

98



**REGIONE PIEMONTE**



**Stefano Aimone**

**SISTEMA AGROALIMENTARE,  
TERRITORIO E POLITICHE  
DI SVILUPPO RURALE IN PIEMONTE**

**Studi preliminari alla redazione  
del Piano di Sviluppo Rurale 2000 - 2006  
della Regione Piemonte**



QUADERNI DI RICERCA

*L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.*

*Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti.*

© 2001 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

via Nizza 18

10125 Torino

Tel. 011.66.66.411, fax 011.66.96.012

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699, con autorizzazione della Prefettura di Torino del 20/05/1997

ISBN 88-87276-26-9

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*

STEFANO AIMONE

**SISTEMA AGROALIMENTARE,  
TERRITORIO E POLITICHE  
DI SVILUPPO RURALE  
IN PIEMONTE**

**STUDI PRELIMINARI ALLA REDAZIONE  
DEL PIANO DI SVILUPPO RURALE 2000 - 2006  
DELLA REGIONE PIEMONTE**



**REGIONE PIEMONTE**  
*Spirito Europeo* 



**ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE**

Questo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro composto da ricercatori dell'IRES Piemonte e da alcuni collaboratori esterni.

*Per l'IRES Piemonte:*

Stefano Aimone – coordinamento generale e realizzazione dell'elaborato finale

Renato Lanzetti – supporto metodologico

Nino Bova – elaborazioni cartografiche

*Collaboratori esterni:*

Cinzia Barbieri (Università degli Studi di Torino) – parte II

Giacomo Buchi (Università degli Studi di Torino) – parte II

Luigi Caffa – parti I, IV

Roberto Cagliero – parti I, II, IV

Società Corintea S.c.a.r.l. – parti I, III, IV

Simonetta Mazzarino (Università degli Studi di Torino) – parte II

Società Selene Consulting – parte II

*Si ringraziano per la fornitura dei dati:*

Ugo Baldini, Giampiero Lupatelli (CAIRE) – parte III

Filippo Ceragioli, Mario Perosino (Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura) – parte III

---

Uno studio come quello che viene qui pubblicato rappresenta un evento di notevole entità sia per l'impegno profuso dal curatore e dai collaboratori, sia per l'importanza ad esso attribuita dalla Regione: in un periodo in cui il processo di integrazione europea comporta una ridefinizione dei tradizionali equilibri del sistema agroindustriale e territoriale piemontese, una precisa analisi della Politica Agricola Comunitaria e delle sue conseguenze rappresenta un supporto di notevole utilità per il decisore regionale.

Il lavoro pertanto abbozza possibili linee di intervento partendo da una analisi puntuale della situazione in essere e vagliando la letteratura specialistica, con l'ausilio di dati statistici e di contributi di operatori di settore.

Un ringraziamento va quindi a tutti coloro che hanno reso possibile lo svolgersi di questa importante ricerca.

*Il Presidente dell'IRES Piemonte  
dott. Mario Santoro*



---

L'occasione della presentazione del documento dell'IRES contenente gli studi preliminari alla redazione del PSR della Regione Piemonte, è particolarmente gradita perché mi permette di svolgere due ordini di considerazioni che reputo di una qualche utilità.

1. Il giorno 7 settembre 2000 la Commissione Europea ha, come noto, approvato il Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Piemonte. Il PSR costituisce il principale strumento d'intervento per lo sviluppo del sistema agricolo e agroindustriale regionale, e una delle leve a sostegno delle economie rurali piemontesi, da parte della Regione e degli Enti delegati (Province e Comunità Montane), per le materie a questi conferite dalla legge regionale 17/99. Esso apporta risorse finanziarie pubbliche pari a circa 968 euro, equivalenti a 1.875 miliardi di lire, il che consentirà, tenendo anche conto delle risorse private, di avviare investimenti e attività per un totale di circa 2.800 miliardi di lire. La cifra di 1.875 miliardi di lire è rilevante; in effetti, approssimativamente i tre quarti dell'aiuto pubblico complessivo all'agricoltura e allo sviluppo rurale, esclusi i premi PAC, deriveranno nel settennio 2000-2006 dalle misure del PSR (investimenti nelle aziende agricole e nella trasformazione agroindustriale, insediamento giovani, indennità compensativa, agroambiente, servizi di sviluppo, ecc.).

---

Per l'operare di una serie di meccanismi e vincoli, in parte inediti e su cui non mette conto di tornare in questa sede, è evidente che la gestione del Piano sarà molto complessa. Questi mesi sono, pertanto, decisivi per un'efficace impostazione del PSR.

Se, dunque, le difficoltà non mancano, io ritengo che volontà di collaborazione tra le istituzioni e opportuni momenti di confronto con le rappresentanze del mondo imprenditoriale consentiranno di giungere a soluzioni soddisfacenti, in grado di dare efficiente attuazione delle diverse misure nel rispetto delle attese degli operatori e delle stesse previsioni di spesa.

Stimo, tuttavia, altrettanto necessario che abbia a concretarsi sul territorio – per dare maggior efficacia al PSR e conseguire gli impatti positivi attesi sulla qualità delle componenti ambientali e dei prodotti, del reddito degli imprenditori agricoli, dell'occupazione diretta e indiretta, sulla dotazione di servizi e di infrastrutture a beneficio della popolazione rurale e delle imprese – una realizzazione per quanto possibile coordinata degli interventi. Ciò nell'ipotesi, confortata ormai da molteplici esperienze di sviluppo locale, che sia proprio l'ispessirsi delle reti di relazioni tra soggetti economici e istituzionali in un ambito territoriale definito a determinare i maggiori vantaggi competitivi per produzioni e territori.

2. L'approvazione del PSR – e vengo alla seconda considerazione, riferita nello specifico alla presente pubblicazione – ha premiato un complesso lavoro che aveva impegnato, per oltre un anno, dirigenti e funzionari dell'Assessorato Agricoltura, Caccia e Pesca e di altri Assessorati regionali. Con i quali dirigenti e funzionari personalmente mi complimentai, condividendo con loro la soddisfazione per il positivo risultato raggiunto, non appena venni a conoscenza della decisione della Commissione Europea. Un pensiero riconoscente andò alle Istituzioni (Province e Comunità Montane) e agli istituti di ricerca, nonché alle organizzazioni professionali e cooperative, alle organizzazioni di produttori e alle associazioni ambientaliste che, a vario titolo e in forme diverse, sono state coinvolte nel lavoro che ha portato alla stesura del PSR. Tra gli istituti di ricerca corre l'obbligo di ricordare l'INEA, che ha predisposto la valutazione ex ante del Piano, e l'IRES.

Il contributo dell'IRES è stato davvero importante. La Regione, e nello specifico l'Assessorato all'Agricoltura, già nel 1998, non appena la Com-

---

missione Europea propose la bozza del Regolamento sullo sviluppo rurale cui fa riferimento il PSR, commissionò all'IRES la realizzazione – nell'ambito del PIC "Promozione di servizi orientati allo sviluppo rurale" – di studi preliminari al Piano di Sviluppo Rurale. L'Assessorato era allora edotto che il Piano avrebbe dovuto analizzare compiutamente (quantitativamente e qualitativamente) la realtà agricola regionale nei vari aspetti socioeconomici, produttivi, ambientali e territoriali, valutarne problemi e prospettive, per poter individuare contenuti e modalità di gestione delle diverse misure. Fu pertanto richiesto all'IRES un lavoro di alto profilo. Le attese non sono andate deluse. Anzi. Ora, credo che la soddisfazione più grande di un istituto di ricerca e dei suoi ricercatori sia quella di verificare che il materiale predisposto sia stato utilizzato appieno dal committente nell'elaborazione di un documento di piano di tipo operativo, com'è il PSR. Chiunque legga sinotticamente la presente pubblicazione e il PSR può rendersi conto di "come e quanto" il PSR si sia giovato del lavoro dell'IRES. Dunque, un sentito grazie agli amministratori e ai ricercatori dell'Istituto.

Lo studio dell'IRES non esaurisce la sua validità nei confronti del PSR, potendosi rivelare utile in altri contesti di pianificazione settoriale e territoriale e infine, ma non per ultimo, per l'attività degli operatori economici del sistema agroindustriale regionale, che trovano in detto studio un'approfondita analisi delle principali filiere.

L'Assessorato all'Agricoltura, Caccia e Pesca intende usufruire continuamente dell'attività dell'IRES: nello scenario dell'accentuata competizione dei mercati, ma anche della valorizzazione delle economie rurali, è richiesta, per la definizione di efficaci e sostenibili politiche di intervento, una qualità della conoscenza che solo istituti come l'IRES possono garantire.

*L'Assessore all'Agricoltura, Caccia e Pesca della Regione Piemonte*  
*Ing. Deodato Scanderebech*



---

## INDICE

PROGETTO DEL LAVORO	15	
<b>Quadro generale</b>	19	
1. Le determinanti del cambiamento	19	
1.1 La globalizzazione e i suoi effetti sul quadro competitivo	19	
1.2 I nuovi indirizzi delle politiche pubbliche	21	
1.3 L'evoluzione dei gusti e della domanda	24	
2. I principali problemi aperti dall'evoluzione dello scenario	26	
<b>PARTE I</b>	<b>Le principali filiere</b>	29
<b>CAPITOLO 1.1</b>	<b>Il sistema agroalimentare del Piemonte: aspetti essenziali</b>	31
1.1.1	L'agricoltura e le foreste	31
1.1.2	L'industria alimentare	41
1.1.3	Il settore distributivo	54
1.1.4	Considerazioni sul sistema nel suo insieme	57
<b>CAPITOLO 1.2</b>	<b>Le principali filiere</b>	60
1.2.1	Seminativi	60
1.2.2	Riso	66
1.2.3	Frutta	70
1.2.4	Ortaggi	75
1.2.5	Vite e vino	80
1.2.6	Zootecnia bovina	86
1.2.6.1	Latte bovino	87
1.2.6.2	Carne bovina	92
1.2.7	Carne suina	102
1.2.8	Altre produzioni zootecniche	107
1.2.8.1	Comparto avicolo	107

	I.2.8.2	Comparto cunicolo	108
	I.2.8.3	Comparto ovicaprino	108
	I.2.9	Florovivaismo	112
	I.2.10	Foreste	114
<b>PARTE II</b>		<b>Stima degli effetti della nuova PAC</b>	<b>119</b>
<b>CAPITOLO II.1</b>		<b>Le principali OCM</b>	<b>121</b>
	II.1.1	Il peso attuale delle OCM	122
	II.1.2	Analisi delle singole OCM	125
	II.1.2.1	OCM seminativi	125
	II.1.2.2	OCM carni bovine	135
	II.1.2.3	OCM latte	143
	II.1.2.4	OCM vino	151
	II.1.2.5	OCM riso	157
	II.1.2.6	OCM ortofrutta	163
	II.1.3	L'impatto sul margine lordo	169
	II.1.3.1	Notazione metodologica	169
	II.1.3.2	Analisi dei risultati	170
	II.1.4	L'accordo di Berlino sulla PAC e i suoi effetti sulle OCM	177
	II.1.5	Le misure orizzontali	181
	II.1.5.1	Plafond aziendale	181
	II.1.5.2	Condizionalità ambientale ( <i>cross compliance</i> )	182
	II.1.5.3	Modulazione dei pagamenti	183
<b>CAPITOLO II.2</b>		<b>Le misure di accompagnamento</b>	<b>184</b>
	II.2.1	Il regolamento 2078/92	185
	II.2.2	Il regolamento 2080/92	188
	II.2.3	La normativa in divenire	191
<b>CAPITOLO II.3</b>		<b>Le politiche strutturali</b>	<b>194</b>
	II.3.1	L'applicazione in Piemonte: le criticità generali	195
	II.3.1.1	Gli iter: lunghezza e complessità	196
	II.3.1.2	Il problema della microprogettualità	199
	II.3.2	Note sui singoli regolamenti strutturali	200
	II.3.2.1	Obiettivo 5a: regolamento 950/97 (ex regolamento 2328/91)	200
	II.3.2.2	Obiettivo 5a: regolamento 951/97 (ex regolamento 866/90)	203
	II.3.2.3	Obiettivo 5b: misure agroforestali	206
	II.3.3	Le iniziative comunitarie	210
	II.3.3.1	Leader II	210
	II.3.3.2	Interreg II	213
	II.3.4	Considerazioni sulla riforma dei fondi strutturali di "Agenda 2000"	214
	II.3.4.1	Elementi fondamentali	214
	II.3.4.2	Il nuovo Obiettivo 2	215
	II.3.5	Il nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale	217
	II.3.5.1	Descrizione del regolamento	217
	II.3.5.2	Principali innovazioni introdotte	221
	II.3.5.3	Alcuni aspetti cruciali	222

CAPITOLO II.4	<b>Sintesi e conclusioni</b>	224
II.4.1	Il futuro impatto delle OCM: un quadro sinottico	224
II.4.2	Alcuni spunti di riflessione sull'applicazione dei fondi strutturali	228
II.4.3	Gli spazi per una politica regionale	230
PARTE III	<b>Individuazione delle aree omogenee</b>	233
CAPITOLO III.1	<b>Gli obiettivi e i requisiti generali della zonizzazione</b>	233
CAPITOLO III.2	<b>Aspetti metodologici e operativi</b>	237
III.2.1	Gli indicatori	237
III.2.2	La scelta delle unità territoriali	238
III.2.3	Le zone altimetriche e la messa a punto delle partizioni di base	238
III.2.4	L'elaborazione esplorativa e le tipologie provvisorie	239
III.2.5	Le tipologie territoriali definitive e l'articolazione in aree omogenee	240
CAPITOLO III.3	<b>Le tipologie territoriali</b>	241
III.3.1	Pianura	241
III.3.2	Collina	242
III.3.3	Montagna	244
CAPITOLO III.4	<b>Le aree omogenee</b>	250
PARTE IV	<b>Problemi e delle linee di sviluppo delle aree omogenee</b>	261
CAPITOLO IV.1	<b>Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza</b>	261
IV.1.1	Minacce	262
IV.1.2	Opportunità	265
IV.1.3	Punti di forza	268
IV.1.4	Punti di debolezza	270
IV.1.5	Un richiamo alle filiere agroalimentari	273
CAPITOLO IV.2	<b>Ipotesi sulle linee di intervento</b>	276
IV.2.1	Linee strategiche fondamentali	276
IV.2.2	Una classificazione delle azioni	278
IV.2.3	Azioni di carattere generale	279
IV.2.3.1	Azioni settoriali di sviluppo della competitività	279
IV.2.3.2	Azioni generali ambientali e di sviluppo locale	283
IV.2.3.3	Azioni normative generali	284
IV.2.4	Azioni di carattere specifico a scala territoriale	286
IV.2.4.1	Azioni specifiche ambientali e di sviluppo locale	286
IV.2.4.2	Azioni specifiche legate alle filiere agroalimentari	288
APPENDICE	<b>Cartografia</b>	293
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI		301



---

## PROGETTO DEL LAVORO

Il presente lavoro rappresenta l'elaborato finale dello studio svolto dall'IRES su incarico della Regione Piemonte allo scopo di fornire elementi utili alla stesura del Piano di Sviluppo Rurale piemontese 2000-2006. Il finanziamento dello studio è stato possibile grazie al suo inquadramento nell'ambito della realizzazione del Programma Interregionale Cofinanziato (PIC) denominato "Promozione di servizi orientati allo sviluppo rurale". Il lavoro è articolato in cinque parti, ognuna delle quali ha tenuto come obiettivo uno specifico campo di interesse interno alla problematica più generale dello sviluppo rurale. L'indagine si è svolta attraverso l'esame di un'ampia bibliografia specifica, la raccolta e l'analisi del materiale statistico ed informativo disponibile e l'effettuazione di numerose interviste a testimoni privilegiati (operatori ed esperti). Un contributo essenziale è derivato dalle attività di osservatorio e di ricerca svolte dall'IRES.

La struttura di questa opera segue fedelmente la suddivisione della ricerca in cinque parti: essa prevede un "Quadro generale" e quattro parti più specifiche e articolate.

Il "Quadro generale" ricopre un ruolo introduttivo rispetto al resto dell'opera: fornisce infatti una visione d'insieme sulle principali problematiche con cui l'economia rurale piemontese si confronta e si dovrà confrontare nel prossimo futuro, con particolare riferimento alle politiche agricole dell'UE,

all'avanzare dei processi di globalizzazione e liberalizzazione, e, infine, all'evoluzione dei gusti e della domanda.

La **parte I, "Le principali filiere"**, intende descrivere l'assetto e le tendenze in corso nel sistema agroalimentare piemontese e nelle principali filiere che lo compongono, evidenziando gli aspetti di particolare interesse per le politiche strutturali. Si è focalizzata in modo specifico la parte più interessata al rapporto con il territorio e maggiormente influenzabile dalle politiche settoriali. I dati ottenuti sono poi stati ordinati secondo uno schema (SWOT) in grado di evidenziare le *minacce*, cioè gli elementi esterni negativi che possono accentuare i problemi esistenti nel sistema o nella filiera, le *opportunità*, ossia gli elementi esterni positivi che possono esaltare le possibilità di sviluppo, i *punti di forza* e i *punti di debolezza*, che rappresentano le valenze e i limiti interni su cui si deve innestare il processo di sviluppo.

La **parte II, "Stima degli effetti della nuova PAC"**, intende fornire un insieme di valutazioni sui possibili effetti a scala regionale della nuova politica agricola e rurale varata dall'Unione Europea con "Agenda 2000", con riferimento sia agli aspetti strutturali sia a quelli legati alle cosiddette OCM (Organizzazioni Comuni di Mercato).

Nella **parte III, "Individuazione delle aree omogenee"**, si è cercato di individuare una serie di articolazioni territoriali omogenee dal punto di vista dei fabbisogni in materia di interventi di sviluppo rurale. Nello specifico, la zonizzazione è stata concepita come supporto conoscitivo alla messa a punto del Piano Regionale di Sviluppo Rurale.

Nella **parte IV, "Individuazione dei problemi e delle linee di sviluppo delle aree omogenee"**, si è analizzata la situazione di ciascun ambito territoriale individuato nella parte precedente. L'orientamento è stato quello di fare emergere gli elementi essenziali per individuare le priorità strategiche nell'azione amministrativa. Si è proceduto, pertanto, a un'analisi della normativa comunitaria, delle pubblicazioni specialistiche a cura della Regione Piemonte e di altre Regioni italiane e delle ricerche disponibili a scala locale, individuando schematicamente alcune linee generali di intervento e la loro ar-

ricolazione territoriale in base alle risultanze emerse nelle parti precedenti. Anche qui gli elementi raccolti per ciascun ambito territoriale sono stati sintetizzati secondo uno schema (SWOT) in grado di evidenziare minacce, opportunità, punti di forza e di debolezza.

È stata infine prevista un'**Appendice** che include alcune elaborazioni cartografiche che illustrano le attività svolte nelle parti III e IV.



---

## QUADRO GENERALE

### 1. Le determinati del cambiamento

Il sistema agroalimentare e il territorio rurale sono sempre più aperti ed esposti alle influenze del quadro generale in cui si collocano. Le profonde trasformazioni dell'ambiente economico, politico e istituzionale si riverberano massicciamente, tramite le relazioni di mercato e l'azione del sostegno pubblico, sul settore primario, sull'industria alimentare e sull'assetto socioeconomico delle aree rurali, spingendo verso una profonda revisione degli assetti produttivi e organizzativi e dell'azione amministrativa locale.

Le grandi determinanti del cambiamento possono essere limitate ad alcuni ambiti:

- il procedere dei processi di globalizzazione e concentrazione, e il loro effetto sui mercati e sugli attori pubblici e privati;
- i mutamenti negli indirizzi delle politiche pubbliche;
- i cambiamenti nel comportamento dei consumatori, e il loro effetto sulla struttura della domanda di beni e servizi.

#### 1.1 La globalizzazione e i suoi effetti sul quadro competitivo

Gli effetti dei processi di globalizzazione, che si innestano nella diffusione pervasiva delle tecnologie dell'informazione e nell'incremento di efficienza

dei sistemi di trasporto, si possono riassumere principalmente nell'aumento della dimensione e della competitività dei mercati, secondo linee evolutive così schematizzabili:

- crescente apertura e integrazione dei mercati dei capitali, delle merci e del lavoro;
- configurazione della domanda dei Paesi comunitari come mercato domestico;
- accresciuta concorrenza, sempre meno esclusivamente fondata su fattori di costo/prezzo, e ridefinizione dei livelli di concentrazione finanziaria ed economica;
- riorganizzazione a scala mondiale delle strutture operative e commerciali delle grandi aziende e delle catene di fornitura;
- ridefinizione della divisione internazionale del lavoro a fronte di nuove opportunità di domanda e della maggiore disponibilità di opzioni localizzative;

#### *Liberalizzazione*

I processi di globalizzazione contemporaneamente spingono e richiedono politiche di liberalizzazione: questa è la linea adottata dagli organismi internazionali di governo dell'economia (Banca Mondiale, FMI, GATT-WTO), che hanno imposto politiche monetarie e di scambio più aperte, privatizzazioni, deregolamentazioni. Un'importante conseguenza di tale impostazione sono gli accordi GATT-WTO sugli scambi commerciali e la conseguente riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC) da parte dell'Unione Europea.

#### *Segmentazione del mercato*

L'ampliamento dei mercati e l'omologazione dei comportamenti favoriscono la creazione di segmenti di mercato omogenei a scala internazionale e, quindi, di marche globali; questo processo, tuttavia, se ne accompagna un altro apparentemente antitetico, ossia la crescente diversificazione delle preferenze e la conseguente maggiore segmentazione del mercato.

#### *Rapporti di forza*

Un altro fondamentale aspetto collegato al mutare del quadro competitivo consiste nella ridefinizione dei rapporti di forza nell'ambito del ciclo produzione-distribuzione-consumo, ormai guidato, per i beni di largo consumo,

dalla distribuzione moderna, che impone ai fornitori crescenti livelli di servizio (standard di qualità, *packaging*, logistica, ecc.) a parità di costo, spingendoli alla ricerca di una maggiore efficienza produttiva e organizzativa.

### *Sistemi locali*

In apparente contrapposizione con i processi di globalizzazione un particolare elemento legato all'evoluzione del quadro competitivo riguarda il ruolo dei sistemi locali nello specifico dei distretti agroalimentari. Alla base del successo di alcuni importanti prodotti si riscontrano azioni, comportamenti collettivi e forme organizzative che superano la sfera strettamente imprenditoriale e che derivano dal circolo virtuoso messo in atto da imprese e istituzioni operanti sul territorio, nell'ambito di aree a forte concentrazione e specializzazione produttiva, con il comune obiettivo di elevare il livello di qualità e competitività dei prodotti locali.

### **1.2 I nuovi indirizzi delle politiche pubbliche**

Molti dei nuovi indirizzi nelle politiche pubbliche derivano, direttamente o indirettamente, dalla necessità di adeguare i sistemi di governo dell'economia al procedere della globalizzazione. In questo senso devono essere interpretati gli sforzi dell'UE per la creazione della moneta unica, per l'allargamento dell'Unione, per la riforma della PAC. Altri aspetti importanti riguardano l'emanazione di norme (tecniche, sanitarie, ambientali) e il processo di recepimento, nell'ambito delle politiche di sostegno all'agricoltura e al territorio rurale, delle nuove istanze in materia di rispetto dell'ambiente e di sviluppo sostenibile.

È importante ricordare che l'agricoltura è il settore produttivo maggiormente interessato da azioni pubbliche di sostegno e regolazione.

### *L'euro*

La moneta unica dell'Unione Europea rappresenta sforzo verso il perseguimento di una maggiore stabilità e armonizzazione delle economie nazionali. Oltre a facilitare la trasparenza del mercato e a costituire un argine alle azioni speculative che in anni recenti hanno riguardato alcune monete nazionali, l'avvio dell'euro comporta alcune importanti conseguenze:

- il rispetto del Patto di stabilità vincola fortemente i governi nazionali nelle proprie scelte di bilancio, e ciò significa, nel caso dell'Italia, un perdurare delle modeste disponibilità del bilancio statale per il settore agricolo;
- diventa impossibile puntare su svalutazioni competitive come strumento per imprimere una crescita all'economia, come accadde nel periodo 1992-1996 in Italia;
- l'orizzonte di stabilità, il basso livello dell'inflazione e dei tassi di interesse rendono più appetibili gli investimenti, anche se privano di fatto le politiche strutturali di uno strumento importante quale il contributo in conto interessi.

#### *La riforma della PAC*

Nel 1992 l'Unione Europea ha iniziato un percorso di riforma della Politica Agricola Comune, spinta dalla necessità di contenere l'incremento della spesa agricola e, contemporaneamente, di rimodulare le politiche settoriali nel rispetto dei principi di liberalizzazione sanciti in sede GATT. La riforma consisteva essenzialmente nei seguenti punti:

- riduzione del sostegno al prezzo e avvio di aiuti diretti al reddito per cereali, oleoproteaginosi e carni bovine (il cosiddetto decoupling);
- abbassamento delle barriere doganali in ingresso e degli aiuti alle esportazioni;
- aumento dell'impegno sul versante ambientale con le cosiddette "misure agroambientali".

Il cammino della riforma continua senza brusche soluzioni di continuità per il periodo 2000-2006 con la fase aperta dalla presentazione di "Agenda 2000". La Commissione Europea, sostanzialmente, ha sviluppato gli aspetti legati al decoupling e ha introdotto una nuova modulazione delle politiche strutturali. Per gli approfondimenti necessari si rimanda alla parte II, espressamente dedicata all'analisi della nuova PAC.

Il futuro allargamento dell'UE ai cosiddetti PECO ha già influenzato la Commissione nell'impostazione di "Agenda 2000" e probabilmente richiederà ancora, con l'effettivo loro ingresso, ulteriori aggiustamenti alla Politica Agricola Comune. L'ingresso dei PECO (caratterizzati da un basso costo della manodopera) non potrà che aumentare il livello di competizione nel mercato agricolo comunitario.

### *L'emanazione delle norme*

Si è fatta più pressante, soprattutto sotto l'impulso dell'UE, l'emanazione di norme di carattere tecnico e sanitario, anche nella produzione di beni alimentari. Questo processo è imposto dalla necessità di elevare gli standard in termini di sicurezza dell'ambiente di lavoro, di garanzie igieniche, di certificazione della qualità. Un effetto positivo di tale tendenza è lo stimolo a elevare il livello di efficienza e controllo dei sistemi produttivi. Tuttavia si fa rilevare che nella realtà italiana, dove a un'articolazione normativa particolarmente ampia e talora contraddittoria si aggiunge il problema di una burocrazia poco efficiente, l'impatto complessivo del sistema di regole (comprendendo anche quelle fiscali, urbanistiche, ambientali, ecc.) può rappresentare un elemento di ostacolo allo sviluppo, soprattutto nelle aree rurali, caratterizzate contemporaneamente dalla fragilità del sistema delle imprese e da una particolare concentrazione dei vincoli.

### *Il decentramento amministrativo*

La delega di più ampie funzioni amministrative alle Regioni, e, da parte di queste, agli enti locali, avviata dalla "legge Bassanini", dovrebbe consentire una più coerente modulazione delle politiche rispetto alle esigenze locali, in osservanza del principio di sussidiarietà. Il processo di decentramento, tuttavia, procede per ora lentamente, e richiederà probabilmente una fase di "rodaggio" prima di dispiegare gli attesi effetti positivi.

### *Agricoltura, ambiente e sviluppo sostenibile*

Si afferma progressivamente una nuova visione dell'agricoltura attraverso la valutazione della sua capacità di produrre, a determinate condizioni, externalità positive e di costituire un elemento centrale dei meccanismi di sviluppo sostenibile; la sostenibilità è peraltro uno dei criteri a cui conformare le azioni di sviluppo rurale. Questa impostazione è stata perseguita dall'UE attraverso l'emanazione delle "misure agroambientali" e il sostegno dello sviluppo rurale tramite i fondi strutturali – due aspetti ripresi con particolare attenzione con la riforma legata ad "Agenda 2000".

### 1.3 L'evoluzione dei gusti e della domanda

Nell'ambito dell'evoluzione dei gusti dei consumatori e del conseguente riflesso sulla domanda di beni alimentari e di servizi legati al territorio rurale, si individuano due tendenze apparentemente contrastanti, in realtà complementari nell'ambito di modelli di consumo sempre più personalizzati.

#### *Segmenti di mercato globali*

Si assiste alla creazione di segmenti globali come effetto dell'omologazione dei gusti a scala mondiale. Le nuove abitudini "globali" si inseriscono più o meno disarmonicamente nelle tradizioni locali. Questi segmenti sono principalmente legati ai prodotti delle grandi multinazionali dell'alimentare e rappresentano quindi un ambito competitivo generalmente ostile alla piccola impresa.

#### *Domanda di varietà e crescita della segmentazione*

Soprattutto nei Paesi ad alto reddito, la raggiunta soddisfazione dei bisogni primari spinge alla ricerca di prodotti in grado di rispondere ad aspettative più complesse e soggettive, legate a singoli stili di vita, bisogni specifici, appartenenze e orientamenti culturali. La conseguente domanda di varietà si riflette in una crescente segmentazione del mercato, nella continua creazione di nicchie che, tuttavia, non di rado superano l'ambito locale. È questo un ambito competitivo favorevole ai prodotti di qualità, e alle piccole e medie imprese che sappiano operare innovativamente e con una costante attenzione all'evoluzione del mercato.

Tra le tendenze più significative, nell'ambito della diversificazione degli stili alimentari, si possono citare:

- la semplificazione delle fasi e la riduzione dei tempi per la preparazione dei cibi, il che comporta una maggiore richiesta di alimenti che inglobano una certa quantità di servizio e sono dotati di particolari caratteristiche di conservabilità;
- la destagionalizzazione dei consumi, che stimola da un lato la forzatura delle tecniche di coltivazione e dall'altro le importazioni;
- la ricerca di una dieta salubre ed equilibrata, il cui modello di orientamento è la cosiddetta "dieta mediterranea", basata sulla varietà, la ricchezza di prodotti di origine vegetale, il minore interesse verso i prodotti tipo "diet" e "light", l'attenzione verso i prodotti regionali e tipici;

- una crescente richiesta di garanzia di salubrità e di informazione sui prodotti (ingredienti, tecniche produttive, additivi, ecc.) divenuta particolarmente pressante in seguito ai periodici – e gravi – scandali alimentari, dalla “mucca pazza” al “pollo alla diossina”;
- lo sviluppo del mercato dei prodotti ottenuti con il metodo della coltivazione biologica o sistemi equivalenti, un ambito nel quale sono considerate importanti anche la filosofia e l’etica imprenditoriale dell’azienda produttrice;
- la crescita della cultura enogastronomica, favorevole alle produzioni tipiche e a denominazione d’origine, ai prodotti di nicchia, e allo sviluppo dell’agriturismo e del turismo rurale.

L’ultimo punto richiama il legame sempre più stretto tra alimentazione di qualità e territorio, e ricorda come sia oggi possibile pensare a un’agricoltura non solo produttrice di beni, ma anche erogatrice di servizi. Nell’ambito dell’ospitalità rurale, l’agriturismo si è ormai articolato in numerose specializzazioni che vanno dalla già citata enogastronomia all’attività didattica e ricreativa per le scuole, dalle pratiche legate alla sfera del benessere psicofisico agli sport più vari. Una particolare articolazione dell’attività agrituristica consiste nella realizzazione di posti-tappa nell’ambito di circuiti escursionistici montani tracciati a quote minori rispetto ai percorsi classici basati sui rifugi alpini.

## 2. I principali problemi aperti dall'evoluzione dello scenario

La profonda trasformazione dell'ambiente economico e istituzionale pone l'agricoltura e il territorio rurale del Piemonte di fronte a nuovi rischi e opportunità.

Nel quadro competitivo che si è venuto a creare, si ritrovano in posizione critica non solo le aree tradizionalmente svantaggiate ma anche quelle strutturalmente più forti (sempre più esposte alla concorrenza).

Gli elementi maggiormente problematici sono da ricondursi alla riduzione del sostegno dei prezzi e all'incremento della competitività del sistema agroalimentare. Questi processi rendono maggiormente vulnerabile la posizione di tutti quei prodotti (e delle aree in cui vengono ottenuti) che tendono a porsi sul mercato con caratteristiche indifferenziate e senza specifiche destinazioni d'uso; tali prodotti sono esposti a una concorrenza che riguarda essenzialmente il prezzo, a livelli che difficilmente possono essere sostenuti dall'agricoltura piemontese, caratterizzata da alti costi di produzione.

Le tensioni generate in campo agroalimentare dall'incremento della competitività tendono a scaricarsi sull'agricoltura, l'elemento più debole del sistema a causa della frammentazione strutturale e dei particolari vincoli rispetto ai cicli naturali che la condizionano.

Alla pressione concorrenziale si aggiunge l'emanazione di norme complesse e di costosa implementazione, che possono mettere in difficoltà soprattutto le microfiliere locali. Tali microfiliere sono importanti per i prodotti tipici e inoltre sono essenziali per il mantenimento dell'attività agricola e zootecnica in territori dove queste svolgono un ruolo di rilievo ambientale altrettanto importante del contributo apportato all'economia locale.

Le opportunità sono legate soprattutto al processo di articolazione della domanda e al crescente interesse del mercato per i prodotti alimentari tipici, di qualità garantita, in grado di incorporare il valore aggiunto di un'immagine positiva e naturale del territorio da cui provengono: un'opportunità che si intreccia favorevolmente con l'indirizzo dell'UE nel sostenere forme di agricoltura e allevamento meno intensive e più rispettose dell'ambiente.

Alla qualità dell'ambiente nel senso più ampio (comprendente non solo gli elementi naturali ma anche quelli storici, culturali, architettonici, ecc.) è inoltre legata la crescita del turismo rurale nelle sue diverse articolazioni,

che può agire come elemento di traino nell'avviare processi di sviluppo locale sostenibile, endogeno e integrato.

In questo contesto, diventa indispensabile adottare, da parte delle imprese come delle istituzioni, una visione fortemente orientata al mercato, con l'obiettivo di indirizzare la produzione in funzione di specifiche richieste del consumatore intermedio e finale.

Questa impostazione spinge ad affrontare non solo l'aspetto della qualità del singolo prodotto o servizio, ma a puntare alla gestione ottimale di tutto il *marketing mix*. Un fattore di particolare rilievo, legato alle indispensabili economie di scala, è lo sviluppo delle forme associate di concentrazione dell'offerta e di promozione del prodotto, oltre che dell'integrazione verticale come metodo per ottimizzare le risorse delle filiere e distribuire equamente i benefici tra le diverse componenti.



---

## PARTE I

# LE PRINCIPALI FILIERE

Questa parte si occupa delle principali filiere che compongono il sistema agroalimentare piemontese. Con il termine “filiera” si intende l’insieme delle attività e delle imprese coinvolte nella realizzazione di un determinato prodotto. Si è effettuata la scelta di delimitare questo concetto alla produzione della materia prima agricola e alla fase di prima trasformazione, escludendo invece le lavorazioni secondarie svolte su semilavorati. Nel caso dei prodotti destinati al consumo fresco sono compresi i trattamenti di condizionamento necessari all’immissione nei circuiti distributivi. Ove necessario si è tenuto conto del ruolo di alcuni attori che operano nel campo dell’intermediazione commerciale e della distribuzione. Inoltre alcune filiere sono state aggregate in base a un criterio di appartenenza a un unico ambito di intervento comunitario, come nel caso dei cereali e delle oleoproteaginoso unite nell’insieme dei seminativi. Per l’analisi delle singole filiere si rimanda al capitolo I.2.



## Capitolo I.1

### Il sistema agroalimentare del Piemonte: aspetti essenziali

In questo capitolo sono descritti gli aspetti essenziali del sistema agroalimentare del Piemonte, inteso come insieme composto dalla fase produttiva primaria e dagli elementi più intimamente connessi a questa nell'ambito della trasformazione industriale. Si è quindi adottata una definizione ristretta di sistema agroalimentare, nel senso che si analizza la porzione dello stesso direttamente influenzabile attraverso le politiche agricole.

Nella descrizione verrà dato risalto soprattutto agli elementi di fondo e ad alcune problematiche generali che si possono ritrovare in quasi tutte le filiere (e che pertanto non verranno riprese nel capitolo I.2, dedicato alle singole filiere, se non in caso di rilevanza particolare).

#### I.1.1 L'agricoltura e le foreste

La superficie agricola del Piemonte, circa 1,12 milioni di ettari secondo il *Censimento dell'agricoltura* del 1990, è situata per il 41% in pianura, per il 31% in collina e per il 28% in montagna. La notevole varietà di ambienti crea forti diversificazioni, sia sul piano produttivo, sia dal punto di vista dell'assetto strutturale e della redditività.

Nel 1998 il settore procurava occupazione a circa 77.000 addetti; nell'ultimo quinquennio l'agricoltura piemontese ha perso 28.000 posti di lavoro, per la maggior parte tra gli addetti indipendenti, mentre la quota di dipendenti tende a decrescere in misura molto limitata.

La PLV realizzata nel 1997, a prezzi correnti, è stata di circa 5.000 miliardi, pari al 7,5% del totale nazionale. A fronte di consumi intermedi di 1.750 miliardi, il valore aggiunto è stato di 3.250 miliardi, cifra che equivale a circa il 2,5% del PIL regionale. Un ruolo dominante spetta alla zootecnia bovina (che rappresenta quasi un terzo della PLV totale) e ai cereali (tra cui il riso). Altri comparti significativi sono l'ortofrutta, l'allevamento suino, la vite da vino e il florovivaismo, che, pur di dimensioni minori, si dispongono in forti concentrazioni territoriali e pertanto incidono sensibilmente sulle specifiche economie agricole locali.

Il patrimonio forestale del Piemonte consta di 664.000 ettari di bosco, equivalenti a circa il 10% del totale nazionale. La distribuzione territoriale è soprattutto montana (65%) e collinare (29%), mentre tra le forme di governo prevale il ceduo (66%, con tendenza alla crescita nel tempo). La PLV creata dalla silvicoltura regionale è stata, nel 1997, di 63 miliardi di lire. L'importanza delle foreste dipende innanzi tutto dalle funzioni di carattere ambientale e paesaggistico che esse svolgono, di difficile valutazione in termini economici, ma di utilità essenziale per l'equilibrio ecologico e per la sicurezza idrogeologica del territorio.

Il settore primario ha attivato nel 1998 esportazioni per 370 miliardi di lire, a fronte di importazioni per oltre 2.500 miliardi. Il comparto è quindi fortemente deficitario negli scambi con l'estero (saldo negativo circa 2.130 miliardi). Alcune delle voci che maggiormente concorrono a determinare tale bilancio (caffè, lane sudice, cacao) non sono tuttavia riferibili al sistema agroalimentare in senso stretto – come inteso in questo lavoro – ma costituiscono materie prime di branche industriali totalmente indipendenti dal prodotto locale. Resta comunque da sottolineare il ruolo di cereali e bestiame bovino nel determinare il saldo negativo. Un elemento positivo è rappresentato dalle esportazioni di frutta fresca che, con oltre 210 miliardi nel 1998, rappresentano quasi i due terzi dei flussi destinati all'estero nell'ambito dei prodotti primari.

Il sistema agroalimentare piemontese è caratterizzato da un forte dualismo che si esplicita soprattutto nell'ambito agricolo, sia per effetto della conformazione fisica del territorio e del suo influsso sulle variabili agricole e socioeconomiche generali, sia in conseguenza di una forte polarizzazione strutturale del comparto primario. Ne consegue che nel territorio piemontese convivono aree a forte specializzazione, caratterizzate da aziende agricole dimensionalmente e tecnicamente adeguate agli standard europei, e ampie zone svantaggiate – montane e in parte collinari – che presentano una fragile struttura del settore primario, ma anche una diffusa debolezza socioeconomica.

Le aree agricole forti sono notoriamente quelle pianeggianti, oltre ad alcune porzioni di collina più vitali. Esse sono caratterizzate da processi di irrobustimento strutturale, da una forte specializzazione in termini di orientamento produttivo e – quasi sempre – da una consistente presenza di attività di trasformazione connesse con le produzioni primarie locali (anche

se il livello di completezza della filiera e il reale legame di interdipendenza tra agricoltura e settori a valle varia sensibilmente da caso a caso). In tali aree si concentra la maggior parte delle aziende agricole "professionali", ossia quelle in grado di produrre un reddito tale da giustificare l'impegno a tempo pieno di almeno un'unità lavorativa.

Questa porzione del sistema rappresenta la struttura portante dell'agricoltura piemontese, sia sotto il profilo del reddito che dell'occupazione. Per questo motivo, e per la capacità di attivare un indotto, assume un peso rilevante nell'economia locale.

In contrapposizione a quello appena descritto, si ritrova l'insieme costituito dalle aree svantaggiate, collocate principalmente in collina (escludendo quella a più intensa specializzazione viticola) e in montagna. Qui il deteriorarsi del contesto sociale ed economico ha spinto le nuove generazioni all'emigrazione o comunque all'abbandono dell'attività agricola professionale. In queste zone, tuttavia, l'agricoltura e la silvicoltura svolgono ancora un ruolo importantissimo nel controllo dell'equilibrio ambientale, anche a vantaggio dei territori a valle, dato che rappresentano comunque la forma prevalente di utilizzo del suolo. Il mantenimento e lo stimolo dell'agricoltura sono strettamente legati a un più ampio problema di sviluppo del territorio.

Nelle aree rurali svantaggiate, il tessuto agricolo è prevalentemente formato da piccole aziende dotate di una dimensione fisica ed economica insufficiente a produrre lavoro e reddito per un'intera unità lavorativa. Il loro numero è in progressiva riduzione, ma rimangono ancora oggi la realtà dominante. La modalità di conduzione è quella del part-time, termine che al suo interno aggrega anche situazioni di sottoccupazione e hobbismo, ma anche, assai frequentemente, di pluriattività. Generalmente tali aziende sono poco sensibili al mutare delle condizioni istituzionali e mercantili, sia perché dotate di modeste capacità di reazione (proprie o indotte dall'ambiente esterno), sia perché quasi sempre costituiscono una delle voci di economie familiari articolate e sempre meno dipendenti dal reddito agricolo. La loro persistenza dipende quindi, in larga misura, da fattori demografici (età del conduttore e dei familiari) e sociali in genere (spopolamento, deruralizzazione). Ma è anche da tenere presente che alcune delle imprese agricole dei territori rurali svantaggiati, specie quelle di maggiori dimensioni e gestite da personale non in età avanzata, se adeguatamente stimolate e sostenute, possono

rappresentare un elemento basilare per lo sviluppo dell'economia locale. A questo fine, acquistano particolare importanza le produzioni tipiche, l'agricoltura biologica e lo sviluppo di servizi come l'agriturismo.

Un aspetto che caratterizza in senso positivo l'agricoltura del Piemonte è l'elevata incidenza, in alcuni comparti, di produzioni tipiche e caratterizzate dalla denominazione d'origine: il settore maggiormente dotato in tal senso è quello vitivinicolo (l'80% dei vini piemontesi sono a DOC/DOCG), ma interessanti in tal senso sono anche il lattiero-caseario e quello della carne bovina (Razza Piemontese). In numerosi casi, tuttavia, questo potenziale qualitativo non è ancora valorizzato adeguatamente.

Nella regione operano 28 Organizzazioni dei Produttori (OP) che, con poco meno di 40.000 soci, raggiungono un fatturato di circa 1.600 miliardi. Raramente esse esercitano compiutamente le funzioni di concentrazione dell'offerta e di programmazione produttiva; tuttavia svolgono un ruolo importante nell'ambito dei servizi alle aziende associate, nella promozione, e nel raccordo istituzionale con la pubblica amministrazione e gli altri attori delle filiere di competenza.

Il livello di esposizione nei confronti dei meccanismi di sostegno previsti dalla PAC varia sensibilmente da comparto a comparto. Per un approfondimento dell'argomento si rimanda alla parte II (dedicata all'analisi della Politica Agricola Comune). In sintesi, si può ricordare che, nella specifica realtà del Piemonte, alcuni settori sono toccati solo marginalmente dalle relative OCM (Organizzazioni Comuni di Mercato, ossia sistemi di sostegno specifici): tra questi il vitivinicolo e l'ortofrutticolo. Altri comparti ne sono invece fortemente influenzati, sia per gli aspetti di tipo regolativo (ad esempio le quote produttive per il latte bovino), sia per i riflessi sul reddito determinati dalla modulazione dei prezzi istituzionali e dai contributi diretti (seminativi, riso). La risicoltura, in particolare, ha mostrato tutta la sua fragilità nel momento in cui, con la riduzione dei meccanismi di protezione daziaria, si è trovata maggiormente esposta alla concorrenza internazionale. Nel complesso, quindi, importanti componenti dell'agricoltura piemontese dipendono in larga misura dalle forme di sostegno comunitarie e, soprattutto nel medio e lungo periodo, saranno maggiormente minacciate dalla progressiva riduzione di tali supporti e dalla liberalizzazione degli scambi internazionali.

### **L'evoluzione strutturale dell'agricoltura nel periodo 1985-1995**

Analizzando i dati contenuti nelle indagini sulla struttura delle aziende agricole svolte dall'ISTAT, si nota come nel corso del decennio 1985-1995 l'agricoltura piemontese abbia percorso un interessante cammino evolutivo (tabb. I.1 e I.2).

A fronte di una contrazione della SAU del 6,3% (valore prossimo a quello nazionale), il calo del numero di aziende in Piemonte (-20,5%) è stato quasi doppio rispetto a quello dell'Italia nel complesso.

Cresce inoltre l'incidenza delle aziende con almeno 20 ettari di SAU, una soglia che si può definire "europea". La crescita di questo insieme, in Piemonte, è decisamente superiore rispetto al dato nazionale, sia per il numero di aziende, sia per la superficie ad esse collegata.

Questi due elementi indicano l'esistenza, a fronte di una tendenza alla contrazione complessiva del settore, di un processo di concentrazione strutturale. Si tratta di un elemento positivo che irrobustisce la base produttiva dell'agricoltura piemontese.

Mettendo a confronto i dati dell'Italia e del Piemonte con quelli di alcuni Paesi concorrenti nell'ambito dell'UE, si nota tuttavia come il pur apprezzabile miglioramento ottenuto dalla nostra regione sia ancora lontano dai progressi realizzati in Germania, Francia, Spagna, dove l'incremento della SAU media nello stesso periodo è stato assai più elevato, pur partendo da una situazione strutturale già nettamente migliore.

