarmente sensibile all'azione erosiva delle piogge.

Infine, il drenaggio aumenta il deterioramento delle aree umide, ma non ci sono informazioni relativamente alla loro riduzione in Europa. Le zone umide rappresentano ambienti ricchissimi di biodiversità e nel caso dell'Italia rappresentano delle zone chiave per la sosta delle specie migratrici lungo la rotta migratoria del Mar Mediterraneo centrale, che collega i continenti europeo ed africano. Le zone umide svolgono anche un ruolo importante come ecosistemi filtro, mitigando l'impatto del dilavamento degli inquinanti di origine agricola (principalmente i fertilizzanti) sugli ambienti lacustri e costieri nonché sui sistemi lagunari, alcuni dei quali minacciati dal fenomeno dell'eutrofizzazione. Svolgono, inoltre, importanti ruoli nella regolazione del ciclo delle acque e nella mitigazione degli eventi estremi (alluvioni e magre eccezionali).

Infine, insieme alle problematiche esposte, è importante ricordare che l'attività agricola e le pratiche ad essa connesse producono numerosi effetti positivi sull'ambiente e sulle risorse idriche. L'agricoltura, infatti, partecipando a definire la politica per il territorio contribuisce ad evitare il degrado territoriale e a ridurre il grado di rischio idrogeologico. Il settore primario, inoltre, può contribuire attivamente a risolvere le problematiche descritte aumentando l'efficienza della pratica irrigua, sia da un punto di vista tecnico e gestionale, sia facendo ricorso a scelte colturali più idonee alle caratteristiche agro-climatiche delle diverse aree.

## Principale normativa e strumenti di programmazione per il settore irriguo e relativi risvolti sull'ambiente

In base a quanto descritto, i principali elementi di criticità del settore irriguo possono essere sintetizzati in:

- rapporto tra disponibilità idrica e fabbisogni irrigui, problema che ha storicamente riguardato le Regioni meridionali comprese le isole e che sta diventando sempre più un fattore limitante per tutto il Paese (dato il verificarsi, nel

corso degli ultimi anni, del fenomeno della siccità anche al Centro-Nord);

- basso livello qualitativo della risorsa: deve rilevarsi che gran parte dei corsi d'acqua risultano inquinati sia dal punto di vista chimico che microbiologico.

Queste stesse priorità emergono anche a livello dell'UE che, con la direttiva quadro per le acque 2000/60/CE, ha enfatizzato l'importanza del raggiungimento di obiettivi ambientali sui corpi idrici, principalmente in termini di tutela della qualità più che della quantità, da raggiungere attraverso un approccio integrato su scala di bacino idrografico. In questa ottica anche la riforma della Politica Agricola Comunitaria presenta delle opportunità in quanto prevede la possibilità di supportare le azioni previste dalla direttiva quadro per le acque, soprattutto attraverso il disaccoppiamento, la cross-compliance, ed il rafforzamento della politica di sviluppo rurale.

La recente evoluzione normativa a livello comunitario ha lanciato una sfida importante proponendo la realizzazione di una gestione sostenibile e più razionale delle risorse naturali, attraverso lo sviluppo di interventi innovativi che possano coniugare, al contempo, la prevenzione dell'inquinamento, lo sviluppo rurale, quello industriale e la valorizzazione degli ecosistemi naturali. Tutto questo senza dimenticare l'aumento della concorrenza del sistema agricolo italiano, necessaria per la sopravvivenza in questo mutato quadro comunitario e mondiale.

Già i vecchi Programmi Operativi Regionali e Piani di Sviluppo Rurale relativi alla programmazione 2000-2006 prevedevano diverse misure connesse alla tematica della tutela della risorsa idrica.

La tutela qualitativa delle acque rappresentava l'obiettivo di diverse misure agroambientali, perseguibile attraverso la riduzione delle pressioni che l'agricoltura e la zootecnia esercitano sui corpi idrici, sostanzialmente in termini di rilascio di nutrienti e di sostanze pericolose che affluiscono nei corpi idrici. Per quanto attiene la tutela quantitativa, era presente una specifica misura, la misura q, "gestione delle risorse idriche in agricoltura", che prevedeva investimenti esplicitamente finalizzati all'uso dell'acqua per il settore agricolo, con obiettivi di miglioramento della gestione, razionalizzazione dell'uso e, quindi, di risparmio idrico. Si tratta, in questo caso, di interventi essenzialmente infrastrutturali.

Da un punto di vista tecnico, con i vecchi programmi, nelle regioni meridionali i fondi sono stati finalizzati prevalentemente alla riconversione dei sistemi irrigui aziendali e interaziendale ai fini del risparmio idrico (sulla captazione e la grande distribuzione intervengono prevalentemente gli investimenti nazionali), mentre nelle regioni centro settentrionali si sono concentrati sull'adeguamento e la razionalizzazione di reti obsolete, il completamento di impianti esistenti, ma anche nuove opere di approvvigionamento e di potenziamento degli impianti irrigui, quali vasche di accumulo e nuove piccole opere di captazione. Inoltre, ad eccezione dell'area umbro-toscana, le regioni centrali nonostante i problemi di approvvigionamento e distribuzione che caratterizzano il settore irriguo hanno dedicato scarsa attenzione a tale tematica.

Dal nuovo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale, (CE) n. 1698/05 emerge chiaramente che la componente territoriale di tale politica ha lo scopo di accompagnare l'agricoltura nella realizzazione della sua multifunzionalità, ed in particolare nel suo importante ruolo di gestione del territorio, integrandolo in una economia rurale diversificata, in modo da contribuire allo sviluppo socioeconomico delle zone rurali.

La programmazione 2007/2013 dovrà, infatti, prevedere alla realizzazione di una gestione sostenibile e più razionale delle risorse naturali. In accordo con quanto stabilito nel corso della Dichiarazione di Dublino relativa ad acqua e ambiente (1992) sarà importante riuscire a contemplare la dimensione ecologica (l'acqua è una risorsa vulnerabile e scarsa), quella sociale (esigenza di un approccio partecipatorio e democratico nelle decisioni di politica dell'acqua) ed economica (acqua come bene



economico da allocare in maniera efficiente). Sarà, pertanto, opportuno sviluppare interventi innovativi che possano coniugare, al contempo, la prevenzione dall'inquinamento, lo sviluppo rurale, lo sviluppo industriale e la valorizzazione degli ecosistemi naturali.

A livello centrale il Piano Strategico Nazionale, che aveva l'obiettivo di dare indicazioni sulle strategie di sviluppo da individuare, relativamente alla gestione delle risorse idriche, ha prodotto un documento di accompagnamento nel quale sono stati indicati gli obiettivi generali da perseguire rappresentati da:

- il miglioramento dell'efficienza della gestione della risorsa idrica in agricoltura, in modo da assicurare il risparmio idrico, energetico e la tutela idrogeologica del territorio, in un'ottica di minor impatto ambientale possibile, anche attraverso l'adeguamento e l'ammodernamento delle opere;
- a riduzione del rilascio di inquinanti (nutrienti e fitofarmaci) nei corpi idrici, con obiettivi di tutela qualitativa.

Partendo da questi macro obiettivi sono state, inoltre, individuate quattro possibili categorie di obiettivi specifici, da verificare a livello territoriale, in virtù delle esigenze specifiche che dovranno emergere a livello regionale anche in base alla localizzazione degli interventi definita a livello regionale:

1. tutela e miglioramento quantitativo della risorsa idrica;
2. tutela e miglioramento qualitativo della risorsa idrica;
3. aumento dell'efficienza gestionale degli schemi idrici;
4. tutela idrogeologica del territorio.

Infine, è bene ricordare che tutti e quattro gli assi previsti dal Regolamento sullo sviluppo rurale possono contribuire a realizzare gli obiettivi individuati ai fini della tutela delle risorse idriche in maniera sia diretta che indiretta.

#### Riferimenti bibliografici

- Associazione Nazionale Bonifiche, Irrigazioni e Miglioramenti fondiari (2002): *L'azione della bonifica e dell'irrigazione in Italia* – Monografie per ambiti territoriali
- <http://www.gruppo183.org/testoacquamadrid/nuovaculturaacqua.htm>
- [http://www.gruppo183.org/dettaglio\\_documento.asp?ID\\_DOCUMENTO=100](http://www.gruppo183.org/dettaglio_documento.asp?ID_DOCUMENTO=100)
- INEA (2007): *Usa irriguo dell'acqua e principali implicazioni di natura ambientale*, INEA Roma
- Mathieu Carole: *Keynote on the interaction of Common Agricultural Policy and the implementation of the Water Framework Directive*, 2nd Policy- Workshop: Interaction of CAP and the implementation of the WFD, 4/5th April 2005, Brussels, Belgium
- Zaccarini C. e Zucaro R. (a cura di) (2005): *Risorse idriche e sviluppo rurale* – Contributo tematico alla stesura del Piano Strategico Nazionale, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
- Zucaro R. (a cura di) (2004): *Rapporto di analisi degli investimenti irrigui nelle regioni centro settentrionali*, Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA)

### Invito a contribuire ad agrireregionieuropa

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: [redazione@agrireregionieuropa.it](mailto:redazione@agrireregionieuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrireregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it).

## Principi, valori e standard: il movimento biologico di fronte alle sfide della crescita

Maria Fonte, Maurizio Agostino

### La nuova realtà dell'agricoltura biologica: la crescita del comparto e la diversificazione degli interessi<sup>1</sup>

Il regolamento 2092/91 CE (relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari) è stato il primo strumento di regolamentazione dell'agricoltura biologica nell'Unione Europea (UE). Esso ha costituito la base per l'introduzione del sostegno all'agricoltura biologica nel 1993, tramite le misure agro-ambientali previste nel regolamento 2078/92 (metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale), sostituito poi dal regolamento 1257/99 (sostegno allo sviluppo rurale).

Dalla sua approvazione, le superfici certificate come biologiche sono cresciute enormemente nei paesi dell'UE. Nel 1985, la produzione biologica certificata proveniva da soli 100.000 ha (incluse le aree in conversione) e 6300 imprese (CEC 2004). Nel 2006, nell'UE a 27, la produzione biologica conta su 7 milioni di ettari certificati e oltre 190 mila imprese. L'Italia è il paese con maggior superfici: più di 1 milione di ha, circa il 18% della superficie biologica dell'UE a 25 (Lampkin 2007; EC 2007).

Nel 1993, nell'Europa a 15, le misure agro-ambientali coprivano 174.000 ha; nel 2003, tale superficie è passata a più di 36 milioni di ettari. Nello stesso periodo (1993-2003) il sostegno all'agricoltura biologica o in conversione aumenta dallo 0,5 al 7% del totale delle spese per le misure agro-ambientali, con grandi variazioni tra i diversi stati: 67% in Svezia, 37% in Danimarca, 26% in Olanda, 22% in Italia, 20% nel Regno Unito. Nel 2003, circa il 50% di tutta la superficie coltivata con metodi biologici riceveva un sostegno dalle misure agroambientali (CEC, 2005).

La crescita del biologico ha condotto ad una realtà più diversificata, grazie alla ristrutturazione delle imprese e dei mercati e all'ingresso nel comparto dei grandi attori dell'agro-alimentare. Queste rapide trasformazioni hanno colto di sorpresa lo stesso movimento del biologico, il quale ha visto venir meno l'omogeneità della sua base sociale e perdere la sua natura di movimento alternativo nato sulla spinta di forti motivazioni ideali. Altri interessi motivano i produttori, i consumatori, i certificatori, centrati non solo sulle spinte ideali, ma anche su ragioni economiche e strategie di marketing, su valori estetici ed edonistici.

Diversi autori hanno cominciato a parlare di "convenzionalizzazione" di un'agricoltura biologica (Buck et al. 1997; Guthman 2004; Lockie e Lyons 2006), che non sarebbe più espressione di un modo alternativo di produrre, ma rifletterebbe gli stessi interessi e valori del sistema agroalimentare industriale. Dalle critiche è emerso progressivamente il bisogno di un dibattito sui valori e sui principi fondanti dell'agricoltura biologica, così come un'esigenza diffusa di rivedere il vecchio regolamento 2092/91 CE, che aveva accumulato ormai numerosi emendamenti. Si è giunti così all'approvazione di un nuovo regolamento, il Reg. CE 834/2007, che entrerà in vigore il 1° gennaio del 2009 (Agostino e Fonte 2007).

L'IFOAM, la federazione internazionale delle associazioni biologiche, ha accompagnato costantemente il processo di revisione del vecchio regolamento, pubblicando, nelle diverse fasi del percorso, documenti e newsletters di commento (IFOAM

2006). Inoltre l'Unione Europea (UE) ha finanziato il progetto di ricerca 'EEC2092/91 Revision' (SSPE-CT-2004-502397), che ha individuato e approfondito il tema dei principi e dei valori che dovevano informare e ispirare le nuove regole.

Nel rapporto finale di questa ricerca (Padel et al. 2007), gli autori identificano i principali problemi, che hanno condotto alla "convenzionalizzazione", nell'intensificazione produttiva dell'agricoltura biologica e nella sua dipendenza dall'agricoltura convenzionale. Una soluzione ai problemi emergenti è individuata nell'agricoltura locale, anche se la sua diffusione è valutata criticamente, piuttosto che accettata come una nuova 'ortodossia'.

In questo breve articolo cercheremo di analizzare le principali critiche mosse alle pratiche attuali dell'agricoltura biologica e le indicazioni circa le possibili soluzioni alla crisi dei valori che le sottende, riportando brevemente gli argomenti e i dati raccolti nella ricerca citata.

## Intensificazione e specializzazione della produzione biologica

L'intensificazione della produzione biologica si esprime attraverso una crescita delle dimensioni e della specializzazione delle aziende, che in tanti casi non trova limiti negli standard stabiliti nel regolamento 2092/91. Ad esempio, non ci sono standard riguardo alla provenienza dei mangimi negli allevamenti di maiali e polli, al contrario di quanto avviene per gli allevamenti da latte, dove il 50% delle razioni animali deve essere prodotto in azienda. Le aziende specializzate non rispondono all'ideal-tipo di un'azienda biologica mista, che chiude il suo ciclo produttivo in una visione ecosostenibile dell'attività primaria. L'esempio più citato è quello dell'Olanda, dove tra la fine degli anni 90 e l'inizio del 2000, sotto la spinta della crescita del mercato e della disponibilità di aiuti si è verificata un'ondata di conversioni al biologico. L'ingresso dei supermercati e l'esaurirsi della spinta ideale dei pionieri sono stati accompagnati dall'aumento delle esportazioni e dalla trasformazione delle tecniche produttive, con notevole uso di fertilizzanti extra aziendali. Questo è avvenuto a scapito di metodi e sistemi agronomici di tutela e miglioramento della fertilità naturale dei suoli (rotazioni, sovesci, compostaggio dei residui organici aziendali), forse più complessi, ma sicuramente di minore impatto energetico ed ambientale.

La dimensione media delle aziende biologiche nell'UE è aumentata da 16 ha nel 1985 a 39 ha nel 2005 (CEC 2007). La media nasconde naturalmente situazioni differenziate: in Italia, Austria e Grecia la dimensione aziendale è molto inferiore a quella di altri stati europei. Secondo un'inchiesta condotta in 11 stati dell'UE presso 550 agricoltori biologici, inoltre, solo il 16% considera la propria azienda un'impresa mista, con un reddito prodotto da diverse fonti.

In Danimarca non solo le aziende biologiche sono specializzate in produzione animale o vegetale, ma allevamento e coltivazioni hanno luogo in regioni diverse del paese. In Olanda l'allevamento biologico di maiali e polli è dominato da grandi aziende che importano la maggior parte (70%) del mangime dall'estero e vendono lo stabbio prodotto. Fino al 1995 l'allevamento di maiali e polli avveniva in aziende biologiche relativamente piccole e non specializzate; gli animali erano allevati in unità di piccole dimensioni e l'allevamento era integrato in aziende miste. La macellazione avveniva in piccoli macelli indipendenti e la vendita delle uova attraverso negozi specializzati o direttamente al consumatore. Dal 1995 in poi le regole sanitarie sono diventate più rigorose, ostacolando in modo particolare le piccole aziende. Per quel che riguarda l'allevamento suino, nel 1999 il governo olandese ha spinto verso l'intensificazione della produzione tramite un accordo tra produttori, trasformatori e distributori. L'ingresso nel comparto di una grande impresa di trasformazione delle carni (Dumeco) ha provocato numerose conversioni, mentre le principali imprese

trasformatrici hanno imposto, come condizione per il ritiro del prodotto, un numero minimo di capi e criteri qualitativi sempre più stringenti, che hanno spinto alla specializzazione.