**Tabella I.1 Evoluzione strutturale delle aziende agricole in Piemonte nel periodo 1985-1995**

	PIEMONTE			ITALIA		
	1985	1995	VAR. % 1985-1995	1985	1995	VAR. % 1985-1995
Superficie agricola totale (ha)	1.652.040	1.594.797	-3,5	21.747.683	20.481.163	-5,8
Superficie agricola utilizzata	1.194.544	1.119.300	-6,3	15.600.665	14.685.448	-5,9
Aziende	192.797	153.245	-20,5	2.801.070	2.477.511	-11,6
SAU media	6,2	7,3	17,9	5,6	5,9	6,4
Aziende > 20 ha SAU	10.053	11.468	14,1	132.711	145.552	9,7
Aziende > 20 ha SAU (%)	5,2	7,5		4,7	5,9	
Sau delle aziende > 20 ha	576.174	645.981	12,1	7.766.503	8.089.069	4,2
Sau delle aziende > 20 ha (%)	48,2	57,7		49,8	55,1	
Giornate di lavoro ULA*	48.001.753	35.960.171	-25,1	581.621.204	431.276.187	-25,8
ULA*	174.552	130.764		2.114.986	1.568.277	
RLS** totale UDE***	1.529.849	1.394.389	-8,9	19.961.136	18.537.111	-7,1
Aziende > 16 UDE	22.018	21.422	-2,7	247.572	237.219	-4,2
Aziende > 16 UDE %	11,4	14,0		8,8	9,6	
RLS delle Aziende > 16 UDE	949.273	957.653	0,9	12.264.051	12.043.655	-1,8
RLS delle Aziende > 16 UDE (%)	62,1	68,7		61,4	65,0	

\* Unità Lavorative Anno (1 ULA = 275 giornate di lavoro).

\*\* Reddito Lordo Standard calcolato in base alla normativa CEE; si esprime in UDE.

\*\*\* Unità di Dimensione Economica (1 UDE = 1100 ECU nel 1985 e 1200 ECU nel 1995).

Fonte: ISTAT

**Tabella I.2 SAU media aziendale: un confronto europeo**

	SAU MEDIA AZIENDALE (HA)		VAR. % 1985-1995
	1985	1995	
Italia	5,6	5,9	6,4
<i>Piemonte</i>	6,2	7,3	17,9
Germania	16,1	20,7	29,1
Francia	27,0	38,5	42,7
Olanda	14,9	17,7	18,8
Portogallo	4,3	8,7	101,9
Spagna*	12,9	17,9	38,4

\* Dati 1985 e 1993.

Fonte: Eurostat

**Tabella I.3 Produzione Lorda Vendibile dell'agricoltura piemontese (miliardi di lire)**

COMPARTO/PRODOTTO	1996	1997	VAR. % 1996-1997	PESO % DEL PRODOTTO SULLA PLV TOTALE PIEMONTESE	PESO % DEL PRODOTTO PIEMONTESE SUL PRODOTTO ITALIANO
<i>Cereali</i>					
Totale cereali	1.135	808	-28,8	16,2	14,3
Frumento	195	126	-35,4	2,5	5,6
Riso	577	431	-25,3	8,6	47,6
Mais	337	230	-31,8	4,6	11,0
<i>Prodotti industriali</i>					
Totale prodotti industriali	94	113	20,2	2,3	4,1
Soia	20	35	75,0	0,7	6,9
Girasole	13	13	0,0	0,3	7,0
Barbabietola	51	54	5,9	1,1	3,9
<i>Ortofrutta</i>					
Totale frutta	368	309	-16,0	6,2	7,6
Totale orticole	400	370	-7,5	7,4	3,4
Mele	98	64	-34,7	1,3	6,0
Pere	20	19	-5,0	0,4	3,5
Pesche	73	60	-17,8	1,2	8,9
Kiwi	82	74	-9,8	1,5	19,9
<i>Vino</i>					
Totale vino	596	683	14,6	13,7	10,1
<i>Latte</i>					
Totale latte	611	608	-0,5	12,2	7,4
<i>Carne</i>					
Totale carne	1.848	1.788	-3,2	37,0	0,0
Bovini	886	855	-3,5	17,1	14,3
Suini	424	433	2,1	8,7	9,3
Polli e uova	447	426	-4,7	8,5	7,8
<i>Totale PLV</i>	<i>5.368</i>	<i>4.992</i>	<i>-7,0</i>	<i>100,0</i>	<i>7,5</i>
Consumi intermedi	1.785	1.747	-2,1	35,0	9,2
Valore aggiunto	3.583	3.245	-9,4	65,0	6,8
<i>Ripartizione della PLV</i>					
Coltivaz. erbacee e foraggiere	1.715	1.394	-18,7	27,9	6,1
Coltivazioni legnose	1.027	1.058	3,0	21,2	6,1
Allevamenti zootecnici	2.606	2.541	-2,5	50,9	9,6

Fonte: ISTAT

**Tabella I.4.1 Le principali coltivazioni del Piemonte: superfici coltivate (ha)**

ANNO	CEREALI	COLTIVAZIONI INDUSTRIALI	FORAGGERE TEMPORANEE	FORAGGERE PERMANENTI	ORTICOLE, PATATE, FRAGOLE, LEGUMINOSE DA GRANELLA	FRUTTIFERI	VITE DA VINO E VINO
1989	427.561	52.329	285.110	498.185	28.096	27.130	66.856
1990	428.080	58.144	281.300	496.085	26.774	27.862	66.133
1991	440.528	37.082	238.780	462.151	26.320	28.121	59.569
1992	444.297	38.327	224.195	479.202	21.385	29.376	59.303
1993	451.708	23.592	206.772	473.652	19.939	28.882	59.103
1994	411.924	33.437	199.122	465.500	19.137	29.189	57.787
1995	454.456	38.501	197.863	461.954	18.693	28.814	58.265
1996	461.800	43.880	191.453	455.272	17.789	28.162	57.647
1997	426.191	65.921	186.500	444.230	17.133	27.588	57.487
1998	413.451	73.671	175.920	430.900	17.123	28.014	56.778

Fonte: Regione Piemonte

**Tabella I.4.2 Le principali coltivazioni del Piemonte: produzione (migliaia di q)**

ANNO	CEREALI	COLTIVAZIONI INDUSTRIALI	FORAGGERE TEMPORANEE	FORAGGERE PERMANENTI	ORTICOLE, PATATE, FRAGOLE, LEGUMINOSE DA GRANELLA	FRUTTIFERI	VITE DA VINO E VINO
1989	25.824	5.339	72.886	54.061	4.787	3.974	4.497
1990	25.931	4.715	62.537	45.056	4.446	4.268	4.535
1991	24.335	3.505	51.626	32.026	4.263	2.479	4.753
1992	26.975	4.943	48.691	32.828	3.784	4.505	4.646
1993	28.743	3.763	62.187	38.605	3.578	3.712	4.532
1994	26.698	4.306	60.068	40.173	3.402	3.374	4.520
1995	29.887	5.140	60.100	40.683	3.503	3.210	3.828
1996	31.515	5.486	57.427	39.610	3.517	4.191	4.394
1997	29.232	7.003	52.371	34.755	3.137	3.478	4.840
1998	29.162	7.114	53.601	29.309	3.254	3.130	4.523

Fonte: Regione Piemonte

**Tabella I.5 Consistenza del patrimonio zootecnico piemontese (statistiche estimative)**

ANNO	BOVINI		SUINI	OVINI	CAPRINI	EQUINI
	BOVINI TOTALI	VACCHE DA LATTE				
1989	1.094.036	273.651	966.565	134.126	47.465	14.350
1990	1.018.161	268.397	895.295	121.973	44.408	19.040
1991	1.009.326	258.009	988.034	103.011	49.731	23.567
1992	962.941	247.980	953.928	109.474	47.379	25.748
1993	944.269	236.551	873.477	107.313	50.457	26.947
1994	926.085	186.653	935.373	92.734	54.478	27.390
1995	896.728	184.788	948.637	96.586	56.440	27.366
1996	892.068	184.617	958.011	95.221	56.067	28.292
1997	874.950	181.213	978.894	99.263	55.416	28.531
1998	883.586	189.585	984.343	100.641	56.948	25.927

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato all' Agricoltura

**Tabella I.6 Consistenza del patrimonio zootecnico piemontese secondo l'Anagrafe Zootecnica**

ANNO	BOVINI (PRODUZIONE)		BOVINI (RIPRODUZIONE)		BOVINI TOTALI		SUINI		OVICAPRINI		EQUINI		AVVICOLI		CUNICOLI	
	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI	ALLEVAM. CAPI
1991	5.978	291.933	28.135	697.021	34.113	988.954	1.716	876.253	8.643	133.124	7.924	25.226	-	-	-	-
1992	5.671	295.336	26.478	636.997	32.149	932.323	1.795	888.681	8.553	136.567	8.406	26.529	604	-	201	-
1993	6.395	287.423	24.879	620.913	31.274	908.336	2.251	904.807	8.395	136.338	8.515	27.597	n.d.	24.729.910	n.d.	958.845
1994	6.815	265.473	23.785	616.758	30.600	882.231	2.377	937.287	9.049	144.097	8.780	26.879	586	29.733.160	356	916.924
1995	6.077	287.399	22.648	618.420	28.725	905.819	2.607	943.666	9.182	148.176	8.791	27.527	598	29.932.216	350	896.535
1996	4.492	264.730	21.622	626.572	26.114	891.302	2.741	941.926	9.031	145.847	8.525	26.966	576	25.231.950	333	1.088.726
1997	4.866	252.718	20.484	619.000	25.350	871.718	2.771	963.381	8.553	138.048	8.121	24.425	574	23.744.919	337	926.547

\* Ecluso incubatoi.

Fonte: Regione Piemonte - Settore Assistenza Veterinaria

### I.1.2 L'industria alimentare

L'industria alimentare piemontese è formata da circa 5.000 imprese con oltre 40.000 addetti e produce un fatturato annuo stimato in circa 14.000 miliardi. Nonostante una dimensione complessiva non trascurabile, essa incide solamente per l'1,8% delle imprese e per il 3,1% degli addetti sul totale delle attività economiche del Piemonte; pertanto non rappresenta un settore di particolare peso tra le attività manifatturiere.

Dal punto di vista strutturale, il settore è basato essenzialmente su piccola-media impresa e artigianato, pur non mancando aziende di ampie dimensioni organizzate su scala internazionale. Anche la distribuzione delle imprese in base alla natura giuridica conferma l'immagine di un settore strutturalmente frammentato: prevalgono largamente le ditte individuali (57,8%) e le società di persone (32,7%), mentre le società di capitale rappresentano solamente il 7,7%. Questo assetto strutturale ha il pregio di una elevata flessibilità, ma anche gli svantaggi legati a una certa fragilità e difficoltà di coordinamento.

Si stima che in Piemonte, tra le attività di trasformazione alimentare, quelle caratterizzate da una forte dipendenza dalla materia prima locale rappresentino solamente un quarto delle imprese e un terzo degli addetti del comparto. Le specializzazioni produttive maggiormente sviluppate e rilevanti per la trasformazione dei prodotti locali sono la lattiero-casearia, la vitivinicola, la macellazione e lavorazione delle carni, la lavorazione dei cereali e la lavorazione di frutta e ortaggi.

Per quanto concerne gli scambi con l'estero, l'aggregato agroindustriale piemontese ha esportato nel 1998 merci per quasi 3.500 miliardi di lire, a fronte di acquisti pari a circa 1.570 miliardi. Le principali componenti positive appartengono sia a settori sostanzialmente slegati dall'agricoltura locale, quali il dolciario e quello dei prodotti da forno, sia a comparti intimamente connessi alle produzioni primarie piemontesi, quali quello del riso lavorato e del vino (quest'ultimo attiva un flusso verso l'estero di oltre 740 miliardi, con un saldo positivo di quasi 630).

La cooperazione (valori riferiti al 1994) è rappresentata in Piemonte da 114 imprese con 28.000 soci circa, per un fatturato stimato in circa 760 miliardi di lire; essa è sviluppata soprattutto nel settore vitivinicolo (60 cooperative), nel lattiero-caseario (14 imprese) e nella lavorazione della frutta fresca. Nel complesso, tali imprese subiscono le conseguenze negative di una dimensione inadeguata rispetto ai concorrenti delle regioni più avanzate, salvo alcuni casi di rilievo.

Tabella 1.7 Industria alimentare in Piemonte: dati provinciali per settore al 1991 (valori assoluti)

	PIEMONTE		TORINO		VERCELLI		NOVARA		CUNEO		ASTI		ALESSANDRIA	
	IMPRESSE ADDETTI													
Lavorazione carne	295	3.907	99	1.365	38	573	34	320	71	676	27	373	26	278
Lavorazione pesce	13	74	11	54	0	0	0	0	2	20	0	0	0	0
Lavorazione frutta e ortaggi	72	1.411	17	146	1	21	2	292	38	610	5	231	9	152
Lavorazione olii e grassi animali e vegetali	12	365	2	101	1	6	2	64	4	154	0	0	3	77
Lattiero-caseario	198	3.113	51	1.268	22	292	49	853	65	726	2	13	9	371
Lavorazione granaglie e prodotti amidacei	295	2.333	47	289	61	333	33	219	74	462	34	152	46	828
Alimenti per animali	61	787	13	112	3	37	2	6	32	459	5	39	6	44
Altri prodotti alimentari	3.588	25.199	1.632	9.219	297	1.431	369	3.115	648	7.657	213	774	429	2.810
Bevande	450	5.412	45	1.477	11	109	19	39	195	2.067	127	1.314	53	454
Vino*	349	3.892	16	265	6	44	6	33	172	1.616	112	1.628	37	306
Totale industria alimentare	4.984	42.601	1.917	14.031	434	2.802	510	5.213	1.129	12.831	413	2.896	581	5.014

\* Dati già compresi nella voce bevande.

Fonte: ISTAT, *Consorzio delle attività produttive*, 1991

Tabella I.8 Industria alimentare in Piemonte: dati provinciali per settore al 1991 (valori %)

	PIEMONTE		TORINO		VERCELLI		NOVARA		CUNEO		ASTI		ALESSANDRIA	
	IMPRESE	ADDETTI	IMPRESE	ADDETTI	IMPRESE	ADDETTI	IMPRESE	ADDETTI	IMPRESE	ADDETTI	IMPRESE	ADDETTI	IMPRESE	ADDETTI
Lavorazione carne	5,9	9,2	5,2	9,7	8,8	20,4	6,7	6,1	6,3	5,3	6,5	12,9	4,5	5,5
Lavorazione pesce	0,3	0,2	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Lavorazione frutta e ortaggi	1,4	3,3	0,9	1,0	0,2	0,7	0,4	5,6	3,4	4,8	1,2	8,0	1,5	3,0
Lavorazione oli e grassi animali e vegetali	0,2	0,9	0,1	0,7	0,2	0,2	0,4	1,2	0,4	1,2	0,0	0,0	0,5	1,5
Lattiero-caseario	4,0	7,3	2,7	9,0	5,1	10,4	9,6	16,4	5,8	5,7	0,5	0,4	1,5	7,4
Lavorazione granaglie e prodotti amidacei	5,9	5,5	2,5	2,1	14,1	11,9	6,5	4,2	6,6	3,6	8,2	5,2	7,9	16,5
Alimenti per animali	1,2	1,8	0,7	0,8	0,7	1,3	0,4	0,1	2,8	3,6	1,2	1,3	1,0	0,9
Altri prodotti alimentari	72,0	59,2	85,1	65,7	68,4	51,1	72,4	59,8	57,4	59,7	51,6	26,7	73,8	56,0
Bevande	9,0	12,7	2,3	10,5	2,5	3,9	3,7	0,7	17,3	16,1	30,8	45,4	9,1	9,1
Vino*	7,0	9,1	0,8	1,9	1,4	1,6	1,2	0,6	15,2	12,6	27,1	56,2	6,4	6,1
Totale industria alimentare	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Dati già compresi nella voce bevande.

Fonte: ISTAT, *Censimento delle attività produttive*, 1991

Tabella I.9 Industria alimentare in Piemonte: ripartizione dei settori nelle province al 1991 (valori %)

	PIEMONTE		TORINO		VERCELLI		NOVARA		CUNEO		ASTI		ALESSANDRIA	
	IMPRESE ADDETTI													
Lavorazione carne	33,6	34,9	12,9	14,7	11,5	8,2	24,1	17,3	9,2	9,5	8,8	7,1	100,0	100,0
Lavorazione pesce	84,6	73,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,4	27,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Lavorazione frutta e ortaggi	23,6	10,3	1,4	1,5	2,8	20,7	52,8	43,2	6,9	16,4	12,5	10,8	100,0	100,0
Lavorazione olii e grassi animali e vegetali	16,7	27,7	8,3	1,6	16,7	17,5	33,3	42,2	0,0	0,0	25,0	21,1	100,0	100,0
Lattiero-caseario	25,8	40,7	11,1	9,4	24,7	27,4	32,8	23,3	1,0	0,4	4,5	11,9	100,0	100,0
Lavorazione granaglie e prodotti amidacei	15,9	12,4	20,7	14,3	11,2	9,4	25,1	19,8	11,5	6,5	15,6	35,5	100,0	100,0
Alimenti per animali	21,3	14,2	4,9	4,7	3,3	0,8	52,5	58,3	8,2	5,0	9,8	5,6	100,0	100,0
Altri prodotti alimentari	45,5	36,6	8,3	5,7	10,3	12,4	18,1	30,4	5,9	3,1	12,0	11,2	100,0	100,0
Bevande	10,0	27,3	2,4	2,0	4,2	0,7	43,3	38,2	28,2	24,3	11,8	8,4	100,0	100,0
Vino*	4,6	6,8	1,7	1,1	1,7	0,8	49,3	41,5	32,1	41,8	10,6	7,9	100,0	100,0
Totale industria alimentare	38,6	32,9	8,7	6,6	10,2	12,2	22,7	30,1	8,3	6,8	11,7	11,8	100,0	100,0

\* Dati già compresi nella voce bevande.

Fonte: ISTAT, *Censimento delle attività produttive*, 1991

**Tabella 1.10.1 Industria alimentare in Piemonte:  
natura giuridica delle imprese operanti al 1998 (valori assoluti)**

	DITTE INDUSTRIALI	SOCIETÀ DI PERSONE	SOCIETÀ DI CAPITALE	ALTRO	TOTALE DITTE	DITTE ARTIGIANALI
Lavorazione e conservazione carni e pesce	193	152	58	7	410	261
Lavorazione e conservazione frutta e ortaggi	45	34	14	6	99	56
Fabbricazione olii e grassi	2	5	7	1	15	4
Industria lattiero-casearia	259	170	52	22	503	381
Lavorazione granaglie e amidi	104	98	50	4	256	154
Fabbricazione alimenti per animali	9	24	19	1	53	20
Altri prodotti alimentari*	2.725	1.307	149	17	4.198	3.806
Industria delle bevande	63	131	102	51	347	81
<b>Totale industria alimentare</b>	<b>3.400</b>	<b>1.921</b>	<b>451</b>	<b>109</b>	<b>5.881</b>	<b>4.763</b>

\* La voce include anche il raggruppamento delle imprese per le quali non è disponibile la classificazione di dettaglio.  
Fonte: elaborazioni su dati Infocamere

**Tabella I.10.2 Industria alimentare in Piemonte:  
natura giuridica delle imprese operanti al 1998 (valori %)**

	DITTE INDUSTRIALI	SOCIETÀ DI PERSONE	SOCIETÀ DI CAPITALE	ALTRO	TOTALE DITTE	DITTE ARTIGIANALI
Lavorazione e conservazione carni e pesce	47,1	37,1	14,1	1,7	100,0	63,7
Lavorazione e conservazione frutta e ortaggi	45,5	34,3	14,1	6,1	100,0	56,6
Fabbricazione olii e grassi	13,3	33,3	46,7	6,7	100,0	26,7
Industria lattiero-casearia	51,5	33,8	10,3	4,4	100,0	75,7
Lavorazione granaglie e amidi	40,6	38,3	19,5	1,6	100,0	60,2
Fabbricazione alimenti per animali	17,0	45,3	35,8	1,9	100,0	37,7
Altri prodotti alimentari*	64,9	31,1	3,5	0,4	100,0	90,7
Industria delle bevande	18,2	37,8	29,4	14,7	100,0	23,3
<b>Totale industria alimentare</b>	<b>57,8</b>	<b>32,7</b>	<b>7,7</b>	<b>1,9</b>	<b>100,0</b>	<b>81,0</b>

\* La voce include anche il raggruppamento delle imprese per le quali non è disponibile la classificazione di dettaglio.  
Fonte: elaborazioni su dati Infocamere

Tabella I.11.1 Industria alimentare in Piemonte: ripartizione delle unità locali per classe di addetti al 1998 (valori assoluti)

	DA 0 A 9 ADDETTI		DA 10 A 49 ADDETTI		DA 50 A 99 ADDETTI		100 ADDETTI E OLTRE		TOTALE UL CON ADD. DICHI.		UL CON ADDETTI NON DICHIARATI		TOTALE UL
	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL
Lavorazione e conservazione carni e pesce	368	808	73	1.307	10	681	3	500	454	3.296		72	526
Lavorazione e conservazione frutta e ortaggi	83	192	13	247	1	54	1	101	98	594		19	117
Fabbricazione olii e grassi	12	22	2	36	4	231	0	0	18	289		2	20
Industria lattiero-casearia	401	879	53	1.057	7	446	5	1.056	466	3.438		132	598
Lavorazione granaglie e amidi	233	631	46	843	1	92	1	490	281	2.056		17	298
Fabbricazione alimenti per animali	49	173	15	272	3	175	0	0	67	620		3	70
Altri prodotti alimentari*	3.631	9.120	151	2.796	14	983	15	6.013	3.811	18.912		802	4.613
Industria delle bevande	350	876	81	1.738	2	156	7	942	440	3.712		41	481
Totale industria alimentare	5.129	12.703	434	8.296	42	2.818	32	9.102	5.637	32.919		1.088	6.725

\* La voce include anche il raggruppamento delle imprese per le quali non è disponibile la classificazione di dettaglio.

Fonte: elaborazioni su dati Infocamerie

Tabella I.11.2. Industria alimentare in Piemonte: ripartizione delle unità locali per classe di addetti al 1998 (valori %)

	DA 0 A 9 ADDETTI		DA 10 A 49 ADDETTI		DA 50 A 99 ADDETTI		100 ADDETTI E OLTRE		TOTALE UL CON ADD. DICH.		UL CON ADDETTI NON DICHIA/ATI	
	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI	UL	ADDETTI
Lavorazione e conservazione carni e pesce	70,0	24,5	13,9	39,7	1,9	20,7	0,6	15,2	86,3	100,0	13,7	100,0
Lavorazione e conservazione frutta e ortaggi	70,9	32,3	11,1	41,6	0,9	9,1	0,9	17,0	83,8	100,0	16,2	100,0
Fabbricazione olii e grassi	60,0	7,6	10,0	12,5	20,0	79,9	0,0	0,0	90,0	100,0	10,0	100,0
Industria lattiero casearia	67,1	25,6	8,9	30,7	1,2	13,0	0,8	30,7	77,9	100,0	22,1	100,0
Lavorazione granaglie e amidi	78,2	30,7	15,4	41,0	0,3	4,5	0,3	23,8	94,3	100,0	5,7	100,0
Fabbricazione alimenti per animali	70,0	27,9	21,4	43,9	4,3	28,2	0,0	0,0	95,7	100,0	4,3	100,0
Altri prodotti alimentari*	78,7	48,2	3,3	14,8	0,3	5,2	0,3	31,8	82,6	100,0	17,4	100,0
Industria delle bevande	72,8	23,6	16,8	46,8	0,4	4,2	1,5	23,4	91,5	100,0	8,5	100,0
Totale industria alimentare	76,3	38,6	6,5	25,2	0,6	8,6	0,5	27,6	83,8	100,0	16,2	100,0

\* La voce include anche il raggruppamento delle imprese per le quali non è disponibile la classificazione di dettaglio.

Fonte: elaborazioni su dati Infocamerie

**Tabella I.12 Commercio estero del Piemonte nel 1997 e nel 1998  
per prodotti agricoli e agroindustriali (miliardi di lire)**

	EXPORT 1998	IMPORT 1998	EXPORT 1997	IMPORT 1997	SALDO 1998	SALDO 1997	VAR. % 1997-1998 EXPORT	VAR. % 1997-1998 IMPORT
<i>Agricoltura</i>								
Frumento	2	224	1	254	-223	-253	128,1	-11,5
Orzo e avena	0	46	0	67	-46	-67	-46,0	-30,4
Riso greggio	5	4	6	4	1	2	-13,3	15,5
Granturco	3	14	3	26	-11	-23	-9,0	-47,4
Altri cereali	0	3	0	6	-3	-6	-43,0	-44,8
Legumi e ortaggi freschi	10	94	11	77	-84	-66	-5,4	23,1
Legumi e ortaggi secchi	6	26	6	24	-19	-18	6,0	6,2
Agrumi	1	51	1	47	-50	-46	-43,8	8,4
Frutta tropicale	0	22	1	35	-22	-35	-54,0	-37,4
Altra frutta fresca	216	78	211	67	137	144	2,5	17,0
Altra frutta secca	16	138	18	113	-122	-96	-7,1	22,1
Vegetali filamentosi	0	0	0	0	0	0	304,5	24,8
Cotone greggio	2	44	1	56	-41	-54	98,7	-21,4
Semi e frutti oleosi	3	6	8	4	-3	4	-64,7	40,2
Sementi	2	15	4	16	-12	-13	-39,8	-10,7
Caffè	14	568	15	570	-554	-555	-10,2	-0,4
Cacao	0	99	0	95	-99	-94	-45,0	4,4
Tè, droghe e spezie	1	7	1	5	-6	-4	41,8	54,1
Tabacchi greggi	0	0	0	0	0	0	-100,0	0,0
Piante medicinali	12	19	9	15	-6	-5	36,3	29,1
Fiori freschi e piante	22	32	19	29	-10	-10	17,8	9,1
<b>Totale prodotti agricoli</b>	<b>317</b>	<b>1.490</b>	<b>315</b>	<b>1.508</b>	<b>-1.173</b>	<b>-1.194</b>	<b>0,8</b>	<b>-1,2</b>
<i>Zootecnia</i>								
Equini	1	28	0	30	-27	-30	56,7	-9,3
Bovini	1	396	2	336	-395	-333	-38,3	18,1
Ovini e caprini	0	1	1	2	-1	-1	-49,8	-25,0
Suini	0	37	0	12	-37	-12	0,0	215,0
Animali da cortile, selvaggina	1	8	1	7	-7	-6	91,5	14,8
Altri animali	1	2	0	2	-1	-1	54,8	12,7
Lane sudice	0	186	0	219	-186	-219	-100,0	-14,9
Uova	2	1	1	1	1	0	216,9	93,4
Pelo	0	60	2	57	-59	-55	-74,6	3,9
Altri zootecnici	6	32	2	41	-26	-38	153,3	-20,6
<b>Totale prodotti zootecnici</b>	<b>13</b>	<b>751</b>	<b>9</b>	<b>705</b>	<b>-738</b>	<b>-696</b>	<b>38,4</b>	<b>6,5</b>

*continua*

segue tabella 1.12

	EXPORT 1998	IMPORT 1998	EXPORT 1997	IMPORT 1997	SALDO 1998	SALDO 1997	VAR. % 1997-1998 EXPORT	VAR. % 1997-1998 IMPORT
<i>Silvicoltura</i>								
Legno comune	1	116	1	116	-115	-116	102,8	-0,4
Legno fine	0	7	0	6	-7	-6	-69,4	18,8
Legno da ardere	0	1	0	1	-1	-1	40,2	-24,5
Sughero greggio	0	1	0	1	-1	-1	-100,0	10,1
Gomma greggia	10	84	4	100	-74	-95	137,1	-16,1
Castagne e altri prodotti forestali	18	5	17	5	13	12	2,9	-3,3
Gomme e resine	0	1	0	1	-1	-1	-32,0	-5,7
Prodotti tinta concia	0	1	0	1	-1	-1	0,0	63,5
Prodotti intreccio e intaglio	0	1	0	1	-1	-1	2321,9	-26,2
Altri prodotti forestali	0	2	0	2	-2	-2	-34,2	-29,1
Totale silvicoltura	29	218	23	234	-188	-211	29,7	-7,0
<i>Caccia e pesca</i>								
Pesce	10	65	10	53	-55	-43	2,0	22,3
Altra pesca	0	1	0	1	-1	-1	60,8	14,6
Pelli da pelliccia	0	2	0	1	-2	-1	551,4	64,3
Altra caccia	0	0	0	0	0	0	443,7	-52,8
Totale caccia e pesca	11	68	10	55	-58	-45	5,8	23,1
<i>Alimentari</i>								
Risc trattato	377	27	418	34	350	384	-9,8	-21,7
Farina di frumento	2	0	3	1	1	2	-47,8	-54,7
Farine di altri cereali	8	6	17	6	2	11	-52,0	14,9
Paste e frumento	220	3	205	2	217	203	7,1	27,5
Prodotti di panetteria	540	30	488	20	510	468	10,7	50,3
Zucchero	37	113	37	119	-77	-82	-0,6	-4,7
Altri saccariferi	29	20	26	19	9	7	11,3	2,8
Prodotti dolciari	469	95	574	95	375	480	-18,3	-0,1
Malto ed estratti di malto	0	1	0	1	-1	0	-30,0	7,1
Carni fresche e congelate	28	239	43	221	-211	-178	-35,4	8,2
Carni preparate	21	11	34	10	10	24	-38,4	17,6
Pesci secchi	0	13	0	13	-13	-13	-37,0	-2,7
Pesci preparati	3	28	3	28	-25	-25	-9,4	-2,3
Conserve di pomodoro	25	0	25	0	25	25	1,5	-1,2
Conserve e succhi di frutta	56	41	53	35	15	17	6,7	15,9
Legumi e ortaggi conservati	33	33	59	68	-1	-9	-44,9	-51,1

continua

PARTE I

segue tabella 1.12

	EXPORT 1998	IMPORT 1998	EXPORT 1997	IMPORT 1997	SALDO 1998	SALDO 1997	VAR. % 1997-1998 EXPORT	VAR. % 1997-1998 IMPORT
Estratti di carne	39	2	35	3	38	32	12,9	-42,6
Burro	21	73	37	70	-52	-33	-42,9	5,2
Formaggi duri	48	90	53	86	-42	-33	-10,9	4,7
Formaggi molli	39	3	41	3	36	38	-4,8	-4,1
Caseina e derivati	0	7	1	6	-7	-5	-74,9	6,7
Olio di oliva	7	12	6	19	-6	-13	10,2	-35,6
Oli e grassi alimentari	63	139	64	124	-77	-60	-1,8	12,2
Altri alimentari	308	148	268	164	159	105	14,6	-9,5
<b>Totale alimentari</b>	<b>2.371</b>	<b>1.134</b>	<b>2.490</b>	<b>1.146</b>	<b>1.238</b>	<b>1344</b>	<b>-4,8</b>	<b>-1,1</b>
<i>Non alimentari</i>								
Oli e grassi industriali	1	7	1	5	-6	-4	14,1	31,7
Farine e semi oleosi	1	1	1	1	-1	-1	3,8	-17,5
Pelli crude non da pelliccia	1	23	1	31	-23	-30	-49,5	-25,1
Piume e penne	0	0	0	0	0	0	0,0	114,9
Budella e caglioli	0	16	1	17	-15	-16	-13,4	-7,2
Altri non alimentari	39	89	28	86	-50	-57	38,7	3,8
<b>Totale non alimentari</b>	<b>42</b>	<b>136</b>	<b>32</b>	<b>140</b>	<b>-93</b>	<b>-108</b>	<b>33,7</b>	<b>-3,1</b>
<i>Bevande</i>								
Vini	743	117	682	87	626	595	8,9	34,3
Vermut	205	0	203	0	205	202	1,3	113,8
Acquaviti e liquori	98	139	103	158	-41	-55	-5,3	-12,4
Birra	1	38	0	44	-38	-43	82,0	-12,0
Alcool etilico	3	9	4	5	-5	-1	-26,7	72,9
Acque minerali	3	0	4	0	3	4	-32,7	-19,0
<b>Totale bevande</b>	<b>1.052</b>	<b>304</b>	<b>997</b>	<b>295</b>	<b>749</b>	<b>702</b>	<b>5,6</b>	<b>3,0</b>
<i>Tabacchi lavorati</i>	0	2	0	2	-2	-2	-15,1	25,0
<b>Totale comparto primario e agroindustriale</b>	<b>3.836</b>	<b>4.102</b>	<b>3.875</b>	<b>4.086</b>	<b>-267</b>	<b>-211</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,4</b>

**Tabella I.13 Commercio estero dell'Italia nel 1997 e nel 1998  
per i prodotti agricoli e agroindustriali (miliardi di lire)**

	EXPORT 1998	IMPORT 1998	EXPORT 1997	IMPORT 1997	SALDO 1998	SALDO 1997	VAR. % 1997-1998 EXPORT	VAR. % 1997-1998 IMPORT
<i>Agricoltura</i>								
Fumento	28	2.105	56	2.274	-2.077	-2.218	-49,6	-7,4
Orzo e avena	1	166	1	203	-165	-203	22,7	-18,2
Riso greggio	12	18	12	37	-6	-24	0,0	-50,7
Granturco	60	291	50	254	-232	-204	18,8	14,8
Altri cereali	2	29	2	26	-27	-24	8,6	11,9
Legumi e ortaggi freschi	1.261	1.008	1.273	873	253	400	-0,9	15,5
Legumi e ortaggi secchi	44	270	41	277	-225	-236	8,3	-2,4
Agrumi	171	270	180	238	-99	-57	-5,4	13,5
Frutta tropicale	264	784	182	752	-520	-570	45,3	4,2
Altra frutta fresca	2.882	724	2.846	740	2.158	2.106	1,3	-2,2
Altra frutta secca	209	545	220	515	-336	-294	-5,1	5,8
Vegetali filamentosi	1	30	2	30	-29	-28	-69,8	-1,0
Cotone greggio	32	1.027	21	1.146	-995	-1125	52,7	-10,4
Semi e frutti oleosi	19	632	36	603	-612	-567	-46,8	4,7
Sementi	186	292	174	284	-105	-110	6,9	2,6
Caffè	23	1.504	23	1.457	-1.481	-1.434	0,6	3,2
Cacao	0	196	0	181	-196	-180	-12,8	8,7
Tè, droghe e spezie	18	122	15	106	-104	-91	18,8	14,6
Tabacchi greggi	353	296	345	291	57	54	2,1	1,5
Piante medicinali	30	96	35	95	-66	-59	-15,3	1,6
Fiori freschi e piante	762	674	704	604	87	100	8,1	11,7
Totale prodotti agricoli	6.358	11.078	6.220	10.985	-4.720	-4.764	2,2	0,8
<i>Zootecnia</i>								
Equini	6	204	4	215	-197	-211	59,0	-5,3
Bovini	62	2.045	68	1.699	-1.984	-1.631	-9,8	20,4
Ovini e caprini	0	165	1	191	-165	-190	-64,4	-13,4
Suini	5	220	5	142	-215	-138	16,8	54,5
Animali da cortile, selvaggina	12	77	14	73	-65	-59	-16,2	5,6
Altri animali	6	43	6	46	-38	-40	-1,2	-4,9
Lane sudice	11	605	31	708	-594	-676	-64,4	-14,5
Uova	16	33	13	22	-16	-9	27,5	48,1
Pelo	6	299	8	330	-293	-322	-29,5	-9,4
Altri zootecnici	34	1.669	24	1.623	-1.635	-1.599	39,4	2,8
Totale prodotti zootecnici	158	5.360	174	5.048	-5.202	-4.875	-9,2	6,2

continua

## PARTE I

segue tabella 1.13

	EXPORT 1998	IMPORT 1998	EXPORT 1997	IMPORT 1997	SALDO 1998	SALDO 1997	VAR. % 1997-1998 EXPORT	VAR. % 1997-1998 IMPORT
<i>Silvicoltura</i>								
Legno comune	15	812	10	853	-797	-843	51,5	-4,8
Legno fine	0	169	1	129	-169	-128	-78,8	31,1
Legno da ardere	1	34	1	36	-34	-35	-19,9	-3,6
Sughero greggio	3	39	4	30	-35	-26	-20,9	28,9
Gomma greggia	20	252	19	300	-232	-281	3,0	-16,1
Castagne e altri prod. forestali	125	172	114	147	-47	-33	9,8	17,1
Gomme e resine	1	16	2	15	-15	-13	-32,3	7,0
Prodotti tinta concia	0	2	0	1	-2	-1	-41,4	47,9
Prodotti intreccio e intaglio	2	17	1	21	-16	-20	1,0	-17,0
Altri prodotti forestali	1	10	1	10	-9	-9	6,3	-0,2
<b>Totale silvicoltura</b>	<b>167</b>	<b>1522</b>	<b>153</b>	<b>1540</b>	<b>-1.355</b>	<b>-1.388</b>	<b>9,6</b>	<b>-1,2</b>
<i>Caccia e pesca</i>								
Pesce	448	3.390	452	3.074	-2.943	-2.622	-0,9	10,3
Altra pesca	4	39	5	33	-35	-29	-22,1	16,6
Pelli da pelliccia	4	185	13	198	-180	-185	-65,6	-6,8
Altra caccia	0	2	0	2	-2	-2	39,6	51,5
<b>Totale caccia e pesca</b>	<b>456</b>	<b>3.616</b>	<b>469</b>	<b>3.307</b>	<b>-3.160</b>	<b>-2.837</b>	<b>-2,9</b>	<b>9,4</b>
<i>Alimentari</i>								
Riso trattato	599	42	624	46	557	579	-4,2	-9,1
Farina di frumento	336	7	397	9	328	388	-15,4	-15,6
Farine di altri cereali	83	32	99	24	51	74	-16,2	31,8
Paste e frumento	1.680	45	1.648	37	1.635	1.611	2,0	21,7
Prodotti di panetteria	1.325	460	1.206	416	865	790	9,9	10,5
Zucchero	246	497	247	496	-251	-249	-0,4	0,2
Altri saccariferi	63	129	65	149	-67	-84	-3,1	-13,0
Prodotti dolciari	1.052	726	1.079	681	326	397	-2,5	6,6
Malto ed estratti di malto	4	66	4	66	-62	-63	2,3	-0,5
Carni fresche e congelate	930	5829	932	5.621	-4.899	-4.689	-0,2	3,7
Carni preparate	1.006	267	1.005	249	739	755	0,1	7,0
Pesci secchi	53	448	59	407	-394	-348	-10,4	9,9
Pesci preparati	133	922	120	777	-789	-657	11,1	18,7
Conserve di pomodoro	1.419	137	1.200	111	1.282	1.089	18,2	23,4
Conserve e succhi di frutta	1.219	636	1.187	547	583	640	2,7	16,2
Legumi e ortaggi conservati	325	383	325	376	-57	-51	0,0	1,8

continua

segue tabella 1.13

	EXPORT 1998	IMPORT 1998	EXPORT 1997	IMPORT 1997	SALDO 1998	SALDO 1997	VAR. % 1997-1998 EXPORT	VAR. % 1997-1998 IMPORT
Estratti di carne	321	120	284	108	201	176	13,0	11,2
Burro	142	309	139	290	-167	-151	1,8	6,5
Formaggi duri	1.207	1.730	1.140	1.678	-523	-538	5,8	3,1
Formaggi molli	167	264	163	273	-96	-110	2,3	-3,6
Caseina e derivati	15	138	15	142	-123	-127	-5,3	-3,3
Olio di oliva	1.067	1.513	1.244	2.197	-445	-953	-14,2	-31,1
Oli e grassi alimentari	291	775	259	689	-485	-429	12,1	12,6
Altri alimentari	1.581	1.572	1.421	1.526	9	-105	11,3	3,0
<b>Totale alimentari</b>	<b>15.262</b>	<b>17.046</b>	<b>14.862</b>	<b>16.915</b>	<b>-1.784</b>	<b>-2.053</b>	<b>2,7</b>	<b>0,8</b>
<i>Non alimentari</i>								
Oli e grassi industriali	80	221	67	196	-141	-129	19,1	12,5
Farine e semi oleosi	18	842	20	1.022	-824	-1.002	-9,9	-17,5
Pelli crude non da pelliccia	107	1.829	121	2.055	-1.721	-1.933	-11,6	-11,0
Piume e penne	5	30	7	23	-24	-17	-21,0	26,9
Budella e caglioli	41	169	44	161	-127	-117	-6,4	4,9
Altri non alimentari	397	1174	368	1211	-777	-843	7,8	-3,1
<b>Totale non alimentari</b>	<b>649</b>	<b>4.264</b>	<b>628</b>	<b>4.668</b>	<b>-3.615</b>	<b>-4.040</b>	<b>3,4</b>	<b>-8,6</b>
<i>Bevande</i>								
Vini	4.151	343	3.626	281	3.809	3.345	14,5	21,9
Vermut	230	3	224	2	228	222	3,0	82,1
Acquaviti e liquori	507	398	527	394	109	133	-3,7	1,0
Birra	58	553	37	526	-495	-489	55,9	5,1
Alcool etilico	80	48	67	48	32	19	20,2	1,7
Acque minerali	196	10	169	8	185	162	15,4	32,0
<b>Totale bevande</b>	<b>5.222</b>	<b>1.355</b>	<b>4.650</b>	<b>1.258</b>	<b>3.867</b>	<b>3.392</b>	<b>12,3</b>	<b>7,7</b>
<i>Tabacchi lavorati</i>	14	1.986	14	1.865	-1.972	-1.851	1,9	6,5
<b>Totale comparto primario e agroindustriale</b>	<b>28.286</b>	<b>46.226</b>	<b>27.169</b>	<b>45.586</b>	<b>-17.940</b>	<b>-18.417</b>	<b>4,1</b>	<b>1,4</b>

### I.1.3 Il settore distributivo

L'evoluzione recente dello scenario in cui opera il settore agroalimentare è stata influenzata in misura determinante dalla trasformazione del settore distributivo. La componente commerciale del sistema tende infatti ad acquisire un ruolo guida sempre più marcato nel ciclo produzione-vendita-consumo. Il settore distributivo ha notevolmente aumentato la propria forza contrattuale nei confronti dell'industria alimentare e, attraverso questa, sul settore agricolo.

La causa principale è rappresentata dal notevole sviluppo della distribuzione moderna (DM), sviluppo inteso sia in senso quantitativo che strutturale. La DM ha fortemente beneficiato dei progressi recenti della microelettronica e della logistica, oltre che dell'affinamento delle tecniche di marketing. Il continuo processo di ottimizzazione organizzativa che ne deriva spinge la DM a richiedere ai propri fornitori standard più elevati non solo in termini di prodotto (qualità, standardizzazione) ma anche in termini di servizio (garanzia, modalità di confezionamento e consegna, condivisione delle iniziative di supporto alla vendita).

La crescita della DM è accompagnata, soprattutto nel settore alimentare, da una forte contrazione dei punti vendita tradizionali in sede fissa, mentre il commercio ambulante, probabilmente per le sue particolari caratteristiche di flessibilità e convenienza, sembra attraversare senza grosse crisi questa fase di ristrutturazione.

La DM (così come la ristorazione collettiva) tende inoltre a sviluppare canali di fornitura il più possibile centralizzati, diretti o comunque brevi, e ciò si ripercuote sulle tradizionali strutture di intermediazione commerciale come i mercati all'ingrosso (in tendenziale declino).

Lo sviluppo negli anni recenti della DM in Italia e in Piemonte ha attraversato alcune fasi caratteristiche:

- forte crescita delle grandi superfici tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta;
- esplosione e successiva regressione del fenomeno degli *hard discount* (prima metà degli anni Novanta);
- notevole ripresa delle piccole superfici purché collegate economicamente (franchising) e operativamente (telematica, logistica, fornitura) alle grandi centrali operative nazionali ed europee (seconda metà degli anni Novanta);

- balzo in avanti del processo di concentrazione del settore, principalmente attraverso l'acquisizione di gruppi nazionali e regionali di media dimensione da parte di grandi imprese estere (fine anni Novanta).

Tra gli elementi evolutivi della DM che riguardano direttamente il comparto agroalimentare spiccano:

- la crescita dell'interesse verso i prodotti freschi e/o tipici, intesi non solo come complemento dell'offerta ma come elemento di qualificazione del punto vendita;
- le particolari esigenze in materia di standard qualitativi e di garanzia, soprattutto in riferimento agli aspetti igienico-sanitari dopo gli scandali alimentari della "mucca pazza" e del "pollo alla diossina";
- lo sviluppo delle "marche del distributore", in diretta concorrenza con le marche industriali; ciò ha imposto a molte imprese leader una brusca revisione delle proprie strategie di marketing, ma ha creato per i fornitori nuove opportunità di operare come *co-packer* (produzione per conto del distributore).

Il processo di concentrazione del settore, in Piemonte, è caratterizzato dalla sostanziale conquista delle posizioni di leadership da parte di imprese francesi. Tra le conseguenze positive per i fornitori locali si possono indicare la maggiore apertura verso i prodotti regionali – vini innanzitutto – mentre tra gli aspetti negativi spiccano la crescente penetrazione di prodotti concorrenti di origine transalpina e la tendenza dei distributori a operare su mercati all'ingrosso francesi, meglio strutturati in funzione delle particolari esigenze logistiche della DM.

**Tabella I.14 Evoluzione della distribuzione moderna in Piemonte**

PUNTI DI VENDITA	1991	1998	VARIAZIONE %
<i>Minimercati</i>			
Fino a 399 mq	381	577	51,4
<i>Supermercati</i>			
400 - 799 mq	143	330	130,8
800 - 1.499 mq	73	119	63,0
1.500 - 2.499 mq	26	34	30,8
<i>Ipermercati</i>			
2.500 - 4.999 mq	15	19	26,7
Sopra i 5.000 mq	5	6	20,0
<i>Grandi magazzini</i>			
400 - 1.499 mq	24	14	-41,7
1.500-2.499 mq	22	22	0,0
2.500-4.999 mq	9	9	0,0
<i>Strutture trainanti dei centri commerciali</i>			
Supermercati	12	28	133,3
Ipermercati	8	15	87,5
Grandi magazzini	2	2	0,0
Extra-alimentari specializzati	8	20	150,0
<b>Totale</b>	<b>728</b>	<b>1.195</b>	<b>64,1</b>
SUPERFICI DI VENDITA	1991	1998	VARIAZIONE %
Minimercati	110.298	173.928	57,7
Supermercati	204.029	373.988	83,3
Ipermercati	81.371	107.277	31,8
Grandi magazzini	102.826	90.571	-11,9
Centri commerciali	121.355	255.504	110,5
<b>Totale</b>	<b>619.879</b>	<b>1.001.268</b>	<b>61,5</b>

Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio

**Tabella I.15 Evoluzione del dettaglio tradizionale in Piemonte**

PUNTI DI VENDITA	1991	1998	VARIAZIONE %
<i>Alimentare</i>	22.908	18.583	-18,9
Fino a 80 mq	21.500	17.157	-20,2
81-199 mq	1.408	1.426	1,3
<i>Extra-alimentare</i>	44.473	44.635	0,4
Fino a 80 mq	36.881	35.937	-2,6
81-199 mq	7.592	8.698	14,6
Totale	67.381	63.648	-5,5

Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio

#### I.1.4 Considerazioni sul sistema nel suo insieme

In estrema sintesi, il sistema agroalimentare del Piemonte pare caratterizzato da alcuni aspetti fondamentali:

- spiccato dualismo strutturale e territoriale;
- grado di sviluppo poco omogeneo e, nel complesso, quantitativamente modesto;
- scarso livello di integrazione tra le sue componenti;
- difficoltà nel competere sul piano dei costi di produzione;
- marcata predisposizione – talora espressa pienamente, a volte ancora da sviluppare – verso le produzioni di qualità;
- possibilità – già in atto in alcune situazioni – di integrare la produzione primaria in processi di valorizzazione complessiva delle risorse del territorio.