Nel caso della produzione di uova, la produzione su larga scala domina il comparto in Olanda. Nel 2003 il numero medio di galline ovaiole per azienda è di 6400; più del 50% dei capi sono in aziende con più di 9000 capi. In media queste aziende hanno 7,5 ha di terreno; la maggior parte di esse vende lo stabbio prodotto ad altre aziende biologiche ed esporta il 70% delle uova prodotte in Germania (Padel et al. 2007).

L'intensificazione produttiva ha effetti negativi dal punto di vista ambientale e contraddice i principi fondanti del movimento biologico. Specializzazione e intensificazione nell'allevamento animale, soprattutto di suini e polli, comportano l'utilizzo di mangimi biologici che arrivano da lunghe distanze, così come l'utilizzo di input non-biologici, pur nei limiti delle proporzioni consentite. L'alta concentrazione degli animali nelle aziende comporta un carico di nutrienti per unità di superficie dannosa per i terreni e le falde acquifere; il trasporto su lunghe distanze di input e prodotti finali ha come conseguenza maggior consumo di energia fossile e inquinamento ambientale; la concentrazione degli allevamenti diminuisce il benessere degli animali e impedisce cure individualizzate.

## Dipendenza dall'agricoltura convenzionale e integrità dell'agricoltura biologica

Nonostante l'aspirazione a costituirsi come un sistema produttivo alternativo, il biologico è dipendente dal sistema agroindustriale convenzionale in varie fasi e passaggi della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'approvvigionamento degli input. Questo legame, causato in parte dalla stessa intensificazione e concentrazione della produzione biologica, aumenta il rischio di contaminazioni e frodi, oltre che intaccare la fiducia del consumatore nell'integrità del processo e nella salubrità del prodotto biologico.

Nel 2006, nell'UE, ci sono oltre 190.000 imprese nel comparto delle produzioni biologiche (Lampkin 2007). Una buona parte delle unità di trasformazione, distribuzione e produzione di input non è dedicata esclusivamente al biologico, ma opera anche in altre catene di offerta. Le stesse strutture di trasformazione dei prodotti dell'agricoltura convenzionale lavorano anche i prodotti dell'agricoltura biologica, sebbene con accorgimenti che assicurano separazione spaziale e/o temporale dei cicli di produzione, rintracciabilità e prevenzione delle possibili contaminazioni. La dipendenza dal sistema convenzionale è maggiore, quanto più grandi e specializzate sono le aziende e più intensiva è la produzione. Ad esempio la concentrazione e l'intensificazione produttiva degli allevamenti di maiali e polli certificati in Olanda e nel Regno Unito richiedono più mangime di quanto prodotto con metodi biologici, provocando quindi scarsità sul mercato. L'eccesso di domanda non ha tuttavia prodotto un aumento delle superfici coltivate con cereali destinati a mangime, anche perché il regolamento 2092/91, per questi allevamenti (non-erbivori), non pone limiti all'approvvigionamento esterno, raccomandando soltanto che una parte (non specificata) del mangime derivi dalla stessa azienda.

La crescita del comparto ha favorito l'ingresso dei supermercati, con la conseguenza che attualmente una grande parte delle produzioni biologiche è venduta tramite la grande distribuzione organizzata. La quota di produzione biologica che passa attraverso le grandi catene commerciali supera l'80% in Gran Bretagna e Danimarca, mentre rimane sotto il 50% in Germania. Per rendere operativamente possibile l'agricoltura biologica, specialmente nelle aree di minore diffusione, il regolamento 2092/91 contiene un certo numero di deroghe per l'uso di input di provenienza non-biologica (fertilizzante organico, mangimi, sementi, varietà e razze da riproduzione).

Di recente, alcuni studi hanno verificato la possibilità di

autosufficienza dell'agricoltura biologica in fatto di mangimi. Si sostiene che ormai, dal punto di vista della nutrizione degli animali, nell'UE a 25 paesi non esiste più la necessità di dipendere dal comparto convenzionale se non per le leguminose che forniscono proteine di alta qualità. Permangono tuttavia delle difficoltà derivanti dal fatto che l'allevamento biologico è concentrato in aree diverse da quelle specializzate nelle produzioni foraggere. Domanda e offerta di alimenti per bestiame sono distribuite in modo difforme nello spazio e quindi emerge un problema di distanza e di convenienza del trasporto. D'altra parte, come abbiamo riportato per il caso olandese, le grandi aziende specializzate, in particolare nel comparto degli allevamenti di maiali e polli, importano già la maggior parte degli ingredienti alimentari per i mangimi da lunghe distanze, dall'America Latina e dall'Estremo Oriente, con implicazioni non solo economico-finanziarie, ma anche di costo energetico.

La dipendenza del biologico dall'agricoltura industriale convenzionale (rispetto alla quale voleva porsi come 'alternativa') è strettamente legata alla intensificazione e specializzazione produttiva. Oltre ad aumentare il rischio di contaminazioni e di frodi, con la conseguente perdita di fiducia del consumatore nell'integrità e nella salubrità del prodotto biologico, la dipendenza dagli input non biologici e dal comparto agricolo industriale, così come l'intensificazione e la specializzazione produttiva contraddicono i valori di un'agricoltura biologica che mira a produrre non solo evitando di inquinare, ma ristabilendo, attraverso un processo produttivo che chiude il ciclo dei nutrienti, la fertilità della terra.

## Il movimento post-biologico: l'agricoltura locale come nuova frontiera

La crescita del biologico negli ultimi venti anni ha trasformato il settore da una rete di produttori e consumatori coordinati tra loro in modo informale e a livello locale in un sistema globalizzato di commercio regolato da norme internazionali. Il regolamento 2092/91 ha avuto un ruolo importante nel garantire, tramite la certificazione e l'etichettatura, condizioni di concorrenza leale e trasparente nel mercato unico europeo.

Tuttavia, consumatori e operatori manifestano la preoccupazione che questa evoluzione abbia portato con sé un'erosione degli standard e dei valori dell'agricoltura biologica, una eccessiva istituzionalizzazione e burocratizzazione (norme, regole, certificazione) e una eccessiva attenzione all'aumento della scala di produzione e all'espansione degli sbocchi commerciali.

Come soluzione ai problemi emersi, il movimento 'post-biologico' (Moore 2004) propone un modello basato sulla "prossimità", ossia su un legame personalizzato, più diretto tra produttore e consumatore. In questo modello, il discorso sulla sostenibilità si allarga a comprendere tutte le diverse fasi della filiera, oltre che le diverse dimensioni ambientali, sociali ed economiche. Per quel che riguarda la sostenibilità ambientale, oltre che alle fasi strettamente produttive (agricola e trasformazione), l'attenzione si estende alla considerazione del sistema di distribuzione e trasporto delle merci. La dimensione sociale è inoltre considerata in modo più esplicito di quanto non avvenga nel movimento biologico. Il rapporto diretto, di prossimità, tra produttore e consumatore è ritenuto importante sia dal punto di vista economico (la vendita diretta al consumatore aumenta il reddito degli agricoltori locali) che sociale, come base del rapporto di fiducia tra produttore e consumatore, che, in tal modo non ha necessità di essere mediato tramite la certificazione (Fonte 2006).

I mercati degli agricoltori sono l'iniziativa più diffusa e più nota nell'ambito di questa visione, ma altre iniziative comprendono ad esempio la *Community Supported Agriculture* negli Stati Uniti (un accordo tra agricoltori e consumatori, secondo il quale i consumatori pagano un importo annuale e hanno in cambio un cesto di prodotti freschi ogni settimana) e i gruppi di acquisto

solidali in Italia.

I vantaggi del modello basato sull'agricoltura locale o di prossimità vanno dall'aumento del reddito dell'agricoltore, tramite la diminuzione dei costi delle mediazioni, alla riduzione dell'inquinamento nella fase della distribuzione (meno miglia percorse dalle merci), al rispetto del ciclo vitale nel sistema di produzione agricolo, all'aumento di tracciabilità, al miglioramento della qualità del prodotto, fino alla rivitalizzazione delle comunità locali. L'agricoltura locale è vista anche come un'alternativa o una resistenza alle forze della globalizzazione, che erode la capacità delle comunità locali (paesi, regioni, nazioni) di costruirsi i propri percorsi di sviluppo.

Generalmente, il legame di prossimità non è esplicitamente considerato negli standard del biologico, tuttavia non è estraneo a questo mondo. In un'indagine su 181 consumatori e 33 produttori biologici in Gran Bretagna, Padel e Foster (2006) hanno trovato che sia i produttori che i consumatori associano l'agricoltura biologica al mercato locale e vedono un valore nella riduzione della distanza che un alimento percorre prima di arrivare sul piatto del consumatore. Nella scelta di cosa produrre o cosa mangiare, tuttavia, il valore della prossimità entra in un bilancio complesso insieme con altri valori e vincoli (efficienza, scala, convenienza).

La filiere corte regionali aiuterebbero sicuramente ad affrontare alcuni dei problemi posti dall'intensificazione e dalla specializzazione delle aziende del comparto biologico, tuttavia, secondo Alroe e Kjeldsen (2006), la diffusione di questo modello comporterebbe "conseguenze drammatiche per l'attuale struttura della produzione e dei mercati biologici in Europa". Un limite di 100 Km sul trasporto dei mangimi ad esempio porrebbe fine all'allevamento di polli nelle zone di montagna dell'Austria. Inoltre, l'adesione ai valori della prossimità non può essere acritica, fino a trasformarsi in una nuova ortodossia. Non sempre prodotto locale è sinonimo di migliore qualità organolettica o ambientale né di relazioni sociali più giuste.

Una eventuale internalizzazione negli standard dell'agricoltura biologica del valore della prossimità, pone diversi problemi: definire significati e criteri della provenienza locale dei prodotti (e degli input), identificare una misura adeguata della prossimità, individuare le forme migliori per regolamentarla.

L'espressione ideale della provenienza locale è data dall'azienda agrobiologica, che produce, lavora, confeziona e vende direttamente i propri prodotti, presso uno spazio aziendale o mercatini locali. Il concetto può essere esteso anche a quelle unità di trasformazione che ricavano dal contesto locale le principali materie prime (quelle determinanti ai fini della qualità dei prodotti finali), esercitando anche una funzione di coordinamento, controllo e verifica dei processi a monte della lavorazione e dell'immissione dei prodotti al consumo.

La misura più semplice a cui si fa riferimento nei discorsi sul modello di prossimità è la distanza del trasporto della merce dal produttore al consumatore finale. Sebbene sia una misura relativamente semplice e non tenga conto della complessità dell'organizzazione della produzione (ad esempio: come considerare la distanza percorsa dagli input utilizzati nel processo produttivo?), un limite di questa natura rappresenterebbe una forma di protezione ai sistemi di produzione regionale e marginali. Una misura più sofisticata potrebbe tener conto anche dei diversi stadi e dei diversi anelli della catena produttiva e delle forme di trasporto (su gomma, aereo, nave, ferrovia, ecc.).

Per quel che riguarda le forme della regolamentazione, sono state identificate due possibilità: indicare la misura scelta sul prodotto accanto all'etichetta del metodo biologico o includerla tra gli standard (regolamentati o volontari) richiesti dal metodo biologico. D'altra parte esistono già diverse iniziative finalizzate alla regolamentazione e alla certificazione dei prodotti biologici provenienti da esperienze di "filiera corta"; basti pensare allo standard "Biologico di fattoria" di ICEA (Istituto per la Certificazione Etica e Ambientale) e CSQA (Ente italiano di certificazione accreditato Sincert), o al disciplinare AIAB per la certificazione dei mercatini biologici, ecc.



C'è da chiedersi, infine, come tali misure si pongono di fronte ai problemi dello sviluppo dei paesi più poveri, da un lato, alla costruzione del mercato unico europeo e alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio dall'altro.

## I principi e i valori del biologico

Abbiamo fatto riferimento ai principi e ai valori che costituiscono la base dell'identità del movimento biologico: ma quali sono esattamente questi principi e valori? Nel 2004 l'IFOAM ha costituito una *task force* con il compito di guidare un processo di revisione dei principi dell'agricoltura biologica.

Il processo di consultazione ha identificato quattro principi fondanti, approvati nell'assemblea generale del settembre 2005, ad Adelaide, Australia (IFOAM 2005):

- il *principio di salute*, secondo cui l'agricoltura biologica deve sostenere e migliorare la salute del suolo, delle piante, degli animali, degli uomini e del pianeta come uno e indivisibile;
- il *principio di ecologia*: l'agricoltura biologica deve basarsi sui sistemi ecologici e sui cicli di vita, lavorare secondo i loro principi, emularli e cercare di sostenerli;
- il *principio di fairness*, secondo cui l'agricoltura biologica deve basarsi su relazioni che garantiscano rispetto per l'ambiente come bene comune e per le opportunità di vita delle persone;
- il *principio di cura*: l'agricoltura biologica deve essere gestita secondo il principio di precauzione assumendo le proprie responsabilità di fronte all'ambiente e alla salute e al benessere delle persone coinvolte nella filiera, così come delle generazioni presenti e di quelle future.

Il principio della prossimità o del legame locale tra produttore e consumatore non è esplicitamente formulato, tuttavia si ritiene che sia implicito nella combinazione del principio di ecologia, nella misura in cui i cicli di vita ecologici sono specifici ad una località (nella esplicitazione del principio di ecologia si legge: "*Organic management must be adapted to local conditions, ecology, culture and scale*"), e nel principio di fairness, caratterizzato da "*equità, rispetto, giustizia e custodia del mondo comune, tra gli uomini e nelle relazioni con gli altri esseri viventi (...). L'agricoltura biologica dovrebbe fornire a tutti coloro che ne sono coinvolti una buona qualità di vita e contribuire alla sovranità alimentare e alla riduzione della povertà*" (IFOAM 2005; traduzione dall'inglese degli autori).

Il regolamento CE 834/2007 ribadisce in modo più chiaro i principi e gli obiettivi dell'agricoltura biologica, come "*sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione dell'agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali*". Nel titolo II, interamente dedicato agli "Obiettivi e principi", si pongono alla base della produzione biologica "la progettazione e la gestione appropriate dei processi biologici fondate su sistemi ecologici che impiegano risorse naturali interne ai sistemi stessi", la limitazione dell'uso di fattori di produzione esterni o ottenuti tramite sintesi chimica, l'esclusione dell'uso di OGM e dei prodotti derivati o ottenuti da OGM. Rispetto ai principi di *fairness* e di cura, probabilmente più difficili da tradurre in norme e pratiche di controllo, i principi di ecologia e salute sono affermati in modo più esplicito e dettagliato.

Tuttavia, nella realtà attuale del mondo biologico, caratterizzato da una enorme diversità in termini di interessi economici e sociali, il punto cruciale da valutare è come saranno risolti i conflitti tra interessi e valori e quale gerarchia di valori si affermerà nella traduzione dei principi in norme attuative. Già l'articolo nove sul divieto d'uso degli OGM, (che accetta un livello di contaminazione accidentale fino alla soglia dello 0,9%) ha sollevato numerose polemiche. Trovare e concordare i limiti e le soglie che permettano allo stesso tempo di salvaguardare i

valori di base del movimento biologico senza ostacolare la sua crescita sarà la sfida su cui valutare il nuovo regolamento dell'UE, così come il movimento del biologico nei prossimi anni.

## Note

<sup>1</sup> Gli Autori desiderano ringraziare gli anonimi referees della rivista per gli ottimi commenti, pur conservando intera la responsabilità di quanto scritto.