#### *Sistema poco coordinato e integrato*

Considerando le relazioni che intercorrono con l'agricoltura locale, si nota come il rapporto tra addetti dell'industria alimentare e addetti agricoli sia di due a cinque. Si tratta di un valore sensibilmente più basso rispetto di quelli riscontrati nelle aree italiane con sistemi agroalimentari fortemente sviluppati (ad esempio l'Emilia Romagna), dove tale rapporto si avvicina all'unità. Diverse branche dell'alimentare piemontese – e tra queste alcune

delle più consistenti come il dolciario, la lavorazione del caffè, l'orticolo-conserviero e, in parte, i settori degli alcolici e spumanti e della lavorazione dei cereali – presentano legami molto deboli, se non del tutto assenti, con le produzioni agricole locali.

Il sistema, inoltre, è caratterizzato da un modesto livello di integrazione orizzontale (scarsa concentrazione e omogeneizzazione dell'offerta) e verticale tra i diversi anelli delle filiere. Questo elemento di debolezza rende difficoltosa l'attuazione di iniziative coordinate di diversificazione, miglioramento e valorizzazione della qualità dei prodotti, oltre a diminuire il potere contrattuale della componente agricola. Il perseguimento di un maggiore livello di coordinamento e integrazione del sistema è quindi un'opzione di grande importanza nell'ambito delle politiche che possono essere rivolte al settore.

#### *Distretti e aree specializzate*

Nonostante le discrasie tra fase agricola e industriale sopra descritte, esistono imprese di rilevanza nazionale e sistemi locali fortemente caratterizzati dall'agroalimentare anche in Piemonte: ad esempio, il territorio formato da Langhe, Roero e Monferrato meridionale, per la produzione vinicola e il suo indotto tecnico e turistico, oppure il Saluzzese, per quanto concerne le produzioni frutticole, assumono i connotati di distretti agroalimentari. Si possono inoltre individuare territori che, pur senza sviluppare forme di integrazione ed economie esterne particolarmente rilevanti, presentano una forte incidenza del settore primario e una sua spiccata specializzazione produttiva. Azioni di stimolo e rafforzamento delle economie esterne di carattere distrettuale potrebbero contribuire a innalzare il livello di competitività del sistema.

#### *Economia del gusto ed estensione della catena del valore*

Uno degli aspetti più interessanti e promettenti per quanto concerne il sistema agroalimentare e il territorio rurale del Piemonte è la crescita della cosiddetta "economia del gusto", ossia quell'insieme di attività che ruotano attorno alle produzioni alimentari di qualità: produzione e commercializzazione di materie prime e trasformati, turismo enogastronomico, iniziative culturali e ricreative, fiere e saloni. L'economia del gusto può anche essere interpretata come una particolare articolazione della terziarizzazione dei consumi, e consente di integrare e valorizzare tra loro i caratteristici elementi dell'economia rurale (agri-

coltura, artigianato, turismo). Il caso più evidente è quello delle Langhe, dove il circolo virtuoso si è ormai allargato a iniziative culturali e di valorizzazione dei beni paesaggistici e storico-architettonici, mentre l'estensione della catena del valore comprende anche un fiorente mercato di servizi alle imprese, oltre a quello immobiliare. Il perseguimento di circoli virtuosi basati sulla valorizzazione integrata delle risorse territoriali, in risposta a una crescente domanda di qualità nei cibi, e negli spazi fisici e temporali, costituisce, pertanto, per il Piemonte, una delle opzioni prioritarie della politica rurale.

## Capitolo I.2

### Le principali filiere

Questo capitolo contiene la descrizione analitica delle singole filiere (struttura e organizzazione; specificità e tendenze; minacce, opportunità, punti di forza e debolezza; strategie e interventi). Le principali filiere individuate sono: seminativi (cereali e oleoproteaginosi), riso, frutta, ortaggi, vite e vino, zootecnia bovina (latte e carne), carne suina, altre produzioni zootecniche (comparti avicolo, cunicolo, ovicaprino), florovivaismo, foreste.

#### I.2.1 Seminativi

##### *Struttura e organizzazione*

L'aggregato dei seminativi, così come definito in base alle esigenze di politica agricola, comprende un insieme di filiere piuttosto disomogenee per quanto concerne l'utilizzazione industriale, ma strettamente collegate dal punto di vista agricolo, per effetto dei meccanismi di sostegno attualmente in corso. I principali componenti sono i cereali (ad esclusione del riso che viene trattato a parte) e le oleoproteaginosi (soia e girasole in particolare).

La coltivazione dei cereali nel 1998 in Piemonte, ad esclusione del riso, si estendeva su oltre 300.000 ettari, con una produzione complessiva di oltre 22 milioni di quintali. Le principali componenti del comparto sono il mais (circa 170.000 ettari e oltre 15 milioni di quintali) il frumento tenero (oltre 100.000 ettari e 5,5 milioni di quintali) e, infine, l'orzo (27.000 ettari e circa 1,5 milioni di quintali).

La PLV corrispondente è stata nel 1997 di 377 miliardi di lire; tale annata si è caratterizzata per un decorso particolarmente sfavorevole ai cereali vernini (produzione dimezzata) per cui si ritiene più rappresentativo il dato del 1996, pari a 558 miliardi. La PLV cerealicola piemontese rappresenta il 10% del comparto a livello italiano e una quota analoga rispetto al totale dell'agricoltura piemontese.

La lavorazione delle granaglie e dei prodotti amidacei consta in Piemonte di circa 300 imprese e di 2.300 addetti. Nella regione sono presenti alcune società leader del settore (Roquette Italia, Sedamyl) e si stima che la capacità di lavora-

zione del comparto sia ampiamente superiore rispetto alla produzione locale. Ciò deriva dalla particolare collocazione geografica del Piemonte, confinante con la Francia e quindi porta di accesso alle importazioni nazionali di cereali.

Le farine di frumento sono destinate per circa due terzi alla panificazione artigianale, mentre la restante parte viene utilizzata dall'industria di trasformazione. La produzione di mais è invece destinata per l'85% all'impiego mangimistico e la quota rimanente è utilizzata in porzioni quasi uguali dalla trasformazione industriale (amido, sostanze proteiche) e dai cosiddetti "molini a mais".

Anche in relazione a quanto sopra esposto, negli scambi con l'estero la regione è fortemente deficitaria soprattutto per il frumento. Le importazioni nel 1998 hanno raggiunto i 287 miliardi di lire (di cui 224 dovuti al frumento) con un saldo negativo di 283.

Nel settore la cooperazione è poco diffusa, anche se non mancano alcune strutture di notevole rilevanza (ad esempio CAPAC); si stima che solamente il 15% della produzione regionale sia concentrato presso strutture associate. In Piemonte sono presenti, inoltre, due OP che operano soprattutto nel campo dell'erogazione di servizi ai soci (assistenza tecnica, sperimentazione).

Pur essendo i cereali diffusi in tutta la pianura piemontese, è possibile individuare nell'Alessandrino un'area di particolare specializzazione e concentrazione della filiera.

Il comparto delle oleoproteaginose occupava nel 1998, in termini di superficie coltivata, quasi 62.000 ettari, con una produzione di oltre 1,7 milioni di quintali. È importante sottolineare che tali dati non rappresentano la situazione media degli ultimi anni, ma costituiscono il picco storico regionale in concomitanza con una combinazione particolarmente favorevole tra prezzi e contributi pubblici. Tali colture, infatti – specialmente quella del girasole, che si è sviluppata nel corso della seconda metà del decennio – non trovano in Piemonte un areale di coltivazione favorevole; la loro recente diffusione è da mettersi in relazione soprattutto con l'introduzione di misure comunitarie di sostegno particolarmente positive, anche se probabilmente destinate a ridursi notevolmente nel futuro prossimo.

Si tratta comunque di un comparto di scarsa incidenza sull'economia agricola regionale, in quanto la PLV corrispondente è stata nel 1997 di circa 60 miliardi di lire, ossia l'1,2% del totale piemontese. Nel settore opera una sola OP.

Il caso del girasole è reso ulteriormente singolare in quanto questo prodotto viene coltivato essenzialmente come merce *no-food* (e come tale riceve una specifica sovvenzione da parte dell'UE), nell'ambito di accordi di tipo contrattuale tra agricoltori e industria di trasformazione. Rappresenta, pertanto, un interessante caso di diversificazione produttiva e di integrazione verticale, anche se ciò avviene in un artificioso contesto di mercato, reso possibile solamente dai contributi comunitari.

### *Specificità e tendenze*

I cereali coltivati in Piemonte assumono i caratteri di prodotti tipicamente *commodity*, con un basso livello di diversificazione e diffusa tendenza all'ammasso indifferenziato delle varietà, in presenza di una filiera molto segmentata, nella quale, invece cresce la domanda di prodotti destinati a lavorazioni specifiche. Si tratta quindi di un settore la cui componente agricola non tende a seguire l'evoluzione della domanda. Pur in presenza, a livello locale, di notevoli insediamenti industriali, la produzione agricola è quindi largamente scollegata da essa, al punto che i trasformatori lavorano prevalentemente materia prima di provenienza estera. Viceversa, la produzione piemontese è principalmente orientata al consumo zootecnico, interno all'azienda, o a scala locale.

Il comparto è fortemente condizionato dalle compensazioni al reddito, introdotte dall'UE nel 1992, che incidono per oltre il 20% sulla PLV. Gli aiuti pubblici hanno contribuito efficacemente al sostegno dei redditi dei produttori, ma hanno avuto alcune conseguenze negative: l'irrigidimento del mercato fondiario, a causa della rendita di posizione determinata dallo stesso diritto a ottenere i contributi; la mancata spinta all'innovazione tecnica e organizzativa; alcune scelte produttive discutibili sotto lo stretto profilo agronomico.

Sempre a proposito di sostegno comunitario, nel marzo 1999 è stata approvata la nuova OCM che entrerà in vigore nel 2000. Per i cereali, il giudizio sul nuovo regime è favorevole soprattutto per quanto concerne i meccanismi di sostegno del reddito (contributi diretti in particolare), mentre permane il giudizio negativo sul minor stimolo all'evoluzione del settore. L'ambiente potrebbe trarre vantaggio da un orientamento tecnico maggiormente estensivo. Nel caso delle oleoproteaginose, invece, la brusca decurtazione dei premi dovrebbe creare forti difficoltà al settore. Una parziale correzione, almeno per il girasole, potrebbe essere apportata dal varo di

misure specifiche per le colture *no-food*, mentre per la soia le probabilità di declino sono consistenti.

Una possibile rivoluzione del settore è legata all'evolversi del mercato dei prodotti geneticamente modificati, il cui destino dipende tuttavia dalle decisioni politiche che saranno prese in merito. Queste, almeno in parte, saranno influenzate dall'opinione pubblica che, sulla base di crescenti riscontri negativi di carattere igienico-sanitario, tende a esprimere posizioni di diffidenza verso la commercializzazione di tali prodotti. Tuttavia, nella direzione di un'espansione del cosiddetto *biotech* si segnala il forte interesse manifestato dalle multinazionali della chimica, che dispongono del know-how e delle risorse finanziarie necessarie alla ricerca, e che si introducono sul mercato attraverso l'acquisizione di importanti industrie sementiere.

#### *Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

Il quadro delle minacce è preoccupante e riguarda essenzialmente i rischi legati alla riduzione del livello di protezione (e quindi l'ulteriore aumento del livello di competitività dei prodotti esteri) e la completa marginalizzazione delle produzioni locali dalla trasformazione industriale, in seguito all'incapacità di adeguarsi al mutare delle esigenze della domanda intermedia e finale.

Le opportunità si possono trovare, innanzi tutto, nella diversificazione della produzione per usi industriali specifici e nell'applicazione di misure agroambientali atte a coniugare tutela dell'ambiente, qualità del prodotto e salvaguardia dei redditi dei produttori.

I punti di forza sono, sostanzialmente, la presenza di aree specializzate con aziende di buona struttura e l'effetto positivo sulla domanda esercitato da un comparto zootecnico locale ampiamente sviluppato.

I punti di debolezza vanno dalla scarsa incidenza della cooperazione (bassa integrazione orizzontale) al mancato raccordo con l'industria di trasformazione (scarsa integrazione verticale). Inoltre, nell'ambito specifico delle oleo-proteginose, si ricorda la bassa vocazionalità del Piemonte per tali colture.

#### *Strategie e interventi*

Le possibili strategie a favore del comparto dovranno necessariamente prevedere azioni di sviluppo dell'integrazione orizzontale – principalmente con la crescita della cooperazione – con il fine primario di concentrare e omogeneiz-

zare l'offerta e, successivamente, di tentare diversificazioni produttive su scala sufficientemente vasta. Inoltre si dovrebbero prevedere iniziative di integrazione verticale – indispensabili per concertare e realizzare compiutamente le possibili iniziative innovative – con la fase industriale della filiera.

**Tabella I.16.1 Principali colture cerealicole, industriali e foraggere in Piemonte: superfici coltivate (ha)**

ANNO	MAIS	FRUMENTO TENERO	ORZO	RISO	SOIA	GIRASOLE	BARBABIETOLA DA ZUCCHERO	FORAGGERE TEMPORANEE	FORAGGERE PERMANENTI
1989	144.400	129.850	32.750	112.016	42.400	0	7.297	285.110	498.185
1990	137.800	134.490	34.450	112.930	45.850	0	6.075	281.300	496.085
1991	146.285	134.545	36.280	111.811	27.764	0	6.220	238.780	462.151
1992	148.795	134.180	34.983	114.330	26.410	2.663	6.632	224.195	479.202
1993	165.410	120.340	33.650	118.555	12.685	3.424	5.972	206.772	473.652
1994	176.589	82.450	25.796	116.639	15.096	10.600	6.797	199.122	465.500
1995	189.570	112.250	27.384	118.082	15.721	12.326	8.472	197.863	461.954
1996	186.870	122.200	27.340	118.828	18.842	12.746	9.614	191.453	455.272
1997	184.525	98.940	23.467	114.283	34.509	14.461	13.826	186.500	444.230
1998	168.635	101.520	27.242	111.358	40.790	17.626	11.951	175.920	430.900

Fonte: Regione Piemonte

**Tabella I.16.2 Principali colture cerealicole, industriali e foraggere in Piemonte: produzioni (migliaia di q)**

ANNO	MAIS	FRUMENTO TENERO	ORZO	RISO	SOIA	GIRASOLE	BARBABIETOLA DA ZUCCHERO	FORAGGERE TEMPORANEE	FORAGGERE PERMANENTI
1989	10.316	6.695	1.726	6.755	1.376	0	3.773	72.886	54.061
1990	8.382	6.232	1.652	7.332	1.399	0	3.152	62.537	45.056
1991	9.052	6.183	1.518	7.074	804	0	2.630	51.626	32.026
1992	11.521	6.519	1.623	6.819	708	66	3.636	48.691	32.828
1993	13.472	6.123	1.654	6.864	318	110	3.282	62.187	38.605
1994	14.372	3.880	1.239	6.789	429	162	3.686	60.068	40.173
1995	16.167	5.539	1.293	6.613	462	292	4.335	60.100	40.683
1996	16.631	6.336	1.299	7.008	504	390	4.516	57.427	39.610
1997	17.365	3.789	858	7.067	987	354	5.581	52.371	34.755
1998	15.476	5.399	1.307	6.800	1.182	498	5.349	53.601	29.309

Fonte: Regione Piemonte

**Figura I.1 Scheda SWOT seminativi**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perdita quote di mercato per mancata innovazione del prodotto</li> <li>• Effetti negativi della crisi mondiale</li> <li>• Riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera per effetto degli accordi GATT-WTO</li> <li>• Mercato critico all'interno dell'UE</li> <li>• Effetti distorsivi dei contributi diretti sulle scelte colturali e sul mercato fondiario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributi dell'UE per le azioni agroambientali</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli biologici e ad alta garanzia per la salute in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli con caratteristiche idonee a specifici utilizzi industriali</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rete di assistenza tecnica</li> <li>• Aree agricole specializzate con aziende competitive</li> <li>• Presenza di industria di trasformazione</li> <li>• Effetto positivo, sulla domanda, esercitato dalla filiera zootecnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarsa incidenza della cooperazione</li> <li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Basso livello di integrazione verticale di filiera</li> <li>• Industria di trasformazione slegata dal prodotto agricolo locale</li> <li>• Scarsa presenza di produzioni per usi industriali specifici</li> <li>• Diffusione di coltivazioni in aree non vocate (soia e girasole)</li> <li>• Elevata dipendenza del reddito dai contributi diretti dell'UE</li> <li>• Carenze nell'organizzazione commerciale</li> </ul>

## I.2.2 Riso

### *Struttura e organizzazione*

La coltivazione del riso in Piemonte interessa quasi 5.000 aziende e si estende attualmente su 111.358 ettari (circa il 50% dell'intero dato nazionale). La superficie coltivata, dopo una crescita apprezzabile nel corso dell'ultimo decennio, mostra ora una leggera tendenza alla contrazione, segnale delle difficoltà incontrate dal comparto in seguito alla riforma dei meccanismi di sostegno comunitario. La produzione di riso ammontava nel 1998 a circa 6,8 milioni di quintali. La PLV è stata stimata, nel 1997, in 431 miliardi di lire; rispetto al 1996 la contrazione è stata del 25%, principalmente a causa del repentino calo delle quotazioni del prodotto. La PLV risicola del Piemonte rappresenta quasi la metà del totale nazionale del comparto e il 16% circa della PLV totale regionale; in termini di valore il riso è pertanto il cereale più importante del Piemonte.

La produzione è concentrata nelle province di Vercelli e Novara, con un'estensione in quella di Alessandria (Casalese). Considerando l'attigua provincia lombarda di Pavia, che forma con le precedenti un continuum produttivo risicolo, si può identificare un polo risicolo del Nord-Ovest che concentra i quattro quinti delle aziende e della produzione nazionale.

Le condizioni strutturali medie delle aziende sono assai favorevoli rispetto a quella di altri contesti produttivi dell'agricoltura regionale.

L'industria di trasformazione è fortemente collegata alla produzione locale e ne rispecchia la concentrazione territoriale: su 150 imprese (oltre 1.000 addetti) operanti in Italia, ben 115 aziende (pari all'80% degli addetti) sono dislocate nell'area nordoccidentale.

L'Italia è eccedentaria ed esportatrice di riso lavorato. Il Piemonte ha inviato all'estero nel 1998 merce per quasi 380 miliardi di lire, con un saldo positivo di circa 350 miliardi; tuttavia, rispetto al 1997, le esportazioni si sono contratte in valore del 10% circa.

Associazionismo e cooperazione sono scarsamente rappresentati tra le aziende risicole, ma è operante una struttura interprofessionale (Ente Risi) che ha compiti di gestione degli aspetti collegati alla politica comunitaria, e di indirizzo e coordinamento della filiera.

Vista la concentrazione territoriale della produzione e della trasforma-

zione, oltre alla presenza di un indotto specifico (consorzi irrigui, contoterzisti, *trader*) e di un ente interprofessionale, è realistico pensare all'area risicola a cavallo tra Lombardia e Piemonte come a un distretto agroindustriale. In merito esistono alcuni progetti in fase di messa a punto.

### *Specificità e tendenze*

Tra gli aspetti caratteristici del settore, come già accennato, spicca una marcata concentrazione territoriale. Un altro elemento fortemente specifico è la stretta integrazione con il territorio attraverso la particolare infrastrutturazione idrica. In tale ambito, un ruolo importante è rivestito dai consorzi irrigui, da cui dipende la gestione di uno dei fattori produttivi più importanti: l'approvvigionamento idrico è infatti condizione tecnica essenziale per la coltura alle nostre latitudini e rappresenta, tra i costi, una delle voci maggiori.

L'impatto dell'OCM di recente introduzione è stato brusco e negativo. La consistente riduzione dei meccanismi di protezione (dazi alle frontiere e sostegno dell'export), unitamente al varo di alcuni accordi commerciali con Paesi terzi, ha repentinamente condizionato il mercato risicolo, con un calo delle quotazioni del 30%. Si tratta di un caso emblematico di come l'abbassamento delle barriere protezionistiche comunitarie, in seguito agli accordi sugli scambi internazionali, possa modificare radicalmente il quadro di un comparto.

Il nuovo assetto competitivo sta tuttavia producendo una spinta alla riorganizzazione del settore. Per quanto riguarda il contenimento dei costi di produzione, tra le ipotesi di lavoro gli operatori guardano con interesse alla possibile diversificazione delle attività dei consorzi irrigui, al fine di contenere i costi di erogazione dell'acqua destinata alle risaie. Sono anche in corso sperimentazioni tecniche orientate a una rimodulazione dei processi produttivi.

Un altro aspetto importante riguarda le dimensioni aziendali: alcuni osservatori considerano la pur buona situazione attuale ancora insufficiente per raggiungere economie di scala adeguate; i prezzi dei terreni sono tuttora estremamente elevati e forse oggi fuori dal mercato.

Per quanto concerne gli aspetti di mercato, è importante sottolineare che la produzione nazionale è basata sulla tipologia japónica, destinata essenzialmente al mercato interno, mentre sono in corso tentativi di differenziazione varietale con l'introduzione di riso indica, una tipologia normalmente molto apprezzata sui mercati internazionali. Sempre in tale ambito, il processo di ri-

conversione del settore passa anche attraverso una migliore valorizzazione del prodotto locale, sia sviluppando linee dedicate a specifiche lavorazioni industriali (ad esempio quelle orientate a ridurre i tempi di cottura), sia promuovendo le varietà tradizionali e tipiche di elevato valore gastronomico.

Il mercato nazionale, tuttavia, ha mostrato negli ultimi anni una tendenza alla contrazione dei consumi. Secondo elaborazioni su dati ISTAT effettuate da Casati (1998), nel periodo 1990-1996 le quantità consumate si sono ridotte del 21% a livello nazionale e del 33% nelle regioni nordoccidentali (quelle di tradizione risicola). Una spiegazione almeno parziale può essere fornita dal fatto che i prezzi, in tale periodo, mostrarono una sensibile impennata; tuttavia, il riso sembra anche subire fortemente la concorrenza dei prodotti sostitutivi.

#### *Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

Minacce rilevanti sono la possibile ulteriore riduzione delle barriere protezionistiche in seguito a futuri accordi WTO e la perdita di quote di mercato interno a causa della mancata innovazione del prodotto.

Opportunità fondamentali sono la diversificazione e valorizzazione dell'offerta nei diversi segmenti del prodotto tipico, biologico e dei prodotti con elevato livello di servizio incorporato (ad esempio riso a cottura rapida); l'introduzione della coltura di riso indica è consigliata da autorevoli esperti, ma appare difficoltosa sotto il profilo tecnico a causa delle note limitazioni pedoclimatiche.

Tra i punti di forza spicca l'insieme di elementi di coesione territoriale e relativa robustezza strutturale, che rendono ipotizzabili investimenti e strategie collettive.

Purtroppo non mancano numerosi punti di debolezza, che vanno dalla forte dipendenza dalle politiche comunitarie alla scarsa competitività sui mercati esteri, dal basso livello di integrazione verticale della filiera alle stesse limitazioni pedoclimatiche.

#### *Strategie e interventi*

Le possibili strategie per rilanciare la produzione risicola, tenuto conto del profondo mutamento dello scenario che riguarda questo comparto, si possono ricondurre a due fondamentali aspetti, come già accennato sopra:

- ottimizzazione – volta a una riduzione dei costi unitari – dei fattori produttivi, che può essere favorita dal buon assetto strutturale e dalla elevata efficienza tecnica degli apparati di servizio, ma che trova seri ostacoli negli elevati valori

fondari e in una insufficiente attività di ricerca e sperimentazione. In questo ambito una particolare attenzione deve essere rivolta al fattore acqua;

- diversificazione e valorizzazione dell'offerta, puntando ai segmenti ad alto valore aggiunto e forte specificità, intercettando segmenti della domanda particolarmente interessate alle produzioni ad elevata garanzia igienica, di notevole valore gastronomico e ancora alla semplificazione della preparazione dei pasti.

Anche lo sviluppo della coltura del riso indica si può inserire in tale ambito.

L'ipotesi di creare un distretto risicolo appare interessante in quanto tale istituzione potrebbe essere il luogo fisico, ma soprattutto politico, in cui ricercare obiettivi e iniziative comuni tra i diversi anelli della filiera; una maggiore integrazione verticale e un'esaltazione dei connotati territoriali del prodotto sono oltretutto premessa indispensabile per avviare processi di diversificazione e valorizzazione efficaci. Si tratta, tuttavia, di una proposta praticabile a scala interregionale e possibile solo in presenza di una forte volontà della base sociale.

**Figura I.2 Scheda SWOT riso**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perdita quote di mercato per mancata innovazione del prodotto</li> <li>• Effetti della crisi mondiale</li> <li>• Riduzione dei prezzi</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera per effetto degli accordi GATT-WTO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescita della domanda interna (regioni del Sud)</li> <li>• Sviluppo della coltivazione di riso indica</li> <li>• Contributi dell'UE per le azioni agroambientali</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti DOP-IGP e tipici</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli biologici e ad alta garanzia per la salute in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli con caratteristiche idonee a specifici utilizzi industriali</li> <li>• Sviluppo dell'economia del gusto oltre la scala locale</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza di organismi interprofessionali</li> <li>• Aree agricole specializzate con aziende competitive</li> <li>• Presenza di industria di trasformazione</li> <li>• Presenza di infrastrutture a rete di alto livello (ad esempio consorzi irrigui)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevata dipendenza dalle politiche comunitarie</li> <li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Basso livello di integrazione verticale di filiera</li> <li>• Limitazioni pedoclimatiche</li> <li>• Scarsa competitività sui mercati esteri</li> <li>• Carenze nell'organizzazione commerciale</li> </ul>

### **I.2.3 Frutta**

#### *Struttura e organizzazione*

Le colture frutticole si estendono in Piemonte su una superficie di circa 28.000 ettari. Le specie più rappresentate sono mele, pesche, nettarine e kiwi; il dato comprende anche circa 7.700 ettari di nocioleti. Attualmente la produzione complessiva oscilla, a seconda dell'andamento climatico, tra i 3 e i 4 milioni di quintali, che si traducono in una PLV che varia tra i 300 e i 400 miliardi di lire. Nel 1997 l'apporto della PLV frutticola piemontese sul totale nazionale del comparto è stato del 7,6%, mentre ha inciso sulla PLV totale regionale per il 6,2%. La filiera ha attivato nel 1998 un export di 216 miliardi (valore in leggera ma costante crescita nel tempo); il mercato più importante per le esportazioni è la Germania.

La frutticoltura piemontese è concentrata prevalentemente in provincia di Cuneo ed è essenzialmente orientata alla produzione di frutta per consumo fresco; si possono schematicamente individuare alcune subaree di concentrazione relativa. Il Saluzzese è la zona di maggiore estensione e quella più articolata sotto il profilo funzionale e organizzativo; il Cavourese è invece un'area più ristretta, meno strutturata e orientata soprattutto al mercato locale; l'area di Borgo d'Ale, assai circoscritta, è specializzata nella coltura delle pesche e deve affrontare una difficile fase di riorientamento per trovare alternative alle ricorrenti crisi commerciali di tale prodotto.

La fase industriale della filiera ortofrutticola nel suo complesso è composta da 72 imprese e oltre 1400 addetti; oltre il 50% delle imprese è concentrato nella provincia di Cuneo. La componente legata alla produzione frutticola locale ne rispecchia ovviamente l'orientamento al prodotto fresco, ed è pertanto costituita principalmente da strutture di conservazione e condizionamento. La trasformazione industriale di tipo conserviero è residuale e si rivolge soprattutto al trattamento di scarti di lavorazione del fresco; esistono tuttavia aziende interessanti quali la Allione (semilavorati innovativi ottenuti con tecnologie specifiche) e alcune imprese specializzate nei prodotti di nicchia.

La cooperazione, rappresentata da una ventina imprese, è presente soprattutto nel Saluzzese dove concentra circa il 40% della produzione locale; essa svolge quindi un ruolo importante, ma solo in alcuni casi si qualifica come un elemento competitivo determinante.

Le OP previste dall'attuale OCM sono nel complesso quattro. Lagnasco

Group e Piemonte Asprofrut operano nel settore del prodotto fresco e sono costituite rispettivamente da 294 e 1.243 soci, con un fatturato di 46,5 e 102,5 miliardi di lire nel 1997. Lagnasco Group deriva dalla fusione di due delle maggiori cooperative del Saluzzese che hanno successivamente assunto lo status di OP e pertanto rappresenta un caso, pressoché unico in Piemonte, di effettiva concentrazione dell'offerta e di organizzazione commerciale. Esistono inoltre due OP che operano nel subcomparto della frutta in guscio: Asprocor (636 soci e 9,7 miliardi di fatturato) e Ascopiemonte (524 soci e 6,7 miliardi di fatturato).

Il livello di integrazione verticale è relativamente modesto e si riscontra soprattutto nell'ambito della cooperazione in grado di esercitare un ruolo di OP.

### *Specificità e tendenze*

La coltivazione della frutta in Piemonte ha vissuto un lungo ciclo positivo sino a metà degli anni Novanta, contrassegnato da una progressiva crescita degli impianti. Negli ultimi anni, viceversa, la spinta espansiva pare essersi esaurita; il comparto sembra in difficoltà nell'adeguarsi a uno scenario competitivo divenuto più critico, sia per effetto di andamenti climatici sfavorevoli, sia in ragione di alcune carenze sotto il profilo organizzativo e commerciale. Il mercato, infatti, tende a evolversi richiedendo un elevato livello di qualità globale e di servizio: i *trader* non ritengono più sufficienti l'aspetto estetico e la garanzia igienica (oggi ritenuti prerequisiti soprattutto dalla DM), poiché sono ricercati anche la qualità organolettica e la capacità di accompagnare al prodotto una gamma di servizi integrati di tipo commerciale e logistico (selezione, *packaging*, certificazione di qualità, consegne, ecc.); solo gli operatori in grado di offrire un "pacchetto" completo possono aspirare a inserirsi stabilmente nei canali emergenti e nei mercati esteri maggiormente remunerativi. In questo scenario, negli ultimi anni è emersa la competitività di alcune aree specializzate (ad esempio la valle di Non in Trentino Alto Adige) in grado di darsi una strategia integrata, mirata alla valorizzazione del prodotto in relazione alla sua origine territoriale. La frutticoltura piemontese, invece, ha mostrato di subire la concorrenza di tali aree e non ha ancora sviluppato reazioni adeguate.

Nell'ambito delle tendenze evolutive del mercato, si ricorda inoltre che le produzioni biologiche conoscono uno sviluppo interessante e che in determinati Paesi, quali ad esempio la Germania, hanno superato l'ambito commerciale di nicchia per assumere quello di un vero e proprio segmento della domanda.

Dal punto di vista della distribuzione si registra un declino dei canali tradizionali (mercati locali alla produzione e mercati generali presso i grandi centri urbani) compensato dallo sviluppo dei canali diretti orientati a servire il dettaglio moderno.

Caratteristiche fondamentali della frutticoltura piemontese sono l'articolazione della gamma produttiva e la maturazione tendenzialmente tardiva; in ragione di ciò l'orientamento strategico più confacente sembra essere quello di integratore di gamma rispetto ad altre aree nazionali a maggiore specializzazione sulle singole specie. Secondo molti operatori, il Saluzzese potrebbe raggiungere livelli di eccellenza nell'ambito delle mele rosse.

Nel settore si registra una notevole diffusione di superfici ecotrattate ai sensi del regolamento 2078/92, anche se tale elemento distintivo non è stato sinora valorizzato attraverso specifiche azioni promozionali.

Nel Saluzzese, pur essendo presenti gli elementi fondamentali per la definizione di un distretto agroalimentare, i comportamenti dei principali attori locali non mostrano ancora la convergenza necessaria a un compiuto dispiegamento della capacità competitiva, a differenza dei più coesi distretti del Trentino Alto Adige e dell'Emilia Romagna.

#### *Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

La minaccia di maggior peso è rappresentata dal rischio di esclusione dai canali commerciali moderni (importanti in Italia ma essenziali sui principali mercati esteri) in ragione della bassa capacità organizzativa del comparto. Tra le opportunità spiccano le possibilità di integrazione funzionale e produttiva con altre aree nazionali trainanti, oltre allo sviluppo della domanda di prodotti in segmenti specifici del mercato (biologici, tipici, ecc.).

Punto di forza essenziale del comparto è la presenza di un tessuto produttivo concentrato e ben strutturato dal punto di vista agricolo, in grado di offrire una gamma particolarmente articolata e caratterizzata dalla maturazione medio-tardiva. I punti di debolezza che maggiormente gravano sul comparto sono il basso livello di integrazione verticale della filiera e il generale modesto livello nell'organizzazione commerciale.

*Strategie e azioni*

La frutticoltura piemontese dispone di numerosi elementi di forza, ma non riesce ancora a esprimere una strategia complessiva. Tenendo presente la particolare articolazione produttiva (gamma ampia, mancanza di volumi produttivi per singola specie tali da operare come leader di mercato) e l'assenza nel territorio regionale di strutture commerciali e logistiche in grado di competere con i colossi nazionali e internazionali, una possibile alternativa può essere quella di operare come integratore di gamma specializzato rispetto alle produzioni di altre regioni italiane, realizzando sinergie con i principali gruppi del settore, soprattutto sui mercati esteri e presso il dettaglio moderno. Oltre a ciò, si possono ipotizzare azioni volte a migliorare la diversificazione produttiva e il livello di servizio:

- sviluppo di produzioni specifiche nei segmenti ad alto valore aggiunto (biologico, tipico, ecc.);
- sviluppo delle azioni agroambientali ed estensione dei vincoli e dei controlli a tutto il ciclo produttivo, compresa la fase di condizionamento e conservazione, anche al fine di valorizzare commercialmente i prodotti interessati attraverso una marchiatura specifica;
- azioni di stimolo alla coesione distrettuale (formazione, ricerca, pianificazione produttiva, azioni di integrazione verticale, ecc.).

**Tabella I.17.1 Principali colture frutticole in Piemonte: superfici coltivate (ha)**

ANNO	MELE	PERE	PESCHE	NETTARINE	CILIEGIE	SUSINE	ALBICOCCHE	ACTINIDIA	NOCCIOLE
1989	6.679	1.171	6.531	2.337	379	392	630	2.421	6.315
1990	6.814	1.200	6.239	2.665	380	452	652	2.694	6.515
1991	6.542	1.291	6.117	2.765	406	494	692	3.041	6.670
1992	6.774	1.433	6.045	2.681	429	525	857	3.093	7.263
1993	6.377	1.447	5.648	2.623	418	474	860	3.146	7.614
1994	6.269	1.425	5.777	2.692	411	609	914	3.153	7.666
1995	6.087	1.499	5.531	2.633	375	639	909	3.123	7.755
1996	5.959	1.465	5.168	2.602	383	614	931	3.125	7.663
1997	5.719	1.444	4.811	2.650	378	630	927	3.128	7.719
1998	5.656	1.460	4.825	3.037	329	631	910	3.139	7.773

Fonte: Regione Piemonte

**Tabella I.17.2 Principali colture frutticole in Piemonte: produzioni (migliaia di q)**

ANNO	MELE	PERE	PESCHE	NETTARINE	CILIEGIE	SUSINE	ALBICOCCHIE	ACTINIDIA	NOCCIOLE
1989	1.353	217	1.220	426	37	70	77	458	98
1990	1.312	305	1.234	516	47	78	85	543	125
1991	785	162	705	295	28	49	43	348	56
1992	1.677	349	975	497	57	63	68	708	86
1993	1.305	293	844	385	49	51	55	652	55
1994	1.141	263	873	317	41	64	73	521	65
1995	1.079	282	700	249	30	63	53	591	145
1996	1.384	310	997	521	37	94	79	659	87
1997	1.257	180	778	392	32	72	83	538	130
1998	1.023	221	778	502	26	71	78	298	117

Fonte: Regione Piemonte

**Figura I.3 Scheda SWOT frutta**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclusione dai canali commerciali emergenti</li> <li>• Perdita di quote di mercato per la mancata innovazione del prodotto</li> <li>• Indebolimento delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Shock di mercato per ragioni sanitarie</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera</li> <li>• Inasprimento della concorrenza interna</li> <li>• Rischio di sparizione dei prodotti tipici minori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della grande distribuzione</li> <li>• Contributi dell'UE per le azioni agroambientali</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti DOP-IGP e tipici in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli biologici e ad alta garanzia per la salute in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli con caratteristiche idonee a specifici utilizzi industriali</li> <li>• Riscoperta dei canali commerciali brevi legati ai prodotti locali</li> <li>• Integrazione produttiva e funzionale con altre aree frutticole trainanti</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buona incidenza della cooperazione</li> <li>• Rete di assistenza tecnica</li> <li>• Apprezzabile incidenza delle esportazioni</li> <li>• Aree agricole specializzate con aziende competitive</li> <li>• Presenza di attività di lavorazione del prodotto fresco e di grossisti</li> <li>• Gamma produttiva articolata e a maturazione medio-tardiva</li> <li>• Alcune microfiliere locali ancora attive</li> <li>• Possibilità di sviluppo di canali brevi locali in alcune aree</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Basso livello di integrazione verticale della filiera</li> <li>• Scarsa presenza dell'industria di trasformazione</li> <li>• Carenze nell'organizzazione commerciale</li> <li>• Cattiva pianificazione delle risorse idriche</li> <li>• Scarsa diffusione di coltivazioni biologiche o ad alta garanzia di salubrità</li> <li>• Scarsa presenza di prodotti DOP-IGP e tipici in genere</li> </ul>

## I.2.4 Ortaggi

### *Struttura e organizzazione*

L'orticoltura piemontese si sviluppa su una superficie di circa 17.000 ettari, comprendendo anche in tale aggregato le patate e le leguminose da granella. La produzione complessiva è di circa 3,2 milioni di quintali. La PLV nel 1997 è stata stimata in 370 miliardi di lire (3,5 % del totale orticolo nazionale e 7,4% della PLV agricola del Piemonte).

È difficile individuare un'area specializzata sufficientemente vasta da rappresentare un possibile distretto orticolo; inoltre l'assetto e l'orientamento produttivo variano molto da zona a zona. Si possono comunque individuare due sottoinsiemi:

- orticoltura tradizionale orientata alla produzione per il consumo fresco, con basso livello di meccanizzazione, elevato impiego di manodopera e diffuso ricorso a metodi di forzatura (questo insieme è costituito da molteplici isole sparse nel territorio regionale e conosce ormai da tempo una costante tendenza al declino);
- orticoltura di pieno campo ad elevato livello di meccanizzazione, con diffusione crescente di prodotti destinati a usi industriali specifici. Il peso relativo di questo segmento del comparto (che si può stimare nel 25-30% in termini di superficie coltivata) è invece in fase di espansione, grazie alla diffusione dei contratti di coltivazione e in quanto rappresenta una possibile alternativa per la differenziazione produttiva delle aree a seminativi; la concentrazione territoriale prevalente è in provincia di Alessandria.

La trasformazione industriale di tipo conserviero, a scala locale, è comunque residuale, nonostante in Piemonte operino alcuni gruppi di rilevanza nazionale che, però, si riforniscono prevalentemente con materie prime di provenienza estera.

### *Specificità e tendenze*

La superficie coltivata a ortaggi in Piemonte si è contratta, nell'ultimo decennio, del 32%. La perdita è concentrata nell'orticoltura tradizionale orientata alle produzioni da mensa e alle leguminose da granella. Le cause che stanno alla base di questo fenomeno sono molteplici e fittamente in-

trecciate tra loro: elevata frammentazione del settore e assenza quasi totale di strutture associative, mancanza di coordinamento e alto livello di competizione interna, carenza di servizi alle imprese e conseguente difficoltà nell'affrontare i complessi problemi tecnici e organizzativi tipici di tale filiera, mancato ricambio generazionale.

La parte tradizionale del comparto si muove quindi in controtendenza rispetto alle linee di sviluppo del mercato, che tende a evolversi richiedendo un elevato livello di qualità di prodotto e di servizio. In particolare, nell'ambito dei prodotti orticoli gli aspetti logistici tendono ad essere esasperati dall'esigenza delle catene del dettaglio moderno di ricevere forniture giornaliere con assortimento specifico per punto vendita e con una logistica basata sul *just-in-time*. L'orticoltura piemontese raramente riesce ad agire funzionalmente a tali esigenze e pertanto si trova a operare soprattutto presso i canali commerciali in declino.

Il settore risente in misura crescente della concorrenza di altre aree produttrici. Oltre ai tradizionali competitori nazionali, spagnoli e olandesi, per effetto dei processi di liberalizzazione degli scambi cresce la pressione dei Paesi del bacino del Mediterraneo e dell'Europa orientale. Inoltre, la progressiva riduzione dei costi del trasporto aereo renderà appetibile il nostro mercato anche per i produttori delle più lontane aree dei continenti africano e americano. I dati relativi agli scambi con l'estero mostrano un saldo negativo di oltre 100 miliardi di lire nel 1998, con una tendenza alla crescita nel corso del tempo.

#### *Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

Per l'orticoltura tradizionale la minaccia sostanziale è costituita dalla possibile accelerazione del processo di declino, causato dall'incapacità del comparto di adattarsi al mutamento dello scenario commerciale (esclusione dai canali emergenti e declino di quelli tradizionali, inasprimento della concorrenza interna ed estera). Le opportunità maggiori sono legate alla crescita dei segmenti della domanda legati alle produzioni biologiche e ad elevata garanzia di salubrità, così come ai prodotti tipici e a specifica origine territoriale. Lo sviluppo della cosiddetta "economia del gusto" su scala internazionale potrebbe offrire interessanti sviluppi per la coltivazione delle varietà tradizionali, di cui il Piemonte è ancora ricco, ma che sono in via di

abbandono. La presenza di industrie conserviere di livello nazionale non è invece un reale punto di forza, data la loro indipendenza dai prodotti locali. I punti di debolezza sono purtroppo molti e importanti: spiccano l'elevata frammentazione produttiva e la quasi totale assenza di forme associative in grado di migliorare il rapporto del settore con il mercato e di erogare servizi adeguati alle imprese.

L'orticoltura di tipo industriale si muove in uno scenario più favorevole e si pone come una interessante possibilità di diversificazione dei seminativi. La tipologia tecnica e organizzativa profondamente diversa minimizza i problemi sopra esposti, mentre la diffusione crescente di coltivazioni a contratto comporta un conseguente innalzamento del livello di coordinamento verticale della filiera.

### *Strategie e interventi*

Il settore orticolo presenta notevoli difficoltà nell'individuare una strategia di rilancio.

Le azioni più ovvie ma al tempo stesso più difficili da attuare dovrebbero puntare allo sviluppo di forme associazionistiche in grado di svolgere il ruolo di concentrazione dell'offerta e di operare come strutture di supporto all'attività commerciale, funzionalmente alle esigenze dei canali moderni.

Un'altra linea di azione si potrebbe individuare nella differenziazione produttiva sotto il profilo della sanità del prodotto (biologico od ottenuto con tecniche di difesa integrata) e di quello della qualità organolettica, con particolare riferimento al rilancio delle varietà tradizionali in funzione della crescita dell'economia del gusto.

**Tabella I.18.1 Principali colture orticole in Piemonte: superfici coltivate (ha)**

ANNO	ASPARAGI	CAVOLFIORI	CAVOLI VERZA	CIPOLLE	FAGIOLI FRESCHI	FAGIOLI DA GRANELLA	FRAGOLE	PATATE	PEPERONI	POMODORI	SPINACI	ZUCCHE E ZUCCHINI
1989	979	435	1.163	1.066	2.545	6.141	1.423	6.670	1.025	485	638	1.425
1990	995	435	1.138	1.016	2.218	5.913	1.370	6.261	998	476	611	1.528
1991	984	325	988	1.486	2.291	6.198	1.323	5.914	965	501	547	1.449
1992	513	355	933	1.615	2.433	5.275	892	3.235	735	461	479	1.345
1993	426	383	865	1.612	2.309	5.008	788	2.920	716	223	455	1.038
1994	394	344	690	1.512	2.022	4.666	857	3.296	622	261	458	1.166
1995	453	362	724	1.499	2.050	4.187	752	3.370	557	324	417	1.161
1996	457	345	644	1.593	1.713	4.155	708	3.146	530	322	411	1.128
1997	341	314	575	1.579	1.690	4.029	615	2.803	534	323	455	1.120
1998	355	224	390	1.628	1.678	4.052	565	2.722	477	879	429	1.214

Fonte: Regione Piemonte

**Tabella I.18.2 Principali colture orticole in Piemonte: produzioni (migliaia di q)**

ANNO	ASPARAGI	CAVOLFIORI	CAVOLI VERZA	CIPOLLE	FAGIOLI FRESCHI	FAGIOLI DA GRANELLA	FRAGOLE	PATATE	PEPERONI	POMODORI	SPINACI	ZUCCHE E ZUCCHINI
1989	31	94	299	461	204	129	113	1.548	242	138	48	445
1990	34	89	289	418	166	120	105	1.436	222	135	47	465
1991	44	72	247	570	139	123	137	1.245	241	171	48	446
1992	19	77	238	637	151	109	88	1.009	172	152	38	390
1993	15	84	249	620	156	109	86	923	165	97	39	292
1994	12	76	199	567	129	97	100	1.026	148	75	43	273
1995	14	86	207	566	117	63	91	1.084	125	118	49	278
1996	14	79	188	695	193	92	83	978	125	147	48	247
1997	12	70	159	689	152	90	76	740	111	142	49	224
1998	10	51	987	714	161	82	64	775	85	386	52	225

Fonte: Regione Piemonte

**Figura I.4 Scheda SWOT ortaggi**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclusione dai canali commerciali emergenti</li> <li>• Perdita quote di mercato per la mancata innovazione del prodotto</li> <li>• Shock di mercato per ragioni sanitarie</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera</li> <li>• Inasprimento della concorrenza interna</li> <li>• Declino dei canali commerciali tradizionali</li> <li>• Mancato ricambio generale nelle aziende agricole</li> <li>• Rischio di sparizione dei prodotti tipici minori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della grande distribuzione</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti DOP-IGP e tipici in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli biologici e ad alta garanzia per la salute in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli con caratteristiche idonee a specifici utilizzi industriali</li> <li>• Riscoperta dei canali commerciali brevi legati ai prodotti tipici</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> <li>• Sviluppo dell'economia del gusto a scala internazionale</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza dell'industria di trasformazione e/o di lavorazione del prodotto fresco</li> <li>• Diffusione di prodotti tipici</li> <li>• Alcuni canali commerciali brevi legati ai prodotti locali ancora attivi</li> <li>• Vicinanza ad aree urbane</li> <li>• Sviluppo di orticoltura per industria in alcune aree</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarsa incidenza della cooperazione</li> <li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Basso livello di integrazione verticale della filiera</li> <li>• Scarsa presenza di produzioni per usi industriali specifici</li> <li>• Carenze nell'organizzazione commerciale</li> <li>• Problemi di organizzazione e logistica</li> <li>• Eccessiva incidenza delle piccole aziende agricole</li> <li>• Scarsa diffusione di coltivazioni biologiche o ad alta garanzia di salubrità</li> <li>• Industria di trasformazione slegata dal prodotto agricolo locale</li> </ul>

### **I.2.5 Vite e vino**

#### *Struttura e organizzazione*

La viticoltura piemontese si estende su una superficie complessiva di circa 57.000 ettari; secondo l'Anagrafe Vitivinicola, nel 1995 le aziende viticole attive in termini commerciali erano 34.701 e ad esse facevano capo 50.616 ettari di vigneto.