## Riferimenti bibliografici

- Agostino M. e Fonte M. (2007) Il nuovo regolamento sul biologico dell'Unione Europea, *Agrireregionieuropa*, anno3 n.11
- Alrøe, H F e Kjeldsen, C. (2006) How to measure and regulate localness? *Paper presented at the Joint Organic Congress*, Odense, Denmark, 30-31 May 2006. Disponibile sul sito: <http://orgprints.org/8318>
- Buck D., Getz C. e Guthman J. (1997) From farm to table: the organic vegetable commodity chain of northern California, *Sociologia Ruralis* 37 (1): 1-20
- CEC, Commission of the European Communities (2004), *European Action Plan for Organic Food and Farming* Commission Staff Working Document, Annex to the Communication from the Commission {COM(2004)415 final}
- CEC (2005), *Organic Farming in the European Union. Facts and Figures*. Report G2 EW – JK D (2005)
- EC, European Communities (2007), Different organic farming patterns within EU-25. An overview of the current situation, in *Statistics in focus* 69/2007
- Fonte, M. (2006) Slow Food's Presidia: What do small producers do with big retailers? In T.K. Marsden and J. Murdoch, eds. *Between the Local and the Global: Confronting Complexity in the Contemporary Agri-food Sector* Elsevier, Oxford, UK
- Guthman, J (2004) The Trouble with 'Organic Lite' in California: a Rejoinder to the 'Conventionalisation' Debate. *Sociologia Ruralis* 44 (3): 301-316
- IFOAM (2005) Principles of Organic Agriculture. International Federation of Organic Agriculture Movements: Bonn. Disponibile su: [http://www.ifoam.org/about\\_ifoam/principles/index.html](http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html)
- IFOAM EU Regional Group (2006) Revisione del regolamento 2092/91 sul biologico Newsletter, No.13, edizione supplementare, Luglio 2006
- Lampkin, N. (2007). *Europe - the development of organic farming between 1999 and 2006*, statistiche disponibili su <http://www.organic.aber.ac.uk/statistics/>
- Lockie, S., K. Lyons, et al. (2006). *Going Organic. Mobilizing Networks for Environmentally Responsible Food Production*. Wallingford, CABI Publishing
- Moore, O. (2004) Farmers' markets and what they say about the perpetual post-organic movement in Ireland. Paper presentato all' XI Congresso mondiale della International Rural Sociological Association (IRSA) - Trondheim, Norvegia, luglio 25-30, 2004
- Padel, S. e Foster, C. (2006) Local and/or organic: A balancing of values for producers and consumers. In: Atkinson, C., Ball, B., Davies, D. H. K., Rees, R., Russel, G., Stockdale, E. A., Watson, C. A., Walker, R. and Younie, D. eds. What will organic farming deliver? COR 2006. Wellesbourne
- Padel, S., Röcklinsberg, H.; Verhoog, H.; Fjelsted Alrøe, H.; de Wit, J.; Kjeldsen, C. e Schmid, O. (2007) *Balancing and integrating basic values in the development of organic regulations and standards: proposal for a procedure using case studies of conflicting areas*. Final project report EEC

2092/91 Revision (Project number SSPE-CT-2004-502397). Danish Research Centre for Organic Food and Farming (DARCOF), and University of Wales, Aberystwyth (UWA), Aberystwyth. Disponibile sul sito: <http://orgprints.org/10940/>

## L'ammodernamento nel settore primario e il distretto rurale: una concreta opportunità?

Nicola Galluzzo

### Introduzione

L'ammodernamento del settore agricolo, iniziato con l'applicazione del Decreto Legislativo 228/2001 e proseguito nel 2004 con l'emanazione di una serie di provvedimenti finalizzati a rendere maggiormente competitivo il settore primario, ha previsto il recepimento di alcuni istituti e strumenti giuridico-operativi, presi in prestito dalla politica industriale e dallo sviluppo locale, tra i quali possiamo annoverare il distretto (*Becattini, 2004*). Il legislatore ha inteso, in questo caso, inserire i distretti rurali e i distretti agro-alimentari di qualità all'interno dei sistemi produttivi locali secondo quanto definito dalla legge 317 del 5 ottobre 1991. I requisiti necessari per l'individuazione di un distretto prevedono la presenza univoca e ben definita di una precisa identità storica e territoriale omogenea, capace di dare origine a dei sistemi produttivi caratterizzati da elevate interazioni e integrazioni tra tutti i soggetti che in esso operano, delegando, secondo il principio di sussidiarietà, introdotto con il Trattato di Maastricht, agli enti locali e nello specifico alle Regioni, la funzione di mettere in essere tutti gli adempimenti fondamentali per il riconoscimento e la promozione dei distretti rurali (*Galluzzo, 2005*).

### Vantaggi competitivi vs vantaggi comparati: brevi cenni

Il distretto è stato individuato quale strumento di gestione socio-economica del territorio capace di generare dei vantaggi competitivi rispetto ad altre realtà grazie alla capacità di generare un'atmosfera collaborativa in grado di valorizzare tutte le realtà produttive che operano nel proprio ambito territoriale di riferimento (*Becattini, 2000*) in antitesi con i vantaggi comparati osservati in altre aree produttive nelle quali non è stato possibile evidenziare la presenza di distretti.

Il vantaggio comparato si ha nei casi in cui una realtà produttiva può competere più efficientemente ed efficacemente con altre realtà vicine, perché può disporre di fattori produttivi in quantità maggiori oppure, a parità di quantità di fattore disponibile, di un minore costo di acquisto e utilizzo del fattore. Nel settore primario si viene a determinare un vantaggio comparato allorché un'impresa riesce ad acquistare dei fattori produttivi ad un prezzo più conveniente rispetto ad un'altra, oppure l'impresa riesce ad utilizzare in maniera efficiente i fattori produttivi impiegati nel processo di produzione, riducendo quegli elementi improduttivi che rendono viscosa ed economicamente meno efficiente la funzione di produzione. Dei casi significativi di vantaggio comparato si hanno, ad esempio, confrontando l'attività agricola di due contesti produttivi nei quali i fattori hanno dei costi abbastanza ridotti e che consentono, in un'economia di scala, di massimizzare i ricavi. Il caso più interessante, ad esempio, è rappresentato dalla zootecnia italiana che ha per l'impresa agricola dei costi di acquisto dei fattori produttivi (lavoro, energia, trasporti) maggiori rispetto a quelli di altre realtà europee (Olanda e Germania) e mondiali (Nuova Zelanda, Stati

Uniti); altro caso interessante di vantaggio comparato nel settore agricolo italiano si ha nell'orticoltura da serra che, molto spesso, deve sostenere dei costi energetici abbastanza elevati, rispetto ad altre realtà europee, con il conseguente incremento dei costi produttivi e la perdita di competitività verso altri paesi europei ed extraeuropei<sup>1</sup>.

### Fondamenta operative del distretto

Appare chiaro come la presenza di soggetti istituzionali ed economici attivi sul territorio, diventa il primo tassello, necessario e fondamentale, per rendere attuabile e funzionale il mosaico del distretto. L'istituzionalizzazione di un distretto, il cui obiettivo fosse quello esclusivo di generare un vantaggio prevalente per alcuni soggetti economici attivi sul territorio, appare un'ipotesi abbastanza riduttiva e restrittiva verso la finalità nobile del distretto, ossia quella di valorizzare l'intero territorio e le comunità socio-economiche locali che in esso risiedono (*Galluzzo, 2006*). Il distretto, in questo caso, diventa un elemento di valorizzazione e tutela del trinomio comunità locale-territorio-prodotto; il distretto rurale, inoltre, deve ispirarsi e fondarsi su criteri oggettivi e condivisi dalla comunità locale e non su criteri selettivi, creati esternamente ed esogenamente da terzi, senza una concertazione tra tutti i soggetti imprenditoriali e le istituzioni locali con la conseguenza di promuovere le specificità di alcune aree rurali a scapito di altre, non trovando, invece, un comune denominatore che caratterizzi e coinvolga un determinato tessuto socio-economico e un determinato ambito e contesto territoriale.

Il distretto potrà affermarsi in quelle realtà rurali nelle quali sono presenti e ben sviluppate elevate interazioni tra tutti i soggetti economici e istituzionali in grado di generare dei vantaggi competitivi legati alla presenza di precise specificità produttive e di una elevata integrazione tra tutti i soggetti, in maniera tale da generare, in ambito regionale, dei *pool* distrettuali con proprie peculiarità. Puntare sul riconoscimento di alcune tradizioni e produzioni agricole e/o rurali con caratteristiche di residualità, potrà rappresentare un grave errore; il distretto, infatti, non sarà in grado di rispecchiare e rispettare le effettive esigenze e le sollecitazioni che provengono dal territorio e dal contesto agricolo di riferimento, considerato nella sua interezza e complessità. Il distretto rurale che cerchi di valorizzare delle produzioni agricole declinanti vedrà venir meno la sua principale funzione di animazione socio-economica sul territorio a vantaggio di una funzione non di sua diretta competenza di tutela delle tradizioni e/o produzioni a rischio marginalizzazione. Un esempio concreto di mancata presa di coscienza del distretto, individuato quale esclusivo strumento di difesa di produzioni marginali e di salvaguardia dell'occupazione, si è avuto nella provincia di Rieti. In questa provincia fu fatta una proposta, ben presto abbandonata in sede di commissione consultiva, nella quale si voleva promuovere, senza successo, l'istituzione di un distretto della barbabietola da zucchero senza che nel territorio prescelto fosse presente alcun elemento specifico e necessario per il riconoscimento di un distretto bieticolo-saccarifero, ma al solo scopo di difendere una produzione, che a seguito della *Mid Term Review* della Politica agricola comunitaria (PAC), ha visto azzerare la propria superficie coltivata.

### Criticità interpretative nella fase di definizione del distretto rurale

L'elevata integrazione e reciprocità tra i soggetti coinvolti nel distretto rurale deve sviluppare elevate interazioni tra coloro i quali devono mettere a sistema e scambiare le varie conoscenze (*saper fare*) per dare luogo ad una cultura condivisa e di scambio reciprocamente vantaggioso coinvolgendo, in modo particolare, le istituzioni che operano sul territorio e quegli

enti che fanno ricerca sul territorio.

Nei provvedimenti legislativi istitutivi dei distretti, sia essi industriali (Legge 317/1991 art.36 comma 1), sia rurali che agro-alimentari di qualità (Decreto Legislativo 228/2001), appare abbastanza chiara la volontà del legislatore, al fine di prevenire una banalizzazione dello strumento normativo distrettuale, di individuare e valutare obbligatoriamente tre elementi fondamentali quali:

1. la presenza di un contesto territoriale spazialmente definito e omogeneo;
2. la concentrazione statisticamente significativa di imprese attive in un determinato settore e/o ambito produttivo rispetto alla totalità delle imprese presenti;
3. la specializzazione produttiva delle imprese in produzioni di qualità certificate che si localizzano nel distretto agro-alimentare (specificità produttiva) rispetto a tutte le imprese attive in quel determinato settore o in una determinata attività produttiva.

Questi presupposti normativi appaiono, di conseguenza, stringenti e inequivocabili anche nelle fasi di individuazione, istituzionalizzazione e formalizzazione giuridica del distretto nel settore primario; gli enti locali, secondo le funzioni demandate dal legislatore nazionale dovranno, a livello di ciascuna provincia, agire quali soggetti intermediari deputati a validare, qualificare e promuovere quelle realtà agro-alimentari e rurali degne di attenzione e che possono essere riconosciute nel distretto.

Le criticità più importanti e che è possibile individuare nelle prime fasi tese al riconoscimento e alla istituzionalizzazione del distretto sono:

- creare un unico distretto, generando una forzatura normativa finalizzata a ricomprendere nel distretto rurale la maggiore superficie territoriale possibile e il maggior numero di imprese, senza tener conto e valutare le specializzazioni produttive presenti economicamente più significative e rappresentative dello spazio rurale;
- creare, in senso opposto, una pleora di distretti, individuando nel territorio rurale una molteplicità di realtà agricole e produttive eterogenee e non connesse tra loro, facendo venire meno il principio cardine del distretto ossia il soddisfacimento dei requisiti di omogeneità, concentrazione e specializzazione produttiva che sono criteri normativi oggettivi sui quali deve fondarsi, istituirsi ed istituzionalizzarsi un distretto rurale.

Una criticità interpretativa frequente che si osserva è insita nella difficoltà di tenere distinti due concetti: il concetto di distretto e quello di presidio del territorio rurale (multifunzionalità). Tutto ciò finisce per fare in modo che al distretto rurale sia assegnata la funzione diretta, non pertinente, di strumento operativo e gestionale di iniziative e progetti comunitari e nazionali tesi ad erogare finanziamenti *ad hoc* per realizzare interventi di salvaguardia dello spazio rurale previsti, invece, nel secondo pilastro della Pac. Creare un unico distretto rurale di ampie dimensioni, con l'intento di poter beneficiare di maggiori risorse finanziarie, di marketing, economiche e commerciali, finirebbe per svantaggiare quelle realtà produttive agricole all'avanguardia, le quali, molto spesso, già presentano, al loro interno, una struttura pre-distrettuale informale e non codificata, che sarebbero penalizzate dalla creazione di un distretto allargato, poiché vedrebbero rallentare il loro processo di crescita economica e di scambio reciproco delle informazioni.

Il distretto rurale, inoltre, non potrà essere individuato come un'occasione per valorizzare e implementare le produzioni agricole di nicchia sul mercato nazionale e internazionale. Per la valorizzazione dei prodotti di nicchia, infatti, si può ricorrere ad altri provvedimenti dell'Unione Europea, finalizzati al riconoscimento delle attestazioni di specificità, Dop, Igp, o come proposto da alcuni le De.C.O (Denominazioni Comunali di Origine).

Le realtà agricole, agro-alimentari e, in modo particolare, le istituzioni che devono essere coinvolte nella realizzazione di un

distretto rurale quali soggetti capofila, di raccordo e di animazione, dovranno cambiare il loro approccio nei confronti delle problematiche del territorio, passando da una visione di filiera ad una di *network*, con il fine ultimo di creare una rete di relazioni e di scambio reciproco che il distretto, necessariamente, richiede.

## Conclusioni

Il distretto rurale presenta delle specificità, degli elementi differenziativi sostanziali e degli aspetti formali rispetto a quelli previsti nella definizione e individuazione di distretto *industriale* introdotto con la legge 317 nel 1991. La legislazione regionale istitutiva dei distretti rurali e agro-alimentari di qualità, ha cercato di considerare le peculiarità del mondo rurale definendo degli elementi di raccordo con la normativa quadro nazionale di riferimento e con le caratteristiche socio-economiche e fisiche che contraddistinguono le diverse realtà produttive agricole presenti sul territorio.

Il distretto rurale va considerato come uno strumento e non un fine cui tendere, da utilizzare per affrontare i problemi di un determinato contesto produttivo agricolo omogeneo; esso rappresenta un approccio innovativo che richiede un'ampia condivisione delle relazioni tra imprese e istituzioni che operano in determinato territorio, al fine di dare una maggiore concretezza alle imprese agro-alimentari e alle aziende agricole attive in filiere produttive già consolidate e/o ben sviluppate. In particolare verso le imprese agro-alimentari e le aziende agricole il distretto dovrà svolgere una funzione *super partes* di coinvolgimento, di innovazione, di promozione e di coordinamento, incentivando l'adesione, alla struttura giuridica del distretto, di tutti i soggetti imprenditoriali portatori di interesse e la partecipazione fattiva alla realizzazione dello strumento progettuale e di programmazione condiviso, rappresentato dal piano di distretto. L'imprenditore agricolo, tuttavia, dovrà percepire che la funzione primaria del distretto non sarà quella di erogare finanziamenti e/o di fare da tramite per la gestione di fondi comunitari, ma sarà quella di essere uno strumento di coordinamento orizzontale, capace di migliorare la competitività integrata del contesto produttivo rurale; il distretto rurale dovrà essere uno sprone alla collaborazione tra tutti gli imprenditori e all'incremento degli investimenti tecnologici, al fine di migliorare l'approccio al mercato ed esaltando le eccellenze produttive presenti sul proprio territorio.

La necessità di investire e promuovere la circolazione dell'informazione, la sua integrazione e lo scambio del *know-how* e delle *best practices* aziendali tra tutti i soggetti istituzionali e imprenditoriali del distretto rurale, mediante il coinvolgimento e il supporto delle strutture di ricerca presenti nell'ambito territoriale, devono essere gli elementi cardine sui quali dovrà strutturarsi il distretto rurale, evitando interventi fini a se stessi, ma promuovendo azioni di animazione locale per fare sistema. Una condizione necessaria ma non sufficiente per l'affermazione del distretto rurale sarà la presenza di strutture di ricerca pubbliche o private che sappiano, utilizzando delle fonti di finanziamento specifiche, fare innovazione, far circolare l'informazione e fare animazione sul territorio, affinché ci sia una rapida introduzione di nuove tecnologie. Le strutture di ricerca devono essere, di conseguenza, delle infrastrutture di supporto tecnologico e di innovazione al distretto rurale.

La programmazione pluriennale del distretto rurale, da attuarsi mediante lo strumento programmatico del piano, dovrà raccordarsi con altre iniziative dell'Unione Europea; in modo particolare sarebbe opportuno che la struttura di gestione del distretto rurale sappia integrarsi con quanto predisposto dal Piano di sviluppo rurale regionale (Psr) 2007-2013 al fine di garantire nel piano di distretto degli interventi che avvantaggino un intero territorio per promuovere ricerca e innovazione e generare un vantaggio competitivo nello spazio rurale. La funzione del distretto, soprattutto nelle realtà rurali a rischio



marginalizzazione, non potrà essere, come purtroppo da molti auspicato, quella di strumento di presidio del territorio, necessario a limitare l'esodo rurale, visto che su tale problematica l'Unione Europea è stata chiamata ad intervenire con azioni specifiche previste nel Piano di sviluppo rurale da attuare nel prossimo settennio 2007-2013.

## Note

<sup>1</sup> Il differenziale nei costi energetici (in grado di incidere per un terzo sul costo di produzione totale dell'orticoltura in serra italiana), rispetto all'orticoltura olandese, ad esempio, è imputabile ad un diverso regime di esenzione dell'accisa praticata. Infatti, in Italia l'aliquota di riduzione sull'accisa per il gasolio agricolo è del 22%, contro un'aliquota di riduzione sul gasolio ad uso agricolo pari al 90% applicata in Olanda; inoltre, le aziende orto-floricole olandesi utilizzano, prevalentemente, come combustibile per riscaldare le serre, il metano, il quale ha dei costi minori rispetto ad altre tipologie di combustibile fossile quali il gasolio o il cherosene (E.na.M.A., 2008).

## Riferimenti bibliografici

- Becattini G., (2000), "Sistema locale e mercato globale", in Becattini G., *Il distretto industriale*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 93-116
- Becattini G., (2004), "Lo sviluppo locale" in Becattini G., *Per un capitalismo dal volto umano*, Bollati Boringhieri, Torino, pp.202-244
- E.na.M.A., Ente Nazionale per la Meccanizzazione Agricola, (2008), "La tassazione dei prodotti energetici nell'Unione Europea, con particolare riferimento alla fiscalità relativa ai carburanti e ai combustibili impiegati in agricoltura", disponibile sul sito [www.enama.it/it/pdf/tassazione%20carburanti%20agricoli%20in%20europa.pdf](http://www.enama.it/it/pdf/tassazione%20carburanti%20agricoli%20in%20europa.pdf)
- Galluzzo N. (2005), "I distretti nel Lazio: una proposta in divenire", *L'agrotecnico oggi*, 11, 22, pp. 28-31
- Galluzzo N. (2006), "Il sistema museale del distretto per le aree interne montane della regione Lazio: un progetto preliminare per l'agricoltura della provincia di Rieti", disponibile sul sito [www.greenplanet.net](http://www.greenplanet.net)

## Definizione e individuazione dei distretti biologici: alcune riflessioni introduttive

Silvio Franco, Barbara Pancino

### Il concetto di distretto biologico

L'Italia, tra tutti i paesi con una consistente superficie condotta in regime biologico, è senza dubbio quello con la maggiore presenza di aree caratterizzate da un tessuto produttivo omogeneo basato su aziende di piccole e medie dimensioni. Non deve sorprendere, quindi, che i recenti interventi di indirizzo e di regolamentazione del settore, a differenza di quelli emanati in altri Paesi, ne abbiano considerato con particolare attenzione la dimensione territoriale, introducendo esplicitamente un concetto quale quello di "distretto biologico".

Tale definizione appare nel testo preliminare del Decreto Legislativo di settore presentato dal MiPAF nel maggio 2004 e nelle "Linee guida per la redazione del Piano d'Azione nazionale per l'agricoltura biologica" pubblicate nel settembre dello stesso anno. In questo secondo documento vengono indicati come obiettivi strategici il rafforzamento e la qualificazione delle filiere, per il conseguimento dei quali si propone un approccio di tipo territoriale alla conversione al metodo biologico, attraverso "la

formazione di sistemi integrati territoriali (distretti biologici)"<sup>1</sup>. Successivamente, il Disegno di Legge presentato dal MiPAF e approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (*Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico*) dedica al distretto biologico uno specifico articolo.

La definizione più recente, e probabilmente definitiva, è contenuta nel testo base del nuovo disegno di legge "Agricoltura biologica" del 29/11/2007 il cui art.7, intitolato proprio "Distretti biologici", specifica i termini di questo soggetto territoriale: "costituiscono distretti biologici i sistemi produttivi locali... a spiccata vocazione agricola ai sensi dell'art.13 del D.Lgs 18.05.01 n.228, e nei quali sia assolutamente preponderante: a) la coltivazione, l'allevamento, la trasformazione e la preparazione alimentare e industriale di prodotti con il metodo biologico...; b) la tutela delle produzioni e delle metodologie culturali, d'allevamento e di trasformazione tipiche locali".

Tale definizione richiama la ormai consolidata visione del distretto quale sistema produttivo locale, caratterizzandolo in senso agricolo e connotandone una declinazione "biologica" nel caso in cui si manifesti una presenza "assolutamente preponderante" di processi di produzione e trasformazione certificati biologici o tutelati in ragione della loro tipicità territoriale. L'esplicito riferimento all'art.13 del D.Lgs 228/01 riconduce il distretto biologico ai "distretti rurali" e ai "distretti agroalimentari di qualità"<sup>2</sup>. Tuttavia, se l'inquadramento del distretto biologico all'interno dei sistemi produttivi locali agricoli non origina questioni particolari, meno immediato è stabilire se esso debba possedere i caratteri del distretto rurale o agroalimentare di qualità e, pertanto, di quale dei due vada considerato una particolare tipologia.

Il testo del D.Lgs 228/01 attribuisce al distretto rurale una connotazione principalmente territoriale ("identità storica e territoriale omogenea... tradizioni e vocazioni naturali e territoriali") e al distretto agroalimentare di qualità una più accentuata specificità settoriale ("presenza economica, interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari"). Considerando che il distretto biologico è caratterizzato da processi agroindustriali biologici e da produzioni tipiche, è ragionevole assimilarlo ad un distretto agroalimentare di qualità. D'altro canto, appare eccessivamente drastico escludere a priori la possibilità che un distretto rurale possieda al suo interno i requisiti che lo configurano come un potenziale distretto biologico. Ciò può essere giustificato da due diverse considerazioni. La prima è legata all'impossibilità di operare una netta separazione fra distretti rurali e agroalimentari di qualità, data la inevitabile presenza di alcuni caratteri di ruralità all'interno dei distretti agroalimentari e, reciprocamente, l'esistenza di particolari rapporti settoriali, in particolare di tipo agricolo e agroindustriale, in un territorio identificato come distretto rurale. La seconda ragione, di tipo essenzialmente politico, riguarda la riduzione dei gradi di libertà concessi agli amministratori nell'identificazione dei territori che potrebbero beneficiare delle ricadute positive derivanti dall'istituzione di un distretto biologico. Si può concludere, allora, che i distretti biologici vanno individuati all'interno di sistemi produttivi locali a vocazione agricola che manifestano una tendenziale, ma non esclusiva, caratterizzazione agroalimentare di qualità.

La definizione normativa, oltre a specificare le condizioni che configurano un territorio come un distretto biologico, stabilisce il soggetto a cui viene affidato il compito di eseguirne l'identificazione: "le Regioni individuano, nei rispettivi territori di competenza, le aree da destinare a distretti biologici" (secondo comma, art.7).

Questa prescrizione, per il modo in cui è formulata, sembra introdurre una distinzione, sia logica che temporale, fra il momento dell'individuazione dei territori che possiedono i requisiti del distretto biologico e quello dell'istituzione del relativo soggetto territoriale. In altri termini, secondo questa chiave interpretativa, è ragionevole ipotizzare una prima fase in cui l'amministrazione regionale identifica le aree che rispondono ai requisiti indicati e una fase successiva nella quale, per ogni

territorio individuato, viene verificata l'effettiva esistenza delle condizioni che permettono il conseguimento delle finalità indicate dalla legge e, solo in caso positivo, si procede alla istituzione di un distretto biologico.

Partendo da questa lettura, si è sviluppata una riflessione preliminare riguardo alla prima fase del suddetto iter procedurale, ovvero il criterio da utilizzare per l'individuazione delle aree che posseggono i requisiti del distretto biologico. A questo proposito è opportuno sottolineare come l'amministrazione regionale, qualunque metodologia intenda adottare, si trovi in condizioni di difficoltà, proprio per come è formulato il testo normativo, nel recepire eventuali istanze provenienti "dal basso", ovvero da territori che si propongono autonomamente come distretti biologici.

A seguire viene presentata una prima ipotesi di lavoro, basata sulla definizione e la combinazione di alcuni indicatori di riferimento, e i risultati preliminari di una sua validazione empirica riferita alla Regione Lazio.

## Individuazione dei potenziali distretti biologici

Si è in presenza di un sistema produttivo locale quando in un territorio si riscontra una "elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente" e una "specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese" (art.36 della legge 371/91). E' ragionevole presumere che in un sistema produttivo locale a carattere agricolo entrambi i requisiti si riferiscano a questo settore, il che porta alla scelta di indicatori relativi alla presenza di aziende agricole di piccole dimensioni e al peso relativo del comparto primario. Quest'ultimo può essere misurato rapportando il numero di occupati in agricoltura al numero di occupati totali (OCC\_AGR), mentre la presenza di un tessuto distribuito di imprese agricole viene valutata attraverso l'incidenza delle aziende con una dimensione (fisica) che può essere ritenuta piccola e media (PMI\_AGR).

Tralasciando, per le ragioni già esposte, la scelta di indicatori che possano configurare il distretto agricolo come "rurale" o "agroalimentare di qualità", è necessario riuscire a caratterizzare la presenza di produzioni "biologiche". L'indicatore selezionato a questo scopo può riferirsi alla superficie totale, a quella produttiva o al numero di aziende. Nonostante queste tre dimensioni possiedano un'elevata correlazione, esse guardano alla presenza di agricoltura biologica con un diverso taglio. Per tenere conto di ciascuna di esse è possibile definire un indicatore di sintesi che integri i tre aspetti mediando il loro valore quantitativo (IND\_BIO).

Anche se non esplicitamente affermato nel testo normativo, il conseguimento degli obiettivi che si intendono perseguire attraverso l'istituzione di un distretto biologico è vincolato all'esistenza di un capitale umano in grado di dividerne le finalità e sostenerne le attività. Ciò richiede, fra l'altro, la presenza di un tessuto imprenditoriale caratterizzato da conduttori motivati, non eccessivamente anziani, o comunque con un sufficiente ricambio generazionale, e con una significativa propensione all'innovazione tecnica e commerciale. Indicatori utili a individuare questi aspetti sono l'età media degli imprenditori agricoli, il numero di insediamenti di giovani agricoltori e il tasso di crescita di forme innovative di conduzione aziendale, quale, ad esempio, l'adesione al regime biologico. Tali dimensioni possono essere combinate in un indicatore di sintesi che descrive la predisposizione e la tendenza all'innovazione in ambito agricolo all'interno di un territorio (IND\_INN).

Per ciascun comune di una regione, una volta calcolato il valore assunto dai suddetti quattro indicatori, è necessario procedere alla valutazione della vocazionalità riguardo all'appartenenza a un distretto biologico. A questo scopo è possibile adottare differenti modalità, ognuna delle quali presenta dei limiti e può essere oggetto di critiche.

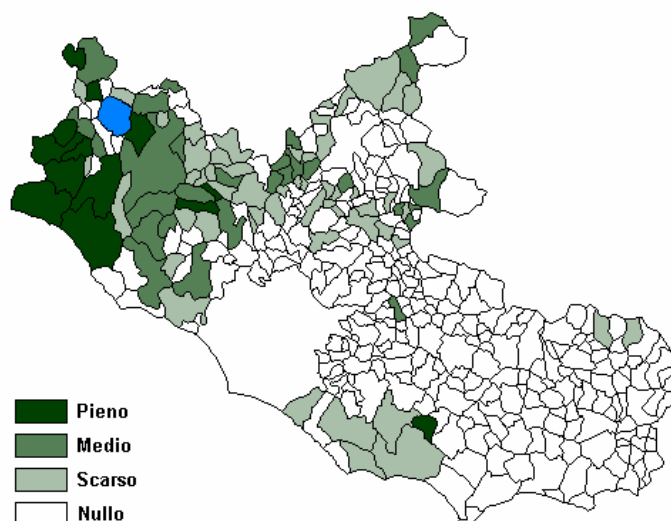
Il metodo proposto si basa sul riportare ciascuno degli indicatori ad un valore compreso fra 0 e 1 utilizzando una funzione costruita sulla media regionale dell'indicatore stesso e su dei limiti stabiliti in modo che il valore 0 indichi l'assenza del fenomeno descritto dall'indicatore, il valore 1 la sua piena presenza e i valori compresi tutte le situazioni intermedie<sup>3</sup>. Ne consegue che, per un ipotetico comune, la condizione (1,1,1,1) rappresenta la vocazionalità massima (*ideale*), mentre la condizione (0,0,0,0) la minima (*anti-ideale*). Per ogni comune, allora, il livello di possesso dei requisiti per la sua inclusione in un distretto biologico è determinato dalla sua distanza dalla condizione di idealità.

E' rispetto al risultato di tale misurazione che interviene la discrezionalità degli amministratori, la quale può esprimersi riguardo due differenti aspetti. Il primo è la scelta di soglie in base alle quali distinguere i diversi livelli qualitativi di vocazionalità (elevata, media, ...); il secondo, certamente più importante, è la delimitazione dei potenziali distretti biologici, un processo nel quale la scelta dei criteri di contiguità territoriale e di inclusione di comuni con diversi livelli di vocazionalità gioca un ruolo decisivo.

La metodologia definita per l'individuazione dei potenziali distretti biologici all'interno di un territorio regionale è stata testata con riferimento al Lazio. A questo scopo sono stati raccolti tutti i dati comunali necessari alla costruzione dei quattro indicatori e, dopo aver riportato ciascuno di essi nell'intervallo 0-1, si è proceduto a valutare la misura della vocazionalità comunale rispetto ai requisiti di appartenenza a un distretto biologico. Utilizzando una metrica euclidea per il calcolo della distanza di ciascun comune dalla condizione di idealità e ripartendo tale distanza in quattro classi è stato determinato il livello di vocazionalità dei comuni del Lazio rappresentato nella cartina di figura 1.

Il risultato di questo approccio all'individuazione dei distretti biologici, anche se ancora del tutto preliminare, evidenzia come nel Lazio i caratteri di distrettualità biologica si manifestino esclusivamente nelle province di Viterbo e, in misura inferiore, di Rieti e come essi si esprimano pienamente solo nel territorio della Maremma Laziale.

Figura 1 - Livello di vocazionalità distrettuale biologica dei comuni del Lazio



## Conclusioni

Le sintetiche riflessioni sviluppate in questa nota rappresentano un primo e parziale approccio alla nuova entità territoriale rappresentata dal distretto biologico e alle possibili modalità per procedere alla sua individuazione. Le incertezze sono ancora molte e non riguardano soltanto aspetti definitivi e metodologici

ma aspetti più cruciali quali le finalità dei distretti biologici, le figure proposte al suo funzionamento e, soprattutto, gli eventuali strumenti normativi e finanziari di cui questi potranno disporre. Fra le altre, due questioni appaiono centrali riguardo a un'effettiva capacità di questi soggetti territoriali di incidere in misura significativa sul settore agricolo e, più in generale, sui sistemi locali.

La prima riguarda il rapporto con gli elementi di pregio e rischio ambientale presenti sul territorio; appare, infatti, lecito chiedersi se la presenza di un elevato grado di qualità ambientale sia un prerequisito del distretto biologico o una sua finalità. La questione non è irrilevante in quanto condiziona in modo decisivo sia i criteri per la identificazione e l'istituzione dei distretti biologici, sia le loro strategie di programmazione e di intervento.

L'altro punto centrale concerne gli effettivi margini che il distretto avrà a disposizione per poter svolgere un ruolo riguardo la promozione e le forme di commercializzazione dei prodotti biologici del territorio. Su questo ultimo aspetto, a nostro avviso, dovrebbe concentrarsi una parte significativa dell'azione di questo soggetto territoriale, puntando a sollecitare, incentivare e sostenere tutte le possibili iniziative finalizzate allo sviluppo del mercato locale e alla diffusione di una cultura della sostenibilità ambientale.

## Note

<sup>1</sup> Si veda ISMEA, "L'evoluzione del mercato delle produzioni biologiche", ISMEA, Luglio 2005.

<sup>2</sup> Al momento, sono diverse le Regioni che hanno provveduto a legiferare sul tema dei distretti agricoli; per una sintesi delle leggi regionali si rimanda a Tarangoli S., "I distretti rurali ed agro-alimentari di qualità", Bollettino INEA "Politiche Strutturali per l'Agricoltura", n. 24, 2006.

<sup>3</sup> E' questo un classico metodo di misurazione dell'aderenza di un elemento (in questo caso un'unità territoriale) a un concetto verbale (in questo caso il fenomeno rappresentato dall'indicatore) basato sulla teoria degli insiemi *fuzzy*. Per un approfondimento su questo approccio alla misurazione dei fenomeni territoriali ci si permette di rimandare a Franco S., Senni S., "La modulazione territoriale delle politiche di sviluppo rurale: una proposta metodologica" in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di), "Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione", Franco Angeli, 2003.