La produzione di uva, mediamente, si aggira attorno ai 4,5-5 milioni di quintali, equivalenti a una produzione di vino di circa 3-3,5 milioni di ettolitri. La PLV che ne deriva oscilla tra i 600 e i 700 miliardi di lire all'anno.

La produzione è concentrata territorialmente nell'area collinare delle province di Asti, Alessandria e Cuneo, anche se non mancano isole viticole di pregio nella porzione settentrionale della regione. Dal punto di vista strutturale, viceversa, spicca una notevole frammentazione della base produttiva: la superficie vitata media per azienda è pari a soli 1,46 ettari.

La trasformazione industriale conta circa 350 imprese a cui fanno capo 3.892 addetti; in questo ambito figurano anche le aziende produttrici di vini speciali (vermouth, spumanti).

Un particolare aspetto consiste nella presenza della subfiliera dell'Asti Spumante, che interessa un centinaio di operatori tra aziende di trasformazione e commerciali. Essa coinvolge la produzione di circa 7.000 aziende viticole con 9.000 ettari di terreno vitato, per un volume complessivo di prodotto che supera gli 80 milioni di bottiglie annue, di cui circa i tre quarti esportate.

La cooperazione svolge un ruolo di rilievo, dato che ad essa fa capo la vinificazione di circa un terzo delle uve piemontesi. La settantina di cantine sociali e consorzi di secondo grado operanti in regione sono concentrati prevalentemente nell'area del Monferrato, anche se non mancano casi significativi anche in altre zone. Si registrano alcuni recenti casi di fusione tra cantine sociali limitrofe allo scopo di raggiungere economie di scala sufficienti a investire in tecnologie, personale qualificato e iniziative a carattere commerciale.

Nel settore sono attive due OP, di cui una specifica del Moscato d'Asti e una di carattere generale, derivante dalla fusione di due precedenti associazioni.

Sotto l'aspetto dell'integrazione verticale, il comparto può vantare alcuni accordi interprofessionali, in primo luogo quello "storico" dell'Asti Spumante, che ha contribuito ad assicurare un orizzonte di stabilità a questa particolare subfiliera.

*Specificità e tendenze*

Il primo elemento di spicco tra le caratteristiche specifiche del comparto vitivinicolo piemontese è il forte orientamento verso la qualità, permesso dalla vocazionalità del territorio ma attentamente perseguito sia dagli operatori del settore sia dalle amministrazioni locali: infatti, grazie anche all'introduzione di un sistema di denominazioni d'origine "a piramide", che consente una modulata scala di valorizzazione del prodotto, oggi circa l'80% del vino piemontese è a DOC/DOCG.

L'orientamento assunto dal comparto è coerente con l'evoluzione della domanda (su scala nazionale e internazionale), che vede una contrazione complessiva dei consumi bilanciata da un incremento nell'ambito dei vini di qualità. Le esportazioni tendono a crescere nel tempo e hanno raggiunto nel 1998 il valore record di 743 miliardi di lire, con un saldo attivo pari a 626 miliardi. Alcune importanti aziende hanno sviluppato linee di prodotto specifiche per i mercati esteri. Sempre relativamente agli scambi internazionali, si registra una maggiore aggressività commerciale di Paesi terzi (Argentina, Cile, Sudafrica, Australia) che possono beneficiare della maggiore permeabilità delle frontiere comunitarie in seguito agli accordi GATT-WTO.

In virtù di quanto sopra esposto, e beneficiando di una congiuntura produttiva e commerciale negli ultimi anni particolarmente favorevole, il settore sta vivendo una fase di brillante sviluppo, con diffuso riposizionamento delle aziende verso i segmenti medio-alti del mercato e con numerosi casi di successo di aziende vinicole familiari passate a operare direttamente sul mercato finale, anche all'estero.

La crescita, tuttavia, si concentra soprattutto in zone delimitate (Langa Albese, Canellese, Nicese, Acquese, Ovadese, in parte nel Roero) dove il comparto si integra felicemente con l'attività turistica ed enogastronomica e si colloca come il motore di un interessante processo di allargamento della catena del valore. Viceversa, in molte altre zone continua il declino in atto da decenni e prevalgono ancora gli aspetti negativi legati all'elevata frammentazione e all'età avanzata dei conduttori delle aziende viticole.

Tra gli elementi critici, tende a emergere il particolare assetto della sub-filiera dell'Asti Spumante: secondo autorevoli osservatori, considerando anche il particolare momento di crescita del settore, essa non rappresenta un punto di forza. L'Asti Spumante si configura prevalentemente come

un prodotto di prezzo medio o medio-basso acquistato presso la grande distribuzione, e pertanto il suo destino dipende sostanzialmente dalle decisioni commerciali delle grandi aziende spumantiere. In proposito si può osservare che esso non sembra beneficiare del generale incremento di immagine e quotazione dei vini piemontesi

Un elemento interessante, infine, è costituito dall'elevata incidenza dei vigneti ecotrattati ai sensi del regolamento 2078/92: 26.000 ettari interessati facenti capo a circa 6.000 aziende.

#### *Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

Tra le possibili minacce riferite al settore, assumono un ruolo importante soprattutto quelle connesse al declino derivante dal mancato ricambio generazionale e dalla carenza di manodopera in alcune aree vitali; in proposito alcune cantine cooperative stanno mettendo a punto programmi per assicurare nel tempo la permanenza di una base sociale e produttiva. Il quadro di opportunità in cui si colloca il settore appare comunque ampio e soprattutto realistico, nel senso che già molti degli elementi positivi sono in corso di sviluppo.

I punti di forza mostrano, nel complesso, la compresenza e la concentrazione territoriale delle diverse fasi della produzione, la presenza di politiche e strutture rivolte al servizio del settore e il riscontro di importanti economie esterne; si può pertanto parlare a ragion veduta di "distretto vitivinicolo", soprattutto in riferimento alle aree in crescita sopra citate.

Nell'ambito dei punti di debolezza, viceversa, spiccano oggi soprattutto gli elementi di freno allo sviluppo in ambito burocratico e una frammentazione fondiaria ancora troppo accentuata in molte situazioni.

#### *Strategie e azioni*

Per quanto siano tuttora presenti aspetti di debolezza strutturale e di declino in alcune aree vitate del Piemonte, il settore sta vivendo nel complesso una fase di sviluppo brillante e per certi aspetti esemplare, soprattutto per quanto riguarda la capacità di differenziazione e valorizzazione del prodotto e l'attitudine a trainare un'economia del gusto e del territorio che si presenta come una delle più interessanti novità del panorama socioeconomico regionale.

Le politiche comunitarie, in questa fase, giocano soprattutto come un freno allo sviluppo; tuttavia si registra la positiva apertura dell'UE, con la

proposta di nuova una OCM vino, di permettere la realizzazione di una interessante quantità di nuovi impianti nelle aree ad alta vocazione.

Le strategie di intervento per il comparto dovrebbero quindi puntare sostanzialmente a rimuovere o limitare gli ostacoli allo sviluppo, oltre che a valorizzare ulteriormente il prodotto. Tra le possibili indicazioni operative specifiche per la filiera (oltre a quelle generali esposte nel capitolo I.1) si possono elencare le seguenti:

- ottimizzazione della gestione dei diritti di reimpianto, eventualmente con l'ausilio di un'apposita banca dati;
- messa in atto di iniziative di gestione associata delle terre dismesse, nell'ambito delle basi sociali delle cooperative;
- sostegno alla penetrazione sui mercati esteri con azioni specifiche di promozione;
- miglioramento dei rapporti commerciali con il dettaglio moderno;
- perfezionamento ulteriore delle tecniche di difesa, al fine di contenere al massimo l'impatto ambientale.

Infine, per ora a livello potenziale, si potranno sfruttare le opportunità di avviare nuovi impianti viticoli in relazione alle deroghe previste dalla OCM in corso di elaborazione.

**Tabella I.19 Superficie vitata, produzione di uva e di vino in Piemonte**

ANNO	SUPERFICIE (HA)	UVA PRODOTTA (MIGLIAIA DI Q)	VINO PRODOTTO (MIGLIAIA DI HL)		% DOC/DOCG SUL TOTALE
			TOTALE	DOC/DOCG	
1989	66.856	4.497	3.206	1.300	40,5
1990	66.133	4.535	3.312	1.334	40,3
1991	59.569	4.753	3.498	1.244	35,6
1992	59.303	4.646	3.308	1.177	35,6
1993	59.103	4.532	3.226	1.259	39,0
1994	57.787	4.520	3.220	1.300	40,4
1995	58.265	3.828	2.709	1.795	66,3
1996	57.647	4.394	3.107	2.199	70,8
1997	57.487	4.840	3.405	2.693	79,1
1998	56.778	4.523	3.171	-	-

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura

**Tabella I.20 Superficie vitata e produzione nelle provincie piemontesi al 1998**

PROVINCIA	SUPERFICIE TOTALE (HA)	SUPERFICIE NON IN PRODUZIONE (HA)	SUPERFICIE IN PRODUZIONE (HA)	UVA VINIFICATA (MIGLIAIA DI Q)	VINO OTTENUTO (MIGLIAIA DI HL)
Alessandria	17.650	987	16.663	1.281	897
Asti	20.430	808	19.622	1.766	1.236
Biella	435	20	415	28	19
Cuneo	16.445	705	15.740	1.190	840
Novara	891	7	884	40	28
Torino	3.174	48	3.126	196	137
Verbano-Cusio-Ossola	52	0	52	1	1
Vercelli	291	15	276	19	13
Totale	59.368	2.590	56.778	4.521	3.171

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura

**Figura I.5 Scheda SWOT vite e vino**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento delle complessità burocratiche e delle normative di vario tipo</li> <li>• Problemi fitosanitari</li> <li>• Scarsa affidabilità nuovi mercati esteri ed effetti della crisi mondiale</li> <li>• Indebolimento delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Shock di mercato per ragioni sanitarie</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera</li> <li>• Carenza di manodopera</li> <li>• Mancato ricambio generazionale nelle aziende agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della grande distribuzione</li> <li>• Crescita della domanda interna per i vini di qualità</li> <li>• Crescita della domanda estera per i vini di qualità</li> <li>• Contributi dell'UE per le azioni agroambientali</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti DOC/DOCG e tipici in genere</li> <li>• Riscoperta dei canali commerciali brevi legati ai prodotti locali</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> <li>• Crescita del turismo enogastronomico e dell'agriturismo</li> <li>• Sviluppo dell'economia del gusto a scala internazionale</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza di organismi e iniziative a carattere interprofessionale</li> <li>• Buona incidenza della cooperazione</li> <li>• Ruolo attivo delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Qualità dell'insegnamento tecnico-professionale</li> <li>• Rete di assistenza tecnica</li> <li>• Elevata incidenza delle esportazioni</li> <li>• Aree agricole specializzate con aziende competitive</li> <li>• Elevata presenza di industria di trasformazione qualificata</li> <li>• Competenza e attenzione delle istituzioni pubbliche locali</li> <li>• Altissima diffusione di prodotti DOC/DOCG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carenze nell'organizzazione commerciale, soprattutto in ambito cooperativo</li> <li>• Frammentazione fondiaria</li> <li>• Rigidità del mercato fondiario</li> <li>• Altissime quotazioni dei terreni nelle aree vocate</li> <li>• Elevata incidenza delle piccole aziende agricole</li> <li>• Difficoltà di ricambio generazionale in agricoltura</li> <li>• Contingentamento delle superfici (norme di stabilizzazione del settore legate alla OCM)</li> </ul>

## 1.2.6 Zootecnia bovina

L'apporto della zootecnia bovina alla PLV del settore primario piemontese è stato pari a 1.466 miliardi di lire nel 1997, equivalente a quasi un terzo del totale. Si tratta quindi di un settore di rilevanza determinante nell'economia agricola regionale. Tale aspetto, a scala locale, è accentuato dal forte livello di concentrazione territoriale: in provincia di Cuneo nel 1997 era dislocato il 40% degli allevamenti e oltre metà dei capi, mentre in provincia di Torino le percentuali erano rispettivamente del 32% e del 29%.

La consistenza del patrimonio bovino piemontese, al giugno 1998, era stimata in poco meno di 900.000 capi, di cui circa 180.000 lattiferi secondo l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Piemonte. Il numero di capi è tornato sui valori del 1995 dopo la flessione registrata per effetto della crisi della "mucca pazza"; si può quindi ritenere che il settore sia giunto a una fase di sostanziale equilibrio, dopo il ridimensionamento dell'ultimo decennio (tra il 1989 e il 1999 il numero di capi è calato di circa 200.000 unità). Il processo di contrazione è stato causato principalmente dalla riduzione del numero di vacche lattifere a causa dell'effetto combinato della diminuzione delle quote produttive e dell'incremento delle rese per capo, oltre che della crisi della zootecnia nelle aree marginali.

Dal punto di vista strutturale, in base alle risultanze dell'Anagrafe Zootecnica del Settore Assistenza Veterinaria della Regione Piemonte, il settore era composto a fine 1997 da 25.350 allevamenti, ridottisi del 26% rispetto al 1991, a fronte di un calo del numero di capi del 12%. Questi dati segnalano l'esistenza di un forte processo di concentrazione del comparto, che avviene sia in risposta alle esigenze degli anelli successivi delle filiere, sia in conseguenza di una espulsione, fisiologica, dal mercato delle aziende marginali, accentuata, secondo alcuni osservatori, dall'applicazione delle nuove normative di tipo igienico-sanitario.

La classificazione utilizzata dall'Anagrafe Zootecnica regionale si basa sulla presenza o meno del ciclo riproduttivo all'interno dell'azienda. In base a tale criterio, le aziende si suddividono nel modo seguente:

- allevamenti di sola produzione (senza ciclo riproduttivo interno) che rappresentano il 19% delle aziende e il 30% circa dei capi e che coincidono in sostanza con il subcomparto dell'ingrasso;

- allevamenti con riproduzione, che costituiscono l'81% delle aziende e il 70% dei capi. L'aggregato comprende sia gli allevamenti specializzati da latte (circa il 35% delle aziende zootecniche totali e il 36% dei capi) sia gli allevamenti misti o da carne con rimonta interna.

Questo particolare criterio di classificazione rende molto difficoltosa l'esatta quantificazione di tutti i singoli subcomparti, che normalmente sono distinti in base alla tipologia del prodotto:

- allevamenti specializzati da latte;
- allevamenti specializzati da carne a ciclo aperto (basati sull'ingrasso di capi giovani, normalmente di importazione);
- allevamenti da carne specializzati a ciclo chiuso (con rimonta interna, in genere basati su capi di Razza Piemontese);
- allevamenti a indirizzo produttivo misto.

Le ultime due tipologie sono trattate come unico aggregato e risultano pertanto di difficile stima.

### **I.2.6.1 Latte bovino**

#### *Struttura e organizzazione*

L'allevamento bovino da latte in Piemonte, con circa 8.800 aziende e oltre 300.000 capi allevati di cui 180.000 vacche lattifere, produce mediamente 8,5 milioni di quintali di latte all'anno.

La PLV corrispondente sfiora i 600 miliardi di lire, equivalente al 12,2% della PLV complessiva regionale e al 7,4% di quella relativa al comparto latte a livello nazionale.

La filiera è completata dalla presenza di quasi 200 imprese di trasformazione per complessivi 3.100 addetti. La concentrazione geografica della produzione vede l'assoluto prevalere delle aree di pianura delle province di Cuneo e di Torino; tuttavia l'allevamento da latte rappresenta anche il pilastro delle economie agricole montane, ove assomma, oltre alla funzione economica, anche quella di elemento fondamentale nella gestione del territorio. La collocazione dell'industria di trasformazione ricalca quella degli allevamenti, con una certa diffusione, tuttavia, anche in aree prive di materia prima locale.

La cooperazione (una quindicina di imprese) raccoglie circa un quarto del latte piemontese; al suo interno si ritrovano, accanto ad alcune aziende

di rilevanza nazionale (ad esempio ABIT), numerosi piccoli caseifici montani che rappresentano il perno di microfiliere locali, in genere orientate alla produzione di formaggi tipici. Nell'ambito dei caseifici privati si trovano sia aziende a base locale di rilevanza nazionale (ad esempio Centrale del Latte di Torino, Biraghi), sia stabilimenti di trasformazione appartenenti ai grandi gruppi multinazionali del settore.

Circa un quinto del latte prodotto è venduto senza lavorazioni intermedie ad acquirenti fuori dal Piemonte (anche in conseguenza dei prezzi mediamente più elevati praticati nelle regioni confinanti), mentre i quattro quinti sono trasformati dall'industria locale.

Il latte commercializzato in regione è destinato per circa l'85% alla trasformazione in formaggio, mentre il restante 15% è utilizzato per il consumo fresco (prevalentemente latte pastorizzato).

Per soddisfare i propri fabbisogni di materia prima, l'industria di trasformazione piemontese attiva un flusso di latte importato pari a circa il 10% del totale lavorato. Le aree di provenienza sono la Lombardia (7%) e la Francia e la Germania (3%). Gli importatori sono principalmente i caseifici lontani dalle zone di produzione lattiera.

In Piemonte è particolarmente importante la presenza di formaggi a denominazione d'origine: accanto a Grana Padano e Gorgonzola, si annoverano i cosiddetti "sette piccoli-grandi DOP": Bra, Castelmagno, Murazano, Raschera, Roccaverano, Taleggio e Toma Piemontese. Alcuni di essi sono prodotti in aree estremamente limitate e in piccole quantità, ma rivestono un'importanza centrale nelle economie rurali locali e, nel loro insieme, costituiscono una fondamentale integrazione del paniere di prodotti di qualità del Piemonte.

La filiera presenta un saldo negativo con l'estero per quanto riguarda i formaggi (-8 miliardi nel 1998) determinato dall'apporto positivo dell'export di formaggi molli e da quello negativo dei formaggi duri.

### *Specificità e tendenze*

Anche nel settore lattiero-caseario risalta in misura macroscopica il dualismo strutturale e territoriale tipico del comparto primario regionale. La produzione e la trasformazione (intimamente connesse anche in termini fisici, a causa dell'incidenza dei costi di raccolta e della scarsa conservabilità del prodotto

fresco) sono concentrate nell'asse pianeggiante compreso tra Torino e Cuneo, anche se non mancano insediamenti significativi in altre aree. In tale contesto è in corso da anni una forte selezione degli operatori e una conseguente concentrazione della base produttiva, sotto lo stimolo di un'industria già notevolmente compatta, competitiva e dotata di una grande forza contrattuale nei confronti degli allevatori. Il processo è allineato alla dinamica presente a scala nazionale; a titolo esemplificativo si ricorda che in Italia nel 1988 esistevano 184.000 allevamenti e il 10% di questi produceva il 40% del latte totale; nel 1998 gli allevamenti si erano dimezzati (94.000) e il 10% delle aziende produceva il 66% del latte. Gli esperti fanno notare che, nonostante sia in atto il processo di ristrutturazione del settore, i costi di produzione degli allevamenti piemontesi sono ancora troppo alti rispetto a quelli dei Paesi europei concorrenti, Francia in testa, dove vengono applicati sistemi di allevamento più estensivi, consentiti dal clima e soprattutto dai minori valori fondiari.

L'altra faccia del settore è costituita dagli allevamenti delle aree montane spesso legati a caseifici sociali che utilizzano singole valli come bacini di raccolta. Nel loro complesso, essi costituiscono microfiliera locali piuttosto fragili strutturalmente, ma anche di notevole importanza per l'economia locale, per la funzione di presidio sociale e ambientale e per l'offerta di prodotti di particolare tipicità e validità gastronomica. La permanenza di questo secondo insieme è costantemente minacciata dal generale declino demografico e dal processo di deruralizzazione delle aree montane. Un aspetto molto controverso, in proposito, è legato alle norme sanitarie recentemente entrate in vigore: se, da un lato, i responsabili pubblici dell'applicazione ritengono positiva l'introduzione di norme in grado di migliorare gli standard tecnici del settore e sostengono che ciò è avvenuto già con deroghe ragionevoli, alcuni osservatori manifestano invece l'opinione che si tratti di regole troppo severe e onerose per le situazioni svantaggiate e che di fatto esse contribuiscano – oltre che alla perdita di tipicità dei prodotti – al declino del settore proprio nelle zone dove è maggiormente importante la sua permanenza.

L'equilibrio del settore lattiero caseario dipende in forte misura dai meccanismi di intervento comunitario, in particolare dall'assegnazione di quote ai singoli Paesi e dalla conseguente gestione individuale a livello nazionale. A prescindere dalle situazioni critiche legate alla controversa ge-

stione dell'AIMA e alle multe, le quote hanno probabilmente contribuito almeno in parte, contingendo la produzione, a sostenere il prezzo del latte e a tutelare il reddito dei produttori. Esse, tuttavia, rappresentano un potente fattore depressivo della dinamica competitiva, tanto più pesante trattandosi di un settore sottoposto a notevoli pressioni dalla ristrutturazione. L'aumento della quota a livello nazionale previsto dalla nuova OCM approvata nel marzo 1999, potrebbe consentire di ovviare parzialmente a tale limite, ma le difficoltà di gestione passate e i forti vincoli ancora previsti spingono a esprimere un giudizio ancora negativo sull'impatto dell'OCM.

Per quanto concerne le tendenze di mercato, a livello comunitario l'UE stima una leggera crescita sino al 2005 del consumo interno di formaggi e un calo di quello di burro. Nello specifico delle produzioni piemontesi si può ritenere che il mercato sia in sviluppo per le produzioni ad elevata tipicità, con il Grana che potrebbe giovare del ruolo di prodotto sostitutivo del Parmigiano. Si ricorda, tuttavia, che le produzioni DOP del Piemonte sono spesso minacciate dalla concorrenza di prodotti similari ottenuti anche all'estero, di minore qualità, ma distribuiti a prezzi contenuti presso i canali commerciali meno qualificati. Sono inoltre positive le previsioni per i formaggi freschi e freschissimi, in accordo con l'evoluzione generale del gusto e la segmentazione del mercato locale che comprende anche nicchie legate alle tradizioni gastronomiche degli abitanti originari di altre regioni. Il boom dei prodotti di tipo "light", sembra ormai rientrato, così come il mercato dello yogurt è giunto a un punto di relativa stabilità dopo la fase di sviluppo e differenziazione attraversata nel recente passato. Il mercato del latte fresco pastorizzato, uno degli elementi chiave della zootecnia da latte, in quanto fortemente legato all'approvvigionamento locale, potrebbe inoltre subire la concorrenza del latte UHT (di basso costo e facile gestione da parte dell'apparato distributivo poiché non richiede consegne quotidiane e presenza della catena del freddo). Esistono infine spazi di mercato nell'ambito dei segmenti ad alta innovazione di prodotto e di servizio, che tuttavia sono sfruttabili solo da industrie con elevata capacità di marketing e di ricerca tecnica.

#### *Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

Tra le minacce più consistenti e già attive per il settore, dal punto di vista della fase agricola, spicca la contrazione del prezzo del latte, a causa della maggiore

apertura dei mercati legata all'euro e della spinta alla riduzione dei costi esercitata dal quadro competitivo. Altri elementi di destabilizzazione del comparto sono costituiti dal rischio di crisi finanziaria per alcune aziende colpite dalle multe e dalla possibile perdita di competitività del latte fresco pastorizzato locale in seguito all'estensione del periodo di conservabilità, che renderebbe tale mercato, sinora sostanzialmente protetto, accessibile anche ai prodotti stranieri.

Un fattore da considerare con attenzione è inoltre la "francesizzazione" del comparto distributivo moderno del Piemonte, che sta comportando una maggiore penetrazione dei prodotti lattiero-caseari d'oltralpe sul mercato locale. Infine, tra le possibili minacce del settore si può annoverare la crisi definitiva delle microfilierie nelle aree marginali, gravate dagli elevati costi di raccolta del latte e dal progressivo impoverimento della base produttiva.

Tra le opportunità si possono annoverare le previsioni di mercato complessivamente positive, oltre alla crescita dell'economia del gusto che rende alcuni segmenti maggiormente recettivi verso le produzioni tipiche e di qualità. Anche in questo campo, inoltre, è possibile immaginare uno sviluppo di prodotti ottenuti con particolari tecniche di allevamento e trasformazione, nell'ambito della crescita della domanda di alimenti biologici e similari.

I punti di forza fondamentali sono rappresentati dalla presenza di aziende competitive concentrate in aree specializzate e dall'elevata incidenza complessiva delle produzioni di qualità (formaggi DOP e tipici, latte fresco pastorizzato).

Gli elementi di debolezza sono invece individuabili nello scarso potere decisionale e contrattuale della fase agricola nella filiera (che presenta un'elevata interdipendenza allevamento-industria non bilanciata da adeguati meccanismi di vera integrazione verticale), dalla debolezza strutturale delle microfilierie montane e, attualmente, dalla mancanza di coesione nella sub-filiera del Grana Padano, che rischia di compromettere la valorizzazione di un prodotto strategico per il comparto.

### *Strategie e interventi*

Anche nel caso dell'allevamento da latte, secondo autorevoli osservatori, una delle strategie principali dovrebbe essere quella di ridurre i costi attraverso l'estensivizzazione, purtroppo difficilmente praticabile per i motivi già ricordati.

In un contesto di notevole stress competitivo, le azioni pubbliche potrebbero essere orientate a favorire un maggiore equilibrio di forze nella filiera, incentivando ad esempio la diffusione di forme contrattuali adeguate. Un ruolo centrale deve essere inoltre giocato dalle iniziative di valorizzazione dei prodotti tipici e di qualità, anche stimolando i consorzi di tutela a svolgere un'azione più incisiva. Di grande importanza, infine, sono le azioni volte a salvaguardare la permanenza delle microfiliere montane: oltre alla promozione, possono qui figurare iniziative più generalmente indirizzate allo sviluppo locale (circuiti turistici).

### **I.2.6.2 Carne bovina**

#### *Struttura e organizzazione*

Con una PLV di 855 miliardi di lire nel 1997 (oltre il 17% del totale), la zootecnia da carne bovina costituisce il comparto di maggiore peso nell'ambito dell'attività primaria in Piemonte. Il peso della regione a livello nazionale è del 14%. La concentrazione geografica è particolarmente marcata, con una prevalenza assoluta della provincia di Cuneo.

Si rimarca l'esistenza di due sottoinsiemi profondamente diversi, non solo per la tipologia di prodotto ma anche per le differenze organizzative, sia a livello aziendale che di circuito commerciale.

*L'allevamento a ciclo aperto* – basato generalmente sull'ingrasso di capi importati – costituisce la porzione maggiore; comprende al suo interno anche aziende di medie e grandi dimensioni e attiva l'importazione dei cosiddetti "bloutard", ovvero capi giovani di provenienza francese o dell'Europa orientale. Nel 1997 sono stati importati in Piemonte 230.000 capi, per un valore di 336 miliardi di lire.

*L'allevamento a ciclo chiuso* – basato sulla rimonta interna e sulla cosiddetta "linea vacca-vitello" – è invece diffuso in aziende di dimensioni più ridotte, spesso collocate in aree svantaggiate, e si occupa soprattutto della produzione della Razza Piemontese.

Il numero di capi macellati nel 1997 nella regione è stato pari a oltre 400.000 unità, di cui oltre 340.000 bovini adulti. Nel tempo tendono a diminuire le macellazioni di vitelli a carne bianca, rispecchiando l'evoluzione della domanda che tende a diminuire per questa tipologia di prodotto. Il

Piemonte ha inoltre importato nel 1997 carni fresche e congelate (non solo bovine) per un valore di 239 miliardi di lire (saldo negativo di 211 miliardi).

La componente della filiera inerente alla macellazione e alla lavorazione delle carni ha vissuto, negli ultimi anni, una drastica ristrutturazione per effetto dell'applicazione delle norme igieniche comunitarie. Il numero di punti di macellazione in Piemonte si è così ridotto fortemente, passando dal migliaio e oltre dell'inizio del decennio agli attuali 380 impianti, di cui 317 a limitata capacità produttiva. È diffusa l'opinione che tale struttura sia ancora pletorica, soprattutto per quanto concerne il basso livello di utilizzo di molti piccoli macelli locali. Nella filiera si contano inoltre circa 200 imprese di trasformazione propriamente detta. Non si segnalano grandi gruppi industriali della carne, che invece sono presenti in altre regioni (si pensi ad esempio al gruppo Cremonini).

Infine in Piemonte operano oltre 4.000 macellerie; da tale dato si può intuire la particolare struttura del settore distributivo che, a fianco della crescita del dettaglio moderno (che si stima tratti almeno il 50% delle vendite al consumo), vede ancora persistere un ruolo importante del negozio tradizionale.

Nel comparto, la cooperazione ha un ruolo complessivamente modesto; spicca la presenza del COALVI, struttura consortile tra allevatori della Razza Piemontese, che dispone di un proprio marchio garantito attraverso un sistema di regole produttive e controlli. Sono presenti tre OP, con un ruolo importante nell'erogazione di servizi e nel raccordo tra produttori e istituzioni, che risultano però scarsamente incisive dal punto di vista della concentrazione e della regolazione dell'offerta. Infine, il settore beneficia della presenza dell'Associazione Allevatori, organismo nazionale – dotato di sedi regionali e provinciali – con funzioni di servizio in alcuni ambiti tecnici specialistici.

### *Specificità e tendenze*

Il comparto dell'allevamento bovino da carne è stato sottoposto, nel corso degli ultimi anni, all'azione di potenti fattori (quasi sempre negativi) che ne hanno messo a dura prova la saldezza e che hanno avviato processi di evoluzione strutturale tuttora in corso. I principali elementi che sono entrati in gioco possono essere così riassunti:

- la dura selezione causata da ragioni di ordine fiscale (l'IVA zootecnica italiana è stata per alcuni anni – sino al 1996 – nettamente superiore a quel-

- la degli altri Paesi europei e ciò ha comportato massicci fenomeni di evasione fiscale e concorrenza sleale da parte di operatori poco onesti);
- lo shock di mercato causato dalla crisi della “mucca pazza”;
  - la tendenza al calo strutturale dei consumi, indipendentemente da particolari crisi sanitarie;
  - la spinta competitiva trainata dal settore distributivo, spesso mediata, nei confronti degli allevatori, dagli operatori delle fasi commerciali a monte (importazione di vitelli) e a valle (commercio del bestiame da macello e rapporti con il sistema distributivo).

Il settore della carne bovina è tra quelli in cui maggiormente risalta il dualismo strutturale e territoriale tipico del comparto primario regionale.

Questo aspetto è accentuato dalla presenza di due sottoinsiemi paralleli e sostanzialmente indipendenti: l'allevamento da ingrasso a ciclo aperto e quello a ciclo chiuso basato sulla Razza Piemontese. Il primo insieme è strettamente collegato con i grandi trader di bestiame del settore e, attraverso questi, con i canali di trasformazione e distribuzione. Le tendenze in corso indicano una notevole concentrazione strutturale e lo svilupparsi di forme – per quanto improprie – di integrazione verticale.

L'altra faccia del settore è costituita dagli allevamenti a ciclo chiuso, che alimentano microfiliere e canali brevi locali piuttosto fragili strutturalmente, ma anche di notevole importanza per l'economia locale, grazie alla funzione di presidio sociale e ambientale e all'offerta di prodotti di particolare tipicità e validità gastronomica. La permanenza di questo secondo insieme è minacciata dal generale declino demografico e dal processo di deruralizzazione delle aree svantaggiate.

Un carattere essenziale dell'allevamento bovino da carne in Piemonte è la forte intensività del processo produttivo, necessaria al mantenimento di un numero elevato di capi su basi territoriali relativamente ristrette. Tale impostazione porta a costi di produzione più elevati rispetto a quelli dei partner comunitari che praticano l'allevamento estensivo, e che oltretutto sono in grado di beneficiare pienamente dei contributi previsti dall'UE. Per quanto i prezzi di vendita dei capi regionali da macello non sembrano risentire delle riduzioni istituzionali previste dall'UE, le crisi sopra ricordate e la spinta competitiva derivante dalla distribuzione hanno sensibilmente ridotto i margini di guadagno per gli allevatori.

In un contesto che, pertanto, ha reso critico il livello di esposizione finanziaria degli allevamenti, si stanno diffondendo i contratti di soccida tra allevatori e commercianti di bestiame; secondo alcuni osservatori, tali contratti, per quanto rappresentino una possibile forma di integrazione verticale e consentano alla fase agricola di ridurre alcuni rischi, prevedono spesso clausole fortemente sbilanciate a vantaggio della parte commerciale. Inoltre, tale formula organizzativa rende, di fatto, l'allevatore un prestatore d'opera, privandolo di spazi decisionali e strategici autonomi.

Le tendenze di mercato indicano un calo strutturale della domanda di carni bovine. In controtendenza, tuttavia, cresce il segmento delle carni certificate, come risposta alle esigenze del consumatore di una maggiore garanzia sull'origine e sulla salubrità del prodotto, aspetto accentuatosi dopo la crisi della "mucca pazza".

In questo processo di evoluzione del mercato gioca un ruolo importante il dettaglio moderno che, dopo avere per anni praticato essenzialmente una politica di prezzo, oggi tende a sviluppare linee d'offerta di prodotti garantiti. Purtroppo giungono segnali di una scarsa capacità, da parte degli allevatori di razze pregiate, di sviluppare fattivi rapporti di collaborazione con questo canale ormai fondamentale.

Un ruolo importante è inoltre ancora svolto dai circuiti locali brevi, che mantengono una loro vitalità anche grazie alla diffusione di un elevato numero di macelli a bassa capacità di lavorazione; il circuito locale è in genere premiante verso la qualità delle razze locali, anche per effetto dei meccanismi di controllo sociale, che frenano le frodi, e alla diffusione della "cultura del prodotto".

Esiste un'importante iniziativa regionale volta alla valorizzazione del prodotto locale: la legge regionale 35/88, che prevede il rilascio di un certificato di garanzia alle carni prodotte negli allevamenti aderenti e in regola con le norme previste dalla legge in oggetto. Dopo una messa a punto mirata a una maggiore severità e completezza dei vincoli imposti, e in seguito alla revisione conseguente dell'albo, il numero delle aziende aderenti si è ridotto (circa 5.000 allevamenti a fine 1997), ma sono aumentate le garanzie offerte al consumatore. In tale ambito si segnala la richiesta di alcuni grandi Comuni, tra cui quello di Torino, di inserire la certificazione ai sensi della legge regionale 35/88 nei capitolati pubblici di appalto. Il livello di effettiva partecipazione degli allevatori è tuttavia ancora largamente inferiore rispetto ai risultati potenziali.

*Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

Le minacce fondamentali sono rappresentate dal calo strutturale della domanda e dal ripresentarsi di shock sanitari: la prima, pressoché certa, costringe il settore a darsi strategie di lungo periodo, mentre la seconda è ipotetica, ma in assoluto più grave e destabilizzante, come ha mostrato la vicenda della “mucca pazza”. Senza una profonda svolta, inoltre, il settore rischia di subire passivamente il declino dei canali tradizionali e l’esclusione dai canali emergenti nell’ambito delle carni garantite e di qualità. Un rischio specifico per gli allevamenti di Razza Piemontese è il verificarsi di un’ulteriore contrazione, a causa delle debolezze strutturali e del contesto di tendenziale marginalità che caratterizzano una larga parte delle aziende.

Tra le opportunità assumono rilievo lo sviluppo dei segmenti di mercato delle carni garantite e/o di razze ad alta vocazione gastronomica: tra queste la Piemontese occupa una posizione di eccellenza. Tale evoluzione assume oggi un rilievo significativo anche grazie al mutato atteggiamento del dettaglio moderno. Lo sviluppo dell’economia del gusto legata al territorio e la presenza di canali brevi ancora attivi a scala locale rendono inoltre possibili azioni mirate di promozione.

Tra i punti di forza del settore spiccano la diffusione della Razza Piemontese (anche se in costante declino secondo le rilevazioni ufficiali) e la presenza di aziende specializzate di buona efficienza nell’ambito dell’ingrasso. L’iniziativa di marchiatura di carni garantite legata alla legge regionale 35/88, inoltre, per quanto ancora da sviluppare a fondo, rappresenta un elemento di valorizzazione unico a scala nazionale.

I punti di debolezza consistono sostanzialmente nella progressiva marginalizzazione del ruolo dell’allevatore nell’ambito della subfiliera dell’ingrasso, con la conseguente diminuzione di autonomia decisionale e forza contrattuale; tra le debolezze si può anche collocare la forte dipendenza dall’estero per la fornitura dei capi da ristallo. Nel caso degli allevamenti di Razza Piemontese, decisamente limitanti sono il già citato precario livello strutturale e le debolezze intrinseche della base socioeconomica, che rendono di difficile una reazione positiva ai nuovi stimoli del mercato.

*Strategie e interventi*

Tra i possibili orientamenti strategici, una maggiore estensivizzazione degli

allevamenti, auspicabile sotto il profilo dei costi, e l'ottimizzazione dell'intervento pubblico e dell'impatto ambientale trovano nella nostra realtà un ostacolo forse insormontabile nell'elevato livello dei valori fondiari.

Sembrano invece percorribili iniziative volte a migliorare e riequilibrare i rapporti di forza all'interno della filiera: ad esempio la messa a punto di contratti di soccida standard stabiliti su base interprofessionale.

Per quanto concerne i rapporti con il mercato e con il consumatore, sono ipotizzabili azioni di valorizzazione delle razze autoctone, eventualmente mettendo a punto il cosiddetto "sistema di tracciabilità", che potrebbe consentire di riportare su ogni porzione venduta un'etichetta in grado di garantire razza, provenienza, metodo di allevamento e alimentazione del capo da cui proviene. È inoltre indispensabile il mantenimento e, anzi, il potenziamento dell'attuale livello (già ritenuto valido) di vigilanza, al fine di scongiurare o limitare al massimo di danni derivanti da non improbabili scandali sanitari. In proposito si può inoltre auspicare un definitivo decollo su larga scala della certificazione regionale (legge regionale 35/88).

Per quanto concerne la Razza Piemontese in particolare, infine, si potrebbero studiare azioni finalizzate a sviluppare il rapporto con il dettaglio moderno, attraverso interventi di concentrazione dell'offerta e messa a punto di accordi commerciali specifici.

**Tabella I.21 Il patrimonio bovino in Piemonte: statistiche estimative**

ANNO	BOVINI TOTALI	VACCHE DA LATTE
1989	1.094.036	273.651
1990	1.018.161	268.397
1991	1.009.326	258.009
1992	962.941	247.980
1993	944.269	236.551
1994	926.085	186.653
1995	896.728	184.788
1996	892.068	184.617
1997	874.950	181.213
1998	883.586	189.585

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura

**Tabella I.22.1 Struttura dell'allevamento bovino in Piemonte secondo l'Anagrafe Zootecnica: consistenza di capi e allevamenti al 31/12/1997 per tipologia organizzativa**

TIPOLOGIA ORGANIZZATIVA DELL'ALLEVAMENTO		ALLEVAMENTI	CAPI	ALLEVAMENTI (%)	CAPI (%)
<i>Produzione</i>	Produzione bovini adulti	4.611	208.442	18,2	23,9
	Produzione vitelli	255	44.276	1,0	5,1
	Totale allevamenti produzione	4.866	252.718	19,2	29,0
<i>Riproduzione</i>	Produzione carne o misti	11.696	301.874	46,1	34,6
	Produzione latte e altri	8.788	317.126	34,7	36,4
	Totale allevamenti riproduzione	20.484	619.000	80,8	71,0
<b>Totale</b>		<b>25.350</b>	<b>871.718</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Regione Piemonte – Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.22.2 Struttura dell'allevamento bovino in Piemonte secondo l'Anagrafe Zootecnica: evoluzione nel corso degli anni Novanta**

ANNO	BOVINI PRODUZIONE		BOVINI RIPRODUZIONE		BOVINI TOTALI	
	ALLEVAMENTI	CAPI	ALLEVAMENTI	CAPI	ALLEVAMENTI	CAPI
1991	5.978	291.933	28.135	697.021	34.113	988.954
1992	5.671	295.326	26.478	636.997	32.149	932.323
1993	6.395	287.423	24.879	620.913	31.274	908.336
1994	6.815	265.473	23.785	616.758	30.600	882.231
1995	6.077	287.399	22.648	618.420	28.725	905.819
1996	4.492	264.730	21.622	626.572	26.114	891.302
1997	4.866	252.718	20.484	619.000	25.350	871.718

Fonte: Regione Piemonte – Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.23 Bovini macellati in Piemonte**

ANNO	BOVINI		
	ADULTI	VITELLI	TOTALE
1991	303.272	106.886	410.158
1992	329.375	106.817	436.192
1993	298.931	106.999	405.930
1994	302.125	99.858	401.983
1995	311.749	93.639	405.388
1996	317.340	81.893	399.233
1997	345.566	75.553	421.119

Fonte: Regione Piemonte – Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.24 Importazioni di capi bovini in Piemonte**

ANNO	BOVINI		TOTALE
	PRODUZIONE	ALLEVAMENTI	
1991	271.104	4.279	275.383
1992	273.655	5.404	279.059
1993	232.824	5.392	238.216
1994	223.869	3.094	226.963
1995	211.737	3.256	214.993
1996	201.452	3.630	205.082
1997	233.282	2.141	235.423

Fonte: Regione Piemonte – Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.25 Produzione piemontese di latte destinato all'alimentazione umana (migliaia di q)**

ANNO	LATTE DI VACCA	LATTE DI PECORA	LATTE DI CAPRA
1991	8.777,7	24,3	63,7
1992	9.586,7	22,6	67,8
1993	9.262,5	18,7	76,8
1994	7.357,8	17,1	85,6
1995	8.210,0	10,5	67,1
1996	8.500,0	10,0	69,9
1997	–	–	–
1988	8.688,5	10,6	83,3

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura

**Figura I.6 Scheda SWOT latte**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento dei problemi di carattere burocratico</li> <li>• Termine del regime delle quote e liberalizzazione del mercato</li> <li>• Indebolimento delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera</li> <li>• Carenza di manodopera</li> <li>• Mancato ricambio generazionale nelle aziende agricole</li> <li>• Sganciamento dell'industria di trasformazione dalla produzione locale di latte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della grande distribuzione</li> <li>• Crescita dei contributi diretti legati alla nuova OCM</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti DOP-IGP e tipici in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli biologici e ad alta garanzia per la salute in genere</li> <li>• Riscoperta dei canali commerciali brevi legati ai prodotti locali</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buona incidenza della cooperazione</li> <li>• Aree agricole specializzate con aziende competitive</li> <li>• Presenza dell'industria di trasformazione</li> <li>• Attenzione delle istituzioni pubbliche locali</li> <li>• Diffusione di prodotti DOP-IGP e tipici in genere</li> <li>• Alcune microfiliere locali ancora attive</li> <li>• Canali commerciali brevi, legati ai prodotti locali, ancora attivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Basso livello di integrazione verticale di filiera</li> <li>• Controllo estero di alcuni dei maggiori gruppi dell'industria lattiero-casearia</li> <li>• Esposizione finanziaria causata dalle multe</li> <li>• Problemi derivati da norme di difficile gestione (ad esempio le quote latte)</li> </ul>

**Figura I.7 Scheda SWOT carne bovina**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclusione dai canali commerciali emergenti</li> <li>• Perdita di quote di mercato per la mancata innovazione del prodotto</li> <li>• Indebolimento delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Shock di mercato per ragioni sanitarie</li> <li>• Riduzione dei prezzi dei prodotti zootecnici</li> <li>• Calo della domanda</li> <li>• Declino dei canali commerciali tradizionali</li> <li>• Mancato ricambio generazionale nelle aziende agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della grande distribuzione</li> <li>• Crescita dei contributi diretti legati alla nuova OCM</li> <li>• Valorizzazione del prodotto attraverso la tracciabilità dello stesso nelle diverse fasi produttive e commerciali</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti DOP-IGP e tipici in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti agricoli ad alta garanzia per la salute</li> <li>• Rilancio dei canali commerciali brevi legati ai prodotti locali</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparto della macellazione recentemente ristrutturato per effetto delle norme dell'UE</li> <li>• Aree agricole specializzate con aziende competitive</li> <li>• Presenza dell'industria di lavorazione del prodotto</li> <li>• Competenza e attenzione delle istituzioni pubbliche locali</li> <li>• Diffusione di razze e prodotti tipici</li> <li>• Alcune microfilieri locali ancora attive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarsa incidenza della cooperazione</li> <li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Basso livello di integrazione verticale della filiera</li> <li>• Forte dipendenza della filiera dai vitelli importati</li> <li>• Carenze nell'organizzazione commerciale</li> <li>• Modesto livello di garanzia di salubrità del prodotto</li> </ul>

## I.2.7 Carne Suina

### *Struttura e organizzazione*

Il comparto dell'allevamento suino in Piemonte è composto da circa 2.800 allevamenti con 963.000 capi. La maggior parte della produzione è concentrata in allevamenti di medie dimensioni, con circa 100-300 scrofe e 1.000-3.000 capi grossi. La concentrazione territoriale è assai marcata: il 70% dei capi è allevato in provincia di Cuneo.

In termini economici il comparto ha realizzato una PLV di 433 miliardi di lire nel 1997, pari a oltre il 9% del valore della produzione a livello italiano e all'8,7% della PLV totale del Piemonte.

Sempre nel 1997 sono stati macellati oltre 910.000 capi, per una produzione stimata di 1,65 milioni di quintali di carne. Si deve notare che i due terzi dei cosci è destinato alla trasformazione in prosciutto crudo a denominazione d'origine in altre regioni, mentre il terzo rimanente è utilizzato nella produzione di prosciutto cotto.

La fase industriale della filiera è rappresentata da 30 strutture industriali di macellazione e/o sezionamento; in regione sono inoltre presenti numerosi laboratori di trasformazione, tra cui molti di natura artigianale e alcuni salumifici di rilevanza nazionale (Raspini, Campagnolo).

Il valore delle importazioni piemontesi di capi suini è stato pari, nel 1998, a circa 37 miliardi di lire, stimabili in circa 50.000 capi. Non è presente alcun flusso esportativo di capi. Per quanto riguarda i trasformati, è difficile valutare su scala regionale l'incidenza sia delle carni fresche che dei salumi, in quanto tali voci sono comprese in aggregati più ampi.

Relativamente agli aspetti organizzativi, il comparto mostra una bassa propensione alla cooperazione; sono presenti due associazioni dei produttori e il settore si distingue per l'elevato livello di integrazione verticale, anche attraverso lo strumento della soccida che riguarda oltre il 40% della produzione regionale.

### *Specificità e tendenze*

L'imprenditoria del settore è relativamente giovane e dinamica, tendenzialmente slegata dal territorio e dalle produzioni agricole locali. Tali caratteristiche, unitamente agli aspetti organizzativi sopra esposti, tendono a qualificare l'allevamento suino, in molte situazioni, come un'attività più industriale che agricola.

Il mercato delle carni suine ha prevalentemente caratteristiche di *commodity*, e anche le materie prime destinate alle filiere locali risentono degli andamenti ciclici particolarmente accentuati che lo caratterizzano. Tale aspetto è inoltre esasperato, in taluni momenti, dai ricorrenti casi di epidemie oppure dagli effetti delle crisi economiche internazionali.

L'allevamento suino ha un impatto ambientale particolarmente problematico soprattutto a causa dell'intensività dei metodi produttivi adottati e della dimensione media degli allevamenti; il problema principale rimane quello di un corretto smaltimento dei liquami, ma sono presenti anche altre esternalità negative, che rendono difficile il collocamento delle porcilaie nei pressi dei centri abitati.

Pur in presenza di una congiuntura internazionale – influenzata dalla crisi asiatica e dalla sua estensione ad altre economie – particolarmente difficile per le carni suine, le previsioni di mercato per i trasformati e le carni da consumo fresco sono discretamente positive nel medio periodo, in quanto si tratta di prodotti in grado di soddisfare gli stili alimentari moderni. Inoltre, nell'ambito delle produzioni di nicchia, si registra una forte attenzione verso i salumi tradizionali e di alto pregio qualitativo.

Lo sviluppo quantitativo dell'allevamento suino in Piemonte sembra avere raggiunto negli ultimi anni una situazione di stabilità; tuttavia resta ancora molto da fare sotto il profilo della completa valorizzazione della materia prima in relazione alla sua origine territoriale.

#### *Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza*

Le minacce che riguardano la filiera si possono ricondurre essenzialmente ai pericoli di shock di mercato per ragioni sanitarie e ai rischi ambientali legati al processo produttivo, che potrebbe essere soggetto a norme ulteriormente restrittive.

Queste minacce possono essere controbilanciate dalle opportunità connesse alla generale tendenza all'espansione della domanda e, in particolare, dalla valorizzazione del prodotto locale attraverso marchiature specifiche legate a disciplinari di produzione, in grado di garantire non solo l'origine ma anche il processo produttivo, specificatamente per quanto concerne la salubrità e gli aspetti organolettici.

Il punto di forza essenziale della filiera è la sua compattezza strutturale e

territoriale: l'allevamento è concentrato in aree specializzate, presso aziende moderne e funzionali ed è fortemente integrato a valle.

Le debolezze sono essenzialmente legate all'impatto ambientale negativo e alla scarsa diffusione di sistemi di garanzia nei confronti della tipicità e della salubrità del prodotto.

### *Strategie e interventi*

L'allevamento suino in Piemonte sembra aver raggiunto una certa stabilità quantitativa e strutturale; tuttavia esso mostra ancora ampi margini di intervento. Gli aspetti essenziali su cui agire sono il maggiore controllo dell'impatto ambientale e la valorizzazione del prodotto attraverso una combinazione di garanzie di tipicità e di salubrità.

Le strategie di crescita del settore non possono prescindere dalla necessità di un contenimento degli effetti negativi sull'ambiente, nel senso ampio del termine, considerando non solo il problema dei liquami ma anche le esternalità negative connesse alla collocazione degli allevamenti, in particolare quando questo avviene in aree con vocazione residenziale.

Per quanto concerne le strategie di prodotto, sarebbe opportuno individuare forme di differenziazione idonee a mantenere in loco una quota maggiore di valore aggiunto, attraverso un pacchetto di misure che potrebbero comprendere la tipizzazione, la marchiatura e il collegamento di queste con un sistema di garanzia, nei confronti del consumatore, sulla salubrità e sull'origine.

**Tabella I.26.1 Patrimonio suino in Piemonte secondo statistiche estimative**

ANNO	CAPI
1989	966.565
1990	895.295
1991	988.034
1992	953.928
1993	873.477
1994	935.373
1995	948.637
1996	958.011
1997	978.894
1998	984.343

Fonti: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura e Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.26.2 Patrimonio suino in Piemonte secondo l'Anagrafe Zootecnica**

ANNO	ALLEVAMENTI	CAPI
1991	1.716	876.253
1992	1.795	888.681
1993	2.251	904.807
1994	2.377	937.287
1995	2.607	943.666
1996	2.741	941.926
1997	2.771	963.381

Fonti: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura e Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.27 Macellazioni di suini in Piemonte**

ANNO	CAPI
1991	953.918
1992	994.395
1993	1.056.426
1994	1.104.005
1995	1.045.988
1996	843.919
1997	912.563

Fonte: Regione Piemonte – Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.28 Importazioni di suini in Piemonte**

ANNO	PRODUZIONE	ALLEVAMENTI	TOTALI
1991	256.112	704	256.816
1992	181.148	1.648	182.796
1993	165.782	1.641	167.423
1994	84.865	1.397	86.262
1995	64.875	743	65.618
1996	63.349	1.745	65.094
1997	16.333	732	17.065

Fonte: Regione Piemonte – Settore Assistenza Veterinaria

**Figura I.8 Scheda SWOT carne suina**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effetti della crisi mondiale</li> <li>• Shock di mercato per ragioni sanitarie</li> <li>• Imposizione di vincoli ambientali restrittivi</li> <li>• Riduzione dei prezzi dei prodotti zootecnici</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera per effetto degli accordi GATT-WTO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della grande distribuzione</li> <li>• Crescita della domanda interna</li> <li>• Valorizzazione di salumi piemontesi</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti DOP-IGP e tipici in genere</li> <li>• Sviluppo della domanda di prodotti ad alta garanzia per la salute</li> <li>• Rilancio dei canali commerciali brevi legati ai prodotti locali</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> <li>• Sviluppo dell'economia del gusto oltre la scala locale</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza di produzioni per usi industriali specifici</li> <li>• Aree specializzate con aziende competitive</li> <li>• Presenza di industria di trasformazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarsa incidenza della cooperazione</li> <li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li> <li>• Impatto ambientale elevato dei processi di allevamento</li> <li>• Scarsa diffusione di prodotti ad alta garanzia di salubrità</li> <li>• Scarsa presenza di prodotti tipici</li> <li>• Elevata sensibilità alle ciclicità economiche</li> </ul>

## I.2.8 Altre produzioni zootecniche

Tra le attività zootecniche di rilievo sono presenti in Piemonte anche il comparto avicolo e, in misura minore, il settore cunicolo e quello ovicaprino. Per ciascuno di essi è stata effettuata un'analisi sintetica.

### I.2.8.1 Comparto avicolo

L'avicoltura piemontese conta, nelle due branche principali, pollame da carne e uova, rispettivamente 428 allevamenti con 21 milioni di capi e 148 aziende con circa 3 milioni di galline. Le produzioni sono state nel 1997 pari a 1,13 milioni di quintali di carne (equivalenti a circa 45 milioni di capi) e 937 milioni di uova; la PLV corrispondente assomma complessivamente a circa 425 miliardi di lire; il dato costituisce l'8,5% della PLV totale piemontese e circa l'8% del comparto a livello nazionale.

Gli scambi con l'estero sono poco rilevanti, in quanto la filiera è sostanzialmente autosufficiente a livello nazionale.

Per quanto concerne la fase di trasformazione, in Piemonte operano 25 impianti di macellazione, tra cui solamente alcuni dotati di una capacità di lavoro rilevante. Nella regione sono inoltre dislocate otto aziende specializzate in ovoprodotti (semilavorati destinati all'industria alimentare).

Per quanto questo settore presenti un livello di concentrazione e di integrazione verticale più marcato rispetto agli altri comparti agricoli regionali, gli esperti ritengono che l'avicoltura piemontese sia nettamente più dispersa rispetto a quella delle regioni concorrenti, sia nella fase di allevamento che in quella della trasformazione. A titolo di esempio, si sottolinea che in Veneto ed Emilia Romagna un solo macello industriale sarebbe in grado di lavorare l'intera produzione piemontese. Tali imprese sono in grado di servire capillarmente il comparto distributivo e, al tempo stesso, di dialogare efficacemente con il dettaglio moderno, che controlla il 50% della domanda finale per le carni e il 30% per le uova destinate al consumo fresco.

Tra gli aspetti legati al mercato, si evidenziano le prospettive di moderata crescita della domanda di carni bianche e, tra queste, delle lavorazioni di seconda, terza e quarta gamma (precotti). È inoltre in corso di sviluppo il mercato degli ovoprodotti, la cui diffusione sarà favorita dalle norme sul control-

lo igienico delle produzioni alimentari recentemente introdotte. Il settore risente comunque degli effetti della stagionalità del consumo e, soprattutto, di notevoli ciclicità congiunturali che rendono particolarmente difficile la programmazione della produzione.

Pur in presenza di un'evoluzione tendenzialmente favorevole della domanda, si ritiene che il comparto debba prestare particolare attenzione agli aspetti connessi all'impatto ambientale e al controllo dei possibili rischi per la salute del consumatore, derivanti dalla particolare intensività dei processi di allevamento.

### **I.2.8.2 Comparto cunicolo**

L'allevamento cunicolo in Piemonte era rappresentato nel 1997 da 337 allevamenti, con circa 926.000 capi, assai concentrati territorialmente (oltre l'80% in provincia di Cuneo). Il Piemonte è la terza regione in Italia i termini di produzione.

Le tendenze mostrano una contrazione degli allevamenti e un aumento dei capi; è quindi in corso un processo di concentrazione, anche se la filiera, sia a livello locale che nazionale, appare assai frammentata e composta da un grande numero di operatori dispersi in svariate tipologie, sia nella sfera produttiva che in quella della distribuzione.

Operano in Piemonte una decina di macellatori (di cui sei in provincia Cuneo), oltre a macelli aziendali inseriti in allevamenti a ciclo completo. Nel 1996 sono stati macellati nella regione oltre 9 milioni di capi.

Come per gli avicoli, il consumo fortemente stagionale e le notevoli ciclicità del mercato creano difficoltà soprattutto alla fase agricola, particolarmente esposta per la sua frammentazione e per lo scarso livello di integrazione nella filiera. Tra i problemi del settore vanno infine ricordati quelli legati alla sfera della sanità animale.

### **I.2.8.3 Comparto ovicaprino**

Gli ovini allevati in Piemonte, al giugno 1998, erano circa 94.000, mentre il patrimonio caprino contava circa 55.000 capi. Nel 1997 l'Anagrafe Zootecnica indicava in 8.553 il numero di allevamenti presenti nella regione: rapportando tale dato con il patrimonio di bestiame, si può evidenziare la modesta dimensione

media delle aziende operanti nel settore (circa 16 capi per azienda). L'allevamento ovicaprino è peraltro tipico delle aree marginali, per la sua adattabilità a condizioni ambientali e di alimentazione anche piuttosto critiche. Tale attività contribuisce quindi, assieme a certe tipologie di allevamento bovino, al presidio socioeconomico e ambientale di porzioni del territorio regionale caratterizzate da forti elementi di marginalità.

Per quanto riguarda le tendenze in corso, il numero di ovini è stato in lieve calo nel corso degli anni Novanta, a fronte di una moderata crescita dei caprini.

Le macellazioni sono state, nel 1997, pari a 28.000 capi, con una tendenza all'aumento; in proposito si ricorda la presenza in Piemonte di alcune razze pregiate e tipiche, tra cui la Sambucana (2.000 capi) oggetto di uno specifico intervento ai sensi del regolamento 2078/92.

Il mercato mostra un crescente interesse per i prodotti ad elevata tipicità legati a tali allevamenti, anche se, attualmente, ancora a livello di piccole nicchie.

**Tabella I.29 Patrimonio avicunicolo in Piemonte**

ANNO	AVICOLI		CUNICOLI	
	ALLEVAMENTI*	CAPI	ALLEVAMENTI	CAPI
1991	—	—	—	—
1992	604	—	201	—
1993	—	24.729.930	—	958.845
1994	586	29.733.160	356	916.924
1995	598	29.932.216	350	896.535
1996	576	25.231.950	333	1.068.726
1997	574	23.744.919	337	926.547

\* Escluso incubatoi.

Fonte: Regione Piemonte – Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.30 Avicunicoli macellati e uova prodotte in Piemonte**

ANNO	CONIGLI	POLLI	GALLINE	TACCHINI	ALTRI VOLATILI	TOTALE POLLAME	UOVA DI GALLINA
1991	8.024.000	53.798.500	3.295.400	168.500	1.146.000	58.408.400	927.700.000
1992	8.063.000	52.240.000	3.239.350	172.500	1.445.000	56.924.350	939.756.000
1993	8.160.000	52.790.000	3.325.000	196.500	1.510.000	57.625.000	941.000.000
1994	8.010.800	47.145.000	3.280.000	200.500	1.360.800	51.785.800	906.000.000
1995	8.772.500	42.483.000	3.108.400	169.100	1.343.160	46.934.550	922.450.000
1996	9.485.000	38.684.500	2.972.500	144.300	1.680.350	43.481.650	919.500.000
1997	10.033.000	38.501.700	2.859.000	143.370	1.542.300	43.046.370	915.300.000
1998	10.249.100	36.338.300	2.934.600	142.450	1.524.850	40.940.200	936.400.000

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura

**Tabella I.31.1 Patrimonio ovicaprino in Piemonte secondo statistiche estimative**

ANNO	OVINI	CAPRINI
1989	134.126	47.465
1990	121.973	44.408
1991	103.011	49.731
1992	109.474	47.379
1993	107.313	50.457
1994	92.734	54.478
1995	96.586	56.440
1996	95.221	56.067
1997	99.263	55.416
1998	100.641	56.948

Fonti: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura e Settore Assistenza Veterinaria

**Tabella I.31.2 Patrimonio ovicaprino in Piemonte secondo l'Anagrafe Zootecnica**

ANNO	ALLEVAMENTI	CAPI
1991	8.643	133.124
1992	8.553	136.567
1993	8.395	136.338
1994	9.049	144.097
1995	9.182	148.176
1996	9.031	145.847
1997	8.553	138.048

Fonti: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura e Settore Assistenza Veterinaria

**Figura I.9 Scheda SWOT avicoli**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"><li>• Shock di mercato per ragioni sanitarie</li><li>• Imposizione di vincoli ambientali restrittivi</li><li>• Riduzione dei prezzi</li><li>• Inasprimento della concorrenza estera per effetto degli accordi GATT-WTO</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sviluppo della grande distribuzione</li><li>• Crescita della domanda interna</li><li>• Sviluppo della domanda di prodotti ad alta garanzia per la salute</li><li>• Sviluppo della domanda di prodotti semilavorati con caratteristiche idonee a specifici utilizzi industriali</li><li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li></ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"><li>• Elevato livello di integrazione verticale della filiera</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ruolo ridotto delle Organizzazioni dei Produttori</li><li>• Impatto ambientale elevato dei processi di allevamento</li><li>• Elevata sensibilità alle ciclicità economiche</li><li>• Scarsa diffusione di prodotti ad alta garanzia di salubrità</li><li>• Scarsa presenza di prodotti tipici</li></ul>

### I.2.9 Florovivaismo

Il florovivaismo piemontese è un settore di dimensioni relativamente contenute ma assai interessante per la sua crescente vivacità imprenditoriale. Con il termine "florovivaismo" si intende un insieme molto articolato, e per alcuni versi disomogeneo, di specifiche realtà produttive. Una possibile schematizzazione è la seguente:

- produzione di piante in vaso (piante da appartamento);
- produzione di fiori recisi;
- vivaismo da giardino (ornamentale e floricolo),
- vivaismo forestale;
- vivaismo frutticolo.

I primi due sottoinsiemi (fiori recisi e piante in vaso) hanno creato una PLV di 85 miliardi di lire (a prezzi correnti del 1996), grazie a investimenti pari a circa 150 ettari di colture protette e oltre 300 in pieno campo.

Gli scambi con l'estero vedono, a fronte di un export di circa 2,2 miliardi di lire nel 1998, importazioni per un valore di oltre 31 miliardi; il saldo è pertanto negativo (-29 miliardi) e mostra negli ultimi anni una tendenza al peggioramento.

Le principali aree di produzione si trovano in vicinanza delle città (soprattutto produzione di piante da appartamento e vivaismo ornamentale) oppure in zone lacustri, che possono beneficiare di positivi aspetti climatici. Le aree di maggiore importanza sono il Verbano e il Biellese. Nel Verbano sono presenti una particolare specializzazione nelle acidofile e una notevole diffusione dell'associazionismo, mentre la cooperazione gioca un importante ruolo di riferimento; nel Biellese, invece, il settore è trainato da alcune grandi aziende a cui fanno riferimento molti piccoli produttori, con ampia gamma di specie offerte. Il Cuneese assume rilevanza soprattutto per il vivaismo forestale e frutticolo.

La principale minaccia è rappresentata dalla crescita del peso del dettaglio moderno nell'ambito della distribuzione, non tanto per l'impatto sui prezzi quanto per le conseguenze in termini di servizi logistici richiesti ai fornitori (criterio del *just-in-time*).

Le opportunità sono legate a una tendenziale crescita del mercato, sia interno che esterno, e alla sua segmentazione, da cogliersi con un'opportuna diversificazione dell'offerta.

I punti di forza sono costituiti dalla particolare specializzazione e dalla vivacità imprenditoriale di una base produttiva giovane e preparata. I punti di debolezza si possono individuare nel persistere di una notevole frammentazione produttiva e nella inadeguatezza organizzativa e commerciale.

Le strategie per il settore dovrebbero quindi perseguire essenzialmente l'obiettivo di un maggiore livello organizzativo, atto a migliorare gli standard produttivi e il raccordo con il sistema distributivo.

**Figura I.10 Scheda SWOT florovivaismo**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemi fitosanitari</li> <li>• Perdita quote di mercato per mancata innovazione del prodotto</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera</li> <li>• Inasprimento della concorrenza interna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della grande distribuzione</li> <li>• Crescita della domanda interna</li> <li>• Crescita della domanda estera</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevata incidenza della cooperazione</li> <li>• Scarsa o nulla dipendenza dalla PAC</li> <li>• Aree agricole specializzate con aziende competitive</li> <li>• Elevata presenza di imprenditori giovani</li> <li>• Vicinanza ad aree urbane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carenze nell'organizzazione commerciale</li> <li>• Problemi di organizzazione e logistica</li> </ul>

### **I.2.10 Foreste**

Il patrimonio forestale del Piemonte consta di 664.000 ettari di bosco, equivalenti a circa il 10% del totale nazionale. La particolare conformazione fisica della regione si riflette marcatamente sulla distribuzione territoriale dei boschi: il 65% è collocato in aree montane (un dato superiore a quello nazionale), il 29% è situato in collina, mentre la parte restante (poco più del 6%) si trova in pianura, generalmente sotto forma di popolamenti specializzati (pioppeti e simili).

Tra le forme di governo prevale il ceduo (66% della superficie boscata). L'incidenza del ceduo nelle foreste piemontesi è particolarmente elevata (il corrispondente dato nazionale è prossimo al 55%) ed è cresciuta nel tempo: dal 1949 al 1993 è aumentata a livello regionale del 39%, a fronte di un incremento medio nazionale del 6,9% (dato, questo, limitato al periodo 1949-1988). Una forte prevalenza del ceduo rispetto alla fustaia è un indice di modesta qualità produttiva e di maggiore vulnerabilità agli eventi calamitosi, in primo luogo incendi. Tale situazione è da mettersi in relazione soprattutto con l'abbandono delle corrette pratiche forestali, causato dal declino demografico e dalla deruralizzazione delle aree svantaggiate della regione, che sono quelle maggiormente boschive. Un riflesso della scarsa qualità commerciale dei boschi piemontesi è il cosiddetto "prezzo di macchiatico negativo" che generalmente li caratterizza: il costo di taglio ed esbosco del legname è superiore al valore di mercato.

Per quanto concerne la proprietà, l'incidenza di quella pubblica rispetto a quella privata (rispettivamente 32% e 66%) si attesta su valori analoghi a quelli nazionali. La particolare rilevanza della proprietà privata, unitamente all'elevata frammentazione, costituisce un forte ostacolo ad azioni di ricomposizione fondiaria, passo preliminare spesso indispensabile per avviare valide operazioni di ripristino e valorizzazione dei boschi.

La PLV creata dalla silvicoltura regionale è stata, nel 1997, di 63 miliardi di lire, equivalente al 6,3% del totale nazionale. Il peso relativo del Piemonte sembra calare nel tempo, a conferma delle condizioni di difficoltà della silvicoltura locale.

L'importanza delle foreste dipende innanzi tutto dalle funzioni di carattere ambientale e paesaggistico che esse svolgono, di utilità essenziale per l'equilibrio ecologico e per la sicurezza idrogeologica del territorio, ma

risulta di difficile valutazione in termini economici. Un'adeguata remunerazione, attraverso contributi pubblici, di tali esternalità positive, e quindi del lavoro necessario per ottenerle, è ancora ostacolata dalle carenze metodologiche dei sistemi di valutazione e dalle difficoltà di applicazione pratica nell'ambito delle attività amministrative e gestionali.

Tra le possibili minacce che riguardano la silvicoltura piemontese, si possono indicare l'aggravarsi dei problemi fitosanitari, fisiologici e genetici, l'inasprimento della concorrenza estera (attualmente già molto forte) e i problemi legati al declino di molte aree montane: carenza di manodopera, mancanza del ricambio generazionale, ulteriore indebolimento socioeconomico generale.

Le opportunità, tenuto conto del modesto valore commerciale dei boschi piemontesi, vanno ricercate soprattutto nelle attività legate al recupero di aree degradate e aree agricole dismesse, all'utilizzo delle biomasse a fini energetici e al crescente interesse verso il castagno da frutto. In tale ambito, ma soprattutto al livello potenziale, si possono comprendere anche l'inderogabilità degli interventi di salvaguardia idrogeologica e di prevenzione degli incendi e, nel futuro, la remunerazione diretta delle esternalità positive.

I punti di forza del settore forestale regionale sono purtroppo pochi: tra questi, l'incidenza relativamente elevata di boschi di proprietà comunale in alcune aree (valli del Cuneese, Torinese e Novarese), che potrebbe agevolare azioni di riordino, e la crescita della competenza e dell'attenzione delle istituzioni pubbliche locali.

Tra i punti di debolezza, oltre a quelli prima esposti, si possono citare lo scarso livello organizzativo della filiera del legno e il ritorno degli investimenti nel lunghissimo periodo (carattere peraltro comune ai boschi di tutto il mondo). Nell'ambito istituzionale spicca la debolezza normativa e soprattutto economica dell'azione europea, aggravata dall'assenza di una politica forestale coordinata UE-Stato-Regioni.

**Tabella I.32 Consistenza e caratteristiche generali del patrimonio forestale in Piemonte**

	PIEMONTE		ITALIA 1988
	1988	1993	
Superficie forestale (ha)	663.033	663.748	6.525.000
Indice di boscosità	26,0	26,3	28,8
<i>Ripartizione territoriale (%)</i>			
Montagna	65,0	64,9	59,9
Collina	28,6	28,7	35,1
Pianura	6,4	6,4	5,0
<i>Forma di governo (%)</i>			
Fustaia	33,8	33,9	44,8
Ceduo	66,2	66,1	55,2
<i>Proprietà (%)</i>			
Pubblica	32,1	32,1	33,0
Privata	67,9	67,9	67,0

Fonte: sintesi di elaborati ISTAT e Unioncamere Piemonte

**Tabella I.33 PLV della silvicoltura piemontese: confronto con la PLV italiana (miliardi di lire)**

ANNO	PIEMONTE	ITALIA	% PIEMONTE SU ITALIA
1992	90	778	11,6
1993	83	790	10,5
1994	79	883	8,9
1995	85	811	10,5
1996	86	974	8,8
1997	63	1.008	6,3

Fonte: ISTAT

**Tabella I.34 L'evoluzione del bosco ceduo in Piemonte e in Italia (ha)**

ANNO	PIEMONTE	ITALIA
1949	315.581	3.437.059
1954	315.949	3.474.166
1959	318.648	3.488.143
1964	349.903	3.626.419
1969	360.286	3.633.643
1973	361.399	3.634.522
1988		3.674.000
1993	438.671	
Variazione % 1949-1993	39,0	6,9

Fonte: Salsotto (1976), con integrazione dati ISTAT

**Figura I.11 Scheda SWOT foreste**

MINACCE	OPPORTUNITÀ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemi fitosanitari</li> <li>• Problemi fisiologici e genetici</li> <li>• Inasprimento della concorrenza estera</li> <li>• Carenza di manodopera</li> <li>• Mancato ricambio generazionale nelle aziende agricole-forestali</li> <li>• Ulteriore indebolimento socioeconomico delle aree svantaggiate e conseguente riduzione del presidio ambientale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recupero di aree degradate e aree agricole dismesse</li> <li>• Crescente interesse per il castagno da frutto</li> <li>• Utilizzo delle biomasse a fini energetici</li> <li>• Aumento della domanda di prodotti vivaistici</li> <li>• Disponibilità di manodopera extracomunitaria</li> <li>• Inderogabilità degli interventi di salvaguardia idrogeologica e di prevenzione degli incendi</li> <li>• Crescente attenzione verso le esternalità positive legate ad una corretta gestione forestale</li> </ul>
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevata percentuale di boschi di proprietà comunale</li> <li>• Competenza e attenzione delle istituzioni pubbliche locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarsa incidenza della cooperazione</li> <li>• Basso livello di integrazione verticale di filiera</li> <li>• Assenza di una politica forestale coordinata UE-Italia-Regione</li> <li>• Orografia del territorio</li> <li>• Prezzo di macchiatico negativo</li> <li>• Ritorno degli investimenti nel lunghissimo periodo</li> </ul>



---

## PARTE II

# STIMA DEGLI EFFETTI DELLA NUOVA PAC

Il documento denominato “Agenda 2000”, presentato dalla Commissione Europea nel luglio del 1997 è giunto alla sua definizione finale nel marzo del 1999. Esso contiene importanti indirizzi programmatici per l’azione dell’UE sino al 2006 e rappresenta anche un tentativo di delineare un programma decennale di politica agraria, nel contesto dei riferimenti generali dell’azione dell’UE stessa.

“Agenda 2000” nasce dall’esigenza di controllare la crescita della spesa agricola comunitaria, soprattutto in previsione dell’allargamento dell’Unione agli undici Paesi candidati (tra cui i PECO) e di proseguire sulla strada dell’attivazione di politiche compatibili con gli accordi sugli scambi internazionali raggiunti in sede GATT-WTO. Tra gli obiettivi prioritari figurano inoltre la compatibilità ambientale dell’attività agricola, la salvaguardia della salute dei consumatori e l’accrescimento degli standard qualitativi.

Gli strumenti utilizzati consistono in un più ampio ricorso agli aiuti disaccoppiati (riduzione dei prezzi istituzionali e introduzione di contributi diretti al reddito), nell’estensione delle misure agroambientali e nel sostegno allo sviluppo strutturale dell’agricoltura e del territorio rurale (sviluppo rurale).

Ad “Agenda 2000” fa quindi capo, in sostanza, una riforma della PAC (Politica Agricola Comune) che prosegue l’azione di rinnovamento intro-

dotta nel 1992 con la cosiddetta “riforma Mac Sharry”. Le novità introdotte si possono così sintetizzare:

- riforma dei fondi strutturali, con una ridefinizione degli obiettivi guida e la conseguente nuova delimitazione delle aree interessate. In particolare, il Piemonte è interessato dall'accorpamento dei vecchi Obiettivi 2 e 5b in un unico nuovo Obiettivo 2;
- unificazione in un solo regolamento delle misure di sviluppo strutturale, precedentemente legate al vecchio Obiettivo 5a, integrate da azioni simili alle vecchie “misure di accompagnamento” e arricchite da un pacchetto di interventi innovativi dedicati allo sviluppo rurale delle zone fuori obiettivo. Le Regioni dovranno presentare in proposito un Piano di Sviluppo Rurale;
- revisione dei provvedimenti settoriali di sostegno (OCM, ossia le Organizzazioni Comuni di Mercato) dei seminativi, della carne bovina e del latte, oltre all'introduzione di una nuova proposta di un'OCM vitivinicola;
- emanazione delle cosiddette “misure orizzontali”, azioni integrative che dovrebbero introdurre elementi di riequilibrio della PAC e consentire una più incisiva azione agroambientale, a discrezione degli Stati membri.

La riforma della PAC connessa ad “Agenda 2000”, al di là delle analisi e delle dichiarazioni di principio contenute nel documento guida del 1997, si configura soprattutto come un compromesso in grado di proseguire il percorso imboccato nel 1992, il cui obiettivo di fondo era – e rimane – la compatibilità del sostegno europeo all'agricoltura con gli accordi sugli scambi internazionali. Le nuove OCM, inoltre, confermano lo sbilanciamento della PAC a favore delle produzioni continentali, mentre le innovazioni di carattere ambientale sono limitate, e in gran parte demandate, alla discrezionalità nazionale.

Tuttavia, gli elementi innovativi non sono pochi, e tra questi spiccano il riordino e la parziale rimodulazione in una sorta di testo unico delle misure di sviluppo rurale e di quelle “di accompagnamento”. Le Regioni, attraverso la redazione dei Piani di Sviluppo Rurale e dei DOCUP legati alla nuova fase dei fondi strutturali, sono chiamate a uno sforzo senza precedenti di programmazione integrata, con l'obiettivo di armonizzare le diverse misure a scala locale e di istituire un proficuo ed efficiente dialogo con gli enti centrali.

## Capitolo II.1

### Le principali OCM

In questa parte del lavoro sono esposte le considerazioni sulle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) relative alle principali produzioni agricole e zootecniche del Piemonte.

In particolare, sono presentate le analisi sulle nuove OCM (seminativi, latte e carne bovina) oggetto delle proposte di riforma legate ad "Agenda 2000". A queste si aggiungono valutazioni sulle OCM recentemente introdotte, ma già a regime, di altri comparti di spicco nel panorama agricolo regionale (riso e ortofrutta). Infine è stata esaminata la recente proposta di riforma dell'OCM del settore vitivinicolo.

Il lavoro è integrato da una ricerca dedicata in modo specifico alla stima dell'impatto dei principali fattori (prezzi, quantità, costi e pagamenti compensativi) sulla redditività delle produzioni prese in considerazione.

Si vuole tentare di valutare, in un quadro di sintesi, quali possibili impatti si verificheranno sul comparto a cui ciascuna OCM è indirizzata, con espresso riferimento alla situazione del Piemonte.

Nel caso delle OCM di seminativi, carne, latte e vino si è effettuata una comparazione tra la normativa uscente (o ancora in vigore nel caso del vino) e quella di prossima introduzione, mentre per riso e ortofrutta ci si è limitati ad analizzare la normativa corrente.

Nel processo di valutazione, l'attenzione si è focalizzata sia sull'impatto diretto dell'OCM nei confronti della componente produttiva in senso stretto, sia sulle ricadute più ampie a livello di filiera. In particolare si è tentato di far emergere gli elementi legati a:

- quadro competitivo (concorrenza, concentrazione del settore, stimolo della domanda);
- risorse umane (occupazione agricola, indotto di servizio, professionalità);
- ambiente;
- aziende e aree marginali.

Per quanto riguarda la ricerca dedicata alla stima dell'impatto delle OCM sulla redditività (margini lordi) si rimanda alla specificazione metodologica, presentata nel paragrafo II.1.3

Prima di inoltrarsi nell'analisi va ricordato che per le nuove OCM legate ad "Agenda 2000" il lavoro è stato effettuato utilizzando come normative di riferimento le proposte di regolamento presentate dalla Commissione Europea nel marzo del 1998. La parte analitica del lavoro era ormai terminata quando, il 24 marzo 1999, al vertice di Berlino gli Stati membri hanno raggiunto un accordo definitivo sulla riforma della PAC, apportando alcune modifiche alle proposte iniziali che tuttavia, nel complesso, non alterano in maniera significativa gli indirizzi contenuti nel quadro iniziale.

Comunque, per ovviare almeno parzialmente a tale discrepanza, in fase di revisione del lavoro è stato introdotto un paragrafo specifico (I.1.4) sulle principali novità accolte in seguito al vertice citato.

### **II.1.1 Il peso attuale delle OCM**

Le OCM presentano una diversa incidenza sui rispettivi comparti. Alcune di esse, infatti, mettono soprattutto in atto potenti meccanismi di regolazione dei prezzi e dei redditi, trasferendo corposi flussi di denaro verso gli agricoltori, mentre altre si orientano prevalentemente a esercitare un'azione di tipo regolativo, attraverso meccanismi di stabilizzazione quantitativa dell'offerta (quote e misure assimilabili) e di indirizzo organizzativo. Il loro effetto, inoltre, si dispiega in modo differente in base alle specificità dell'assetto strutturale e dell'orientamento produttivo dei singoli settori a livello locale.

Le OCM riservate ai cosiddetti prodotti continentali appartengono soprattutto alla prima tipologia, quella che agisce in modo attivo e diretto sui prezzi e sul reddito. Con la riforma Mac Sharry del 1992, che aveva introdotto il sostegno al reddito disaccoppiato da quello del prezzo, il fenomeno è diventato più evidente a causa del trasferimento diretto di risorse dall'UE agli agricoltori. Questo ha facilitato, tra l'altro, il compito di misurare l'impatto complessivo delle singole OCM dal punto di vista finanziario sui rispettivi comparti di riferimento. Nell'OCM dei seminativi, per esempio, l'aspetto dei premi pagati ai coltivatori assume un ruolo di grande importanza: l'incidenza dei contributi sulla PLV del comparto è determinante ai fini della redditività, mentre la diversa distribuzione dei premi tra cereali e oleoproteaginose ha segnato la diffusione, in Piemonte, di colture finora pressoché as-

sentì, quali soia e girasole. Un caso eclatante di come una OCM, agendo sulla leva del prezzo e dei relativi meccanismi di protezione, possa ridisegnare rapidamente lo scenario economico di un comparto è quello del riso.

Anche l'OCM relativa alle carni bovine prevede l'erogazione di premi, ma, nel caso del Piemonte, il particolare assetto del settore (prevalentemente allevamento intensivo di capi d'importazione) ha in parte limitato l'accesso ai contributi da parte dei potenziali beneficiari.

Nell'ambito delle OCM in cui spiccano soprattutto i meccanismi di tipo regolativo, si situano quella del comparto lattiero-caseario (nel senso che, almeno nella realtà del Piemonte, il sistema delle quote ha assunto un ruolo assai più significativo delle altre misure) e quella del vino (che agisce soprattutto attraverso la rigidità imposta dalle norme che vincolano fortemente gli impianti). L'OCM ortofrutticola, infine, da sempre scarsamente incidente in Piemonte per quanto riguarda i ritiri dal mercato, si pone soprattutto come elemento di stimolo per una riorganizzazione del comparto.

Le tabelle inserite di seguito, che mostrano l'incidenza dei contributi diretti legati alle OCM dei singoli comparti, esemplificano questa diversa situazione: su oltre 346 miliardi di lire erogati dall'AIMA in Piemonte nel 1997, la gran parte era destinata ai seminativi, con un'incidenza pari al 70% dei pagamenti, equivalente a un appotto, rispetto alla PLV del comparto, di oltre il 25%.

Nel complesso, i pagamenti erogati dall'AIMA agli agricoltori del Piemonte, comprendendo anche quelli riferiti alle misure di accompagnamento (regolamenti 2078/92 e 2080/92) assommavano, sempre nel 1997, a oltre 440 miliardi di lire, pari all'8,8% della PLV regionale.

**Tabella II.1 Pagamenti UE erogati dall'AIMA in Piemonte per le principali OCM (milioni di lire)**

	SEMINATIVI	CARNE BOVINA	LATTE E DERIVATI	VINO	ORTOFRUTTA	TOTALE PAGAMENTI AIMA-OCM
<b>1996</b>						
Alessandria	61.288	4.166	3.097	4.434	8	72.993
Asti	16.167	5.544	3.411	4.094	6	29.222
Biella		3	28			31
Cuneo	61.601	37.118	2.467	1.321	2.086	104.593
Novara	15.366	742	172	282	20	16.582
Torino	67.172	17.326	964	181	124	85.767
Verbano-Cusio-Ossola						0
Vercelli	21.979	1.993	42		357	24.371
Piemonte	243.573	66.892	10.181	10.312	2.601	333.559
% singola OCM sul totale	73,0	20,1	3,1	3,1	0,8	100,0
Italia	3.925.070	321.946	242.728	399.821	809.519	5.699.084
% Piemonte su Italia	6,2	20,8	4,2	2,6	0,3	5,9
<b>1997</b>						
Alessandria	59.400	4.197	2.961	3.343		69.901
Asti	15.199	5.469	3.576	3.324		27.568
Biella	4.554	1.254	24			5.832
Cuneo	58.751	36.814	6.049	1.209	12.693	115.516
Novara	17.470	490	101	350		18.411
Torino	63.445	17.530	1.251	321	1.937	84.484
Verbano-Cusio-Ossola	79	419				498
Vercelli	19.958	979	64			21.001
Piemonte	238.856	67.152	14.026	8.547	14.630	343.211
% singola OCM sul totale	69,6	19,6	4,1	2,5	4,3	100,0
Italia	3.803.328	366.985	447.287	568.034	746.250	5.931.884
% Piemonte su Italia	6,3	18,3	3,1	1,5	2,0	5,8
<b>1998</b>						
Alessandria	56.975	4.219	1.603	2.390		65.187
Asti	16.111	5.409	2.342	2.398	84	26.344
Biella	4.845	1.381	18			6.244
Cuneo	63.943	36.081	5.408	995	3.978	110.405
Novara	19.115	473	119	141		19.848
Torino	74.669	17.233	1.107	281	90	93.380
Verbano-Cusio-Ossola	103	414				517
Vercelli	23.408	761	54		280	24.503
Piemonte	259.169	65.971	10.651	6.205	4.432	346.428
% singola OCM sul totale	74,8	19,0	3,1	1,8	1,3	100,0
Italia	3.803.328	366.985	447.287	568.034	746.250	5.931.884
% Piemonte su Italia	6,8	18,0	2,4	1,1	0,6	5,8

Fonte: elaborazioni AgriSole su dati AIMA

**Tabella II.2 Incidenza dei pagamenti AIMA per le principali OCM sulla PLV dell'agricoltura piemontese (milioni di lire)**

COMPARTO	1996			1997		
	PAGAMENTI AIMA	PLV REGIONALE	INCIDENZA % PAGAMENTI PLV	PAGAMENTI AIMA	PLV REGIONALE	INCIDENZA % PAGAMENTI PLV
Seminativi	243.573	1.229.480	19,8	238.856	920.760	25,9
Carne bovina	66.892	886.011	7,5	67.152	855.416	7,9
Latte e derivati	10.181	611.263	1,7	14.026	608.177	2,3
Vino	10.312	595.530	1,7	8.547	683.270	1,3
Ortofrutta	2.601	768.480	0,3	14.630	772.320	1,9
Pagamenti AIMA-OCM	333.559	5.367.890	6,2	343.211	4.992.250	6,9
Totale pagamenti AIMA*	465.555	5.367.890	8,7	440.499	4.992.250	8,8

\* Tale voce comprende anche i contributi erogati ai sensi dei regolamenti 2078/92 e 2080/92.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e AIMA

## II.1.2 Analisi delle singole OCM

### II.1.2.1 OCM seminativi

#### a) Descrizione dell'OCM attualmente in vigore

La riforma Mac Sharry ha profondamente modificato la politica europea per i seminativi, anche in ragione degli aggiustamenti che la regolamentazione ha subito nella sua applicazione. La portata di questa OCM è stata rilevante, ma non sempre i risultati si sono rivelati all'altezza degli obiettivi prefissati in sede comunitaria, a causa di importanti avvenimenti congiunturali come la svalutazione della lira.

L'organizzazione e il sostegno del mercato da parte dell'attuale regolamentazione possono essere schematizzati nei seguenti punti:

- riduzione in modo progressivo dei prezzi di sostegno dei cereali. Per la campagna 1997-1998 il prezzo di intervento per i cereali è stato di 119,2 ECU/t, mentre per la campagna 1993-1994 era di 117 ECU/t;
- introduzione di un regime di pagamenti per ettaro, destinati a compensa-

re gli agricoltori per la perdita di reddito conseguente alla riduzione dei prezzi istituzionali. I pagamenti sono calcolati in base a un ICB (Importo Compensativo di Base) per coltura e alla resa media calcolata su aree produttive omogenee;

- introduzione di due differenti regimi di pagamento: il generale (con differenti compensazioni a seconda della coltura interessata e un obbligo di *set-aside*), per i grandi produttori, e il semplificato (con un unico importo compensativo), per i piccoli produttori;
  - introduzione di una superficie di base per ogni Stato membro;
  - introduzione del *set-aside* obbligatorio;
  - introduzione di misure ambientali e paesaggistiche di accompagnamento.
- Il punto saliente della normativa è lo sdoppiamento in due forme di sostegno: prezzi e compensazioni. Dal punto di vista teorico il passaggio a un regime anche solo parzialmente disaccoppiato e basato su Pagamenti Compensativi (PC) offre alcuni vantaggi:

- migliore efficienza allocativa grazie alla parziale riattribuzione al prezzo del ruolo di orientamento delle scelte imprenditoriali;
- migliore equità dell'intervento;
- decremento delle tassazioni al consumo.

Tra gli svantaggi si annoverano:

- aumento dei costi a carico del bilancio pubblico;
- percezione, da parte dell'opinione pubblica, degli agricoltori come categoria assistita;
- gestione complessa.

## **b) Valutazione dell' OCM attualmente in vigore**

### *Criticità generali*

La riforma del 1992 ha avviato una politica di sostanziale ristrutturazione del sistema dei prezzi di sostegno al mercato, a favore di una migliore redistribuzione dei redditi. Il carattere compensatorio del meccanismo adottato, tuttavia, tende a riprodurre uno squilibrio dei benefici a favore delle aree più produttive.

I principali effetti della programmazione e dell'applicazione della normativa sulle colture COP in Piemonte possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- introduzione di una rilevante variabile decisionale nella scelta degli ordi-

namenti, a causa della differenziazione degli ICB a livello colturale nel regime generale;

- aumento della liquidità aziendale, soprattutto per merito degli andamenti monetari;
- effetto distorsivo sul mercato fondiario, a causa dell'introduzione di una rendita di posizione;
- nascita, in alcuni casi, di un' "agricoltura da sostegno";
- iniziali difficoltà burocratiche e di comunicazione.

Nell'applicazione della normativa solo alcuni obiettivi sono stati realizzati (la stabilizzazione di alcune aree marginali, la difesa delle esportazioni comunitarie e il contenimento della spesa), ma alcune rilevanti finalità sono andate disattese (il riequilibrio delle risorse e l'indipendenza dei redditi dalle decisioni politiche).

Per quanto concerne l'andamento produttivo dei seminativi, l'applicazione in Piemonte della riforma Mac Sharry non ha ottenuto i risultati previsti. Le produzioni infatti non appaiono essersi contratte nella misura prevista dalla Commissione e la distribuzione delle coltivazioni è stata fortemente condizionata dall'andamento dei valori compensativi. Inoltre, in alcuni casi si è verificata la nascita di un' "agricoltura da sostegno", ormai legata dagli aspetti agronomici e commerciali. Parallelamente, l'applicazione della riforma del 1992 non ha prodotto effetti rilevanti sul fronte della qualità delle produzioni, che sotto questo aspetto restano poco competitive sui mercati. In altri termini il settore non ha recepito le principali indicazioni – diminuzione delle produzioni e dei prezzi – contenute nella normativa, in quanto la filiera ha beneficiato di una congiuntura molto favorevole.

### *Prezzi*

L'andamento dei prezzi dei cereali è fortemente influenzato dalle decisioni politiche, mentre le valutazioni dei semi oleosi ne sono meno dipendenti, poiché il prezzo preso in considerazione è quello internazionale. Per quanto concerne l'analisi degli andamenti dei prezzi nel settore dei cereali, occorre fare una distinzione tra il periodo di svalutazione della lira e il periodo successivo al rientro della moneta italiana nello SME. Le quotazioni dei cereali nel periodo 1992-1995 hanno evidenziato, in contrasto con le indicazioni comunitarie, un rilevante trend di crescita dovuto in parte all'anda-

mento dei mercati monetari e in parte a una favorevole congiuntura produttiva a livello internazionale. In questo periodo le indicazioni inerenti a una contrazione dei prezzi contenute nell'OCM non hanno trovato applicazione. Al termine di questo periodo, tuttavia, il settore si è trovato in difficoltà nell'affrontare la nuova situazione di mercato e il comparto ha risentito del fatto di non avere approntato in modo graduale, come indicato dalla regolamentazione, i necessari adeguamenti alla struttura produttiva. Gli operatori infatti hanno tenuto un atteggiamento poco previdente nei confronti dei cambiamenti di mercato e di politica avvenuti. Di conseguenza, hanno dovuto affrontare simultaneamente le nuove condizioni del mercato e la severità delle normative comunitarie, mentre in altri Paesi (ad esempio la Francia) il passaggio è stato maggiormente diluito nel tempo.

Gli andamenti della quotazione dei seminativi e le compensazioni europee hanno comportato un aumento considerevole dei redditi fino al 1995 e un forte afflusso di liquidità nelle aziende. La crisi successiva al rientro della lira nello SME ha fortemente modificato questa situazione e spesso l'apporto degli aiuti compensativi ha solo in parte sostenuto i redditi. Dalla metà del 1996, dunque, gli aiuti non hanno più costituito un plus al reddito ottenuto sul mercato dagli operatori, ma una reale compensazione di mancati redditi. Per quanto concerne le oleaginose, le compensazioni sono sempre state una voce determinante nella redditività.