## Distretto biologico: aspetti agroambientali

Roberta Farina, Daniele La Regina, Sophia Valenti, Francesca Pierri, Claudio Bonfé

### Introduzione

I prodotti biologici hanno conquistato la fiducia dei consumatori come prodotti di qualità in virtù del loro implicito "contenuto" di sicurezza, salubrità, qualità e del loro valore etico e ambientale. L'agricoltura biologica rappresenta ormai una realtà consolidata in Italia, paese leader in Europa con oltre 1 milione di ettari di biologico. Tuttavia la limitatezza del mercato e la frammentazione del tessuto produttivo non consentono di realizzare economie di scala e di praticare prezzi più competitivi e, in definitiva, limitano la possibilità di espandere il mercato.

Anche la gestione della coesistenza è cruciale per le colture biologiche dal momento che anche la più recente normativa (Piano di azione europeo, azione 12) stabilisce che l'etichetta di prodotto biologico presuppone l'assenza di OGM.

In tale contesto la creazione/promozione di distretti territoriali attraverso cui sviluppare e tutelare l'agricoltura biologica potrebbe rappresentare una opportunità di crescita e sviluppo e di traino per l'intera economia locale. L'agricoltura biologica italiana dovrebbe, quindi, coniugare la specificità del suo processo di produzione con una qualità particolare o superiore

derivante dal territorio originario di produzione caratterizzato da una forte valenza ambientale, oltre che dalla presenza dei caratteri economici e sociali tipici del distretto.

Scopo di questo lavoro è definire le modalità di individuazione delle aree vocate per l'identificazione del distretto biologico, con particolare riguardo ai requisiti ambientali e alla loro valutazione.

Definizione del distretto biologico: aspetti ambientali

Il D.Lgs. 228 /2001 ha definito nel settore agricolo:

- *i distretti agroalimentari* di qualità, sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari e da una o più produzioni certificate, ai sensi della vigente normativa comunitaria e nazionale o da produzioni tradizionali e tipiche;
- *i distretti rurali*, sistemi produttivi locali di cui all'art. 36 della legge 317/91 e successive modificazioni, caratterizzati da un'identità storica territoriale e omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali e dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

Il distretto biologico possiede caratteristiche intermedie tra queste due tipologie di distretto e allo stesso tempo differenti e innovative.

Il distretto biologico è effettivamente caratterizzato da:

- produzioni di qualità certificate (le produzioni biologiche sono certificate), come per i distretti agroalimentari di qualità;
- produzioni caratterizzate da un forte legame con il territorio e con un elevato contenuto di tipicità e cultura locale, come previsto per il distretto rurale.

In aggiunta, a giudizio degli autori, il distretto biologico si dovrebbe caratterizzare per un'elevata qualità ambientale del territorio che consenta di perseguire più facilmente e convenientemente (cioè senza costi aggiuntivi per gli operatori) la tutela delle qualità intrinseche dei prodotti biologici, la contaminazione accidentale da OGM e gli obiettivi di conservazione della biodiversità e tutela del patrimonio naturalistico e paesaggistico, richiamati da tutte le normative in materia.

Tali peculiarità devono essere riconosciute, tutelate e valorizzate in un modello di distretto che non può essere solo la somma o l'interpolazione tra i due sistemi produttivi locali di cui all'art. 13 del D.Lgs. 228/2001.

La proposta si pone come un'integrazione rispetto alla definizione di distretto biologico offerta dall'ultimo disegno di legge<sup>1</sup> in materia di riordino del settore dell'agricoltura biologica.

A tal fine viene proposta una metodologia per valutare la vocazione ambientale di un territorio per l'istituzione di un Distretto Biologico.

### Individuazione dei potenziali distretti biologici : aspetti ambientali

Per valutare la potenzialità ambientale di un territorio a divenire un distretto biologico, sono stati costruiti cinque indici ambientali, accorpando indicatori e variabili ritenuti significativi per le finalità dello studio.

L'inclusione o l'esclusione di indicatori e variabili nell'ambito di uno specifico aspetto ambientale dipende dalla prospettiva loco-specifica e dagli obiettivi da perseguire, e rappresenta uno degli elementi più critici dell'analisi. La validità di un insieme di indicatori ambientali è pertanto generalmente limitata nel tempo a causa della forte dipendenza dal grado di conoscenza del territorio e delle priorità politiche del contesto. Si è reso necessario, quindi, assicurare sufficienti margini di flessibilità alla lista di indicatori e variabili proposta, così da consentire le opportune variazioni nella valutazione della potenzialità ambientale territoriale in casi diversi.



Gli approcci più innovativi, infatti, tendono non a definire liste di indicatori e variabili valide per tutte le situazioni territoriali, ma ad adottare un quadro di riferimento concettuale e criteri di selezione degli stessi indicatori il più possibile oggettivi e condivisi.

Gli indici ambientali proposti sono stati costruiti con un approccio dinamico, in cui la costruzione e il calcolo di ciascuno potrà variare a seconda della realtà e delle caratteristiche del territorio e in funzione della disponibilità dei dati.

Gli indici ambientali elaborati sono:

- **Indice di Pregio ambientale:** è costruito da variabili e indicatori che riportano informazioni sulla presenza di aree ad elevato pregio naturalistico e paesistico;
- **Indice di Fragilità ambientale:** è popolato da variabili e indicatori che descrivono fonti e pressioni reali e potenziali di inquinamento legate alle matrici ambientali (acque, suolo, aria) e la fragilità intrinseca di specifici ecosistemi;
- **Indice di Biodiversità agricola:** valuta lo status della biodiversità legata specificamente all'attività agricola. Le variabili che costruiscono l'indice forniscono, infatti, informazioni specifiche sia sulla varietà di piante e animali legata all'agricoltura sia sulla presenza di specie selvatiche dipendenti dalla stessa;
- **Indice di Categorie d'Uso del Suolo non idonee:** l'obiettivo dell'indice è quello di individuare le aree ad elevato grado di antropizzazione e, quindi, poco idonee per l'istituzione del distretto biologico. Le variabili che lo popolano sono variabili di "esclusione territoriale";
- **Indice di Pressioni Antropiche puntuali:** l'indice è costruito da dati puntuali di pressioni antropiche con potenziale impatto ambientale presenti sul territorio. E' un indice di presenza/assenza calcolato su superfici espresse in km<sup>2</sup>.

Nella tabella 1 si riporta un estratto, non esaustivo, della lista degli indicatori e variabili presi in considerazione per la costruzione di ciascun indice ambientale.

Tabella 1 - Variabili ed indicatori ambientali

Indice	Variabili ed Indicatori
Indice di pregio ambientale	Aree Naturali Protette: Parchi, Riserve, Monumenti Naturali, Aree Natura (SIC-ZIP) Biodiversità Struttura del Paesaggio-Manufatti
Indice di Biodiversità Agricola	Diversità delle specie selvatiche Indici di specializzazione Culturale Popolazione degli uccelli Presenza di elementi di continuità ecologica
Indice di categorie d'uso del suolo non idonee	Area destinata ad attività produttive Uso del suolo
Indice di pressioni Antropiche Puntuali	Impianti di trattamento e smaltimento rifiuti Incidenti rilevanti riscontrati Miniere e cave carichi idrici significativi
Indice di Fragilità Ambientale	Bilancio idroclimatico Tecnologie di irrigazione Uso diretto di acqua Uso diretto di energia Utilizzo macchine agricole Aree di Spandimento sul suolo di fanghi Aree usate per l'agricoltura intensiva Consumo di prodotti fitosanitari Contenuto di fitofarmaci nel suolo Contenuto di P tot nelle acque superficiali Contenuto in sostanza organica del suolo Diffusione e localizzazione degli impianti produttivi per le tipologie potenzialmente inquinanti Efficienza tecnica d'uso dell'acqua Emissioni di ammoniaca (NH3) (acidificante) Emissione di anidride carbonica (CO2) Emissione di metano (CH4) (climalterato) Erosione eolica Erosione idrica Patrimonio zootecnico Sostanze organiche inquinanti nel suolo Superficie totale percorsa da incendi Utilizzo di fertilizzanti minerali (N, P, K) Utilizzo di fitofarmaci (erbicidi, fungicidi, insetticidi)

## Risultati

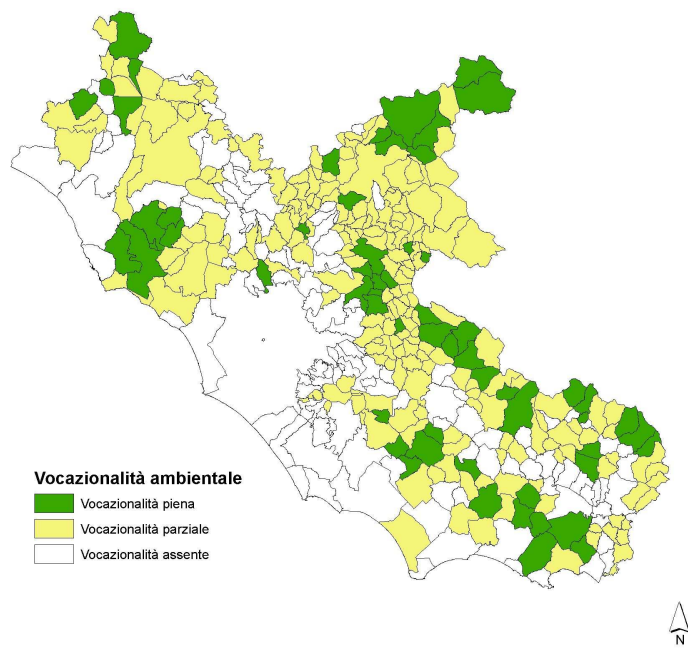
La metodologia proposta per la valutazione della potenzialità ambientale di un territorio è stata applicata al territorio della Regione Lazio, al fine di testarne la validità.

L'applicazione ha previsto le seguenti fasi:

- Costruzione del Sistema Informativo relativo alle singole unità territoriali (comuni) in esame, attraverso la raccolta, la validazione e la strutturazione delle informazioni e dei dati relativi agli indicatori/variabili ambientali scelti;
- Gestione delle informazioni raccolte e dei dati ambientali disponibili per i singoli comuni, con il supporto del *Geographic Information System* (GIS), utilizzato per l'analisi dei risultati, ma anche l'estrazione di talune informazioni ambientali, altrimenti non reperibili;
- Costruzione degli Indici ambientali derivanti dall'aggregazione di indicatori e variabili con impatti simili;
- Creazione della Mappa di Vocazione Ambientale mediante la sovrapposizione cartografica dei cinque indici. La metodologia per calcolare la distanza dalla condizione di idealità ambientale (su base regionale) è analoga a quella seguita per l'analisi socio-economica (vedi Franco e Pancino su questo numero). In base a tale distanza è stata individuata la potenzialità ambientale del comune rispetto alla condizione ideale di appartenenza ad un distretto biologico.

Il risultato è rappresentato nella figura 1.

Figura 1 - Rappresentazione grafica della metodologia di valutazione della vocazionalità ambientale ai comuni della Regione Lazio



Distanza	Vocazionalità ambientale	Appartenenza
Minore di 0,75	Piena	SI
Compresa fra 0,75 e 1,50	Parziale	FORSE
Maggiore di 1,50	Assente	NO

## Conclusioni

La valutazione ambientale del territorio, realizzata secondo la metodologia descritta nel presente articolo, consente di valutare lo status ambientale di una determinata area. Nonostante, infatti,

nei più recenti orientamenti legislativi il valore ambientale del territorio non sia esplicitamente inserito nei requisiti per l'individuazione del distretto biologico, essi appaiono imprescindibili. Infatti, chi comprerebbe prodotti biologici provenienti da un territorio con gravi emergenze ambientali? Chi andrebbe a visitare un distretto biologico posto in prossimità di una discarica? Pertanto l'attivazione dei distretti biologici dovrebbe portare alla creazione di oasi di produzione con un'elevata qualità ambientale, il cui valore aggiunto è dato proprio dal legame tra produzione, territorio e ambiente. La metodologia proposta rappresenta un utile strumento di analisi per qualsiasi studio ambientale territoriale di contesto agro-sostenibile, consentendo di:

- leggere e definire lo stato quali - quantitativo del territorio analizzato;
- individuare e interpretare i carichi e le pressioni sulle risorse naturali;
- verificare le compatibilità tra le caratteristiche ambientali del territorio e le politiche agroambientali;
- strutturare la lettura del crossing-over tra elementi del contesto agricolo e suscettività ambientali presenti e future.

## Note

<sup>1</sup> Nuovo testo unificato predisposto dal comitato ristretto e adottato come testo base (approvato in data 29 novembre 2007 dalla Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati).

## Riferimenti bibliografici

- ANPA (2002) - Manuale di indici ed indicatori per le acque, CTN AIM/2002
- ANPA (2000) - Selezione di indicatori ambientali per i temi relativi alla biosfera, RTI CTN\_CON 1/2000
- ANPA (2000) - Sviluppo di indicatori per il suolo e i siti contaminati, RTI CTN\_SSC 1/2000
- APAT (2006) - Annuario dei dati ambientali
- EEA Report No 6/2005 - Agriculture and environment in EU-15 - The IRENA Indicator Report
- INEA (2004) - *Misurare la sostenibilità - indicatori per l'agricoltura italiana*, a cura di Antonella Trisorio
- OECD (2001) - *Environmental Indicators for Agriculture*. Volume 3 - Methods and results, Paris, France
- Commissione Europea, Direzione Generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, Direzione G. Istituto Economico G. Tagliacarne, Unioncamere(2004). I distretti agroalimentari di qualità in Italia
- Brasili, C., Fanfani, R. (2004). *Agri-Food Districts: Theory and Evidence*. Atti del convegno "Sustainable Development and Globalisation of Agri-Food Markets", Laval University, Quebec, Canada
- Iacoponi L. (2001); "Impresa agraria e ipotesi distrettuale: dai sistemi produttivi agroalimentari ai sistemi territoriali", Conferenza nazionale, *Istituzioni e regole per l'imprenditore e l'agricoltura nel mercato*, Confederazione Italiana Agricoltori (CIA), Roma, 4 dicembre. <http://www.cia.it/Ultimo/impresa/iacoponi.pdf>

## Conservazione delle varietà locali, leggi regionali e repertori L'esperienza in atto nella regione Marche

Oriana Porfiri

La conservazione delle varietà/razze locali è stata sempre compito esclusivo degli agricoltori: essa era una necessità finalizzata alla coltivazione/allevamento della varietà/razza più adatta ad uno specifico ambiente pedo-climatico e/o alle abitudini alimentari e/o ai bisogni dell'agricoltore stesso, della sua famiglia e degli animali allevati.

Questo approccio è cambiato in tempi recenti e le varietà selezionate e conservate per centinaia di anni dagli agricoltori, anche attraverso lo scambio di seme e di memoria storica, sono state viste come risorsa genetica da utilizzare a scopi scientifici (banche dei semi, istituti di ricerca, ...) e/o a scopi commerciali. Da questo momento gli agricoltori hanno assistito ad una continua erosione del proprio patrimonio varietale, che era alla base della loro sopravvivenza e delle economie locali.

È in seguito a questa situazione e all'emergere di interessi molteplici intorno alle risorse genetiche, in particolare quelle agrarie, che sono emerse la necessità di dare maggiore forza alla conservazione fatta dagli agricoltori, l'urgenza di coordinare le iniziative e l'esigenza di "normare" in qualche maniera ciò che per secoli non ha avuto bisogno di normative.

Questa premessa è necessaria per poter compiere una lettura obiettiva degli strumenti legislativi finalizzati alla regolamentazione del settore messi in atto dall'Unione Europea e dalle istituzioni locali italiane. Questi interventi oggi assumono ancora maggior valore alla luce del Trattato Internazionale sulle Risorse Fitogenetiche per l'Alimentazione e l'Agricoltura<sup>1</sup>.

Le iniziative regionali italiane (tabella 1) sono oggi l'unico esempio operativo in Europa (e forse nel mondo) in ambito di tutela delle risorse genetiche di interesse agrario e sono certamente anticipatrici di quella che dovrebbe/potrebbe essere una norma nazionale e europea. Alcune di esse (vedi Toscana) sono state emanate ancora prima della Direttiva CE 98/95<sup>2</sup>.

La Direttiva UE 98/95 va considerata il punto di partenza e introduce esplicitamente la necessità di interventi di salvaguardia delle specie minacciate da erosione genetica, mediante sistemi di conservazione *in situ*.

Questo principio è stato recepito in Italia con il Decreto Legislativo n. 212 del 2001, che prevede l'istituzione di una sezione del Registro Nazionale che comprenda le "varietà da conservazione" individuate "tenendo anche conto di valutazioni non ufficiali, delle conoscenze acquisite con l'esperienza pratica durante la coltivazione, la riproduzione e l'impiego e delle descrizioni dettagliate delle varietà e delle loro rispettive denominazioni, così come notificate: questi elementi, se sufficienti, danno luogo all'esenzione dell'obbligo dell'esame ufficiale". L'emanazione del successivo Decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 9 maggio 2001 aveva lo scopo di fare maggiore chiarezza a livello pratico e operativo, in particolare sotto il profilo dello scambio fra agricoltori della semente di varietà da conservazione.

Soltanto l'emendamento alla Legge 1096/71 approvato dal Senato il 14 marzo 2007, rappresenta il primo passo verso l'attuazione delle norme di cui sopra.

La Commissione Europea sta lavorando al testo di una direttiva "providing for certain derogations for acceptance of agricultural landraces and varieties which are naturally adapted to the local and regional conditions and threatened by genetic erosion and for marketing of seed and seed potatoes of those landraces and varieties". Si tratta di una norma complessa, con un lungo iter, soggetta a numerose modifiche da parte dei diversi soggetti preposti alla sua valutazione e il fatto che il testo sia alla versione n. 12 fa pensare che i tempi saranno ancora molto lunghi!



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

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

Tabella 1 - Quadro sintetico delle leggi regionali finalizzate alla tutela delle varietà/razze locali

Regione	Legge/pubblicazione	Titolo	Ente deputato all'attuazione	Stato attuale
TOSCANA	n. 50 del 16/7/1997 (BURT 26/7/1997, n. 30) sostituita da LR n. 64 del 16/11/2004	TUTELA DELLE RISORSE GENETICHE AUTOCTONE	ARSIA (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione in Agricoltura)	OPERATIVA
LAZIO	n. 15 del 1/3/2000 (BURL 30/3/2000, n. 9)	TUTELA DELLE RISORSE GENETICHE AUTOCTONE DI INTERESSE AGRARIO	ARSIAL (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione in Agricoltura del Lazio)	OPERATIVA
UMBRIA	n. 25 del 4/9/2001 (BURU 14/9/2001, n. 45)	TUTELA DELLE RISORSE GENETICHE AUTOCTONE DI INTERESSE AGRARIO	Non identificato, è compito della Giunta Regionale individuarlo	NON ANCORA OPERATIVA
FRIULI VENEZIA GIULIA	n. 11 del 22/4/2002 (BURFVG 26/4/2002, n. 7)	TUTELA DELLE RISORSE GENETICHE AUTOCTONE DI INTERESSE AGRARIO E FORESTALE	ERSA (Ente Regionale per la Promozione e lo Sviluppo dell'Agricoltura)	PARZIALMENTE OPERATIVA
MARCHE	n. 12 del 3/6/2003 (BURM 12/6/2003, n. 51)	TUTELA DELLE RISORSE GENETICHE ANIMALI E VEGETALI DEL TERRITORIO MARCHIGIANO	ASSAM (Agenzia per i Servizi nel Settore Agroalimentare delle Marche)	OPERATIVA
EMILIA ROMAGNA	Legge del 22/1/2008	TUTELA DEL PATRIMONIO DI RAZZE E VARIETA' LOCALI DI INTERESSE AGRARIO DEL TERRITORIO EMILIANO-ROMAGNOLO	Regione Emilia-Romagna	OPERATIVA

In ogni caso, il riconoscimento "formale" da parte di normative comunitarie e nazionali, sia della conservazione *in situ*, sia del concetto di "varietà da conservazione", è stato decisamente una novità positiva, anche in considerazione del fatto che tutte queste norme si muovono nell'ambito della regolamentazione dell'attività sementiera, già fortemente "normata" fin dagli anni Settanta.

Tuttavia, l'attivazione delle leggi in alcune regioni (in particolare Toscana, Lazio e Marche) ha messo in luce numerosi limiti degli attuali impianti normativi:

- mancanza e/o confusione su una definizione univoca di varietà da conservazione e/o varietà tradizionale;
- scarsa omogeneità delle schede di catalogazione del materiale collezionato e repertoriato, che debbono rispondere ad esigenze di semplicità e praticità, pur rispettando criteri scientifici minimi;
- necessità o meno della traduzione in norme legali di consuetudini rurali (come lo scambio informale di semi) che, oltre a caratterizzare il mondo agricolo, hanno permesso l'esistenza di una grande variabilità genetica agricola, evidenziando il rischio che la norma legale, porti all'instaurarsi di barriere nello scambio di materiale genetico e di informazioni, e quindi si inneschino meccanismi di erosione genetica;
- necessità di aprire un dibattito su come dovrebbero essere tutelati i diritti degli agricoltori; quali siano gli elementi di diritto, a chi si rivolgono e soprattutto quali sono gli strumenti di applicazione di tali diritti (già enunciati nell'art. 9 del Trattato Internazionale sulle Risorse Fitogenetiche, che lascia ai governi locali le indicazioni esecutive);
- individuazione di strumenti e responsabili per la "protezione" dei diritti delle comunità locali.

Sulla scorta delle esperienze già avviate, almeno due strumenti appaiono particolarmente utili al raggiungimento pieno degli obiettivi delle leggi regionali:

1. il repertorio delle varietà/razze locali: è fondamentale per identificare i materiali genetici presenti nel territorio regionale e dare loro una precisa e inconfutabile identità, elementi basilari ad una loro solida tutela giuridica e per una conoscenza esatta del livello di erosione genetica;
2. la rete di conservazione e sicurezza fra agricoltori, enti locali, organizzazioni pubbliche e private, cittadini: una delle

funzioni principali della rete è quella di moltiplicare e diffondere il materiale genetico iscritto al repertorio, garantendo anche il pieno rispetto delle norme.

Infine, appare utile e indispensabile una fattiva azione di coordinamento fra le diverse Regioni per consentire un'efficace attuazione delle leggi, anche in funzione di un recepimento armonico degli strumenti normativi nazionali e comunitari.

## L'esperienza in atto nella Regione Marche

La Regione Marche aveva già attivato in passato progetti di recupero, conservazione e valorizzazione del germoplasma del proprio territorio che hanno consentito di individuare e collezionare numerosi materiali genetici di specie erbacee (fagiolo, pomodoro, mais, ecc.). La Regione ha affidato all'ASSAM (Agenzia Servizi Settore Agroalimentare delle Marche) questo compito, che ha attivato una serie di iniziative a partire dalla fine degli anni Novanta, utilizzando strumenti finanziari regionali allora disponibili (esempio Obiettivo 5B) e attivando la collaborazione scientifica con l'Università Politecnica delle Marche.

Nel 2003 la Regione Marche, nella stessa ottica di molte Regioni italiane, in seguito ai sempre crescenti e molteplici interessi emersi negli anni recenti intorno alle risorse genetiche di interesse agrario, alla necessità di dare maggiore forza alla conservazione svolta dagli agricoltori, all'urgenza di coordinare numerose iniziative avviate sul territorio regionale e all'impellenza di individuare quanto effettivamente presente per poterlo tutelare, ha approvato la LR 12/03 "Tutela delle risorse genetiche animali e vegetali del territorio marchigiano". La legge è stata resa operativa nel 2004 con il Regolamento Regionale n. 21/2004 concernente "Attuazione della LR 3 giugno 2003, n. 12".

La finalità della legge è di tutelare le risorse genetiche animali e vegetali del territorio marchigiano, in particolare quelle minacciate da erosione genetica, e gli agroecosistemi locali, anche per favorire lo sviluppo di produzioni di qualità (Art. 1). Pertanto, questo atto normativo non ha solo una funzione di conservazione, ma anche di valorizzazione in funzione di un miglioramento e di una qualificazione dell'agricoltura regionale. Inoltre, l'azione di tutela non è rivolta soltanto alle risorse genetiche come sopra definite, ma anche agli agro-ecosistemi,



quindi l'approccio alla biodiversità è un approccio di sistema, sicuramente il più efficace, che ben si integra con alcuni strumenti già in atto in Regione.

La legge ha attivato i seguenti strumenti operativi:

- regolamento attuativo;
- commissioni tecnico-scientifiche per il settore animale e per quelle vegetale;
- repertorio regionale del patrimonio genetico, suddiviso in sezione animale e sezione vegetale, al quale sono iscritte varietà vegetali e razze animali su proposta di soggetti pubblici e privati, singoli o associati, e dietro valutazione delle Commissioni preposte;
- rete di conservazione e sicurezza, alla quale possono aderire soggetti diversi, sia pubblici sia privati.

Ad oggi l'ASSAM<sup>3</sup>, che appunto è stata individuata dalla Regione come ente gestore della legge, ha avviato un'ulteriore attività di indagine sul territorio, avvalendosi di istituzioni scientifiche regionali (Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze degli Alimenti e CRA-Istituto Sperimentale per l'Orticoltura di Monsampolo del Tronto), che è tuttora in corso.

Inoltre, nella razionale ottica di non creare sovrastrutture o doppioni, ha individuato nell'Istituto di Monsampolo l'istituzione deputata alla creazione e gestione della banca regionale dei semi delle specie erbacee di tutta la Regione.

Per le specie arboree (frutticole, olivo e vite) la conservazione è effettuata dall'ASSAM presso i campi catalogo già impostati.

Per le specie animali la conservazione continua ad essere svolta dalle Associazioni degli Allevatori che gestiscono, altresì, i Libri Genealogici delle diverse razze, con la supervisione tecnico scientifica delle facoltà universitarie presenti in Regione (Università di Camerino e Università Politecnica delle Marche).

Dai primi risultati emerge che soltanto in poche delle specie coltivate oggi nelle Marche è possibile ritrovare ancora in coltivazione varietà locali o vecchie varietà, ad esempio mais (mais nostrani da polenta), fagiolo (sia fagiolo comune sia fagiolo di Spagna), pomodoro. Nelle specie più ampiamente coltivate, come cereali, pisello, favino, ecc..., di fatto in Regione non esistono più varietà locali ancora in coltivazione. E' possibile rintracciare in coltura materiali genetici introdotti da altre regioni o addirittura recuperati da collezionisti o banche del germoplasma. Nel settore delle specie frutticole e dell'olivo la situazione appare migliore rispetto alle erbacee, trattandosi di colture poliennali che hanno avuto maggiori possibilità di sopravvivenza (alberi sparsi sono rimasti in numerosi contesti aziendali, bordi di campi, siepi e scarpate, presso orti familiari, monasteri, ecc...). Nella vite l'avvento dei vigneti specializzati ha comportato la scomparsa della coltivazione di vecchi vitigni locali, tuttavia l'ASSAM è riuscita a recuperare circa una trentina, prima che scomparissero definitivamente e a conservarli in un campo catalogo.

Oltre al lavoro di indagine sul territorio e al censimento delle risorse genetiche ancora presenti, è stato avviato anche un lavoro di caratterizzazione e valutazione di alcuni dei materiali genetici rinvenuti e organizzate attività di conservazione mirate. Una parte ulteriore di valutazione dei materiali genetici di specie erbacee è stata condotta ed è tuttora in corso presso il gruppo di ricerca di Genetica Agraria del Dipartimento di Scienze degli Alimenti (DiSA) dell'Università Politecnica delle Marche<sup>4</sup>. Per il settore animale i numeri sono ancora più ridotti: malgrado le Marche siano sempre state una regione prevalentemente agricolo/zootecnica, nel suo territorio non si sono creati, nel tempo, "tipi genetici" differenti. Oggi esistono solo 4 razze regionali appartenenti a 3 specie diverse: la razza bovina "Marchigiana", le razze ovine "Sopravvissana" e "Fabrianese" e la razza equina "Cavallo del Catria". Tuttavia, di queste soltanto la bovina Marchigiana e la Sopravvissana hanno una storia relativamente lunga (prima metà del XX secolo), mentre le altre due sono di recentissima costituzione (1973 primo libro genealogico per la pecora Fabrianese e addirittura 1980 per il Cavallo del Catria).

## Note

<sup>1</sup> Trattato Internazionale sulle Risorse Fitogenetiche per l'Alimentazione e l'Agricoltura, ratificato dal Parlamento Italiano nell'aprile 2004 (Gazzetta Ufficiale n. 95, 2004). Gli obiettivi principali del Trattato, che è giuridicamente vincolante per i Paesi che lo hanno ratificato, sono "la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura e la ripartizione giusta ed equa dei benefici derivati dal loro utilizzo, in accordo con la Convenzione sulla Diversità Biologica", ai fini di un'agricoltura sostenibile e della sicurezza alimentare. Inoltre, aspetto rilevante, il Trattato "riconosce l'enorme contributo che gli agricoltori e le comunità contadine di tutto il mondo hanno dato e continuano a dare alla conservazione e allo sviluppo delle risorse fitogenetiche. Questo riconoscimento è la base dei 'Diritti degli agricoltori' (*Farmer's Rights*), che comprendono la protezione delle conoscenze tradizionali e il diritto a partecipare in maniera equa alla ripartizione dei benefici, così come il diritto di partecipare alle decisioni prese a livello nazionale in materia di risorse fitogenetiche" (Commissione FAO sulle Risorse Fitogenetiche, 2004).

<sup>2</sup> Direttiva 98/95/CE del Consiglio del 14 dicembre 1998 che modifica, per quanto riguarda il consolidamento del mercato interno, le varietà geneticamente modificate e le risorse genetiche delle piante, le direttive 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE e 70/458/CEE concernenti la commercializzazione delle sementi di cereali, dei tuberi-seme di patate, delle sementi di piante oleaginose e da fibra e delle sementi di ortaggi e il catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole (Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L25 del 1/2/1999).

<sup>3</sup> si veda [www.assam.marche.it](http://www.assam.marche.it)

<sup>4</sup> si veda <http://www.phita.net/marche.html>

## Finestra sulla PAC

Maria Rosaria Pupo D'Andrea

*La Finestra sulla PAC è una rubrica di aggiornamento e documentazione, rivolta a fare il punto sulle novità e a segnalare gli approfondimenti disponibili in materia di politica agricola comune. Si tratta di un servizio fruibile direttamente dal sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it). In questa versione, stampabile della rivista, pubblichiamo il solo capitolo "Aggiornamenti" dell'ultima versione della rubrica. Gli altri capitoli: "Notizie Flash", "Attività MIPAAF e AGEA" e "Documentazione", con i relativi link, sono disponibili soltanto on-line.*

Il 20 novembre è stata pubblicata la Comunicazione sullo "stato di salute" della PAC, più comunemente nota come *Health Check*. Si tratta di un documento molto importante, in quanto rappresenta un riesame complessivo della PAC, che affianca le revisioni intermedie settoriali realizzate nel corso di questi anni (si veda, anche se incompleta, la tabella 1 della Finestra sulla PAC agosto 2006) e che mette in luce alcuni punti nevralgici della PAC post-2003. La Comunicazione, infatti, afferma l'opportunità di passare ad un pagamento forfetario a livello regionale o nazionale; ribadisce la necessità di fissare dei limiti all'ammontare di aiuto che ciascun agricoltore può ricevere; afferma l'esigenza di prevedere un periodo transitorio per preparare il settore lattiero-caseario all'abolizione delle quote latte; sottolinea l'urgenza di rispondere alle nuove sfide poste dai cambiamenti climatici, dall'emergenza idrica, dalla salvaguardia della biodiversità, e di rafforzare la dotazione finanziaria per lo sviluppo rurale attraverso un aumento del tasso di modulazione obbligatoria. A fronte di questa capacità analitica la Comunicazione si mostra deludente sul fronte propositivo. Agli Stati membri verrebbe consentito di adeguare il modello prescelto per il pagamento unico (storico, ma anche regionale) muovendosi verso una aliquota forfetaria che, perdendo il legame con i livelli produttivi del passato, sarebbe maggiormente giustificabile. La Comunicazione, quindi, lancia l'idea di un passaggio verso un aiuto forfetario teso a ridurre i differenti livelli di sostegno esistenti all'interno di una regione o di uno stesso Stato membro, ma si affretta subito dopo a rassicurare che l'adeguamento non è un obbligo per i paesi ma rappresenta solo una opportunità. Contemporaneamente,

prende in considerazione l'idea di autorizzare i nuovi Stati membri a mantenere il regime di pagamento unico per superficie fino al 2013, perché, sempre secondo la Commissione, sarebbe difficoltoso giustificare la richiesta di adottare entro il 2010 il regime di pagamento unico, solo per tornare dal 2013 verso un sistema forfetario. La Commissione, dunque, propone ai paesi di muoversi volontariamente verso un regime di sostegno forfetario, ma allo stesso tempo avanza l'ipotesi che dal 2013 questo cambiamento potrebbe non essere lasciato più al libero arbitrio degli Stati membri. Sarebbe stato più coerente, allora, porre la questione della modifica del pagamento unico nella prospettiva del dopo 2013, chiedendo ai paesi lo sforzo di avvicinarsi progressivamente a questo traguardo. In secondo luogo, il passaggio ad un aiuto forfetario viene considerato necessario perché l'attuale sostegno, determinato dai livelli produttivi di un periodo storico di riferimento, diventerà in futuro sempre più difficile da giustificare. Ma un aiuto forfetario di per sé non è maggiormente giustificabile. Non è il criterio di distribuzione – storico, regionalizzato, ibrido o forfetario che sia – a rendere un aiuto giustificabile o meno, ma le finalità a cui esso risponde. Quali sono gli obiettivi del regime di pagamento unico? Come si rende lo strumento più efficace ed efficiente, come la stessa Commissione si chiede nella Comunicazione per poi scordarsene subito dopo, senza che siano definiti gli obiettivi a cui risponde? Certamente l'efficacia e l'efficienza non migliorano passando da un aiuto differenziato a un aiuto uniforme, semmai migliora l'equità. E allora una grave carenza di questa Comunicazione consiste proprio nel non avere avuto coraggio di iniziare a porre il problema della definizione di obiettivi certi e verificabili del sostegno fornito dalla PAC, correlati ai tempi e alle nuove esigenze del mondo agricolo, della società e dell'ambiente e nella definizione di un set di strumenti pertinenti. Limitarsi a semplificare il regime di pagamento unico, circoscrivere il campo di azione della condizionalità, abolire gran parte degli aiuti parzialmente disaccoppiati e fissare tetti ai livelli di sostegno sono tutti elementi che contribuiscono a rendere il sostegno maggiormente giustificabile, ma non chiariscono una volta per tutte perché si distribuiscono soldi agli agricoltori e perché ad alcuni si ed ad altri no, rimandando il problema della legittimazione della PAC ad un tempo e una sede in cui forse non ci sarà più margine di manovra per limitare gli effetti di una riforma voluta e guidata da esigenze ed attori estranei al mondo agricolo, e qualche volta addirittura ostili (leggi riesame intermedio 2008/09 delle entrate e delle spese del bilancio comunitario)

Un secondo punto critico è l'assenza di una visione coerente ed organica dello sviluppo rurale. Al secondo pilastro, infatti, vengono affidate una serie di nuove funzioni che poco hanno a che fare con la missione di politica territoriale destinata alle aree rurali. Ad esempio, non si capisce perché la gestione dei rischi debba essere di pertinenza dello sviluppo rurale e non del I pilastro, così come lo sviluppo delle bioenergie affidato alle politiche del II pilastro vuol dire non comprendere (o non voler comprendere) gli investimenti economici e la politica industriale che stanno dietro al potenziamento e all'espansione di questo settore, relegandolo alla funzione di ennesima attività di diversificazione produttiva (agricola).