### *Concorrenza*

Sino al 1996, le barriere comunitarie e la svalutazione della lira hanno impedito l'ingresso delle merci estere, permettendo alla produzione interna di mais di mantenersi competitiva sui mercati, mentre la produzione di frumento, di cui l'Italia è importatrice strutturale, ha risentito della concorrenza (da parte di Germania, Francia e Canada) in modo più marcato. Relativamente al comparto dei semi oleosi, la normativa ha avuto un impatto poco significativo, anche perché il bacino nazionale è importatore strutturale e la produzione interna può soddisfare solo il 20-30% della domanda. Sul piano della concorrenza interna, secondo molti osservatori la regolamentazione ha in parte favorito le aziende di dimensioni maggiori, in quanto l'aumento della superficie aziendale – determinando un ridimensionamento dell'incidenza dei costi fissi – è una condizione necessaria per

fronteggiare la diminuzione dei prezzi. In particolare non risulta che l'introduzione di due regimi di sostegno differenti a seconda delle dimensioni dei produttori abbia in qualche modo modificato questa situazione.

### *Domanda*

L'andamento positivo delle quotazioni fino al 1996 è stato in gran parte sostenuto da un buon trend della domanda e dell'offerta. In particolare la domanda di mais a uso zootecnico è stata rilevante fino all'esplosione della crisi BSE, che ha provocato una brusca contrazione della richiesta. La normativa sui seminativi non influisce in modo esplicito sull'andamento della domanda, mentre agisce in modo rilevante sull'andamento dell'offerta, attraverso, per esempio, i PC, che si sono rivelati dei veri criteri di scelta negli ordinamenti colturali.

### *Concentrazione*

Relativamente alla concentrazione del comparto, si rimanda a quanto esposto sopra. Si deve aggiungere, tuttavia, che la normativa attuale ha prodotto in genere anche effetti negativi, agendo in modo distorsivo sul mercato fondiario e ostacolando quindi l'ampliamento delle aziende. Infatti, il valore dei terreni e il prezzo degli affitti hanno mostrato un marcato trend di aumento, causato dalla rendita di posizione offerta dal sistema di aiuti diretti.

### *Professionalità*

Dal punto di vista della professionalità, occorre fare alcune distinzioni. La normativa ha avuto una rilevante influenza sul comportamento degli agricoltori, che avrebbero potuto rispondere alle innovazioni politiche secondo tre tipologie di comportamento:

- rilassamento gestionale (grazie a ICB e svalutazione);
- approccio manageriale (teso al migliore utilizzo degli strumenti offerti dalla normativa);
- abbandono della PAC (caso estremo praticamente non verificatosi).

In alcuni casi (prima tipologia) l'impatto della normativa si è rivelato di segno negativo sulla professionalità degli agricoltori. Riguardo alla coltivazione delle oleaginose, ad esempio, si sono adottate spesso pratiche agronomicamente scorrette, come la riduzione degli input colturali e la mancata raccolta, creando le premesse per un'agricoltura di assistenza. Altri casi in-

vece hanno evidenziato comportamenti imprenditoriali corretti, volti alla contrazione dei costi e al reinvestimento dei surplus ottenuti nei periodi di congiuntura positiva. In generale, tuttavia, il periodo di prezzi "drogati" dalla svalutazione della lira ha permesso, almeno inizialmente, agli agricoltori di non sviluppare tecniche di gestione adeguate all'evoluzione del comparto. L'aumento del carico burocratico introdotto dalla regolamentazione comunitaria ha inoltre comportato una maggiore presenza delle organizzazioni di categoria, spesso incaricate dell'istruttoria delle pratiche.

#### *Occupazione*

La normativa non appare avere comportato rilevanti effetti sotto questo aspetto.

#### *Ambiente*

Le indicazioni di carattere ambientale contenute nella normativa comunitaria, come l'estensivizzazione, sono andate in massima parte disattese per i motivi già descritti in quanto, almeno inizialmente, l'applicazione delle nuove regole non ha comportato una riduzione dell'utilizzo dei fattori produttivi e ha, talvolta, favorito l'utilizzo di pratiche colturali non corrette.

#### *Marginalità*

Impatti negativi si attendono anche sui settori più marginali dell'agricoltura piemontese (già posti in difficoltà dal peso burocratico dell'attuale normativa).

In sintesi, sino al 1995, in Piemonte l'impatto delle politiche europee sui seminativi è stato poco rilevante, con l'eccezione, in alcuni casi, dell'applicazione del *set-aside*, poiché il peso di fattori congiunturali molto positivi ed esogeni alla politica comunitaria si è dimostrato assolutamente determinante. Solo a partire dal rientro della lira nello SME si è avvertita la reale portata delle decisioni comunitarie, che hanno comportato uno shock all'interno della filiera, per buona parte impreparata ad affrontare la nuova organizzazione del mercato.

### **c) Descrizione della proposta di nuova OCM**

Nel quadro di "Agenda 2000", la Commissione Europea sostiene che la riforma del 1992 ha raggiunto, a livello comunitario, la maggior parte degli obiettivi pre-

fissati. Le produzioni cerealicole sono state contenute, la spesa di incentivazione all'export è stata ridotta e il sistema di aiuti diretti ha sostenuto in modo sufficiente i redditi dei produttori. Permangono tuttavia almeno due ordini di problemi irrisolti: l'apertura ai Paesi PECO e la contrattazione in sede WTO.

I cambiamenti principali proposti dalla Commissione in seguito alla pubblicazione di "Agenda 2000" possono essere riassunti nei seguenti punti:

- riduzione del prezzo di intervento di circa il 20% (da 199,19 a 95,35 ECU/t) nella campagna 2000-2001, allo scopo di riallineare i prezzi comunitari a quelli mondiali;
- unificazione dell'ICB (a 66 ECU /t) e utilizzo di un fattore di conversione unico (Resa Unitaria dei Cereali – RUC – diversificata solo tra aree irrigue e non) per tutti i produttori;
- azzeramento del tasso di *set-aside* obbligatorio.

In sintesi le proposte avanzate si configurano come un approfondimento della riforma del 1992, con graduale riduzione dell'accoppiamento del sostegno, avvicinamento ai prezzi internazionali, rafforzamento misure di accompagnamento, valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura e semplificazione delle procedure. In altri termini, si evidenzia l'orientamento a coniugare competitività e salvaguardia ambientale.

In particolare, appare rilevante il potenziamento del *decoupling*, già parzialmente introdotto dalla PAC 1992, le cui conseguenze possono essere rilevanti:

- maggiore efficienza allocativa delle risorse produttive (il prezzo dovrebbe tornare ad essere un segnale per orientare le scelte imprenditoriali);
- maggiore equità distributiva, in quanto il sostegno disaccoppiato può essere modulato, condizionato e reso maggiormente selettivo, premiando comportamenti o situazioni socialmente più meritevoli;
- minore distorsione della concorrenza, sia sul piano nazionale che internazionale;
- minore distorsione dei mercati dei fattori con probabili ricadute positive sul piano ambientale;
- maggiori incentivi a produrre beni di qualità e disincentivi alla "produzione per l'intervento";
- riduzione della tassa regressiva sul consumo e maggiore trasparenza del sostegno stesso.

#### **d) Valutazione della proposta di nuova OCM**

##### *Criticità generali*

La proposta avanzata da "Agenda 2000" rappresenta solo in parte una modificazione della riforma del 1992, di cui sviluppa ulteriormente le linee essenziali. Le novità più interessanti riguardano il sistema degli aiuti diretti. La semplificazione apportata dall'introduzione di un unico ICB e della sola RUC appare positiva sotto l'aspetto burocratico, ma secondo molti osservatori potrebbe creare nuove distorsioni al sistema produttivo. In altri termini sia il mais, per cui il valore degli aiuti è in aumento in Piemonte, sia la soia, per cui, al contrario, l'aiuto si contrae, perdono, per i produttori che aderivano al regime generale, il loro differenziale di indennità compensativa nei confronti degli altri cereali; tuttavia l'effetto distorsivo permane. La distribuzione delle colture sarà fortemente influenzata, per i semi oleosi e il mais, da un lato dal rapporto tra resa storica e rendimenti medi dei cereali, dall'altro dalla specializzazione produttiva, che negli anni si è adeguata all'OCM varata nel 1992. Alcune simulazioni effettuate dall'ISMEA e dall'INEA portano a prevedere, per il Piemonte, un significativo calo delle superfici coltivate a soia, la cui redditività si va riducendo, e un aumento delle superfici a mais. Per quanto concerne il frumento, risulta che questa coltura riceverà forti incentivi dalla nuova regolamentazione.

Molte perplessità suscita la sospensione temporanea del *set-aside*, in quanto non appaiono del tutto chiare le modalità di una sua applicazione qualora si presentasse la necessità di ridurre le produzioni e gli stock.

Nel caso del girasole, il suo permanere in Piemonte sarà anche legato a eventuali misure agroambientali, nell'ambito del Regolamento di Sviluppo Rurale, in favore delle colture *no-food*.

A livello di applicazione sul territorio non si prevedono difficoltà, in quanto il sistema proposto appare in larga parte ricalcare quello già in atto. Occorre ricordare che grazie all'euro l'applicazione della normativa non risentirà più degli effetti indotti dalle fluttuazioni delle monete dei singoli Stati.

##### *Prezzi*

La nuova regolamentazione proposta dalla Commissione prevede un'ulteriore contrazione dei prezzi istituzionali, per allineare le quotazioni europee a quelle internazionali. I costi del frumento dovrebbero assestarsi sopra il prezzo di in-

tervento, mentre per il mais si prevede una riduzione delle quotazioni verso i valori di intervento. In merito alla soia, si è già evidenziato come le decisioni europee abbiano un'influenza poco rilevante – se non indiretta – sulla determinazione dei prezzi (per la soia non è fissato un prezzo di intervento).

Dal punto di vista della redditività del settore, le proposte avanzate potrebbero determinare una contrazione dei redditi per il mais e soprattutto per la soia, che rischia di andare “fuori gioco”, mentre dovrebbero crescere i redditi da frumento. Alcuni osservatori ritengono inoltre che l'aumento previsto per l'ICB non dovrebbe compensare pienamente l'abbassamento dei prezzi istituzionali e che dunque, in generale, i redditi dovrebbero andare incontro a un periodo di contrazione, anche se appare difficile quantificarne l'entità. In questo senso si colloca anche la proposta di utilizzare una sola resa di riferimento, la RUC, nel calcolo delle compensazioni. Con buona probabilità i produttori in regime semplificato potranno beneficiare di un aumento dei pagamenti compensativi, mentre la situazione per i grandi produttori appare più complessa. In Piemonte, l'effetto composito di un unico ICB e della RUC avrà impatti differenziati territorialmente, determinando probabili squilibri nella distribuzione degli aiuti.

### *Concorrenza*

La nuova normativa, agendo sulla contrazione del prezzo d'intervento, esporrà maggiormente le produzioni di seminativi alla concorrenza internazionale; ciò sarà inoltre favorito dagli accordi presi in sede internazionale in materia di commercio. In particolare saranno probabilmente più colpite le produzioni europee di mais, mais transgenico e soia transgenica, mentre per il settore delle oleaginose non si prevedono contraccolpi rilevanti.

### *Domanda*

Appare difficile stimare l'evoluzione della domanda: tuttavia si ritiene che diverrà sempre più determinante la scelta della coltura e della varietà da produrre. La proposta avanzata in sede comunitaria sembra perdere, in parte, la passata funzione di indirizzo per gli ordinamenti. Sarà pertanto necessaria un'attenta riallocazione delle superfici nelle aziende che erano interessate al regime generale.

Si ricorda inoltre che, a differenza di altre OCM, la normativa riguardan-

te i seminativi non prevede un sostegno diretto della domanda. Tuttavia altre politiche europee, come quelle inerenti all'alimentazione dei capi di allevamento, agiscono in modo indiretto sulla domanda interna di seminativi.

### *Concentrazione*

Relativamente all'evoluzione della concentrazione nel settore, le proposte contenute in "Agenda 2000" non sembrano apportare nuovi elementi determinanti al trend strutturale del settore, già influenzato dalla PAC 1992.

### *Professionalità*

Il confronto più diretto con il mercato internazionale e la mancanza di vantaggi derivanti da una svalutazione competitiva potrebbero stimolare i produttori piemontesi a una crescita professionale in tutte le aree funzionali dell'azienda. Inoltre l'utilizzo di un ICB unico porterà gli operatori a compiere delle scelte imprenditoriali più attente, sia sotto il profilo economico, sia sotto quello agronomico.

### *Occupazione*

Come già rilevato in sede di analisi della riforma Mac Sharry, anche l'applicazione futura delle proposte comunitarie non pare in grado di produrre rilevanti effetti sulle dinamiche occupazionali.

### *Ambiente*

Per quanto concerne la ricaduta della proposta sull'ambiente, la nuova OCM dovrebbe portare alcuni vantaggi, seppure indiretti, grazie alle cosiddette misure orizzontali e alle misure a sostegno dell'estensivizzazione. Si segnala inoltre la crescente attenzione ai canali commerciali a basso impatto biologico. Infine, la necessità di un'attenta gestione dei costi dovrebbe comportare la riduzione dell'utilizzo dei fattori e quindi un minore carico ambientale.

### *Marginalità*

Appare evidente che la maggiore esposizione ai meccanismi concorrenziali proposta da "Agenda 2000" determinerà disagi crescenti nelle aziende di dimensioni piccole, meno efficienti e situate in territori marginali.

## II.1.2.2 OCM carni bovine

### a) Descrizione dell'OCM attualmente in vigore

L'attuale OCM delle carni bovine presenta differenti tipologie di intervento. Innanzi tutto, la normativa prevede un prezzo di orientamento – il valore auspicato per il mercato comunitario – e un prezzo di intervento – inferiore al precedente, utilizzato per le operazioni di sostegno. L'intervento, consistente nel ritiro di partite di prodotto dal mercato, scatta quando le quotazioni di mercato scendono al di sotto di determinate soglie per due settimane consecutive.

In accordo con quanto avvenuto in altre OCM, anche per le carni bovine sono previste delle compensazioni alle perdite di reddito causate dalla riduzione dei prezzi (imposta dalla riforma Mac Sharry). Di conseguenza, è stato istituito un regime di premi riservato agli allevamenti estensivi (inizialmente con il limite di 3,5 Unità Bovine Adulte – UBA – per ettaro e attualmente di 2 per ettaro). Parallelamente è stato previsto un premio per i bovini maschi (108 ECU/capo), limitato ai soli primi 90 capi di ogni mandria. Esiste inoltre un premio per vacca nutrice (vacca non destinata alla mungitura) pari a 144,9 ECU (campagna 1996-1997). Infine, è stato istituito un premio aggiuntivo “di estensivizzazione” per le aziende a basso carico bovino, pari a 36 ECU/capo in allevamenti con carico inferiore a 1,5 UBA/ha.

Dal lato del controllo dell'offerta, gli Stati possono concedere premi aggiuntivi di 115 ECU per giovane vitello maschio di razza lattiera abbattuto prima dei 20 giorni di vita (la cosiddetta “strage degli innocenti”). Inoltre, allo scopo di ridurre la congestione del mercato in alcuni periodi, è stato previsto un premio di destagionalizzazione, con un importo variabile a partire da 72,5 ECU per i capi, già beneficiari del premio speciale, macellati tra gennaio e aprile; infine e sono previsti aiuti allo stoccaggio per i commercianti.

Esiste un vincolo quantitativo al numero di capi ammessi ai premi definito “mandria di riferimento regionale”. In caso di superamento di questo limite, il numero di capi ammesso viene ridotto proporzionalmente per ciascuna azienda.

**b) Valutazione dell'OCM attualmente in vigore***Criticità generali*

L'evoluzione del comparto è stata caratterizzata, a partire dall'introduzione delle quote latte, da un aumento del numero di vacche nutrici particolarmente consistente in Germania e in Spagna, ma notevole anche in Italia. A questo proposito appare evidente come l'attribuzione del premio alle vacche, pari al 33% della spesa totale, da parte dell'OCM carne bovina rappresenti un incentivo anche per il settore del latte. Questa commistione tra i due settori, sulla carta ragionevole per evidenti motivi, ha però indebolito l'efficacia dell'azione diretta della normativa.

Il sistema di maggiorazione degli aiuti a fronte di bassi carichi di bestiame per unità foraggiera appare difficilmente applicabile alla struttura assai intensiva della produzione piemontese. Inoltre, tale sistema non offre reali garanzie ambientali, ad esempio per quanto concerne la capacità di smaltimento dei reflui. In conseguenza di questa impostazione, tra il 1992 e il 1996 la percentuale di spesa del FEOGA per il comparto destinata all'Italia (la cui produzione rappresenta circa il 10% di quella europea) si è contratta dal 10% al 4%, mentre Paesi con allevamenti più estensivi hanno quote di spesa nettamente maggiori, come nel caso dell'Irlanda.

Dall'analisi dell'applicazione della normativa in Piemonte risulta che l'iter burocratico è stato giudicato dagli operatori troppo articolato e complesso. I produttori spesso hanno preferito aderire, in alternativa, alla PAC seminativi che appariva più lineare e di più facile gestione. Inoltre il tetto dei primi 90 capi per mandria ha avuto un effetto in parte disincentivante.

Un ultimo problema a livello gestionale deriva dalla presenza del tipo di allevamento transfrontaliero tipico del Piemonte. In altri termini appare complessa la gestione dei premi per i bovini che conducono una parte del ciclo di allevamento in Francia, o all'estero in generale, e terminano la carriera in Italia.

*Prezzo*

A seguito della riforma Mac Sharry il prezzo d'intervento ha subito una riduzione del 15% nel corso di 3 anni. A livello comunitario, le quotazioni di mercato hanno effettivamente evidenziato un trend discendente a partire dal 1993.

Nella realtà del Piemonte, viceversa, i prezzi di mercato appaiono poco influenzati da quelli istituzionali, in ragione delle peculiarità del prodotto e

del mercato locale. Il brusco calo delle quotazioni riscontrato nel 1996 (faticosamente riassorbito negli anni successivi) è da attribuirsi alla crisi della “mucca pazza” e non a ragioni legate all’OCM. Ovviamente lo shock BSE ha comportato anche una contrazione dei redditi; in situazioni normali, viceversa, il regime compensatorio, avrebbe probabilmente contribuito a controbilanciare senza eccessive difficoltà il calo dei prezzi che, nel mercato piemontese e nazionale, deriva essenzialmente dalla tendenza strutturale alla riduzione dei consumi e dall’andamento dei mercati dei beni sostitutivi.

### *Concorrenza*

In merito alla concorrenza, non si può dire che l’OCM abbia esercitato particolari effetti. La filiera è stata peraltro sottoposta negli ultimi anni alla pressione di fattori assai pesanti, quali il regime fiscale non adeguato e la strutturale tendenza alla concentrazione. Secondo alcuni osservatori contattati, le aziende piccole hanno trovato in alcuni casi difficoltà di tipo burocratico e di tipo strutturale nell’accesso alla regolamentazione comunitaria. Come già evidenziato, inoltre, i produttori più piccoli, spesso con poca terra e meno competitivi, hanno in molti casi optato per l’adesione alla PAC cereali, che appariva meno problematica.

### *Domanda*

Dal punto di vista dell’analisi degli effetti sulla domanda, non si può prescindere dal sottolineare che il settore ha risentito innanzitutto della crisi della “mucca pazza”, anche se alcuni strumenti previsti dall’OCM (stoccaggio, promozione) ne hanno mitigato in parte gli effetti.

In generale, la normativa prevede alcune interessanti misure di sostegno, sia in modo diretto attraverso azioni di promozione, sia in modo indiretto attraverso il sistema dei ritiri (che si attiva in presenza di condizioni di mercato particolarmente sfavorevoli). In riferimento all’attività di promozione dei consumi si deve osservare che i budget stanziati sono limitati e distribuiti tra troppi utilizzatori. Inoltre non è prevista la possibilità di legare i prodotti a caratteristiche territoriali o di marchio. In altri termini, le azioni di sostegno alla domanda attraverso la comunicazione non hanno sortito effetti rilevanti.

### *Concentrazione*

L’allevamento di bovini da carne evidenzia una marcata tendenza alla con-

centrazione aziendale e territoriale. Le piccole aziende tendono a diminuire così come quelle di montagna: l'applicazione dell'OCM sembra avere favorito questa tendenza endogena del settore.

### *Professionalità*

In molti casi gli operatori del settore hanno un'età avanzata e il comparto mostra difficoltà a rinnovare gli operatori e a trovare manodopera, anche perché il lavoro di allevamento è spesso considerato troppo faticoso, poco remunerativo e socialmente non gratificante. Risulta dunque che lo stato della professionalità del settore, se non in alcune aziende di ottimo livello, sia stagnante e che l'applicazione della normativa non abbia apportato particolari novità positive per modificare questa situazione.

### *Occupazione*

Relativamente alle dinamiche occupazionali, la regolamentazione europea non ha comportato effetti significativi, influenzando in modo marginale sulle tendenze in atto nel settore.

### *Ambiente*

Il modello di produzione "verde", o estensivo, proposto dalla normativa non ha possibilità di diffusa applicazione in Piemonte, dove l'organizzazione produttiva è strutturalmente e necessariamente legata a pratiche di tipo intensivo. Tuttavia, secondo alcuni osservatori, il limite delle 2 UBA per ettaro ha sortito effetti positivi dal punto di vista ambientale.

### *Marginalità*

L'abbandono delle zone marginali appare una tendenza ormai strutturalmente radicata nel comparto, che si muove verso una specializzazione e concentrazione territoriale sempre più spinta. A questo riguardo, l'OCM, nonostante l'orientamento verso forme estensive, tendenzialmente adatte alle aree svantaggiate, non pare produrre effetti significativi. Inoltre nel settore si rilevano forme di marginalità legate ad aziende in grave crisi finanziaria (l'allevamento da carne implica un elevato livello di esposizione), tra le quali si sta diffondendo un tipo di gestione in soccida.

In sintesi, è assai difficile giudicare l'effetto della normativa esaminata, in quanto la filiera ha risentito dell'impatto di fattori assai più potenti e penalizzanti, quali l'inadeguata regolamentazione fiscale (IVA) e successivamente la crisi della "mucca pazza".

### c) Descrizione della proposta di nuova OCM

Come nel caso di altre OCM, anche per il comparto delle carni bovine le proposte fatte dalla Commissione propongono essenzialmente un'estensione dei provvedimenti contenuti nella riforma Mac Sharry del 1992.

Il punto saliente della riforma è la progressiva riduzione del 30%, tra il 2000 e il 2002, del prezzo di intervento. Sul fronte della regolazione dell'offerta, sarà abolito il sistema di stoccaggio pubblico, sostituito da un meccanismo privato, come già avviene nel comparto suini.

La proposta prevede inoltre un adeguamento delle compensazioni al reddito, in relazione al previsto abbassamento dei prezzi. Il sistema di premi speciali, a cui possono accedere solo allevamenti con carichi inferiori alle 2 UBA/ha, come nella normativa attuale, a regime prevede per ogni capo i seguenti premi:

- bovini maschi, a regime, 220 ECU per i tori e 170 ECU per i manzi;
- vacca nutrice, 180 ECU.

A questi si aggiungono ulteriori incentivi (premi addizionali) per:

- destagionalizzazione delle macellazioni, importo variabile tra i 18 e i 72 ECU;
- estensivizzazione – destinato agli allevamenti con carico inferiore a 1,4 UBA/ha – 100 ECU;
- vacche da latte, 39 ECU per l'Italia;
- premio addizionale gestito a discrezione degli Stati membri (l'entità del portafoglio per l'Italia è di 273,7 milioni di ECU).

Viene mantenuto, per i bovini maschi, il limite di 90 capi per mandria. È stato infine eliminato il premio per l'abbattimento precoce dei capi.

### d) Valutazione della proposta di nuova OCM

#### *Criticità generali*

Dall'analisi della nuova OCM, appare evidente una maggiore articolazione (e

complicazione) della normativa comunitaria. La regolamentazione, infatti, si presenta confusa almeno sotto due punti di vista: la commistione tra i settori latte e carne, da un lato, e l'interazione tra gestione comunitaria e nazionale, dall'altro.

In "Agenda 2000" si fa riferimento alla possibilità di rendere più equilibrata la distribuzione degli aiuti tra allevamenti intensivi ed estensivi, ma non si entra nel merito della questione. Da alcune analisi effettuate risulta però evidente che la nuova normativa dovrebbe mutare la geografia degli aiuti e che l'Italia sarebbe uno dei Paesi a beneficiare della nuova situazione. Occorre però fare alcune distinzioni. Secondo stime dell'ISMEA, e in accordo con quanto previsto in sede comunitaria, circa la metà dei bovini italiani, quelli allevati con i sistemi maggiormente intensivi, non riceverebbe alcuna compensazione diretta al calo dei prezzi istituzionali, ma beneficerebbe solo di una serie di vantaggi indiretti, derivanti dal deprezzamento dei cereali. In sintesi, gli allevamenti estensivi risultano favoriti dalla struttura dei premi speciali, ma quelli intensivi possono essere sostenuti dal sistema del premio addizionale (*envelope* nazionale), che, peraltro, appare ancora da definire in alcuni particolari di tipo politico e programmatico. Inoltre la riammissione del mais insilato nell'OCM seminativi, seppure a costo di una contrazione (30%) dei prezzi istituzionali per la carne bovina, rappresenta senz'altro un fattore positivo per i nostri allevamenti.

Sotto l'aspetto del rapporto tra latte e carne, secondo alcune elaborazioni ISMEA, l'ammontare dei premi per vacche da latte dovrebbe assorbire il 38% delle risorse supplementari assegnate al comparto.

Un certo interesse ha suscitato la proposta di aumentare l'intervento privato, ricorrendo ai *trader* come gestori dello stoccaggio del prodotto, semplificandone i meccanismi.

Accoglienza negativa ha avuto presso gli operatori invece l'eliminazione del premio "all'infanticidio", ovvero l'abbattimento precoce dei capi, in quanto potrebbe togliere risorse finanziarie al settore. Tuttavia si ritiene un bene, a livello etico e di immagine della filiera, che tale premio sia stato abrogato.

### *Prezzi*

Nella realtà del mercato piemontese, normalmente le quotazioni risultano poco influenzate dall'andamento dei prezzi istituzionali. È quindi probabile che l'ulteriore contrazione di questi ultimi, prevista da "Agenda 2000", non

venga trasmessa direttamente sui valori della carne di produzione locale. Inoltre, si rileva che la produzione piemontese non è normalmente destinata a finire all'intervento, sia per motivi di qualità del prodotto, sia perché, dati gli elevati costi di produzione piemontesi, il prezzo di intervento rappresenterebbe una soluzione estrema ed economicamente poco sostenibile.

L'INEA ha comunque stimato che, a livello nazionale, un calo dei prezzi sino al 9%, a parità di PLV, sarebbe completamente compensato dall'aumento dei premi. Nel caso – improbabile per il Piemonte – di riduzioni ulteriori, gli operatori sarebbero solo parzialmente compensati per la contrazione del reddito subita.

Occorre inoltre sottolineare che la zootecnia da carne piemontese dovrebbe ottenere due significativi vantaggi, in termini di contenimento costi e dunque sostegno dei redditi, dalla nuova OCM:

- il mantenimento del mais insilato nei meccanismi della PAC cereali (e quindi l'ottenimento di un contributo specifico);
- la probabile riduzione del prezzo dei bovini di importazione.

### *Concorrenza*

Il mercato italiano sembra subire in modo lieve la concorrenza internazionale sul prodotto macellato. Diversamente avviene per gli acquisti dei vitelli, che per il 1997 hanno costituito una spesa pari 1.330 miliardi a livello nazionale (oltre 300 miliardi per il solo Piemonte). L'abbassamento dei prezzi di questi capi, sensibili all'andamento di quelli istituzionali, apporterà dei vantaggi alla filiera, anche se questo produrrà un incremento dei flussi in ingresso nella regione. Sotto l'aspetto della concorrenza interna al settore regionale, le proposte contenute nella riforma dell'OCM sembrano favorire le aziende di dimensioni maggiori, che risultano più capaci nell'utilizzo degli strumenti offerti dalla regolamentazione.

### *Domanda*

Come già esposto precedentemente, molte iniziative riguardano il sostegno della domanda, sia in modo diretto – attività di promozione previste già nell'attuale regolamentazione – sia in modo indiretto – azioni di ritiro del prodotto e stoccaggio. Per quanto riguarda il primo aspetto, si rimanda a quanto esposto nel punto corrispondente della parte sull'OCM attuale; relativamente

al secondo aspetto, gli osservatori evidenziano che il passaggio a un regime di stoccaggio privato comporterebbe più equilibrio e vicinanza ai meccanismi di mercato. L'unica iniziativa di segno negativo al sostegno della domanda può essere l'abolizione della macellazione precoce dei capi di sesso maschile.

### *Concentrazione*

L'allevamento da carne richiede un immobilizzo di capitali che risulta sempre più oneroso per gli allevatori, in relazione al progressivo erodersi dei margini di profitto. La struttura della filiera, conseguentemente, si sta evolvendo verso aziende di dimensioni maggiori e più concorrenziali. Una zootecnia da produzione appare un'attività poco redditizia in zone marginali o con dimensioni aziendali ridotte, anche per come è concepito il sistema di aiuti. In altri termini le aziende più piccole difficilmente possono accedere agli aiuti speciali per l'estensivizzazione e appaiono anche meno favorite rispetto alle grandi aziende per quanto concerne i vantaggi per gli allevamenti intensivi. Inoltre occorre tenere presente che nella filiera agisce una forma di concentrazione, spesso favorita dai commercianti, legata alla stipula di contratti di soccida.

### *Professionalità*

Non si ritiene che l'applicazione della futura OCM comporti apprezzabili miglioramenti delle capacità professionali degli operatori.

### *Occupazione*

Anche per quanto riguarda l'occupazione in senso quantitativo, la normativa in divenire non sembra rappresentare un fattore rilevante sulle dinamiche già in atto (abbandono dei giovani, ingresso di manodopera immigrata).

### *Ambiente*

Le ripercussioni a livello ambientale dell'applicazione della futura normativa, non risultano essere molto differenti rispetto alla vecchia OCM. Le opinioni in merito alla reale portata degli incentivi all'estensivizzazione appaiono inoltre contrastanti. In un'accezione ampia di ambiente, che tenga conto del benessere animale, risulta rilevante l'abolizione dei premi per le macellazioni precoci.

*Marginalità*

La normativa futura – come quella attuale – non prevede azioni dirette al mantenimento dell'agricoltura marginale montana. Di conseguenza l'applicazione non dovrebbe sortire effetti evidenti sulla tendenza ormai strutturale allo scioglimento a valle e verso le zone più specializzate del baricentro produttivo.

In conclusione, la riforma dell'OCM per le carni bovine, risponde solo parzialmente alle finalità indicate da "Agenda 2000". Di grande rilevanza sarà la capacità di reazione degli operatori di fronte al nuovo quadro di mercato. In particolare sarà importante la risposta alle richieste, dei consumatori, di crescenti garanzie di qualità e salubrità del prodotto. In questo senso, più che l'andamento dei prezzi istituzionali, si dovrà porre attenzione alle regolamentazioni di identificazione e tracciabilità dei prodotti, e alle operazioni di carattere commerciale, sia in termini di promozione che di organizzazione della filiera. Una particolare attenzione dovrebbe essere riservata alle esigenze del dettaglio moderno. In secondo luogo, rilevante importanza avranno le politiche fiscali (IVA zootecnica) e gli andamenti del mercato dei beni sostitutivi alle carni bovine.

**II.1.2.3 OCM latte****a) Descrizione dell'OCM attualmente in vigore**

La normativa comunitaria inerente alla filiera dei prodotti lattiero-caseari prevede fundamentalmente due tipologie differenti di intervento: la prima verte su azioni dirette sui prezzi, allo scopo di salvaguardare i redditi dei produttori; la seconda riguarda invece il controllo quantitativo delle produzioni attraverso il sistema delle quote.

Per quanto concerne il primo aspetto, ossia le azioni sui prezzi, la normativa comunitaria si basa su un sistema di prezzi di intervento per alcune tipologie di prodotto (burro, latte scremato in polvere, formaggi soggetti a stagionatura), al fine di sostenere le quotazioni di mercato. In altri termini, è stato messo a punto un sistema di strumenti legati allo stoccaggio pubblico di alcuni prodotti e ad aiuti allo stoccaggio privato (specie nel caso dei formaggi).

All'interno delle misure di sostegno dei prezzi si possono collocare,

sempre per motivi di esposizione, anche gli interventi promozionali di stimolo della domanda.

Il controllo delle produzioni viene attuato attraverso il cosiddetto “regime delle quote”. Questo strumento è stato introdotto nel 1984 e implica un massimale di produzione prefissato per ogni allevamento. Le quote sono trasferibili a titolo definitivo, sia con terra o senza terra, oppure per un periodo limitato nel tempo. Occorre sottolineare il fatto che i meccanismi che regolano il trasferimento delle quote variano da Paese a Paese.

I produttori in difetto ai sensi della normativa, ovvero in eccesso di produzione, subiscono una penalizzazione consistente nel pagamento di una multa. Esiste tuttavia un sistema di compensazione nazionale tra produttori eccedenti e produttori “sotto quota”.

#### **b) Valutazione dell’OCM attualmente in vigore**

##### *Criticità generali*

L’applicazione dell’OCM latte in Italia è oggi al centro forti polemiche. In generale molti osservatori concordano nell’individuare cinque rilevanti tipologie di effetti dell’OCM:

- il freno alla dinamica della struttura produttiva per le aziende già operanti;
- la creazione di una barriera all’ingresso di nuovi produttori;
- un aggravio dei costi di produzione;
- la parziale rinazionalizzazione della politica agricola;
- un blocco del riequilibrio strutturale tra Paesi.

L’utilizzo dei prezzi di intervento non ha avuto in Piemonte una rilevante applicazione diretta, ma ha permesso di stabilizzare le quotazioni dei prodotti all’interno dell’UE, grazie ai ritiri operati sulle produzioni dei partner comunitari.

Differente appare la valutazione delle politiche di contenimento delle produzioni. A livello normativo e di programmazione, il regime delle quote latte appariva sicuramente un sistema interessante. Nei primi anni di applicazione del regime, infatti, le quotazioni del latte piemontese hanno beneficiato in modo significativo di questo controllo sulle produzioni, ottenendo quotazioni importanti e remunerative, anche superiori alle 700 lire al litro.

Il sistema è però andato in crisi negli ultimi anni. Da una parte la normativa comunitaria presentava già in partenza alcuni problemi causati dalla

rigidità intrinseca. Questa rigidità è stata esasperata da un'applicazione in campo nazionale molto limitativa e in generale poco corretta. Infatti gli elementi di flessibilità previsti dalle norme comunitarie non hanno trovato completo utilizzo in Italia, dove il trasferimento delle quote è molto strutturato e ha comportato la stipulazione di molti contratti atipici.

Un altro elemento di criticità del regime delle quote è rappresentato dalla sua applicazione nelle aree montane e marginali, dove la distribuzione dei diritti di produzione è stata spesso molto manchevole.

### *Prezzi*

Il sistema dei prezzi di intervento e delle quote ha contribuito al sostegno delle quotazioni di mercato per il latte nei primi anni Novanta, periodo nel quale ha anche agito favorevolmente la svalutazione della lira. Tuttavia, negli ultimi anni questo effetto positivo è venuto a mancare. L'esplosione del problema delle multe e il venire meno della protezione della lira svalutata hanno ridotto sensibilmente la forza contrattuale dei produttori e causato un ridimensionamento dei prezzi. A ciò si è aggiunto un aumento dei costi di produzione, per cui il reddito degli allevatori è apprezzabilmente calato. Occorre evidenziare tuttavia che la redditività degli allevamenti è fortemente correlata alla dimensione e alle tecniche di allevamento.

### *Concorrenza*

L'applicazione delle normative sul latte ha permesso di proteggere la filiera piemontese dalla concorrenza proveniente da altri Stati membri. Anche a livello locale il sistema delle quote ha influito sui meccanismi di concorrenza e di evoluzione strutturale del comparto. Gli elevati costi necessari per reperire nuove quote di produzione rappresentano una barriera significativa all'ampliamento delle dimensioni per le piccole aziende e soprattutto all'ingresso sul mercato di nuovi operatori. Questo ha favorito, nell'ambito del processo di concentrazione in atto nel settore, le aziende di maggiori dimensioni, specialmente nelle zone di pianura.

La problematica delle quote ha inoltre parzialmente ridisegnato l'assetto dell'associazionismo e degli organismi sindacali, a causa della nascita dei cosiddetti "COBAS" del latte.

### *Domanda*

Sotto il profilo dell'espansione della domanda l'OCM latte ha avuto effetti poco significativi. Le azioni promozionali realizzate hanno mostrato modesti effetti sulla crescita dei consumi.

### *Concentrazione*

Si rimanda a quanto esposto nel punto sulla concorrenza.

### *Professionalità*

Si può affermare che l'applicazione della normativa in Piemonte non abbia comportato, in maniera diretta, un aumento degli standard professionali, se non per ciò che riguarda l'acquisizione di alcune conoscenze burocratiche.

### *Occupazione*

Fermo restando che l'occupazione nel settore appare strutturalmente in calo, si ritiene che l'OCM abbia, attraverso la difesa dei redditi e in qualche caso il mantenimento di alcune realtà marginali, salvaguardato anche i livelli occupazionali.

### *Ambiente*

Non si ritiene che a livello ambientale l'applicazione dei regolamenti sul latte abbia comportato un impatto notevole. Tuttavia, effetti indiretti negativi potrebbero essere individuati nelle aree marginali.

### *Marginalità*

L'applicazione del sistema delle quote latte nelle aree montane e marginali non è stato giudicato, in genere, soddisfacente. L'obiettivo di preservare le produzioni marginali è stato infatti raggiunto solo in parte. La distribuzione delle quote nelle zone montane è stata limitata (ad esempio in Italia doveva basarsi sulle documentazioni fiscali, che spesso non esistevano nel caso di aziende marginali) e inoltre, spesso, i vincoli territoriali delle quote sono stati elusi.

La filiera del latte in Piemonte sembra attraversare una fase critica. L'applicazione dell'OCM rappresenta solo uno dei fattori in gioco e il suo peso appare significativo ma non preponderante. L'entrata in vigore del re-

gime delle quote ha comunque avuto un forte impatto sull'equilibrio della filiera. La parte industriale del sistema ha infatti aumentato considerevolmente il proprio potere contrattuale.

Tra gli altri fattori evolutivi occorre segnalare il notevole impatto dalla normativa igienico-sanitaria, che ha comportato in molti casi degli esborsi rilevanti per l'adeguamento di stalle e impianti di trasformazione, difficilmente sostenibili, specie nelle zone marginali.

Un altro fattore significativo per la filiera è rappresentato dall'andamento dei prezzi dei formaggi, con particolare riferimento alle difficoltà del subcomparto del Grana Padano, il prodotto più rilevante sotto l'aspetto quantitativo.

### **c) Descrizione della proposta di nuova OCM**

L'esigenza di una riforma dell'OCM latte deriva principalmente dalla necessità di avvicinare i prezzi europei a quelli internazionali, di migliorare l'equità del sistema di sostegno e di incrementare la flessibilità dell'applicazione in riferimento alle differenti realtà nazionali. A queste motivazioni, si somma la necessità di affrontare da un lato il nuovo ciclo delle trattative WTO e dall'altro l'apertura dell'Unione ai nuovi Paesi dell'Europa orientale.

La proposta di riforma avanzata da "Agenda 2000" per il settore lattiero-caseario prevede, una riduzione progressiva, nell'arco di quattro annate, del 15%, dei prezzi di intervento per il burro e per il latte scremato in polvere. Si stima che la riduzione dei prezzi di intervento dovrebbe produrre una corrispondente perdita di prezzo del latte all'origine di circa 100 lire al litro. Relativamente agli aiuti diretti per le vacche lattifere, il premio varierà dai 25 ECU previsti per il 2000 ai 100 ECU previsti per 2003. Inoltre esiste la possibilità di utilizzare un aiuto supplementare nazionale per capo, vincolato a un tetto massimo. Il limite previsto per l'Italia per questo tipo di azione è di 19,3 milioni di ECU nel 2000, destinati a crescere fino a 77 milioni di ECU nel 2003. I produttori, inoltre, potranno ottenere un premio collegato all'OCM carni bovine.

In altri termini, l'aiuto diretto si articola in tre diverse misure:

- un premio fisso, commisurato alle quote e alla resa media europea;
- un premio supplementare di carattere nazionale;
- un premio supplementare legato all'OCM carne.

Il sistema dei premi dovrebbe compensare il calo dei prezzi per circa il 75%

dell'importo; la parte restante dovrebbe essere recuperata mediante il contenimento dei costi per l'alimentazione e con l'aumento della produttività.

Per quanto concerne il sistema delle quote latte, "Agenda 2000" prevede un prolungamento del regime fino al 2006. Contemporaneamente verrebbero introdotti elementi di flessibilità attraverso l'aumento delle quote (consegne e vendite) del 2% a livello comunitario in 4 anni. Di questo aumento, una metà dovrebbe riguardare i giovani imprenditori, l'altra metà le zone montane o zone definite "nordiche". Relativamente alla situazione italiana, si ritiene che le quote latte aumenteranno del 2,9% circa, mentre ancora non è chiaro come verrà ripartito questo aumento a livello interno. A lato di questo intervento si prevede di rendere più flessibile il sistema di trasferimento delle quote tra produttori.

Anche il sistema di prelievi o multe dovrebbe subire qualche modificazione, al fine di semplificare il meccanismo. L'eventuale superamento della quota dovrebbe comportare una riduzione diretta dei premi.

#### **d) Valutazione della proposta di nuova OCM**

##### *Criticità generali*

Per quanto concerne gli aspetti di mercato, la contrazione dei prezzi di intervento, tesa a determinare un abbassamento dei prezzi interni, rappresenta necessariamente una difficoltà per i produttori piemontesi. In un primo tempo "Agenda 2000" proponeva una diminuzione del 10%, passata poi al 15%, bilanciata dalla reintroduzione degli aiuti agli insilati nell'OCM seminativi. Tuttavia, secondo l'UE, i premi diretti per il settore compenseranno solo in parte l'abbassamento dei prezzi. L'Unione prevede che la parte rimanente venga pareggiata attraverso una contrazione delle spese di alimentazione e da un aumento della produttività, ma queste previsioni devono essere valutate con attenzione.

Questo complesso di misure contiene un'antitesi di fondo: da un lato intende stimolare la riorganizzazione del comparto, dall'altra la ostacola rendendo le quote ancora di più, rispetto al passato, un elemento in grado di determinare una rendita di posizione (diritto di produzione e diritto ai premi), e quindi favorisce un irrigidimento dei meccanismi di mercato. Inoltre il nuovo meccanismo di aiuto sposta ancora di più la produzione verso un sistema assistito dal settore pubblico.

Riguardo al regime degli aiuti diretti, occorre ancora osservare che l'utilizzo, come dato di riferimento, della resa media europea potrebbe rendere iniqua la distribuzione dei premi. Secondo alcune simulazioni dell'ISMEA, in Italia lo scostamento tra il premio unitario per vacca calcolato sulla resa media europea e quello calcolato sulla resa media nazionale sarebbe di circa 20 ECU.

### *Prezzi*

Gli osservatori contattati, concordano con le previsioni dell'UE in merito al fatto che le compensazioni introdotte dalla nuova normativa non paiono del tutto in grado di ammortizzare la prevista riduzione dei prezzi. Inoltre, sempre secondo i testimoni intervistati, non si ravvisano a scala locale le opportunità di riduzione dei costi di produzione prospettate dalla Commissione. Ne consegue che l'impatto della nuova OCM sui redditi degli allevatori, quando questa sarà a regime, dovrebbe essere tendenzialmente negativo.

### *Concorrenza*

Relativamente al regime delle quote, la proposta di riforma va in parte incontro alle attese dei produttori, in quanto prevede un aumento delle quote destinate all'Italia. Tuttavia, in base agli accordi, questo *plus* dovrebbe essere destinato non tanto a ripianare situazioni critiche di allevatori fortemente eccedentari, quanto invece a favorire i giovani imprenditori e le aziende situate in zone marginali e montane. In realtà, ancora non appare chiaro come verranno distribuite queste nuove quote (anche se appare plausibile l'applicazione di un criterio di proporzionalità) e dunque non si ritiene di potere al momento esprimere alcuna opinione al riguardo.

In merito alla gestione delle quote, si prevede anche una maggiore elasticità nei trasferimenti, con l'introduzione, ad esempio, anche di sistemi di leasing.

Le proposte provenienti dalla Commissione, comunque, non sembrano apportare modifiche sostanziali alle dinamiche già operanti nel comparto, mentre probabilmente ridurranno la protezione della produzione piemontese.

### *Domanda*

La riduzione dei prezzi potrebbe avere un effetto positivo sulla domanda interna, sia per i prodotti da trasformare in formaggi, sia per i prodotti finali.

### *Concentrazione*

Gli elementi antitetici già esaminati rendono difficile una valutazione univoca degli effetti dell'OCM sulla concentrazione strutturale degli allevamenti da latte e della relativa offerta.

### *Professionalità*

La probabile spinta competitiva innescata dalla nuova normativa dovrebbe comportare una crescita nella professionalità degli allevatori.

### *Occupazione*

Le riforme previste dovrebbero agire principalmente sulla qualità dell'occupazione nel comparto, mentre a livello quantitativo non si ritiene di poter evidenziare un impatto differente rispetto all'attuale normativa.

### *Ambiente*

Non emergono elementi di rilievo in riferimento all'impatto ambientale delle produzioni e a una sua auspicabile riduzione.

### *Marginalità*

Anche sotto questo aspetto si delinea una situazione dualistica di difficile interpretazione. Se da un lato l'aumento della flessibilità nelle quote potrebbe danneggiare le aziende marginali e montane (alcuni produttori potrebbero essere interessati alla cessione dell'attività grazie alle nuove regole), dall'altro si registra l'intenzione di privilegiare le aree svantaggiate nell'incremento di quota previsto dalla nuova OCM.

In sintesi, appare difficoltoso prevedere il reale impatto della riforma dell'OCM latte sul comparto. Le considerazioni sui fattori che possono influenzare nel futuro il settore appaiono infatti molto condizionate dalla conclusione dell'*affaire* multe e dall'evoluzione dei rapporti di forza tra i segmenti agricolo e industriale della filiera. In un quadro così complesso e caratterizzato da alcuni elementi antitetici, le scelte e le diverse situazioni a livello locale giocheranno un ruolo determinante.

## II.1.2.4 OCM vino

### a) Descrizione dell'OCM attualmente in vigore

Il riferimento normativo principale dell'OCM nel settore vitivinicolo è il regolamento 822/87, integrato da alcuni regolamenti emanati successivamente, relativi a ulteriori misure di stabilizzazione, quali le nuove modalità di fissazione del prezzo, i conferimenti alla distillazione obbligatoria (regolamento 1441/88), gli aiuti alle estirpazioni definitive (regolamenti 1442/88 e 1995/96), le norme sul trasferimento dei diritti di reimpianto (regolamento 3302/90), le deroghe previste per i nuovi impianti (regolamento 1592/96).