Il dibattito in seno al Consiglio è attualmente focalizzato sulle misure per garantire un atterraggio morbido al settore lattiero-caseario dopo la fine delle quote latte e su se, quanto e come ridurre gli aiuti del I pilastro. Alla proposta della Commissione di prevedere tagli progressivi all'ammontare di aiuto fino a raggiungere una decurtazione del 45% sugli importi oltre 300.000 € si sono detti contrari i paesi che subirebbero le perdite maggiori (Germania, Bulgaria, Regno Unito e Repubblica Ceca). La proposta di aumentare il tasso di modulazione fino a portarlo al 13% ha trovato anche maggiore opposizione, dicendosi favorevoli solo Regno Unito e Portogallo, che sono gli unici due paesi che applicano la modulazione volontaria. Maggiore consenso si è formato attorno alla proposta di "modulazione progressiva" di Lutz Goepel (relatore al

Parlamento Europeo sulla Comunicazione) che unisce i due concetti di modulazione e degressività, proponendo un taglio dell'1% sugli aiuti tra 10.000 e 100.000, del 2% tra 100.000 e 200.000 €, del 3% tra 200.000 e 300.000 € e del 4% oltre 300.000 €, per tutto il periodo 2009-2013. Positivo è invece il giudizio sul potenziamento dell'art. 69, sebbene, anche qui si registrino divergenze sull'ammontare di risorse da dedicarvisi e sulla flessibilità e finalità dello strumento. Facendo tesoro dell'esperienza dei tre anni di applicazione, l'Italia dovrebbe chiedere che ai paesi venga permesso di rivedere quanto hanno stabilito in fase di prime applicazioni, sia in termini di percentuale di aiuto che di settori interessati, ma soprattutto i nostri rappresentanti istituzionali dovrebbero trovare la forza di superare le divisioni regionali ragionando in termini di utilizzo strategico dei fondi per il raggiungimento di obiettivi nazionali.

## Finestra sul WTO

Giulia Listorti

*La Finestra sul WTO è una rubrica di aggiornamento e documentazione, rivolta a fare il punto sulle novità e a segnalare gli approfondimenti disponibili in materia di attività dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio. Si tratta di un servizio fruibile direttamente dal sito [www.agrireunionieuropa.it](http://www.agrireunionieuropa.it). In questa versione, stampabile della rivista, pubblichiamo il solo capitolo "Aggiornamenti" dell'ultima versione della rubrica. Gli altri capitoli: "Notizie Flash", "Schede e approfondimenti" e "Documentazione", con i relativi link, sono disponibili soltanto on-line.*

Lo scorso 8 febbraio Crawford Falconer, l'ambasciatore neozelandese che presiede il gruppo negoziale del Wto per l'agricoltura, ha infine pubblicato la nuova bozza per le modalitates, che aggiorna il testo del luglio del 2007, ponendosi come base per un possibile accordo.

Nel mese di novembre 2007 Falconer aveva fatto circolare tre *working paper* inerenti i sussidi all'esportazione e, tra dicembre e gennaio, altri quattro *working paper* sul sostegno interno ed otto sull'accesso al mercato. Alcuni loro elementi sono stati poi ripresi nell'attuale bozza per le *modalitates*; quest'ultima non apporta novità cruciali, pur presentandosi per la prima volta come un testo "legale" in cui, a differenza del precedente, i passaggi "discorsivi" sono stati sostituiti da possibili opzioni per un futuro accordo, e alcune "parentesi" che indicavano valori ancora oggetto di negoziato sono state rimosse. Ad esempio, per quanto riguarda il **sostegno interno**, sembra che sia ormai assodato che UE, USA e Giappone, e altri Paesi sviluppati, dovranno implementare tagli sulla scatola gialla rispettivamente del 70%, 60% e 45%. A differenza di quanto previsto nel rispettivo *working paper*, si dovrà implementare subito il [25%] del taglio complessivo, per poi ripartire nei 5 anni seguenti le successive riduzioni ("six steps in 5 years"). Restano invece immutati i tagli che dovranno essere fatti sull'ammontare complessivo del sostegno distorsivo del commercio (*Overall Trade Distorting Support*, o OTDS).

Per quanto riguarda l'**accesso al mercato**, lo schema per le riduzioni tariffarie non è stato modificato, ma ora si prevede l'attuazione di un vincolo aggiuntivo di riduzione tariffaria complessiva media minima del [54%] per i paesi sviluppati ([36%] per i paesi in via di sviluppo). Viene inoltre indicata la lista delle *Small and Vulnerable Economies* che saranno soggette a minori tagli tariffari (45 paesi in via di sviluppo). Sul tema dei prodotti sensibili, il testo stabilisce che quei Paesi che hanno più del 30% delle linee tariffarie nella banda massima potranno designare come sensibili il 2% in più di prodotti rispetto agli altri paesi ([6] [8] % invece che [4] [6]%), e che solo su

questo 2% dovranno aumentare le quote all'importazione a tariffa ridotta. Anche quei paesi che, una volta calcolata la riduzione tariffaria, avranno tariffe superiori al 100% su oltre il 4% delle loro linee tariffarie, dovranno realizzare aumenti delle quote a tariffa ridotta; questa misura compensa l'assenza dell'imposizione di un vero e proprio tetto tariffario, da sempre ostacolata da grandi importatori come UE e Giappone. Sui prodotti speciali, nel testo si legge che esiste accordo a che i paesi in via di sviluppo possano designare come tali almeno l'8% delle proprie linee tariffarie (il massimo, da negoziare, sarebbe del [12] o [20]%; in allegato si trasmette una lista di possibili indicatori per selezionarli); anche sui prodotti speciali si prevede l'attuazione di tagli tariffari scalari, anche se i dettagli restano da definire. Nella bozza delle modalit  viene introdotto l'1,5% delle linee tariffarie come limite per l'applicazione del meccanismo speciale di salvaguardia per i paesi in via di sviluppo, sebbene, anche in questo caso, il funzionamento del meccanismo sia tutt'altro che definito, e le caratteristiche proposte non incontrano il favore del gruppo del G-33 (principale sostenitore di questo strumento), che ritiene che siano troppo restrittive. Per quanto riguarda il mandato a liberalizzare il commercio dei prodotti tropicali tenendo conto dell'erosione delle preferenze, che ha visto contrapposti i paesi dell'America latina ai paesi ACP che ne hanno a lungo beneficiato, il testo non compie sostanziali passi avanti per risolvere il contrasto tra i due temi, in particolare per alcuni prodotti (tra cui banane e zucchero di canna grezzo) su cui gli interessi sono assolutamente contrari.

Sui **sussidi all'esportazione**, infine, viene indicato il 2016 come anno per la loro eliminazione nei paesi in via di sviluppo.

Il Commissario europeo per il Commercio Estero Peter Mandelson e la rappresentante al Commercio degli Stati Uniti Susan Schwab, insieme ai rappresentanti di numerosi Paesi membri del Wto, hanno rinnovato ancora una volta il loro impegno a concludere le trattative del Doha Round entro il 2008. Nel Forum Economico Mondiale di Davos, a fine gennaio, i ministri del commercio di Unione Europea, Stati Uniti, India e Brasile (che rappresentano le posizioni negoziali chiave) hanno proposto quindi di fissare una riunione "mini-ministeriale" nei mesi di marzo o aprile.

Per tentare di concludere i negoziati, infatti, ora che   pronta la nuova bozza per le *modalities*, dovrebbe avviarsi un processo di negoziazione "orizzontale", che si svolgesse cio  contemporaneamente sui vari tavoli negoziali, per poter arrivare quanto prima ad un accordo completo sulle *modalities* (presumibilmente, appunto, subito dopo la mini-ministeriale). Contemporaneamente, resterebbero tuttavia ancora da concludere le trattative su una serie di altri temi, come servizi, sussidi al settore della pesca, facilitazioni commerciali, misure anti-dumping, trattamento speciale e differenziato, e cos  via. Infine, i singoli Paesi dovrebbero procedere alla definizione delle loro *schedules*, i prospetti nazionali che descrivono nel dettaglio gli impegni assunti.

Lo scenario che vede le trattative concludersi entro il 2008   dunque quantomeno molto ottimista, soprattutto considerando che moltissime scadenze analoghe sono saltate (il Round avrebbe dovuto originariamente chiudersi gi  nel 2004), che restano moltissimi dettagli tecnici ancora da definire (un'operazione, questa, che verosimilmente richiederebbe mesi di lavoro), e soprattutto che negli Stati Uniti   scaduta la *Trade Promotion Negotiating Authority*, che dovrebbe quindi essere rinnovata in tempi rapidi per permettere agli Stati Uniti di firmare un eventuale accordo.

La situazione non   affatto migliore per quanto riguarda i negoziati per l'accesso al mercato dei prodotti non agricoli (*Non Agricultural Market Access*, o NAMA), in cui persistono le divergenze tra i paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati, con i primi che criticano le eccessive richieste di liberalizzazione ed i secondi che chiedono livelli di apertura tali da rappresentare una contropartita per l'aumento nell'accesso ai loro mercati per i prodotti agricoli. Don Stephenson, l'ambasciatore canadese che presiede questo gruppo negoziale, ha proposto un nuovo testo

che possa costituire una base per la discussione, ammettendo che su alcuni temi centrali non vi   alcun accordo (in primo luogo, la formula per determinare i tagli tariffari nei paesi sviluppati e in molti paesi in via di sviluppo, e le flessibilit  che determineranno la possibilit , per questi ultimi, di mettere al riparo alcuni prodotti dalla liberalizzazione).

Lo sviluppo dei negoziati del Doha Round si annuncia quindi tutt'altro che semplice, e ancora una volta sono numerosi gli interrogativi aperti nel contesto politico mondiale. L'effetto del rallentamento dell'economia statunitense potrebbe spingere ad una chiusura pi  rapida delle trattative nel tentativo di mantenere condizioni di stabilit  sui mercati mondiali, o viceversa rendere i legislatori USA ancora meno propensi ad aperture commerciali. Nel luglio del 2008 la Francia, tradizionalmente arroccata su posizioni avverse alla riduzione della spesa sui sussidi agricoli e alla liberalizzazione del settore, sar  presidente di turno dell'UE. Negli Stati Uniti, di contro, il Senato ha recentemente approvato la propria proposta del Farm Bill, che non apporterebbe che cambiamenti molto modesti nel generoso sistema di sussidi attualmente a disposizione degli agricoltori statunitensi. L'inizio della campagna elettorale per le elezioni presidenziali del prossimo novembre sicuramente non facilita l'apertura al negoziato multilaterale, soprattutto considerando il momento critico in cui si trova l'economia statunitense, che ha portato, ad esempio, la candidata Hillary Clinton a ribadire di essere pronta a riconsiderare "ogni aspetto" della politica commerciale statunitense. Di contro, nelle parole del Commissario europeo Mandelson, "se il Round deve concludersi con successo, deve farlo entro l'anno in corso".

Ancora una volta, quindi, per i prossimi mesi tutte le possibilit  restano aperte: che i negoziati, anche se a rilento, proseguano senza che vi siano novit  di rilievo, o che si riesca a siglare un accordo, seppur "debole" nella sua portata, come unica possibilit  di concludere il Doha Round.

Aiuta **AGRIREGIONIEUROPA**  
con un tuo contributo  
a crescere e ad offrire nuovi servizi

#### Carta di credito

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

#### Bonifico bancario

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria  
Istituto di credito: Banca Carige Agenzia 1 - Ancona  
c/c 000000108580  
Codice ABI: 06175  
Codice CAB: 02601  
Codice IBAN: IT4410617502601000000108580  
CIN "I" (Lettera alfabetica)

#### Bollettino postale

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria  
c/c 10602605

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





## Il corso E-Learning sulla PAC di AGRIREGIONIEUROPA

### Programma del corso

#### INTRODUZIONE

Questa parte ha lo scopo di presentare i contenuti formativi, fornire alcune informazioni utili per conoscere l'unione europea e suggerire alcune fonti bibliografiche e statistiche disponibili on line.

#### MODULO 1 - Obiettivi e strumenti delle politiche agricole. Dal vecchio al nuovo patto sociale

L'origine della Politica Agricola Europea (PAC), negli anni Cinquanta, si spiega con il patto sociale implicitamente stipulato, all'epoca, tra l'agricoltura e la società intera. Dopo cinquanta anni quel patto sociale va rinnovato su nuove basi.

#### MODULO 2 - Protezionismo, sovrapproduzione e sottoalimentazione in un mondo turbolento

Nel mondo si assiste nello stesso tempo a sovrapproduzione alimentare e sottoalimentazione. 850 milioni di persone non hanno da mangiare a sufficienza per garantire una vita normale. Quali le ragioni di questa contraddizione?

#### MODULO 3 - La teoria e le politiche della regolazione del mercato

In questa parte del programma si studiano le motivazioni teoriche alla base delle politiche di regolazione del mercato con particolare riferimento all'agricoltura. Si analizzano in altre parole le politiche protezionistiche.

#### MODULO 4 - Le origini e lo sviluppo della Politica Agricola Comune fino alla riforma Mac Sharry

In questa sezione del corso si presentano l'origine e lo sviluppo della PAC e si analizza il suo rapporto con le politiche europee per lo sviluppo strutturale e per la coesione economica e si analizza il primo tentativo di riforma della politica dei mercati: la riforma Mac Sharry.

#### MODULO 5 - Il dibattito degli anni Novanta fino ad Agenda 2000

Al passaggio del cambio di millennio il dibattito sulla riforma della PAC si intensifica. Si svolge a Cork nel 1996 la prima conferenza sullo sviluppo rurale. Ma, con Agenda 2000, per ragioni politiche e veti incrociati, prevale un compromesso al ribasso.

#### MODULO 6 - Dalla riforma Fischler del 2003 e la successiva riforma delle ultime OCM

Agenda 2000 aveva previsto che nel 2003 si effettuasse una "Revisione di mezzo termine". La Riforma Fischler rende effettivo il disaccoppiamento e obbligatoria l'eco-condizionalità. Con la modulazione mette i presupposti per una riforma anche della politica di sviluppo rurale.

#### MODULO 7 - La politica di sviluppo rurale

Lo sviluppo dell'agricoltura non si stimola soltanto con le politiche settoriali agricole, ma anche con politiche territoriali mirate alla valorizzazione delle complementarità e delle peculiarità dei sistemi rurali.

#### MODULO 8 - Le risorse di spesa della PAC

La PAC ha rappresentato storicamente la parte preponderante della spesa dell'Unione Europea. Il suo peso si sta da tempo ridimensionando. Ma il problema centrale, in rapporto agli obiettivi dell'Unione, è quello della sua efficienza, della sua efficacia e della sua equità.

#### MODULO 9 - La PAC, i mercati internazionali e gli accordi commerciali nel WTO

La PAC ha rappresentato storicamente la parte preponderante della spesa dell'Unione Europea. Il suo peso si sta da tempo ridimensionando. Ma il problema centrale, in rapporto agli obiettivi dell'Unione, è quello della sua efficienza, della sua efficacia e della sua equità.

#### MODULO 10 - Il futuro della PAC

Due scadenze si approssimano: l'Health Check della PAC nel 2008 e il budget review tra il 2008 ed il 2009. Si parlerà di semplificazione e di messa a regime della riforma Fischler. Ma è evidente che il tema è quello di quale politica agricola ci sarà nell'UE dopo il 2013.

#### MODULO 11 - Scenari futuri per la politica agricola e di sviluppo rurale nell'UE

Dove stanno andando l'agricoltura e l'agroalimentare nel lungo periodo? E' questa una domanda con molte sfaccettature. In relazione all'evoluzione dell'agricoltura e dell'agroalimentare, verso quali direzioni evolve la politica agricola e di sviluppo rurale?

#### MODULO 12 - Divertiamoci con la PAC

In questo modulo si possono trovare giochi e strumenti di apprendimento originali con i quali si possono realizzare degli approfondimenti sulla PAC e sulle sue implicazioni per l'agricoltura e lo sviluppo rurale in Europa

#### MODULO 13 - Modulo di chiusura del corso

Questo modulo serve alla valutazione finale degli allievi e, allo stesso tempo, a raccogliere le loro valutazioni sul corso

**Docenti:** Franco Sotte (coordinatore scientifico), Roberto Esposti, Angelo Frascarelli, Giulia Listorti, Maria Rosaria Pupo D'Andrea

**Tutor:** Lucia Scocco, Silvia Coderoni, Eleonora Tramannoni

**Supporto tecnico-scientifico:** Antonello Lobianco

Il corso è completamente gratuito e le iscrizioni sono aperte.

Per maggiori informazioni ed iscrizione [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) sezione "E-Learning PAC"



## Il corso E-Learning per imprenditori agricoli Anno 2008

### Calendario didattico

PRIMO CICLO DIDATTICO (FEBBRAIO-GIUGNO 2008)	SECONDO CICLO DIDATTICO (LUGLIO-NOVEMBRE 2008)
<p><b>Modulo 1: "Il mercato"</b> L'ambiguità tra azienda e impresa in agricoltura Definizione di impresa agricola Caratteristiche del sistema agro-alimentare italiano Ruolo e strategie della GDO nel sistema agroalimentare Nuove tendenze e comportamenti del consumatore Dove sta il valore per l'impresa agricola? Il triangolo della diversificazione</p> <p><b>Modulo 2: "Lo stato"</b> Obiettivi e strumenti delle politiche agricole La riforma della PAC: una visione d'insieme Il futuro del I pilastro della PAC Il II pilastro della PAC: la riforma e le prospettive Commercio internazionale, WTO e regole per l'agricoltura La Conferenza Ministeriale di Hong Kong</p> <p><b>Modulo 3: "Le tecniche"</b> Il controllo di gestione per le aziende agricole La contabilità e il bilancio Risultati di gestione La pianificazione aziendale</p> <p><b>Modulo 4: "La costruzione del piano aziendale"</b> La costruzione del piano di impresa L'ambiente competitivo Le strategie di marketing I piani operativi La rappresentazione contabile del progetto di impresa Il business plan: esercitazione applicativa</p> <p><b>Modulo 5: "La cooperativa"</b> Cooperative e analisi di bilancio. Un'applicazione empirica Perché parlare di un piano di impresa cooperativa La formazione del valore nella cooperativa e nell'impresa Modelli di cooperazione agroalimentare nella UE</p>	<p><b>Modulo 6: "Mercati internazionali e scenari competitivi"</b> Globalizzazione dei mercati agricoli Mercati dei prodotti zootecnici Mercati delle commodities Mercati delle produzioni mediterranee</p> <p><b>Modulo 7: "Il finanziamento dell'impresa cooperativa"</b> Le società finanziarie per lo sviluppo delle imprese Credito, impresa cooperative e Basilea 2 Le forme di capitalizzazione dell'impresa cooperativa I fondi mutualistici</p> <p><b>Modulo 8: "Le forme societarie"</b> Le società in agricoltura La società cooperativa europea Il gruppo cooperativo paritetico Le organizzazioni dei produttori</p> <p><b>Modulo 9: "Le filiere"</b> La filiera lattiero-casearia La filiera carne La filiera vitivinicola Le cooperative di fronte alla riforma dell'OCM vino La filiera ortofrutta La filiera olio d'oliva</p> <p><b>Modulo 10: "Prepararsi al 2013"</b> Politiche di assicurazione contro i rischi di mercato e naturali La riforma Fischler e l'evoluzione della PAC Il futuro del primo pilastro Il futuro del secondo pilastro... e della PAC</p>

**Docenti:** Franco Sotte (coordinatore scientifico), Gabriella Ammassari, Andrea Arzeni, Andrea Bonfiglio, Mario Campli, Fabian Capitanio, Simona Caselli, Emilio Chiodo, Antonio Cioffi, Roberto D'Auria, Roberto Esposti, Angelo Frascarelli, Camillo Gardini, Roberto Genco, Corrado Giacomini, Dora Iacobelli, Mauro Iengo, Ciro Lazzarin, Giulia Listorti, Caterina Lucarelli, Sergio Nasi, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Claudio Soregaroli

**Tutor:** Lucia Scocco, Silvia Coderoni

**Piattaforma informatica (Wbt.it):** Marcello Giacomantonio (coordinatore), Luigina Mancini (tutor), Simone Accoroni, Andrea Bucci

Il corso è completamente gratuito e le iscrizioni sono aperte.

Per maggiori informazioni ed iscrizione [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) sezione "E-Learning per imprenditori agricoli"



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

## Lezione “Alessandro Bartola”

Prof. Francesco Adornato  
“Oltre l’agricoltura. Riflessioni di un giurista”

Ancona, 29 aprile 2008 - ore 17.00

Facoltà di Economia “Giorgio Fuà”, ex caserma Villarey, Piazzale Martelli, 8 - Ancona



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

## Ultime iniziative dell’Associazione “Alessandro Bartola”

### Convegni AGRIREGIONIEUROPA

Convegno “La PAC che verrà”, 17 gennaio 2008, Verona

Presentazione “Corso E-Learning per imprenditori agricoli” anno 2008, 13 dicembre 2007, Bologna

International Seminar “General equilibrium, approaches to development”, 22 ottobre 2007, Facoltà di Economia, Pavia

Giornata studio “Cambiamenti climatici e bio-energie in agricoltura”, 10 luglio 2007, Facoltà di Economia, Pescara

Convegno “Crescita e competitività delle imprese zootecniche”, 6 giugno 2007, Facoltà di Medicina Veterinaria, Teramo

Convegno “Gli impatti della PAC sull’agricoltura italiana. La ricerca quantitativa tra dati, modelli e metodi”, 29 marzo 2007, Parlamentino del MIPAAF, Roma

Presentazione “Corso E-Learning per imprenditori agricoli di Legacoop Agroalimentare”, 19 dicembre 2006, Roma

Convegno “Profili economico-istituzionali nella nuova politica di sviluppo rurale”, 12 Dicembre 2006, Abbadia di Fiastra, Tolentino (MC)

Giornata di studio “Territorio e governance nella politica di sviluppo rurale 2007-2013”, 30 Novembre 2006, Polo Universitario Grossetano, Grosseto

Convegno “L’impresa agricola di fronte alla competizione”, 20 Giugno 2006, Università degli Studi di Napoli “Federico II”

Workshop “Nuove dimensioni dello sviluppo rurale in Abruzzo”, 16 Marzo 2006, Hotel “Pater Montium”, Guardiaregre (CH)

Convegno “Scenari dell’agricoltura e delle aree rurali piemontesi e le prospettive del PSR 2007-2013”, 10 Marzo 2006, Torino

Convegno del decennale dell’Associazione “Alessandro Bartola”: “Cibo e tecnologia: cosa mangeremo nel 2020?”, 15 Dicembre 2005, Facoltà di Economia “G.Fuà”, Ancona

Convegno “Giovani e impresa nel futuro dell’agricoltura”, 11 Ottobre 2005, Facoltà di Economia “G. Fuà”, Ancona

*Nella rubrica eventi del sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) sono disponibili le presentazioni power point, le registrazioni audio e gli altri materiali distribuiti.*



Hanno collaborato alla realizzazione di questo numero:

Maurizio Agostino, *Consiglio Direttivo Federale dell'Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica e AIAB Calabria*

Gabriella Ammassari, *Legacoop Agroalimentare*

Ferdinando Albisinni, *Facoltà di Agraria, Università della Tuscia*

Filippo Arfini, *Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Parma*

Giacomo Branca, *Dipartimento di Studi Aziendali, Tecnologici e Quantitativi, Università della Tuscia*

Vasco Boatto, *Facoltà di Agraria, Università degli Studi di Parma*

Claudio Bonfè, *Agenzia Ambiente srl*

Giovanni Cannata, *Università degli Studi del Molise*

Emilio Chiodo, *Dipartimento di Scienze degli Alimenti, Università di Teramo*

Edi Defrancesco, *Dipartimento Territorio e Sistemi Agroforestali, Università di Padova*

Michele De Benedictis, *Associazione per studi e ricerche Manlio Rossi-Doria*

Francesco De Stefano, *Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università degli Studi di Napoli Federico II, Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale*

Roberto Fanfani, *Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Bologna*

Roberta Farina, *IGEAM srl*

Maria Fonte, *Dipartimento di Teoria e Storia dell'Economia Pubblica, Università di Napoli "Federico II"*

Silvio Franco, *Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale, Università della Tuscia*

Nicola Galluzzo, *Dipartimento di Scienze degli Alimenti, Università degli Studi di Teramo*

Rino Ghelfi, *Dipartimento di Economia e Ingegneria Agrarie, Università di Bologna*

Corrado Giacomini, *Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Parma*

Matteo Guidi, *Dipartimento di Economia e Ingegneria Agrarie, Università di Bologna*

Daniele La Regina, *IGEAM srl*

Giulia Listorti, *Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche*

Antonello Lobianco, *Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche*

Barbara Pancino, *Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale, Università della Tuscia*

Teresa Panico, *Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università degli Studi di Napoli Federico II, Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale*

Gaetana Petriccione, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Francesca Pierri, *IGEAM srl*

Eugenio Pomarici, *Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università degli Studi di Napoli Federico II*

Oriana Porfiri, *Commissione Tecnico-Scientifica per il Settore Vegetale*

Maria Rosaria Pupo D'Andrea, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Roberta Sardone, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*

Antonio Seccia, *Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Estimo e Pianificazione Rurale, Università di Bari*

Alessandro Scuderi, *Dipartimento di Scienze Economico-Agrarie ed Estimative, Università degli Studi di Catania*

Andrea Segrè, *Dipartimento di Economia e Ingegneria Agrarie, Università di Bologna*

Franco Sotte, *Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche*

Gianni Teo, *Facoltà di Agraria, Università degli Studi di Parma*

Samuele Trestini, *Dipartimento Territorio e Sistemi Agroforestali, Università di Padova*

Sophia Valenti, *IGEAM srl*

Raffaella Zucaro, *Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA*



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

c/o Dipartimento di Economia  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8  
60121 Ancona  
Segreteria: Anna Piermattei  
Telefono e Fax: 071 220 7118  
email: aab@univpm.it

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

---

[www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)  
[www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it)  
[www.agrimarcheuropa.it](http://www.agrimarcheuropa.it)

---

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche. Ha lo scopo di promuovere e realizzare studi, ricerche, attività scientifiche e culturali nel campo delle materie che interessano l'agricoltura e le sue interrelazioni con il sistema agroalimentare, il territorio, l'ambiente e lo sviluppo delle comunità locali. L'Associazione, nell'ambito di queste finalità, dedica specifica attenzione al ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea. La denominazione per esteso, Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, richiama la vocazione dell'Associazione alla ricerca. Essa si pone il compito di promuovere la realizzazione e diffusione dei risultati scientifici nelle sedi (universitarie e non) con le quali si rapporta sul terreno della ricerca e nel cui ambito offre il proprio contributo. L'Associazione si pone anche il compito di rappresentare essa stessa una sede di ricerca innanzitutto per rispondere alle necessità di approfondimento scientifico dei propri associati e poi anche per divenire un referente scientifico per le istituzioni pubbliche e per le organizzazioni sociali.

Sono socie importanti istituzioni nazionali e regionali sia del mondo della ricerca che di quello dell'impresa, le principali organizzazioni agricole e delle cooperative delle Marche, l'ordine degli agronomi, docenti e ricercatori provenienti da diciassette sedi universitarie, imprese del sistema agroalimentare. Con gli associati vi è una stretta collaborazione per organizzare iniziative comuni a carattere scientifico. Oltre ai convegni e alle attività seminariali, realizzate anche in collaborazione con istituzioni europee, l'Associazione "Alessandro Bartola" investe notevoli risorse umane e materiali nella diffusione di lavori scientifici attraverso un articolato piano editoriale strutturato su più livelli. La collana "Ricerche" edita da Franco Angeli raccoglie i contributi scientifici di rilevanza nazionale ed internazionale; la collana "Quaderni" pubblica opere di carattere più divulgativo e con valenza prevalentemente regionale, la collana "Appunti" contiene working papers e brevi note e articoli utili come documenti di riferimento. A queste tre linee editoriali tradizionali, se ne affiancano altre tre diffuse via Internet: la collana "Seminari" contiene i materiali distribuiti (testi e presentazioni) nel corso degli eventi seminariali di interesse nazionale organizzati dall'Associazione, la collana "PhD Studies" pubblica tesi di dottorato di rilevante valore scientifico destinate ai lettori più impegnati nella ricerca; e infine la collana "Tesi on-line" rende disponibili sul sito dell'Associazione i migliori lavori di tesi di laurea sintetizzati e riorganizzati per una più ampia diffusione.

#### **SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali**

Gli obiettivi del centro sono:

- promuovere, sostenere e coordinare studi e ricerche, teorici ed applicati anche a carattere multidisciplinare, che abbiano per oggetto la valutazione dell'impatto delle politiche economiche, rurali ed ambientali, anche in relazione alle problematiche della salute pubblica e della garanzia degli alimenti, con particolare riguardo al ruolo delle istituzioni pubbliche e private, internazionali e nazionali, regionali e locali;
- simulare ex ante, valutare in itinere ed analizzare ex post l'impatto delle politiche economiche agricole, rurali e ambientali a livello micro e macro, aziendale, settoriale e territoriale, considerando congiuntamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, sia nell'ambito delle economie sviluppate sia in quelle in via di sviluppo;
- favorire la raccolta di documentazione sugli argomenti prima indicati, anche attraverso l'integrazione delle biblioteche e la messa in comune di banche-dati;
- diffondere i risultati dell'attività di ricerca e documentazione, anche attraverso la pubblicazione di working papers e la costruzione di un sito in Internet, al fine di favorire la massima diffusione dei risultati;
- promuovere e organizzare, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, convegni, seminari scientifici, tavole rotonde ed altre iniziative di studi e divulgazione sui temi di ricerca;
- costruire una struttura di relazione con altri centri studi sulla valutazione delle politiche economiche agricole, rurali ed ambientali, nazionali ed internazionali;
- redigere, coordinare e gestire progetti di ricerca nazionali ed internazionali;
- collaborare con le Facoltà delle Università aderenti a SPERA per la realizzazione di corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione sulle tematiche oggetto di ricerca.



#### Memberi:

Dipartimento di Economia  
(Università Politecnica delle Marche - Ancona)  
Dipartimento di Economia e Statistica  
(Università della Calabria - Arcavacata di Rende)  
Dipartimento di Metodi Quantitativi  
e Teoria Economica  
(Università di Chieti e Pescara)  
Dipartimento di Scienze Economiche  
(Università di Verona)

#### Sede:

Dipartimento di Scienze Economiche  
Università degli Studi di Verona  
Viale dell'Università, 4 - 37129 Verona

---

[www.centro-spera.it](http://www.centro-spera.it)

---

Il materiale qui contenuto può essere liberamente riprodotto, distribuito, trasmesso, ripubblicato, citato, in tutto o in parte, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte. La responsabilità di quanto scritto è dei singoli autori.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: [redazione@agriregionieuropa.it](mailto:redazione@agriregionieuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agriregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito [www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it).