Le misure fondamentali adottate dall'UE nel comparto vitivinicolo riguardano attualmente i soli vini da tavola e sono nelle linee essenziali le seguenti:

- obbligatorietà delle distillazioni, nelle loro diverse forme, che hanno lo scopo di allontanare dal mercato i surplus produttivi meno qualificati;
- aiuti al magazzino, che hanno lo scopo di alleggerire momentaneamente situazioni di eccessiva presenza nel mercato, rimandando l'ingresso del prodotto nel mercato stesso;
- concessione di premi all'estirpazione definitiva di vigneti, divieto di nuovi impianti – salvo deroghe – e un'attenta regolamentazione dei reimpianti, al fine di ridurre o limitare il potenziale produttivo;
- regolamentazione della cessione dei diritti di reimpianto fra aziende, avente lo scopo di realizzare una certa flessibilità senza con ciò influire sull'entità dell'offerta.

A questi strumenti, che rappresentano il cardine del meccanismo di sostegno e stabilizzazione al settore, se ne aggiungono altri di tipo più accessorio: si tratta delle discusse norme inerenti alle pratiche enologiche e lo zuccheraggio, e gli aiuti all'impiego di derivati dell'uva (Mosto Concentrato e Mosto Concentrato Rettificato – MC e MCR) per l'arricchimento. La finalità di queste misure consiste nel tentativo di limitare il più possibile l'offerta di prodotto poco qualificato, alimentata dall'uso di prodotti o tecniche estranei al settore e dalla volontà di trovare ulteriori possibili sbocchi al prodotto vinicolo meno qualificato.

Il quadro normativo sinteticamente descritto viene implementato secondo modalità diverse in funzione di una classificazione piuttosto somma-

ria delle aree vitate, per cercare di modularne gli effetti, in modo da tenere conto dell'eterogeneità delle realtà produttive esistenti all'interno dell'UE.

L'applicazione di queste norme nei fatti ha dimostrato, da un lato, l'efficacia di alcune misure, quali ad esempio gli stabilizzatori, che sono riusciti, a partire dalla metà degli anni Novanta, a contenere l'offerta di prodotto meno qualificato, al punto da non far scattare la distillazione obbligatoria nelle ultime tre campagne, dall'altro ha ampliato notevolmente gli squilibri esistenti tra le diverse aree produttive, soprattutto per effetto della citata modulazione nell'applicazione della normativa, che di fatto consente la produzione di vini in regioni climaticamente assai poco idonee.

Inoltre l'insieme della regolamentazione non ha tenuto conto del forte sviluppo delle viticoltura di alcuni di Paesi terzi emergenti (ad esempio Cile, Argentina, Australia) che, grazie anche agli accordi GATT, hanno fortemente aumentato le loro esportazioni, presentandosi sul mercato con vini estremamente competitivi nel rapporto qualità/prezzo.

#### **b) Valutazione dell'OCM attualmente in vigore**

##### *Criticità generali*

Il fatto che la vitivinicoltura piemontese sia prettamente collinare con produzioni di qualità (oggi per l'80% è a DOC/DOCG) ha fatto sì che gli effetti della regolamentazione finora attuata siano stati abbastanza contenuti. Il maggior impatto negativo subito dal comparto vitivinicolo piemontese è senza dubbio legato alla contrazione registrata nella base produttiva, che è stata in parte incentivata dai regolamenti 822/87 e 1442/88, anche in zone tendenzialmente vocate.

Le maggiori criticità sono state rinvenute, sia dagli operatori che dai funzionari preposti, negli aspetti burocratici connessi all'applicazione delle norme dell'OCM (in particolare si lamenta la mancanza di un'adeguata informatizzazione specifica per gestire le complesse pratiche degli espanti con diritto di reimpianto).

##### *Prezzi*

Grazie alla loro qualità i vini piemontesi spuntano prezzi ovviamente ben superiori a quelli di orientamento fissati in sede comunitaria, anche nei casi delle produzioni DOC di ampia base produttiva. Conseguentemente l'azione dell'OCM sui

prezzi dei vini locali si può considerare ininfluente. In tal senso sembra giocare un ruolo assai più rilevante la regolamentazione locale delle DOC.

#### *Concorrenza*

La produzione vitivinicola piemontese presenta specificità che la pongono in parte al riparo dagli effetti della concorrenza; pertanto gli effetti dell'OCM attuale sono trascurabili.

#### *Sostegno della domanda*

Non sono stati attuati, in passato, particolari provvedimenti a sostegno della domanda a scala locale in connessione diretta all'OCM.

#### *Concentrazione*

L'OCM, ponendo vincoli ai nuovi impianti e ai reimpianti, agisce come un freno al settore nelle aree a maggiore vitalità imprenditoriale, sia direttamente, sia attraverso gli effetti indotti sul mercato fondiario.

#### *Professionalità*

Creando grossi vincoli a una crescita quantitativa del settore e delle aziende, l'OCM può contribuire indirettamente a sollecitare l'impegno qualitativo dei produttori. In proposito possono assumere un certo rilievo anche gli obblighi relativi alle pratiche enologiche (ad esempio la proibizione dello zuccheraggio).

#### *Occupazione*

I premi all'estirpazione non vanno giudicati probabilmente come un elemento che ha incentivato l'espulsione di lavoratori attivi dal settore, quanto come una sorta di "buonuscita" di cui hanno beneficiato operatori anziani, in taluni casi di fatto già inattivi. Ostacolando la crescita del settore, tuttavia, si può supporre che l'OCM possa giocare un ruolo negativo per l'ingresso di nuovi operatori nelle aree più dinamiche.

#### *Ambiente*

L'OCM non prevede azioni dirette di carattere ambientale. Un elemento negativo potrebbe essere legato al destino di area incolta dei vigneti abbandonati in forma definitiva sotto l'incentivo delle norme sugli espianti.

### *Marginalità*

L'opportunità di espiantare vigneti è stata maggiormente utilizzata nelle zone marginali, dove il prodotto è meno valorizzato e la quota di operatori anziani è dominante.

L'OCM, pur costituendo in determinate situazioni un vincolo alla crescita quantitativa del settore, non rappresenta certamente un elemento determinante nell'evoluzione della vitivinicoltura del Piemonte. In proposito giocano fattori ben più potenti, come la crescita della domanda di vini di qualità, lo sviluppo della economia del gusto, l'evoluzione della normativa locale, tra cui spiccano i provvedimenti collegati alla legge 164/92, che hanno permesso, in Piemonte, la creazione della cosiddetta "piramide delle DOC".

### **c) Descrizione della proposta di nuova OCM**

Le principali innovazioni introdotte con la nuova proposta di OCM possono essere così sintetizzate:

- mantenimento fino al 2010 del divieto di nuovi impianti, salvo deroghe – nella misura dell'1% della totale superficie nazionale vitata – per VQPRD e IGT la cui produzione è largamente inferiore alla domanda (al massimo il 3% della superficie già esistente, a livello di regione);
- mantenimento del premio all'estirpazione e istituzione di un regime di aiuti alla riconversione dei vigneti;
- misure per la regolarizzazione delle superfici impiantate illegalmente;
- costituzione di una riserva nazionale (suddivisa in riserve regionali) di diritti di reimpianti – nella quale confluiranno i diritti non utilizzati e dalla quale verranno sottratte le superfici impiantate illegalmente – a favore dei giovani agricoltori;
- istituzione della distillazione di crisi, su base volontaria, in sostituzione di quella obbligatoria, applicata ora solo su alcune tipologie di vini, in alcune regioni, ed entro certi limiti quantitativi e di prezzo, da fissarsi di volta in volta;
- aumento e redistribuzione della spesa destinata al settore nel complessivo (UE), soprattutto a favore degli interventi per la ristrutturazione dei vigneti;
- aumento degli incentivi per l'uso dei derivati dell'uva nella correzione dei

mosti, fermo restando il ricorso allo zuccheraggio per i Paesi già autorizzati a effettuarlo;

- assenza di protezione nei rapporti commerciali con i Paesi terzi: è possibile importare uve, mosti o vini, sia per l'impiego da taglio sia per la vinificazione diretta all'interno dell'UE;
- la normativa dell'OCM si riferisce in generale ai Vini da Tavola. Tuttavia, tutti gli interventi previsti possono estendersi anche ai VQPRD, data la sostanziale volontarietà di adesione, di modo che tale regolamento viene ad assumere un significato di controllo complessivo per il settore.

#### **d) Valutazione della proposta di nuova OCM**

##### *Criticità generali*

La nuova OCM di settore, raffrontata a quella precedente, non mette in evidenza a livello complessivo grossi problemi per il settore vitivinicolo piemontese. Tuttavia, la sua applicazione, nonostante la volontà di rendere la normativa più snella, comporterà pratiche burocratiche tutt'altro che facili da gestire. Nel passato anche recente la casistica delle irregolarità e illegalità riscontrate è stata molto varia, il che non fa certo pensare a una reale riduzione del carico burocratico. La complessità delle norme è stata tale da mettere a dura prova le strutture delle organizzazioni professionali e associative, oltre che degli uffici pubblici coinvolti. Nell'ambito della proposta in esame, suscita particolare preoccupazione, da questo punto di vista, la gestibilità delle norme relative alla sanatoria delle irregolarità e la costituzione della riserva nazionale (delle corrispettive riserve regionali).

Un aspetto critico è riferibile al fatto che, pur essendo il settore da lungo tempo oggetto di un'utile attività di rilevazione e monitoraggio, basata su sistemi informatici (Anagrafe Vitivinicola, sistema camerale delle DOC), rimangono scoperti aspetti di rilevante importanza, quali appunto quelli relativi alla gestione della base produttiva (espianti, reimpianti e relativi diritti). In questo quadro regionale incombe poi pesantemente l'attuale assenza, a livello nazionale, di uno strumento come lo schedario viticolo, indispensabile per affrontare le problematiche relative ai controlli e alla sanatoria delle superfici impiantate e reimpiantate illegalmente.

### *Prezzi*

Riguardo ai prezzi di intervento, si sottolinea che nella nuova proposta non si fa più riferimento a un prezzo di orientamento per gli interventi di distillazione, ma si parla invece di un prezzo per ogni forma di distillazione. I prezzi fissati per la distillazione dei sottoprodotti e del vino ottenuto da vitigni a doppia classificazione dovrebbero rimanere grossomodo nell'ordine di quelli delle ultime campagne, così come il prezzo per il vino destinato alla produzione di alcol buongusto dovrebbe mantenersi sui livelli percepiti in passato per la distillazione preventiva. Non viene invece stabilito alcun criterio per la definizione del prezzo per la distillazione di crisi, il che fa pensare a una linea assai penalizzante nei confronti di coloro che continuano a considerare l'intervento come uno sbocco per produzioni scadenti.

Anche rispetto alla proposta della nuova OCM non si prevedono impatti negativi sul livello generale dei prezzi dei prodotti piemontesi. Resta tuttavia da considerare che possibili tendenze al ribasso potrebbero derivare, per le produzioni meno qualificate e meno caratterizzate sul piano territoriale, dall'ingresso sul mercato regionale e nazionale di vini provenienti da Paesi terzi.

### *Concorrenza*

Il fatto che tra i diversi *consideranda* che precedono la proposta della Commissione vi siano numerosi richiami alla necessità che il settore sviluppi maggior competitività nei confronti di altri mercati e che gli accordi dell'Uruguay Round abbiano di fatto già sensibilmente abbassato le misure protezionistiche a favore del settore dimostrano la chiara volontà dell'UE di aprirsi sempre di più alla competizione sul piano internazionale. Questo aspetto va comunque relativizzato, considerando che la concorrenza comunitaria, in particolare francese, può costituire un pericolo più immediato e consistente per le nostre produzioni.

### *Domanda*

Al momento non sono previste misure specifiche al riguardo, se non un generico riferimento, nei *consideranda* della proposta, a un regolamento orizzontale sulla promozione, che dovrebbe favorire, nella sua applicazione, la promozione del vino comunitario sui mercati dei Paesi terzi.

*Concentrazione*

Per tale aspetto, relativamente alla proposta della nuova OCM valgono le considerazioni fatte per quella attualmente in vigore.

*Professionalità*

L'UE riconosce, attraverso la sua proposta, la necessità di ridurre i livelli di protezione delle produzioni interne, indirizzandosi verso un mercato sempre più globalizzato. Si ritiene, in proposito, che questo possa stimolare un'ulteriore crescita professionale degli operatori nella sfera economico-commerciale. Si sottolinea anche l'esigenza crescente di realizzare un tessuto organizzativo di ordine superiore, in grado di fungere da supporto tecnico e professionale all'attività della fase agricola.

*Occupazione*

Non si ritiene che la nuova OCM possa introdurre elementi di sostanziale novità.

*Ambiente*

Non si segnalano particolari implicazioni al riguardo.

*Marginalità*

Anche con la nuova OCM potrebbe proseguire l'incentivo all'abbandono della viticoltura nelle aree marginali.

In conclusione, la proposta della nuova OCM vitivinicola non sembra apportare sostanziali mutamenti all'attuale situazione. Gli unici aspetti di rilievo sono legati ai timori di una ulteriore crescita del carico burocratico e alle possibili conseguenze in termini di concorrenza derivanti dalla maggiore apertura del mercato comunitario alle produzioni extraeuropee.

**II.1.2.5 OCM riso****a) Descrizione dell'OCM attualmente in vigore**

La politica comunitaria inerente al settore risicolo è normata dal regolamento 3072/95, che ha riformato il comparto a partire dalla campagna 1996-1997.

Esso prevede i seguenti elementi:

- riduzione del prezzo di intervento del 15% in 3 anni (da 351 a 298 ECU/t);
- introduzione di pagamenti compensativi di tipo diretto che aumenteranno fino a 53 ECU/t per la campagna 1999-2000. Il pagamento è accordato per ettaro ed è modulato a livello nazionale sulla base dei coefficienti medi di resa;
- introduzione di una superficie massima comunitaria e delle relative superfici massime nazionali (4.276.000 ettari per l'UE e 239.259 ettari per l'Italia);
- dal 1997 è stata introdotta la possibilità di usufruire dei premi anche per le superfici interessate alla produzione di sementi;
- riduzione dei periodi di apertura dell'intervento (4 mesi);
- subordinazione delle azioni di ritiro a standard qualitativi minimi più restrittivi;
- possibilità di controllare e contingentare le quantità destinate al ritiro in situazioni di crisi;
- ricontrattazione del regime doganale (introduzione del *cumulative recovery system*, dell'utilizzo di prelievi fissi al posto di dazi mobili, di una riduzione del regime doganale del 36% in 5 campagne e di una riduzione del contingente sovvenzionato all'esportazione del 21% in 5 anni);
- un articolato sistema di concessioni preferenziali sui prelievi all'importazione (Egitto, ACP, India, Pakistan, Bangladesh, PTOM);
- possibilità, per i Paesi extraeuropei che operano con Stati europei di prossimo ingresso nell'UE, di mantenere il loro livello di esportazione.

## **b) Valutazione dell'OCM attualmente in vigore**

### *Criticità generali*

La normativa comunitaria secondo alcuni testimoni privilegiati è stata indirizzata in modo corretto verso il recupero di un'adeguata competitività. Il punto di partenza è stata la normativa precedente, anche se il regolamento 3072/95 ha reso più rigida e selettiva l'OCM. La regolamentazione, tuttavia, appare ancora inadeguata soprattutto per quanto riguarda il mercato esterno all'Unione, che rappresenta uno sbocco fondamentale della produzione comunitaria. Infatti le restrizioni imposte in sede GATT hanno contemporaneamente sottratto ai produttori importanti mercati di sbocco e favorito le importazioni, portando il mercato interno alla saturazione. In proposito, la

produzione europea ha dovuto fronteggiare flussi imprevisi di merce di importazione, favoriti dalle cosiddette "vendite per triangolazione", legati alle importazioni facilitate per i Paesi ACP e PTOM.

Dal punto di vista dell'applicazione si deve evidenziare come gli iter burocratici, e in particolare quelli inerenti ai pagamenti, siano stati relativamente veloci; tuttavia per altri aspetti, ad esempio per il sistema dei ritiri, l'applicazione ha mostrato evidenti limiti. Ad esempio, la riduzione del periodo di accesso al ritiro ha prodotto delle "aree di turbolenza" sui mercati nei periodi precedenti l'apertura (aprile), in quanto ingenti quantità di prodotto sono rimaste ferme e in balia di andamenti altalenanti dei prezzi.

Per quanto riguarda il regime di compensazione, ha destato un certo scalpore la distorsione a livello di reddito venutasi a creare tra le varie aree comunitarie. L'ammontare dei valori compensativi, infatti, è modulato a discrezione dei vari Stati membri e varia in base alle rese. Secondo elaborazioni effettuate da Nomisma, risulta che il ricavo teorico garantito a ettaro in Italia (pari a 2.173 ECU/ha) si è dimostrato inferiore a quello medio comunitario di oltre 120 ECU/ha e inferiore di circa 700 ECU/ha rispetto a quanto percepito in Grecia.

Un altro punto rilevante è rappresentato dagli effetti e dalle prospettive presentate in "Agenda 2000" e nelle sue modificazioni. Molti operatori vedono con preoccupazione quanto proposto per la nuova OCM dei cereali, per i quali è previsto un ulteriore calo dei prezzi di intervento; secondo alcuni osservatori il regime di attuale compensazione è insufficiente, e si teme una modificazione in questo senso anche della normativa sul riso.

Un secondo aspetto rilevante riguarda le misure orizzontali proposte dal pacchetto di "Agenda 2000". Il cosiddetto "plafonamento degli aiuti", che prevede una serie di riduzioni dell'ammontare totale degli aiuti a partire da un valore di 100.000 ECU, potrebbe scattare per le aziende di dimensioni più rilevanti.

### *Prezzi*

Sotto l'aspetto dei prezzi, occorre ricordare che per il riso il prezzo di intervento ha assunto con il tempo un ruolo sempre più importante. Negli anni antecedenti la riforma dell'OCM (1995), l'andamento delle quotazioni del riso è stato in linea di massima molto favorevole per la presenza contemporanea di alcuni fattori:

- assenza di limitazioni specifiche a livello normativo, a differenza degli altri cereali già interessati dalla riforma della PAC 1992;

- andamento svalutativo della moneta nazionale;
- difficoltà climatiche di alcuni concorrenti europei, come la Spagna;
- mercati recettivi, che non hanno creato alcuna difficoltà per la collocazione del prodotto;
- calo dei prezzi internazionali e quindi possibilità di penetrazione su nuovi mercati;
- forte protezione doganale, sia sull'import sia sull'export, della filiera.

L'andamento dei redditi nel comparto risicolo ha conosciuto, dal 1992 al 1995, una crescita notevole (con aumenti compresi fra il 20% e il 50%), comportando una crescita negli investimenti.

Il nuovo assetto della risicoltura comunitaria appare tuttavia molto differente. L'abbassamento delle barriere tariffarie ha permesso un rilevante ingresso di merce extracomunitaria in Europa e una contrazione dei flussi in uscita, con un conseguente notevole calo delle valutazioni commerciali (riduzione del 40-50%). Nel 1995 e nel 1996 un prezzo di intervento ancora adeguato e una buona congiuntura di mercato hanno tuttavia mitigato gli effetti dell'OCM. L'apprezzamento della lira e la riduzione del prezzo di intervento hanno mostrato i loro effetti sui prezzi dalla metà del 1996, quando le quotazioni hanno iniziato una forte tendenza al ribasso. Questo trend di contrazione delle quotazioni pare destinato a proseguire, poiché i prezzi europei restano ancora sensibilmente più alti di quelli internazionali (si stima un differenziale anche del 20%) e la filiera appare sempre più instabile nella collocazione delle merci.

I problemi maggiori sono comparsi con la campagna 1997-1998, quando il progressivo inasprimento della nuova OCM, mitigata solo in parte da un aumento delle rese nelle produzioni, ha amplificato le difficoltà di collocazione del prodotto.

### *Concorrenza*

Per quanto concerne la concorrenza, in passato l'Italia ha vissuto in una situazione di privilegio, poiché le barriere comunitarie hanno a lungo assicurato prezzi elevati e bassa penetrazione di operatori stranieri, mentre l'esportazione fuori dalla barriera era assicurata da un generoso sistema di sovvenzioni. Oggi il processo di smantellamento delle difese tariffarie è ormai una realtà assodata e si ritiene che, con il nuovo round WTO del 2000, le barriere dovranno

ridursi ulteriormente. All'aumento della concorrenza dei Paesi esterni si aggraverà inoltre anche una crescita della competizione interna all'Europa. Da un lato la Spagna ha raddoppiato la propria superficie risicola tra il 1990 e il 1996 e, pur avendo sempre difficoltà irrigue, pare avere superato i problemi produttivi del 1995. La Grecia risulta sempre più competitiva (attualmente esporta in Italia circa 25.000 tonnellate di riso indica), anche grazie a un sapiente utilizzo dei vantaggi offerti dalla normativa europea. Il competitore extracomunitario più pericoloso è l'Egitto, produttore di riso japonica a basso costo e orientato a incrementare massicciamente le esportazioni verso l'UE.

### *Domanda*

La domanda appare in Italia stagnante in modo ormai strutturale, con consumi pro capite stabilizzati sui 5,3 chilogrammi, anche a causa di un differenziale di prezzo del riso poco favorevole rispetto a beni simili come la pasta (si stima che il prezzo del riso sia maggiore di quello della pasta di circa il 35%). Si rileva, tuttavia, che i consumi unitari nelle regioni meridionali sono assai modesti e, potenzialmente, suscettibili di incremento. In questo quadro la riforma dell'OCM ha avuto pochi effetti, anche se la riduzione prospettata delle quotazioni può indirettamente rilanciare i consumi interni. A livello europeo, invece, l'andamento dei consumi appare più dinamico; tuttavia la nostra produzione si è rivelata spesso inadatta alle preferenze dei consumatori comunitari, più interessati a risi indica che non japonica.

### *Concentrazione*

La struttura del comparto risicolo è molto concentrata, almeno in rapporto alle altre produzioni agricole, e il fenomeno appare in evoluzione, favorito dalla contrazione dei prezzi, che mette in difficoltà le aziende di dimensioni inferiori. Tuttavia si deve evidenziare come l'introduzione di un sistema di compensazioni simile a quello dei cereali, e che determina dunque una rendita di posizione, potrebbe frenare il fenomeno provocando distorsioni sul mercato fondiario e sul prezzo degli affitti, già in media molto elevati.

### *Professionalità*

Sul piano agronomico la qualità degli operatori nel settore è da sempre elevata, anche perché il riso richiede alcune pratiche particolari e una rilevan-

te dotazione di macchine in azienda, mentre a volte si dimostra insufficiente la professionalità di tipo economico, soprattutto in relazione all'evoluzione dei mercati. Nel contesto dell'attuale normativa, tuttavia, la conoscenza e l'interpretazione dei segnali del mercato diventeranno una dote imprenditoriale essenziale.

### *Occupazione*

Sotto il profilo delle dinamiche occupazionali, la spinta verso la concentrazione permette un maggiore sfruttamento delle forti potenzialità della meccanizzazione e, di conseguenza, una progressiva riduzione di manodopera.

### *Ambiente*

La diminuzione dei prezzi comporterà, come per altre filiere, una razionalizzazione dell'utilizzo dei fattori produttivi e quindi un minore impatto delle aziende sull'ambiente. In questo senso anche l'adesione crescente al regolamento 2078/92 appare un segnale rilevante. Inoltre occorre ricordare che il riso è una coltura importata per il territorio, in particolare per quanto concerne la sua gestione sotto il profilo idraulico.

### *Marginalità*

Parlare di marginalità nel comparto risicolo è forse paradossale. In un'ottica puramente settoriale, le aziende di piccole dimensioni saranno comunque in difficoltà a causa del crescente peso degli investimenti; tali problemi saranno probabilmente più marcati nelle aree dove è più evidente la frammentazione fondiaria (ad esempio le aree suburbane).

La portata della normativa sul riso è assai rilevante. La risicoltura piemontese, così come quella italiana, ha ricevuto infatti negli anni una consistente protezione a livello politico. Alla luce dei nuovi orientamenti della politica europea questo non appare più possibile. L'intera filiera si trova maggiormente esposta agli andamenti mercantili e alle decisioni prese in ambito GATT-WTO. Inoltre, la politica tariffaria è essenzialmente influenzata da scelte politiche esterne all'ambito agricolo e dunque da fattori più rilevanti del singolo comparto risicolo (si veda, ad esempio, il caso egiziano). È un esempio significativo di come i mutamenti globali abbiano ripercus-

sioni notevoli – e, talora inattese – a scala locale. Si deve infine tenere presente che sul settore agiscono anche altre tensioni legate ad esempio all'utilizzo, e dunque al costo, dell'acqua irrigua.

### **II.1.2.6 OCM ortofrutta**

#### **a) Descrizione dell'OCM attualmente in vigore**

Per quanto riguarda gli ortofrutticoli freschi, l'OCM attualmente operante è identificabile con il regolamento 2200/96, entrato in vigore a partire dal 1 gennaio 1997. Le principali innovazioni introdotte rispetto al regime precedente riguardano i seguenti punti:

**ORGANIZZAZIONI DEI PRODUTTORI:** il regolamento prende in considerazione tre distinte situazioni a seconda che le OP siano preesistenti e in possesso o meno dei nuovi requisiti, oppure che si tratti di nuove OP in attesa di riconoscimento; queste ultime possono fruire di un "prericonoscimento" che consente loro di accedere ai benefici previsti dalla riforma.

Le OP devono presentare un programma che indichi le proprie finalità, le linee d'azione e gli strumenti da utilizzare per il miglioramento qualitativo dei prodotti, lo sviluppo della loro valorizzazione commerciale, la promozione presso i consumatori, la promozione della produzione integrata o di altri metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, la riduzione dei ritiri. Esse devono inoltre costituire un fondo di esercizio che rappresenta la condizione necessaria per accedere alle agevolazioni finanziarie e ottenere il riconoscimento. Il fondo di esercizio deve essere alimentato al 50% da contributi dei soci e per il restante 50% da fondi concessi dall'UE per un valore non superiore al 4% della produzione commercializzata (4,5% dal 1999).

È competenza degli Stati membri operare il riconoscimento, purché le associazioni dimostrino di rappresentare un minimo di produttori e di produzione commercializzabile, e di disporre degli strumenti tecnici e organizzativi per assolvere alle funzioni statutarie. Sono previste dimensioni minime, che variano a seconda delle categorie di prodotto trattato (tab. II.3). È importante sottolineare che la normativa italiana di recepimento ha previsto soglie minime più severe di quelle proposte dall'UE.

**Tabella II.3 Dimensioni e volume d'affari minimi delle OP per accedere alle agevolazioni finanziarie**

REGOLAMENTO 412/97 PER L'ITALIA	NUMERO MINIMO DI SOCI	VOLUME MINIMO DI FATTURATO (IN MILIONI DI ECU)
Ortofrutticoli, frutta, ortaggi	40	1,5
Prodotti da trasformazione	15	2,5
Frutta a guscio	5	3
Agrumi		
- Sicilia	100	10.000
- Calabria	100	5.000

Fonte: elaborazioni IRES dal regolamento 412/97

**REGIME DEGLI INTERVENTI:** le operazioni di ritiro dei prodotti dal mercato diventano di esclusiva competenza delle OP, che pagano ai produttori associati l'indennità di ritiro nel limite del 10% del quantitativo commercializzato (8,5% per mele e pere). Per i primi 5 anni è previsto un meccanismo degressivo.

**ORGANIZZAZIONI E ACCORDI INTERPROFESSIONALI:** il riconoscimento autorizza le OP a svolgere attività quali il coordinamento dell'immissione sul mercato dei prodotti ortofrutticoli, la valorizzazione della produzione ortofrutticola, l'elaborazione dei contratti tipo, ecc.

**REGIME DEGLI SCAMBI CON I PAESI TERZI:** in seguito all'accordo GATT è stato rivisto il precedente sistema di protezione alle frontiere, con abolizione del prezzo di riferimento. Il regolamento attuale prevede:

- l'applicazione di una tariffa doganale comune per la maggior parte dei prodotti ortofrutticoli freschi (salvo che per i prodotti per i quali è prevista l'applicazione di dazi preferenziali in relazione ad accordi stipulati dall'UE con Paesi terzi);
- la definizione di un prezzo di entrata per ogni lotto di prodotti;
- l'applicazione della tariffa doganale comune, qualora il prezzo di importazione scenda al di sotto del prezzo di entrata;
- l'applicazione di un dazio *ad valorem* se il prezzo di importazione risulta uguale o superiore al prezzo di entrata;
- il ricorso a una clausola di salvaguardia (per pomodori, arance e mele),

qualora le importazioni di un prodotto perturbino il mercato comunitario; tale clausola permette di applicare un dazio addizionale all'importazione;

- l'erogazione di sussidi alle esportazioni per mele, limoni, arance, pesche, nettarine, uva da tavola, pomodoro e alcune qualità di frutta in guscio.

Anche le norme relative ai prodotti ortofrutticoli trasformati contengono numerose modificazioni di dettaglio rispetto all'OCM precedente. Tuttavia esse non introducono novità essenziali nei meccanismi di azione, con particolare riferimento alla realtà piemontese.

## **b) Valutazione dell'OCM attualmente in vigore**

### *Criticità generali*

La riforma del 1996 si prefigge di superare i limiti della normativa precedente – orientamento della produzione al mercato e sostegno dei prezzi – che ha portato anche in questo settore alla creazione di eccedenze di tipo strutturale. La nuova OCM sottolinea che le OP devono prioritariamente svolgere un ruolo imprenditoriale, agendo direttamente sul mercato, programmando la produzione e curandone direttamente la commercializzazione. Le principali critiche mosse alla nuova OCM sono così sintetizzabili:

- è soprattutto efficace nelle realtà produttive dove l'associazionismo è già sviluppato (Olanda, Spagna);
- comporta una riduzione dei fondi che l'UE destina al settore, andando ancora una volta a penalizzare produzioni tipicamente mediterranee.
- determina un appesantimento burocratico sia per le OP che per le Regioni;
- aumenta la competizione – sul mercato e sul fronte dell'acquisizione dei fondi comunitari – tra le cooperative che possono costituirsi in forma di associazione.

Da sottolineare ancora l'incognita che rappresenta, per il settore ortofrutticolo, l'apertura delle trattative WTO nel 1999. Per il comparto in esame – come vari operatori hanno sottolineato – è questo l'elemento che più influirà, nei prossimi anni, sullo sviluppo del settore.

Per quanto attiene alla prevista e imminente riforma della PAC legata ad "Agenda 2000", non si rilevano interventi che possano mutare, sostanzialmente, il quadro delineato dall'OCM del 1996.

I funzionari regionali hanno sottolineato come la nuova OCM per gli or-

tofrutticoli freschi comporti – sia per le OP che per la Regione – un notevole impegno per assolvere ai numerosi adempimenti burocratici previsti. È stata posta in luce la difficoltà che comporta per le OP – almeno in questa prima fase di avvio della nuova OCM – la costituzione del fondo di esercizio.

Ad oggi, si può ritenere che la fase di avvio della nuova OCM per gli ortofrutticoli freschi in Piemonte sia pressoché conclusa.

In riferimento alle misure per l'estirpazione dei frutteti, si riscontra una scarsa adesione da parte degli operatori piemontesi (dal 1990 ad oggi sono stati estirpati solamente 613 ettari su un totale regionale di circa 28.000 in produzione). Tale atteggiamento è da ricondurre essenzialmente ai forti vincoli che comportano il divieto di reimpiantare per 15 anni colture frutticole (melo, pero, pesco, nettarine) sulle superfici oggetto di estirpazione compensata e l'impegno a non estendere la restante superficie frutticola aziendale.

### *Prezzi*

È difficile ipotizzare un effetto diretto sui prezzi di mercato dell'attuale OCM per gli ortofrutticoli freschi. Si tratta peraltro di prodotti le cui quotazioni risentono fortemente dell'andamento climatico, che può determinare, da un anno all'altro, variazioni significative della quantità offerta.

A livello normativo vengono fornite indicazioni specifiche solo per i prezzi dei prodotti avviati al ritiro. Per questi ultimi è prevista una graduale riduzione nell'arco delle cinque campagne di commercializzazione seguenti l'entrata in vigore della nuova OCM.

È plausibile che l'aumento delle importazioni da Paesi extracomunitari a prezzi competitivi e la pressione esercitata dalle moderne forme distributive portino – per lo meno per prodotti che non si differenzieranno sensibilmente sotto il profilo qualitativo – a una flessione delle quotazioni.

Per i prodotti trasformati la normativa ha previsto la diminuzione dei prezzi minimi da corrispondersi ai produttori (ad esclusione degli agrumi).

### *Concorrenza*

Gli impegni assunti in sede GATT, recepiti dalla nuova OCM, così come i numerosi accordi commerciali di tipo preferenziale con Paesi terzi, hanno portato a un aumento delle importazioni comunitarie di ortofrutticoli a costi assai concorrenziali. Invece, in Piemonte gli operatori del settore hanno sotto-

lineato che, per ora, le importazioni frutticole extracomunitarie provengono da Paesi dell'emisfero sud (Cile, Argentina, Nuova Zelanda) e pertanto giungono sui mercati locali in primavera, senza turbare il collocamento del prodotto piemontese. Più preoccupante la situazione degli ortaggi, per i quali si nota una crescente aggressività commerciale dei Paesi nordafricani.

#### *Domanda*

I provvedimenti volti a incentivare i consumi di taluni prodotti non sono stati incisivi anche perché sporadici.

#### *Concentrazione*

Pur essendo assai auspicabile, in Piemonte, una maggiore concentrazione delle produzioni, almeno per ora, e soprattutto per il comparto orticolo, la nuova OCM non si è dimostrata particolarmente incisiva. A titolo di esempio, il grado di rappresentatività delle OP operanti nella frutta fresca – secondo il Rapporto sull'applicazione del regolamento 2200/96 dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Piemonte – risulta essere, nel 1997, pari al 29% delle superfici, al 33% della quantità e al 28% del valore.

Dopo l'entrata in vigore del regolamento 2200/96 la situazione dell'associazione ortofrutticolo piemontese risulta essere quella proposta dalla tabella II.4.

**Tabella II.4 OP riconosciute nel settore frutticolo**

OP GIÀ RICONOSCIUTE AI SENSI DEL REGOLAMENTO 1035/72	SOCI <sup>1</sup>	FATTURATO (MILIARDI DI LIRE) <sup>2</sup>
Lagnasco Group	294	46,5
Asprofrut	1.243	102,5
Asprocor**	636	9,7
OP di nuova costituzione Ascopiemonte	524	6,7

<sup>1</sup>Dati riferiti al 1997.

<sup>2</sup>\*\*Asprocor non ha operato nel 1997.

Fonte: Regione Piemonte – Assessorato all'Agricoltura, *Rapporto annuale sull'applicazione in Piemonte del regolamento 2200/96*, (22/9/1998)

### *Professionalità*

In generale il livello di professionalità degli operatori piemontesi appare soddisfacente, soprattutto sotto il profilo tecnico e per quanto riguarda la frutticoltura. In proposito, le OP possono intraprendere iniziative dirette a un ulteriore affinamento e ampliamento delle competenze per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e commerciali.

### *Occupazione*

Non si ritiene che l'OCM produca particolari effetti sull'occupazione agricola. L'evoluzione del ruolo delle OP può invece consentire lo sviluppo di occupazione qualificata nell'ambito dei servizi erogati dalle organizzazioni stesse.

### *Ambiente*

L'erogazione di servizi specifici da parte delle OP prevedibilmente contribuirà a una maggiore adesione alle misure agroambientali (regolamento 2078/92). La già elevata diffusione di tali misure in campo frutticolo, fa inoltre ritenere che la riduzione degli aiuti, conseguente al non rispetto delle norme ambientali fissate dagli Stati membri (la cosiddetta *cross-compliance*) prevista da "Agenda 2000", non dovrebbe interessare le aziende del settore in esame.

### *Marginalità*

Nel settore in esame, la competizione è ormai svolta soprattutto a livello di distretti, dove la creazione di OP efficienti è facilitata dalla concentrazione territoriale delle produzioni e delle forme organizzative sovra-aziendali (cooperazione e associazionismo), oltre che degli altri operatori della filiera (commercianti, trasformatori). Ne consegue che le aree frutticole minori del Piemonte (ad esempio, Borgo d'Ale e il Pinerolese) dispongono di minori possibilità per dotarsi di strutture in grado di gestire strategie organizzative e commerciali avanzate.

In sintesi, la nuova OCM ha quindi avuto quale effetto primario la nascita della OP Lagnasco Group, costituita da due importanti cooperative del Saluzzese unitesi con i soci della preesistente Ortofrutticoltori Associati. Inoltre si segnala la costituzione di una nuova OP per la frutta in guscio (nocciole), anche grazie all'introduzione, da parte dell'UE, di un premio comunitario alla tra-

sformazione di frutta in guscio (pari a circa 30.000 lire/q) cui possono accedere solamente le OP riconosciute che stipulano – preventivamente alla cessione del prodotto – contratti di acquisto con i trasformatori.

Si può ipotizzare, per il futuro, la costituzione di nuove OP favorite dalla riduzione dei limiti dimensionali (numero di soci, volumi di fatturato) prevista da recenti evoluzioni del quadro normativo.

Tra gli esperti consultati, infine, c'è concordanza nell'affermare che il settore ortofrutticolo sia stato, e sarà anche negli anni futuri, influenzato soprattutto da fattori extranormativi, quali lo sviluppo della distribuzione moderna, la liberalizzazione degli scambi in seguito agli accordi GATT e alle trattative WTO, e il mutamento dei consumi.

### **II.1.3 L'impatto sul margine lordo**

Questo paragrafo, concepito come integrazione quantitativa alle considerazioni sopra espresse sulle singole OCM, ha per obiettivo la valutazione, in termini di margine lordo, dell'impatto delle variazioni di prezzo, quantità, spese specifiche e aiuti comunitari per alcuni prodotti. Lo scopo finale è quello di misurare l'influenza delle misure relative ai prezzi e ai premi sulla redditività, tenendo conto anche dell'apporto di altri fattori essenziali. Sono pertanto presi in considerazione i prodotti le cui OCM sono in via di riforma (in seguito alle proposte contenute in "Agenda 2000") e il riso.

#### **II.1.3.1 Notazione metodologica**

La ricerca delle informazioni necessarie allo sviluppo del lavoro è proceduta attraverso l'analisi dei dati offerti da differenti fonti ufficiali. In particolare, il maggiore contributo è derivato dalle pubblicazioni dell'INEA, dell'IRES Piemonte e dell'Unione Europea.

Si è ritenuto opportuno procedere a semplificare la stima del margine lordo – che nella metodologia proposta dall'INEA è composto dalla differenza tra la produzione lorda complessiva e le spese specifiche – al fine di porre in evidenza l'incidenza di alcuni elementi a nostro giudizio particolarmente rilevanti.

A questo scopo dunque si è proceduto alla stima del margine lordo attraverso l'applicazione della seguente generazione:

$$ML = P \times Q - SS + A$$

dove

- ML rappresenta il margine lordo stimato calcolato per ettaro o UBA;
- P rappresenta il prezzo unitario calcolato per ettaro o UBA;
- Q rappresenta la produzione calcolata per ettaro o UBA;
- SS rappresenta le spese specifiche calcolate per ettaro o UBA;
- A rappresenta l'importo dei montanti compensativi per ettaro o UBA.

Si è quindi proceduto a calcolare, per ogni anno, il valore del margine lordo stimato e delle variazioni sul periodo preso in considerazione.

Successivamente si è valutato il peso relativo delle variazioni – attraverso una metodologia di variazioni parziali – di ogni singolo fattore preso in considerazione. In altri termini, si sono stimate le variazioni del margine lordo annuali facendo variare di volta in volta un solo fattore e mantenendo costanti gli altri. In questo modo si è isolato l'effetto di ogni singola variabile sull'andamento del margine lordo. Il valore dell'incidenza del singolo fattore è stata quindi ponderata, in termini di valore assoluto, sulla variazione complessiva del margine lordo (ottenuta dalla somma in valore assoluto delle variazioni parziali), al fine di ottenere il peso relativo di ogni fattore su di essa.

### **II.1.3.2 Analisi dei risultati**

#### *Frumento*

Per quanto concerne il frumento, i risultati della simulazione condotta mostrano come, a partire dalla riforma Mac Sharry e fino al 2000, l'andamento delle variazioni del margine lordo stimato evidenzia, ad esclusione del dato relativo alla variazione tra 1994 e 1995, una tendenza alla flessione, mentre la variazione prevista tra il 2000 e il 2003 – a partire dall'applicazione delle modificazioni introdotte da "Agenda 2000" – risulta essere di segno positivo.

Il peso dei singoli fattori presi in considerazione appare variabile, anche se

le variazioni avvenute nei prezzi, da un lato, e nel regime degli aiuti, dall'altro, risultano generalmente di maggiore rilevanza. Infatti l'andamento dei prezzi del frumento risulta essere il fattore più importante sia nel periodo 1993-1997 che in quelli successivi; il peso del fattore aiuti risulta particolarmente rilevante nel periodo di applicazione della riforma Mac Sharry e nel primo anno di applicazione di "Agenda 2000", mentre successivamente il peso delle variazioni di questo elemento si annulla, poiché la regolamentazione non prevede modificazioni negli importi dei pagamenti compensativi. Nel periodo 2000-2003 aumenta invece l'incidenza delle variazioni stimate per il fattore quantità.

In particolare risulta interessante osservare come le variazioni delle quotazioni del frumento evidenzino un peso maggiore negli anni in cui la lira era fuori dallo SME e nel periodo 2000-2003; il peso delle variazioni nel regime degli aiuti risulta invece maggiore nei primi anni di applicazione della riforma Mac Sharry e nel primo di applicazione di "Agenda 2000".

Infine si può riscontrare una concordanza di segno tra variazioni dell'incidenza del fattore prezzi e l'andamento delle variazioni del margine lordo stimato.

**Tabella II.5** Variazione del margine lordo stimato e incidenza relativa dei fattori per il frumento (1993-2003)

PERIODO	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PREZZI	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE QUANTITÀ	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE SPESE SPECIFICHE	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PAGAMENTI COMPENSATIVI	SOMMA DELLE INCIDENZE PESATE (VALORE ASSOLUTO)	VARIAZIONI % DEL MARGINE LORDO STIMATO
2000-2003	0,72	0,22	0,06	0,00	1,00	0,17
1997-2000	-0,48	0,16	0,05	0,31	1,00	-0,01
1996-1997	-0,38	-0,54	0,04	-0,04	1,00	-0,22
1995-1996	-0,65	0,06	-0,12	-0,18	1,00	-0,15
1994-1995	0,65	0,04	0,04	0,26	1,00	0,24
1993-1994	-0,03	-0,33	-0,15	0,48	1,00	-0,01

Fonte: elaborazioni IRES

*Mais*

L'evoluzione delle variazioni dei margini lordi stimati per il mais evidenzia valori positivi fino al 1995, valori negativi per i confronti fra le annate comprese fra 1996 e 2000, e nuovamente valori di segno positivo per l'intervallo 2000-2003. Come nel caso del frumento, anche per il mais l'analisi pone in evidenza gli effetti provocati dai difficili andamenti monetari e la tendenza negativa delle quotazioni di mercato della metà degli anni Novanta.

In generale le variazioni di margine lordo appaiono legate principalmente alle oscillazioni dei prezzi del prodotto. Il peso relativo dell'evoluzione dei prezzi del mais risulta infatti essere rilevante soprattutto per quanto concerne gli anni di applicazione della riforma Mac Sharry, mentre l'introduzione delle modifiche di "Agenda 2000" riduce il peso relativo di questo fattore, almeno nei primi anni presi in considerazione. L'incidenza relativa delle variazioni riscontrate nell'andamento del regime di aiuti comunitari risulta notevole nei primi anni di applicazione delle regolamentazioni europee, ovvero 1993-1994 per la riforma Mac Sharry e 1997-2000 per "Agenda 2000", mentre l'effetto delle variazioni negli importi dei pagamenti appare meno rilevante negli altri casi considerati. È infine interessante osservare come, nel caso del confronto tra gli anni 2000-2003, il fattore di maggiore incidenza relativa sulla variazione di margine lordo sia il fattore quantità prodotta, mentre l'incidenza del fattore prezzo risulta di rilevanza inferiore e quella del fattore aiuti nulla.

**Tabella II.6** Variazione del margine lordo stimato e incidenza relativa dei fattori per il mais (1993-2003)

PERIODO	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PREZZI	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE QUANTITÀ	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE SPESE SPECIFICHE	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PAGAMENTI COMPENSATIVI	SOMMA DELLE INCIDENZE PESATE (VALORE ASSOLUTO)	VARIAZIONI % DEL MARGINE LORDO STIMATO
2000-2003	0,35	0,40	-0,25	0,00	1,00	0,10
1997-2000	0,05	-0,15	0,15	-0,65	1,00	-0,13
1996-1997	-0,79	0,10	0,07	-0,03	1,00	-0,20
1995-1996	-0,60	0,10	-0,15	-0,15	1,00	-0,16
1994-1995	0,65	-0,03	-0,15	0,18	1,00	0,22
1993-1994	-0,28	0,07	0,00	0,66	1,00	0,12

Fonte: elaborazioni IRES

*Soia*

L'analisi dei risultati offerti dalla stima dei margini lordi per la soia evidenzia due tendenze differenti nell'andamento dei dati. L'evoluzione del margine lordo stimato, infatti, risulta caratterizzata da valori positivi nei primi anni presi in considerazione fino al 1995-1996, mentre i valori relativi agli anni successivi evidenziano variazioni di segno negativo, con un picco nel periodo 1997-2000. La variazione di margine lordo tra il 2000-2003 infine viene stimata di segno positivo.

Nel caso della soia i fattori di maggiore rilevanza nella variazione del margine lordo stimato risultano essere, da un lato, gli importi comunitari per i pagamenti compensativi e, dall'altro, i prezzi, anche se con un peso molto inferiore a quello degli aiuti. Infatti, fino all'introduzione di "Agenda 2000", che modifica in modo sostanziale il regime degli aiuti destinati alla soia, l'effetto delle variazioni nei pagamenti comunitari sembrava riflettersi direttamente sulle variazioni del margine lordo, stimato sia in valore, con un'incidenza progressiva, sia in segno. A partire dall'anno 2000 gli accordi di "Agenda 2000" non prevedono più variazioni nell'andamento degli aiuti diretti e dunque saranno le variazioni in altri fattori a determinare l'andamento del margine lordo. In questo senso risulta che nel periodo 2000-2003 i fattori di maggiore rilevanza relativa saranno le variazioni di prezzo, da un lato, e quelle negli importi delle spese specifiche, dall'altro.

**Tabella II.7 Variazione del margine lordo stimato e incidenza relativa dei fattori per la soia (1993-2003)**

PERIODO	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PREZZI	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE QUANTITÀ	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE SPESE SPECIFICHE	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PAGAMENTI COMPENSATIVI	SOMMA DELLE INCIDENZE PESATE (VALORE ASSOLUTO)	VARIAZIONI % DEL MARGINE LORDO STIMATO
2000-2003	0,40	0,20	-0,40	0,00	1,00	0,01
1997-2000	-0,05	-0,02	0,05	-0,89	1,00	-0,39
1996-1997	0,11	-0,11	0,00	-0,79	1,00	-0,15
1995-1996	0,28	0,17	0,06	0,50	1,00	0,01
1994-1995	0,10	0,07	-0,20	0,63	1,00	0,17
1993-1994	0,14	-0,43	0,00	0,43	1,00	0,02

Fonte: elaborazioni IRES

*Riso*

Relativamente al caso del riso – che non è direttamente considerato in “Agenda 2000” – l’analisi delle variazioni dei margini lordi stimati evidenzia valori positivi nei primi anni presi in considerazione, mentre per il periodo 1996-2000 i dati mostrano valori di segno negativo, con un massimo per la variazione tra 1997 e 2000. Infine i valori risultano nuovamente positivi per il periodo 2000-2003.

I fattori di maggiore peso sulle variazioni del margine lordo stimato per il periodo 1993-1996 – periodo in cui l’OCM riso non prevedeva pagamenti compensativi – risultano essere il prezzo e le spese specifiche. A partire dall’introduzione dei pagamenti compensativi, l’incidenza di questo fattore è divenuta rilevante e pari a quella del prezzo nel periodo 1997-2000. Successivamente, la regolamentazione non prevede variazioni nel regime delle compensazioni e dunque il peso degli aiuti si annulla. Tuttavia a partire dal 2000 anche il peso relativo dei prezzi risulta ridotto, mentre aumenta in modo rilevante l’incidenza delle variazioni nelle quantità prodotte e nell’importo delle spese specifiche.

Infine, appare interessante osservare come l’andamento delle variazioni dei prezzi sia sempre concorde in segno con l’andamento delle variazioni del margine lordo stimato, mentre le variazioni degli aiuti risultano sempre di segno positivo.

**Tabella II.8** Variazione del margine lordo stimato e incidenza relativa dei fattori per il riso (1993-2003)

PERIODO	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PREZZI	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE QUANTITÀ	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE SPESE SPECIFICHE	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PAGAMENTI COMPENSATIVI	SOMMA DELLE INCIDENZE PESATE (VALORE ASSOLUTO)	VARIAZIONI % DEL MARGINE LORDO STIMATO
2000-2003	0,17	0,50	-0,33	0,00	1,00	0,02
1997-2000	-0,44	-0,09	0,03	0,44	1,00	-0,02
1996-1997	-0,69	0,07	0,00	0,24	1,00	-0,11
1995-1996	-0,57	-0,14	-0,29	0,00	1,00	-0,07
1994-1995	0,62	0,24	-0,14	0,00	1,00	0,15
1993-1994	0,50	0,06	-0,44	0,00	1,00	0,03

Fonte: elaborazioni IRES

*Carne bovina*

Per quanto concerne il comparto della carne bovina, i risultati della simulazione condotta hanno evidenziato un andamento delle variazioni del margine lordo stimato sostanzialmente positivo, ad esclusione del dato relativo al 1995-1996, dove la variazione risulta di segno negativo. Occorre tuttavia ricordare che in questo periodo il settore è stato colpito dalla cosiddetta “crisi della mucca pazza”, che ha fortemente condizionato gli andamenti del mercato.

L'evoluzione del margine lordo stimato appare influenzata principalmente dall'andamento delle quotazioni di mercato della carne, almeno fino all'anno 2000. A partire da quell'annata, infatti, risultano assumere maggiore peso le variazioni introdotte a livello comunitario nel regime degli aiuti diretti, come era avvenuto d'altronde anche per il confronto tra 1993 e 1994. Inoltre, gli effetti derivati dalle variazioni nel regime degli aiuti risultano essere sempre di segno positivo. Infine, si è ritenuto opportuno stimare nulle le variazioni nelle quantità prodotte.

**Tabella II.9** Variazione del margine lordo stimato e incidenza relativa dei fattori per la carne (1993-2003)

PERIODO	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PREZZI	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE QUANTITÀ	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE SPESE SPECIFICHE	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PAGAMENTI COMPENSATIVI	SOMMA DELLE INCIDENZE PESATE (VALORE ASSOLUTO)	VARIAZIONI % DEL MARGINE LORDO STIMATO
2000-2003	0,02	0,00	0,06	0,92	1,00	0,11
1997-2000	0,66	0,00	-0,13	0,22	1,00	0,24
1996-1997	-0,43	0,00	0,16	0,41	1,00	0,05
1995-1996	-0,96	0,00	-0,02	0,02	1,00	-0,47
1994-1995	0,58	0,00	-0,26	0,16	1,00	0,09
1993-1994	0,20	0,00	-0,20	0,60	1,00	0,06

Fonte: elaborazioni IRES

*Latte*

L'analisi condotta sul comparto latte mostra la presenza di un trend di crescita nelle variazioni del margine lordo stimato. Infatti, i valori calcolati passano da una variazione negativa di 0,13, nel periodo 1993-1994, a una positiva di 0,14 nel periodo 1997-2000. Tuttavia, dall'analisi risulta anche una variazione nuovamente negativa a partire dall'anno 2000 e fino all'anno 2003.

Tra i fattori presi in considerazione nel periodo 1993-1997 appaiono maggiormente rilevanti le variazioni nelle spese specifiche e nelle quantità prodotte. A partire dall'applicazione di "Agenda 2000" la regolamentazione prevede, come nel caso della carne, l'utilizzo di pagamenti compensativi. Tuttavia, dall'analisi svolta l'incidenza di questo fattore non risulta rilevante nel periodo 1997-2003, mentre assume maggiore peso la variazione delle capacità produttive. Si può inoltre osservare come, sempre in relazione all'applicazione degli indirizzi contenuti in "Agenda 2000" in merito ai prezzi di intervento, a partire dal 2000 il fattore prezzo assumerà un peso maggiore. Infine, dall'analisi emerge come l'andamento delle variazioni delle spese specifiche abbia in generale un effetto negativo sui margini lordi stimati, ad esclusione della variazione tra 2000 e 2003.

**Tabella II.10** Variazione del margine lordo stimato e incidenza relativa dei fattori per il latte (1993-2003)

PERIODO	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PREZZI	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE QUANTITÀ	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DELLE SPESE SPECIFICHE	INCIDENZE PESATE DELLE VARIAZIONI DEI PAGAMENTI COMPENSATIVI	SOMMA DELLE INCIDENZE PESATE (VALORE ASSOLUTO)	VARIAZIONI % DEL MARGINE LORDO STIMATO
2000-2003	-0,53	0,33	0,07	0,07	1,00	-0,01
1997-2000	-0,12	0,72	-0,12	0,04	1,00	0,14
1996-1997	0,00	0,60	-0,40	0,00	1,00	0,03
1995-1996	-0,41	0,44	-0,15	0,00	1,00	-0,03
1994-1995	0,08	0,30	-0,62	0,00	1,00	-0,09
1993-1994	0,25	0,14	-0,61	0,00	1,00	-0,13

Fonte: elaborazioni IRES

## II.1.4 L'accordo di Berlino sulla PAC e i suoi effetti sulle OCM

Il 24 marzo 1999 il Consiglio Europeo di Berlino ha raggiunto un accordo su "Agenda 2000" in merito alle proposte di modificazione della PAC.

Per quanto concerne le singole OCM, l'accordo propone alcune modifiche rispetto alle proposte di "Agenda 2000" presentate dalla Commissione nel marzo 1998, ma, in sintesi, ne rispetta gli indirizzi. Di seguito sono sintetizzati i principali elementi innovativi introdotti nell'accordo.

### *Seminativi*

Relativamente all'OCM seminativi l'accordo di Berlino prevede principalmente alcune modificazioni in merito al regime degli aiuti e alla determinazione dei prezzi di intervento. Si sono introdotti:

- un aumento in due fasi dei pagamenti compensativi, che passano da 54 a 63 euro/t;
- un leggero incremento della resa storica dei cereali per l'Italia (da 3,78 a 3,9 t/ha);
- una riduzione del prezzo di intervento non del 20%, come nella proposta iniziale, ma del 15% in due tappe (7,5% nel 2000-2001 e 7,5% nel 2001-2002). In proposito, si prevede la possibilità di procedere a un'ulteriore riduzione dei prezzi di intervento a partire dalla campagna 2002-2003;
- la reintroduzione del *set-aside* obbligatorio, con un tasso del 10%, per tutto il periodo preso in considerazione (2000-2006).

Gli operatori del settore giudicano l'accordo finale migliorativo per quanto riguarda i cereali, mentre permane il giudizio fortemente negativo per quanto riguarda i semi oleosi.

### *Carne bovina*

Per quanto riguarda l'OCM carni bovine, l'accordo di Berlino apporta alcune interessanti modifiche nella modulazione degli strumenti proposti da "Agenda 2000". In sintesi:

- un calo del prezzo di intervento del 20% e non del 30% come ipotizzato inizialmente;
- un leggero incremento dei premi per le vacche nutrici, a fronte di una modesta riduzione di quelli per i maschi adulti;

- l'introduzione di un premio alla macellazione pari a 80 euro a capo per animali con almeno 9 mesi di vita, affiancato da un premio di 50 euro a capo per i vitelli con età compresa tra 1 e 7 mesi. Al premio di macellazione possono accedere anche le vacche lattifere;
- il mantenimento della cosiddetta "envelope nazionale" che prevede, per l'Italia, quasi 66 milioni di euro da destinarsi, a discrezione dello Stato, a iniziative varie;
- l'aumento dei premi all'estensivizzazione;
- il mantenimento del tetto massimo dei 90 capi maschi per azienda per l'ottenimento dei premi.

In sintesi, si ritiene che il contenuto dell'accordo finale sull'OCM carne sia migliorativo rispetto alle ipotesi iniziali, grazie alla minore riduzione dei prezzi di intervento e, soprattutto, all'introduzione dei premi alla macellazione, di particolare interesse per la zootecnia del Piemonte.

### *Latte*

Per quanto concerne l'OCM latte, l'accordo ha introdotto, come elemento determinante, la posticipazione dell'avvio della riforma al 2005. In ogni caso il regime delle quote viene mantenuto fino al 2006, pur prevedendo tuttavia un riesame politico in *itinere* al 2003.

Lo slittamento temporale non riguarda la maggiorazione della quota destinata all'Italia (pari a 600.000 tonnellate in due scaglioni), attiva già a partire dalla campagna 2000-2001.

Gli altri punti della riforma prevista dal 2005-2006 ricalcano sostanzialmente quelli previsti dalle proposte del marzo 1998:

- graduale riduzione dei prezzi istituzionali;
- introduzione del regime di aiuti diretti (ma basati sulla quota detenuta e non sulla cosiddetta "vacca virtuale" ipotizzata nel marzo 1998);
- attribuzione di una dotazione finanziaria a gestione nazionale.

Un elemento di novità nel regime dei premi è rappresentato dall'accesso, anche per le vacche da latte, ai premi di macellazione previsti dall'OCM carne.

Secondo gli operatori, un elemento certamente positivo dell'accordo finale è la conferma dell'avvio immediato dell'incremento della quota nazionale, da cui il settore attende un contributo alla soluzione del problema delle multe; inoltre lo slittamento temporale offre alle imprese un utile

marginale per avviare i processi di ristrutturazione stimolati dal minore sostegno offerto al settore dalle nuove misure. L'abolizione del meccanismo della "vacca virtuale" – giudicato assai complesso – è inoltre positivo sotto l'aspetto gestionale.

### *Vino*

Oltre al varo delle nuove OCM sopra richiamate, al vertice di Berlino è stata anche presentata una nuova proposta di riforma dell'OCM per il settore vitivinicolo.

Rispetto alla versione precedente, la nuova proposta introduce alcune interessanti novità:

- l'incremento di superficie vitata, per quanto concerne il potenziale produttivo, pari a 68.000 ettari nel complesso dell'UE, di cui 12.933 destinati all'Italia. Inoltre è prevista una riserva comunitaria di 17.000 ettari da distribuire, da qui al 2003, tra i Paesi che abbiano dimostrato un accresciuto fabbisogno;
- l'autorizzazione a ogni Stato membro di finanziare, con 1.000 euro per ettaro, i lavori di ristrutturazione dei vigneti, con un tetto aziendale di 10 ettari;
- la conferma della sanatoria prevista per gli impianti abusivi, attuabile mediante sanzioni amministrative a carico degli inadempienti, ma senza intaccare la riserva. Per procedere alle regolarizzazioni, gli Stati dovranno predisporre un Inventario Viticolo: si tratta di uno strumento diverso dallo Schedario, in quanto formato da dati certi ma aggregati, e non da informazioni sui singoli produttori;
- la possibilità di concedere un diritto all'impianto agli operatori che si impegnano a estirpare una superficie equivalente entro tre anni, evitando interruzioni produttive in caso di sostituzione del vigneto;
- il mantenimento del divieto alla vinificazione di mosti provenienti da Paesi terzi, come pure di ogni mescolanza con i vini comunitari. Tuttavia il Consiglio prevede la definizione in futuro di alcune deroghe a questo principio generale.

In sintesi, si può ritenere che la nuova proposta di OCM vitivinicola apporti elementi positivi, soprattutto in relazione al più elevato massimale per i nuovi impianti e alle misure atte a favorire il rinnovo dei vigneti. Questi aspetti sembrano andare incontro alle esigenze delle viticolture più dinamiche e orientate alla qualità – come quella del Piemonte – introducendo ele-

menti di elasticità che, almeno in parte, possono compensare la rigidità normativa che penalizza fortemente il settore.

**Tabella II.11 Principali modifiche introdotte nelle OCM con la riforma di "Agenda 2000" (ECU/t)**

COMPARTO (STRUMENTI)	OCM ATTUALMENTE IN VIGORE	"AGENDA 2000" PROPOSTE DEL MARZO 1998	"AGENDA 2000" ACCORDO FINALE MARZO 1999
<i>Seminativi</i>			
Prezzo intervento	119	95	101
Aiuti diretti			
- cereali	54	66	63
- set-aside (set-aside %)	69 (18)	66 (0)	63 (10)
- semi oleosi	94	66	63
- proteiche	78	73	70
<i>Carni bovine</i>			
Prezzo intervento	2.786	1.950	2.224
Premi (ECU/capo)			
- vacche nutrici	145	180	200
- tori	135	220	210
- castrati	109	170	150
- vacche da latte	0	35	0
- macellazione adulti (>8 mesi)	0	0	80
- macellazione vitelli (1-7 mesi)	0	0	50
<i>Lattiero-caseario</i>			
Prezzo intervento			
- burro	3.282	2.790	2.790
- latte scremato in polvere	2.056	1.747	1.747
Prezzo indicativo			
- latte	310	257	257
Prezzo vacche (ECU/capo)	0	100	0
Prezzo vacche (ECU/tonnellate latte)	0	0	17

Fonte: elaborazioni IRES su dati INEA, "Rivista di Politica Agraria", Commissione Europea

## II.1.5 Le misure orizzontali

Al fine di porre rimedio ad alcuni squilibri presenti nelle normative di sostegno dei mercati, l'UE ha proposto alcuni meccanismi di controllo degli aiuti. Questi strumenti vengono definiti "orizzontali" in quanto interessano questioni comuni a tutte le OCM, mentre non condizionano gli interventi previsti dai regolamenti sullo sviluppo rurale.

Le misure orizzontali agiscono con tre differenti tipologie di applicazione:

- aziendale, inerente a una soglia massima di aiuti aziendali (plafond aziendale);
- ambientale, relativa al rispetto di normative nazionali (*cross compliance*);
- occupazionale, riguardante l'impegno di manodopera in azienda (modulazione).

### II.1.5.1 Plafond aziendale

La Commissione propone l'istituzione a livello aziendale di un tetto massimo (plafond) ai pagamenti erogati complessivamente dall'UE. Si tratta di un tetto flessibile a scaglioni calcolati sugli importi totali ricevuti dalla singola azienda:

- fino a 100.000 ECU l'azienda riceve l'aiuto integrale;
- tra 100.000 e 200.000 ECU l'azienda subisce una riduzione degli aiuti del 20%;
- oltre i 200.000 ECU l'azienda subisce una riduzione degli aiuti del 25%.

Secondo gli osservatori intervistati, una limitazione ai pagamenti rappresenta una misura di dubbia validità.

Si deve innanzi tutto rilevare come l'applicazione del plafond aziendale dovrebbe essere poco rilevante in Piemonte, in quanto i tetti previsti sono piuttosto elevati per la realtà regionale.

Dal punto di vista politico, da più parti si ritiene poco opportuno inserire nelle politiche di gestione dei mercati comunitari una misura in netto contrasto con le regole della concorrenza. Se da un lato, inoltre, si concorda nel ritenere che l'attuale regime di aiuti sia distorto a favore delle aziende di maggiori dimensioni, dall'altro non si considera il plafond uno strumento in grado di bilanciare la distribuzione delle risorse a beneficio per le aziende di tipo familiare.

Anche dal punto di vista della gestione, l'introduzione del plafond risulta essere poco funzionale: il meccanismo di controllo, infatti, comporterebbe un pesante aggravio dei carichi amministrativi.

Infine, è emerso un marcato scetticismo verso la reale applicabilità della misura; alcuni osservatori hanno sottolineato che questa incrementerebbe il rischio, come avvenne nei primi anni della riforma Mac Sharry, di fittizie divisioni aziendali per non incorrere nelle decurtazioni degli aiuti.

### II.1.5.2 Condizionalità ambientale (*cross compliance*)

Il secondo strumento previsto dalle politiche orizzontali introduce il principio della condizionalità ambientale (definito anche *cross compliance*), attraverso un taglio agli aiuti per i produttori che non rispettano le normative ambientali nazionali in materia. Gli Stati membri avranno facoltà di decidere in merito alle misure ambientali secondo alcuni elementi:

- premi per specifiche azioni agroambientali;
- rispetto di requisiti minimi;
- introduzione di requisiti agroambientali addizionali come condizione di accesso ai pagamenti.

I singoli Stati dovranno inoltre studiare un appropriato regime sanzionatorio – che potrà comprendere anche l'estromissione dal regime di sostegno – indirizzato a limitare le conseguenze negative a livello ecologico.

L'introduzione di questa misura potrebbe aumentare l'impegno dell'UE e dei singoli Stati in campo ambientale. La *cross compliance* si aggiunge, infatti, al rafforzamento delle misure agroambientali di accompagnamento della PAC e ad alcune misure ambientali comprese nelle singole OCM (come il principio di estensivizzazione per le carni bovine e il *set-aside* per i seminativi).

Una maggiore sensibilità verso gli impatti ecologici delle produzioni agricole potrebbe offrire una giustificazione, davanti all'opinione pubblica, del regime di sostegno per i produttori. La *cross compliance* potrebbe avere inoltre una rilevante valenza politica anche in sede di contrattazione internazionale sulla liberalizzazione degli scambi (rientrando nella cosiddetta "scatola verde" che, in sede GATT-WTO, indica il complesso delle politiche considerate positivamente sotto l'aspetto della garanzia della libertà di scambio).

Qualche perplessità solleva invece la possibile competizione tra misure agroambientali e pagamenti compensativi, specie nelle zone più produttive, in un'ottica di analisi costi/benefici. In questo senso il fallimento delle misure volontarie previste nel regolamento 2078/92 rappresenta un preceden-

te poco incoraggiante. Il quadro appare ancora più incerto, inoltre, a causa della discrezionalità concessa ai singoli Stati membri in merito alle condizioni di applicazione della normativa.

Infine, anche dal punto di vista gestionale, la proposta appare complessa: essa appesantirebbe in modo rilevante le amministrazioni locali, che dovrebbero essere incaricate della progettazione, della gestione e del controllo degli interventi.

### **II.1.5.3 Modulazione dei pagamenti**

Il mantenimento dell'occupazione agricola rappresenta un tema di notevole importanza per le politiche comunitarie. A questo proposito la Commissione propone di condizionare gli aiuti aziendali a un impegno di stabilità dei livelli occupazionali. La proposta prevede tagli agli aiuti, pari al 20% del totale, per le aziende che diminuiscono, secondo indici decisi a livello nazionale, il carico occupazionale (espresso in unità lavoro annue). L'obiettivo di questa misura è di contrastare la fuoriuscita di forza lavoro dal comparto agricolo causata, almeno in parte, dagli effetti delle politiche di sostegno basate sui pagamenti a ettaro (che aumentano il peso del fattore terra, a discapito degli altri fattori aziendali).

La misura è ritenuta, da più parti, poco positiva. Infatti, dal punto di vista concettuale, una politica di stabilizzazione del lavoro in agricoltura sarebbe maggiormente efficace se sostenuta con interventi più mirati e selettivi di quelli previsti. Inoltre, disposizioni volte a un mantenimento obbligatorio di manodopera possono comportare effetti di carattere negativo sui processi, di ristrutturazione organizzativa e di adeguamento tecnico, agenti nel comparto e considerati già in altre politiche.

A livello gestionale, infine, appare complesso procedere a un'appropriate valutazione dei livelli occupazionali, dato il carattere prettamente informale, e a volte anche irregolare, di molte attività agricole.

## Capitolo II.2

### Le misure di accompagnamento

Con la riforma Mac Sharry del 1992, la Commissione Europea ha disposto alcuni provvedimenti complementari all'azione orientatrice delle OCM. Tali misure, definite pertanto "di accompagnamento", sono state concepite essenzialmente per attivare nell'agricoltura un processo di ristrutturazione, privilegiando impostazioni produttive maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale, ferma restando la salvaguardia dei redditi agricoli.

Questo pacchetto di misure è composto dal regolamento 2078/92 (misure agroambientali) e dal regolamento 2080/92 (misure forestali nel settore agricolo). Il pacchetto è integrato dal regolamento 2079/92 (incentivazioni al prepensionamento degli agricoltori) che tuttavia non ha trovato finora applicazione in Italia.

L'effetto delle misure di accompagnamento in Piemonte è stato positivo per alcuni importanti aspetti, di scarso rilievo per altri. In particolare, il regolamento 2078/92 si è dimostrato un elemento di notevole incidenza, apportando al settore un flusso finanziario che, secondo dati di fonte AIMA, nel 1997 ha superato i 95 miliardi di lire. Cercheremo di mettere in evidenza i principali elementi connessi all'applicazione delle misure di accompagnamento in Piemonte, allo scopo di individuare eventuali punti da riconsiderare nella futura programmazione delle misure equivalenti che l'UE intende far adottare dalle Regioni nei Piani di Sviluppo Rurale.

Per quanto concerne la ricerca, ci si è basati sull'esame critico della letteratura disponibile, sia a livello nazionale che locale, e su interviste a testimoni privilegiati, individuati sia nell'ambito dei settori della pubblica amministrazione coinvolti nella fase di programmazione, sia tra gli operatori appartenenti alle categorie beneficiarie degli interventi (in genere rappresentanti di categoria e di strutture associative). Un ulteriore passo è stato quello di ordinare gli elementi emersi, mettendo in evidenza quelli di maggiore spicco e tentando di individuare alcuni spunti per intraprendere azioni che, nel prossimo futuro, possano contribuire a migliorare l'esito degli interventi.

## II.2.1 Il regolamento 2078/92

Nell'ambito della riforma della PAC del 1992, il regolamento 2078/92 ha rappresentato il primo passo concreto dell'UE per incoraggiare la diffusione, tra gli agricoltori, di pratiche agricole ecocompatibili, con l'erogazione di contributi specifici per l'opera di conservazione dell'agroecosistema. L'obiettivo perseguito è duplice:

- limitare i rischi di inquinamento di origine agricola, favorendo tecniche di produzione meno intensive;
- incentivare la cura del territorio, con misure che tendano a prevenire l'abbandono dei terreni, i fenomeni di erosione e di inondazione, e gli incendi boschivi.

Il regolamento 2078/92 si propone come strumento organico e flessibile, in grado di adeguarsi ai differenti contesti produttivi e ambientali. Infatti le misure agroambientali, nell'ambito di ogni Stato membro, possono essere applicate o sull'intero territorio nazionale o in aree delimitate, attraverso programmi pluriennali zonali.

In Italia si è scelto di demandare alle Regioni la stesura dei singoli programmi, al fine di rispecchiare al massimo le diverse situazioni ambientali e produttive.

Il regolamento 2078/92, a livello nazionale, ha trovato un'ottima accoglienza soprattutto in alcune regioni che, come nel caso del Piemonte, erano in possesso della buona organizzazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo, già sensibilizzati dall'applicazione del Piano Nazionale di Lotta Fitopatologica Integrata, di cui alla legge 752/86.

In Piemonte il regolamento 2078/92 è diventato operativo nel novembre del 1994, tramite l'approvazione del piano di intervento da parte dell'UE, con un certo ritardo rispetto ad altre regioni. In base alle informazioni disponibili e alle interviste effettuate agli operatori del settore, risulta, a livello regionale, che l'esito sia stato piuttosto controverso.

A livello generale, il piano regionale è stato innanzi tutto concepito come lo strumento per proseguire e consolidare la positiva esperienza del Piano Fitopatologico Regionale (legge 752/86). Questa impostazione di fondo ha fortemente condizionato l'esito locale del provvedimento. Essa ha infatti consentito la pronta e ampia attivazione delle misure per le quali esisteva un'esperienza pregressa, ovvero quelle riferite alle diverse articolazioni

della Misura A1 (riduzione degli input chimici). Questo vale anche per la Misura D1b, relativa agli alpeggi, che ha incorporato un precedente intervento regionale. A questi due elementi di successo si è aggiunto anche l'elevato livello di adesione alla Misura A3 (agricoltura biologica) che rappresenta un interessante spunto di novità.

Allo stato attuale la Misura A1 coinvolge oltre il 40% della superficie interessata al regolamento 2078/92, assorbendo circa l'85% dei finanziamenti erogati, mentre la Misura D1b ha interessato oltre il 50% della superficie oggetto, pur assorbendo solamente il 5% dei contributi. Infine, la Misura A3 ha investito circa il 3% della superficie interessata, assorbendo oltre il 7% dei finanziamenti erogati.

Grazie al successo di tali azioni, l'impatto globale del piano regionale è stato certamente ampio: sono state coinvolte oltre 14.000 aziende (il 12% di quelle con SAU superiore ad 1 ettaro) per una superficie di 300.000 ettari (28% del totale regionale). Inoltre vanno giudicati positivamente il rafforzamento e l'estensione della rete di supporto tecnico, che hanno fatto registrare importanti ricadute sulla professionalità del settore, sia per gli operatori agricoli che per i tecnici e consulenti. Il successo di tali misure è andato oltre le previsioni e, conseguentemente, la Regione Piemonte ha potuto beneficiare di ulteriori assegnazioni finanziarie, rese disponibili dallo storno di fondi inizialmente destinati ad altre regioni che hanno mostrato *performances* di spesa inferiori.

Alcuni osservatori sostengono, tuttavia, che gli standard agroambientali stabiliti a livello regionale, soprattutto per la Misura A1, siano oggi, alla luce dell'evoluzione del settore, poco selettivi e tali da essere ritenuti "la norma tecnica corrente". Secondo tale approccio, quindi, per mantenere il suo ruolo positivo esercitato in passato, la prosecuzione delle misure del regolamento 2078/92 dovrebbe prevedere un innalzamento degli standard minimi. Questo orientamento potrebbe contribuire a guidare l'agricoltura regionale verso la PAC del "dopo 'Agenda 2000'" (ad esempio l'opzione CARPE allo studio della Commissione Europea, che prevede un forte incremento dei contributi diretti vincolati a standard agroambientali) e indirizzare l'agricoltura regionale verso produzioni di maggior interesse per il mercato, quali quelle a elevata garanzia di salubrità.

Appare, in proposito, auspicabile un'iniziativa di valorizzazione com-

merciale dei prodotti ottenuti nel pieno rispetto delle norme agroambientali. Una difficoltà nel perseguire tale obiettivo, tuttavia, deriva dal fatto che il regolamento 2078/92 “copre” il prodotto sino alla raccolta, ma non si applica ai trattamenti di post-raccolta, per cui un eventuale marchio non potrebbe garantire il consumatore sulla integrale ecocompatibilità e salubrità del ciclo produttivo.

Un aspetto negativo dell'applicazione regionale è costituito dalla scarsa – talora nulla – adesione alle altre misure previste, tra cui quelle che, per alcuni aspetti, rappresentavano l'opzione più innovativa. Le cause che hanno portato a tale esito sono diverse. Un primo fattore determinante è stata certamente la mancanza di un'esperienza pregressa e di una rete di servizi specifici, che invece non mancavano nel caso delle misure che hanno avuto successo. Un secondo importante elemento, talora decisivo, è legato ai livelli degli incentivi, in molti casi giudicati insufficienti, a differenza di quanto avvenuto, ad esempio, per le coltivazioni frutticole e viticole, dove il premio corrisposto per la Misura A1 è stato diffusamente giudicato molto allettante a fronte di conseguenze sui costi di produzione e sulle rese produttive ormai trascurabili. Le singole misure presentavano inoltre vincoli specifici difficilmente sostenibili nella realtà agricola piemontese (ad esempio, nella Misura C la riduzione del carico zootecnico deve essere perseguita solamente con l'aumento della SAU foraggera e non diminuendo le UBA).

Una critica, infine, è stata sollevata da alcuni operatori relativamente al fatto che il regolamento in esame non premia un orientamento aziendale favorevole nel complesso all'ambiente, ma agisce solamente su alcune specifiche funzioni e fasi produttive. Secondo tale approccio il premio dovrebbe invece essere commisurato alla reale funzione ambientale dell'azienda, privilegiando quelle operanti in aree marginali o in zone a rischio di dissesto idrogeologico.

**Figura II.1 Misure previste dal regolamento 2078/92 in Piemonte**

A1	Sensibile riduzione dell'impiego di concimi e/o fitofarmaci
A3	Introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica
B	Riconversione dei seminativi in pascoli estensivi
C	Riduzione della densità del patrimonio bovino od ovino per unità di superficie foraggiera
D1a	Impiego di altri metodi di produzione compatibili con le esigenze dell'ambiente
D1b	Pratiche di produzione finalizzate alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali nei pascoli montani
D2	Allevamento di razze locali in pericolo di estinzione
E	Cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati
F	Ritiro dei seminativi dalla produzione per 20 anni
G	Gestione dei terreni per l'accesso al pubblico di attività ricreative

**Tabella II.12 Applicazione del regolamento 2078/92 in Piemonte per misura nel 1997**

MISURA	SUPERFICI (HA) O UBA		NUMERO BENEFICIARI		CONTRIBUTI EROGATI	
	PIEMONTE	% PIEMONTE SU ITALIA	PIEMONTE	% PIEMONTE SU ITALIA	MILIONI DI LIRE	% MISURA
A1	119.144	18,5	10.708	17,7	81.435	85,7
A3	7.827	2,5	885	5,2	6.623	7,0
B	24	0,0	4	0,0	14	0,0
C	484	14,5	8	12,1	242	0,3
D1	168.833	35,8	2.039	10,5	4.297	4,5
D2	5.423	16,8	384	10,4	1.293	1,4
E	1.472	3,1	99	3,5	814	0,9
F	217	0,9	14	0,8	310	0,3
G	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Totale ha	297.517	18,5	14.141	11,6	95.028	100,0
Totale UBA	5.907	16,6				

Fonte: nostre elaborazioni su dati AIMA, Regione Piemonte, INEA.

## II.2.2 Il regolamento 2080/92

Nell'ambito delle cosiddette "misure di accompagnamento" della riforma della PAC del 1992, la Comunità Europea ha emanato il regolamento 2080/92, che ha istituito un regime di aiuti volto a incentivare la riconversione di terreni agricoli in colture boschive e lo sviluppo delle attività forestali.

Il sistema di contributi previsto dal regolamento in oggetto propone, in sintesi, tre tipologie di aiuti:

- contributi per le spese di imboschimento di superfici agricole (spese di impianto e spese di manutenzione);
- contributi di compensazione per il mancato reddito causato dalle pratiche di imboschimento;
- contributi per la realizzazione di migliorie nei boschi.

L'attuazione del regolamento prevede, inoltre, che ogni Stato membro sia incaricato di redigere un piano nazionale, articolato localmente attraverso piani regionali. L'Italia ha presentato il piano nazionale e ben 20 piani regionali, a differenza di altri Paesi che hanno predisposto un programma nazionale integrato da pochi programmi regionali.

I contenuti di questa programmazione nazionale hanno ricalcano, in buona parte, quanto contenuto nel Piano Forestale Nazionale degli anni 1986-1990.

Come per il regolamento 2078/92, anche nel caso del 2080/92 l'applicazione in Piemonte mostra un buon successo di alcune misure, a fronte di esiti inferiori alle aspettative per altre tipologie di intervento.

Nell'ambito delle pratiche di imboschimento, il Piano regionale (campagne 1994 e 1996) ha autorizzato interventi per 3.000 ettari nella pioppicoltura, 5.000 ettari nell'arboricoltura e circa 700 ettari di impianti di bosco naturaliforme. Rispetto alle previsioni iniziali contenute nel piano, i dati a consuntivo mostrano un buon livello di rispondenza, con una differenza di soli 1.500 ettari.

Per quanto concerne il livello di effettiva realizzazione, secondo le rilevazioni dell'INEA al 31 dicembre 1997, in Piemonte sono stati impiantati complessivamente circa 5.400 ettari.

Relativamente alle attività di miglioramento boschivo, invece, la previsione di 4.800 ettari contenuta nel piano si è dimostrata quasi cinque volte superiore rispetto agli interventi autorizzati.

Tra le cause di questa bassa adesione da parte dei potenziali beneficiari delle misure, che, per certi aspetti, apparivano come quelle di maggiore interesse ambientale, si sottolinea innanzitutto la modesta entità dei contributi corrisposti. Inoltre si ricorda che, *in itinere*, la Commissione Europea ha imposto ai beneficiari di ricavare almeno il 25% del reddito totale dall'attività agricola; questa condizione vincolante si è rivelata molto pesante

nella realtà piemontese, in ragione della giacitura della stragrande parte dei boschi in aree marginali (collinari o montane) dove l'attività agricola è esercitata prevalentemente part-time quando non in forma residuale. Secondo alcuni osservatori, inoltre, l'efficacia di alcune misure potrebbe essere stata frenata dall'elevato carico burocratico necessario connesso al regolamento e dalla complessità dell'iter gestionale tra AIMA e Regione.

Questi aspetti hanno inciso negativamente sulla capacità di spesa che, sempre secondo le rilevazioni dell'INEA, risulta in Piemonte inferiore di circa 50% rispetto alla media nazionale riferita alle zone rientranti nell'Obiettivo 5b.

Un ulteriore aspetto critico è legato ai ritardi dell'UE nell'approvazione del programma regionale 1998-1999: ciò ha di fatto impedito alla Regione una tempestiva apertura della nuova campagna di applicazione del regolamento.

**Tabella II.13.1 Applicazione del regolamento 2080/92 nelle regioni italiane: avanzamento finanziario al 31/12/1997 (milioni di lire)**

	SPESA PROGRAMMATE %	% SPESA REGIONE/ITALIA	PAGAMENTI	CAPACITÀ DI SPESA
Bolzano	28.260	5,4	3.299	11,7
Emilia Romagna	32.358	6,1	26.142	80,6
Friuli Venezia Giulia	33.484	6,4	13.385	40,0
Lazio	13.834	2,6	4.850	35,1
Liguria	25.842	4,9	378	1,5
Lombardia	57.306	10,9	44.357	77,4
Marche	33.818	6,4	8.378	24,8
Piemonte	69.072	13,1	11.709	17,0
Toscana	104.478	19,8	40.479	38,7
Umbria	48.398	9,2	36.891	76,2
Valle d'Aosta	2.888	0,5	3	0,1
Veneto	77.454	14,7	3.250	4,2
Italia (Obiettivo 5b)	527.192	100,0	193.121	36,6

Fonte: elaborazione INEA su dati AIMA e MIPA

**Tabella II.13.2 Applicazione del regolamento 2080/92 nelle regioni italiane: principali opere realizzate al 31/12/1997**

	IMBOSCHIMENTI REALIZZATI			MIGLIORAMENTI REALIZZATI		
	RAPIDO ACCRECIMENTO (HA)	RESINOSE (HA)	LATIFOGLIE (HA)	BOSCHI (HA)	STRADE (KM)	FASCE TAGLIAFUOCO (HA)
Bolzano	-	-	-	4	97	500
Emilia Romagna	760	66	2.475	267	24	-
Friuli Venezia Giulia	1.136	-	835	927	14	-
Lazio	11	1	795	56	19	-
Liguria	6	-	57	37	4	-
Lombardia	10.473	18	5.578	6.040	351	-
Marche	-	-	2.125	13	1	-
Piemonte	2.141	117	3.190	962	24	-
Toscana	164	142	3.123	2.626	446	7.700
Umbria	28	14	3.246	782	35	6
Valle d'Aosta	-	1	1	-	-	-
Veneto	414	-	533	43	3	-
Italia (Obiettivo 5b)	15.313	359	21.958	11.757	1.018	8.206

Fonte: elaborazione INEA su dati AIMA e MIPA

### II.2.3 La normativa in divenire

Nell'ambito della riforma della PAC varata con "Agenda 2000", la Commissione ha inserito misure, analoghe a quelle di accompagnamento della PAC del 1992, comprese nel pacchetto di azioni del Regolamento sullo Sviluppo Rurale. Quest'ultimo comprende, quindi, sia azioni di tipo strutturale (sostanzialmente simili a quelle del vecchio Obiettivo 5a), sia, appunto, la nuova versione delle misure di accompagnamento. Esse perdono, quindi, la loro natura di misure integrative delle OCM, per acquisire quella di complemento della politica strutturale di sviluppo rurale del periodo 2000-2006.

Nella versione definitiva della proposta di regolamento, sancita dall'accordo di Berlino, è possibile mettere in evidenza alcune consistenti novità rispetto al passato. Esse verranno di seguito sintetizzate per ciascuna misura.

#### *Agroambiente*

Per quanto concerne le misure che sostituiranno il vecchio regolamento 2078/92, le innovazioni introdotte dall'UE sono così riassumibili:

- semplificazione e innovazione del quadro delle misure e dei relativi premi (nel vecchio regolamento erano previsti premi per le specifiche colture);
- gli importi massimi annuali ammissibili saranno di 600 euro per le colture annuali, 900 euro per le colture specializzate e 450 euro per le altre colture;
- il sistema di calcolo degli importi farà riferimento esclusivamente alla superficie anche per le misure di tipo zootecnico (anziché utilizzare le UBA).

Relativamente al primo punto, si evidenzia che sono previsti dalla nuova normativa anche la gestione e il mantenimento di sistemi di pascolo a bassa intensità, la conservazione delle caratteristiche tradizionali delle terre agricole, il rimborso dei costi sostenuti dall'agricoltura per consulenze per la pianificazione ambientale (concetto questo da chiarire in termini operativi). È stato inoltre introdotto il principio, fondamentale, dell'aiuto a chi opera al di là della buona prassi agricola.

Le maggiori perplessità sono soprattutto legate al nuovo metodo di calcolo, non ancora chiaramente interpretabile in assenza di norme applicative.

Sempre in merito al rapporto tra agricoltura e ambiente, occorre ricordare che la riforma di "Agenda 2000" introduce la cosiddetta "condizionalità ambientale" (commentata nell'ambito del paragrafo II.1.5, dedicato alle misure orizzontali) che permette agli Stati membri di subordinare l'erogazione dei contributi previsti dalle OCM al rispetto di specifiche misure agroambientali.

Inoltre, nell'ambito degli aiuti di Stato, il Regolamento sullo Sviluppo Rurale prevede una deroga ai tetti di contribuzione (40% di norma e 50% per le zone sfavorite) per investimenti relativi alla protezione e al miglioramento dell'ambiente.

Infine, nell'ambito delle misure di promozione dello sviluppo rurale (articolo 33 della proposta di regolamento) compare una voce specifica relativa alla tutela dell'ambiente, in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione dell'ambiente nonché al benessere degli animali.

### *Silvicoltura*

Le misure che, nel nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale, sostituiranno il regolamento 2080/92, prevedono, per le misure relative all'imboschimento di superfici agricole, un incremento dei contributi, con una forbice assai allargata a seconda della tipologia di beneficiario. I nuovi importi saranno di:

- 725 euro a ettaro per gli imprenditori agricoli o le loro associazioni;
- 185 euro a ettaro per le altre persone di diritto privato.

Vengono inoltre introdotti pagamenti compensativi volti al mantenimento e al miglioramento della stabilità ecologica delle foreste oppure alla ricostituzione di foreste danneggiate in zone la cui funzione protettiva ed ecologica sia di interesse pubblico, e qualora le spese connesse alle misure di protezione e di ripristino superino il prodotto dell'azienda. Gli importi compensativi variano da un minimo di 40 euro a ettaro a un massimo di 120.

A una prima analisi risulta che, nonostante l'incremento introdotto nei premi, l'entità di questi rimane largamente inferiore alle necessità per quelle tipologie di intervento che già con il regolamento 2080/92 trovarono applicazione scarsa o nulla. Sempre relativamente al settore forestale, inoltre, il nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale comprende misure analoghe al vecchio regolamento 867/92 (rivolto alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli) che in Piemonte ha trovato un'applicazione tardiva e di scarso rilievo. In ultima analisi, non resta che considerare come, anche con "Agenda 2000", l'UE rinunci ad avviare una politica forestale europea autonoma e specifica, rivolgendo al settore selvicolturale attenzioni modeste e quasi sempre nell'ambito di una prospettiva di tipo agricolo.

### *Prepensionamento*

L'uscite regolamento 2079/92, relativo al prepensionamento degli agricoltori, a differenza di quanto avvenuto, ad esempio, in Francia, non ha trovato applicazione pratica in Italia e in Piemonte. Il bilancio tra incentivi e vincoli è stato probabilmente giudicato scarsamente incentivante.

La misura specifica per il prepensionamento, introdotta nel nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale, è stata resa più flessibile. In particolare, viene superato l'obbligo di ampliamento di superficie, individuando nel miglioramento dell'efficienza economica il traguardo principale, secondo un parametro definito da ciascun Stato membro.

L'importo massimo annuale erogabile è stato inoltre sostanzialmente incrementato, passando dai 10.000 euro del regolamento 2079/92 ai 15.000 euro attuali.

La durata massima dell'aiuto è di 15 anni per il cedente e di 10 anni per il salariato, mentre non è possibile superare l'età massima di 65 anni.

Le modificazioni introdotte, in base ai primi commenti disponibili, sono giudicate positivamente, poiché il quadro complessivo appare nettamente più incentivante rispetto al passato.

### Capitolo II.3

#### Le politiche strutturali

La riforma dei fondi strutturali attuata nel 1998 dall'UE è nata con lo scopo di modificare il quadro della politica organizzativa, introducendo nuovi obiettivi e dispositivi originali nelle strategie di intervento.

La riforma individua alcuni obiettivi prioritari. Quello di interesse agricolo, nel caso del Piemonte, è l'Obiettivo 5 (promozione dello sviluppo rurale) articolato in due sottobiettivi:

- 5a – accelerazione dell'adeguamento delle strutture – di natura prettamente settoriale;
- 5b – sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali – volto a sostenere in termini generali lo sviluppo socioeconomico delle aree rurali svantaggiate. Tali sottobiettivi sono integrati da alcune azioni complementari, quali l'iniziativa Leader – volta a stimolare meccanismi di sviluppo locale autogeno e integrato nelle aree rurali in declino – e l'iniziativa Interreg che sostiene la messa in atto di azioni transfrontaliere, realizzate congiuntamente tra partner operanti sui due versanti del confine Italia-Francia e Italia-Svizzera.

Nella prima fase di attuazione della riforma (1988-1992), il Piemonte è stato coinvolto in misura assai modesta. Con la seconda fase, iniziata nel 1993 e sfociata nel periodo di programmazione 1994-1999, il processo si è fortemente consolidato e il Piemonte ha potuto beneficiare di un notevole allargamento delle aree coinvolte, sia per quanto riguarda l'Obiettivo 2 (aree industriali in declino) che per l'Obiettivo 5b. Questo ha dato la possibilità di attingere a un'importante dotazione finanziaria e ha aperto una nuova fase nella politica rurale regionale, sottoponendo le amministrazioni locali a un profondo sforzo innovativo negli obiettivi e nella gestione.

Con la riforma introdotta da "Agenda 2000" è iniziata una terza fase, i cui elementi salienti sono:

- la riduzione del numero di obiettivi (tra cui spicca l'accorpamento nel nuovo Obiettivo 2 dei vecchi Obiettivi 2 (industriale) e 5b (rurale));
- la concentrazione territoriale degli interventi, che si traduce in una contrazione della popolazione ammissibile e quindi in una riduzione delle aree eleggibili;

- un periodo di transizione (*phasing-out*) per le aree prima inserite nei vecchi obiettivi e successivamente esclusi da quelli nuovi.

Le misure afferenti al vecchio Obiettivo 5a vengono invece aggregate in un unico Regolamento sullo Sviluppo Rurale, che ingloba anche le cosiddette “misure di accompagnamento”.

Con “Agenda 2000”, quindi, la Regione dovrà ulteriormente affinare la propria capacità di programmare e gestire misure articolate e complesse. D'altra parte, la nuova articolazione degli interventi crea spazi per l'innovazione, sia nell'utilizzo degli strumenti comunitari, sia nella messa in campo di azioni di iniziativa regionale ad esse complementari.

È noto che nella realizzazione delle politiche strutturali agricole e rurali si sono finora incontrati, in alcuni casi, ritardi e complicazioni. Questo è avvenuto non solo in Piemonte, dove, anzi, si riscontra una maggiore efficienza rispetto ad altre regioni. Naturalmente, la lunghezza temporale e la complessità degli iter dipendono anche dalla natura propria di tali interventi, articolati e orientati a generare investimenti, quindi necessariamente caratterizzati da tempi di attuazione ed erogazione lunghi. Tuttavia questo aspetto intrinseco non è sufficiente a spiegare le difficoltà incontrate da amministratori pubblici e beneficiari.

Si cercherà, pertanto, di segnalare le principali criticità che hanno ostacolato il cammino delle politiche strutturali agricole in Piemonte.

Si è proceduto, come nel capitolo precedente (II.2), all'esame critico della letteratura disponibile (rapporti dell'INEA e articoli comparsi su riviste regionali) in merito all'attuazione dei fondi strutturali e a una serie di interviste a testimoni privilegiati. Inoltre si è tentato di ordinare gli elementi emersi, ponendo in evidenza quelli di maggiore spicco e individuando alcuni spunti per intraprendere azioni che, nel prossimo futuro, potranno contribuire ad aumentare l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

### II.3.1 L'applicazione in Piemonte: le criticità generali

Sono state individuate due grandi aree problematiche che hanno interessato quasi tutte le misure attivate. La loro influenza sull'esito delle politiche strutturali sembra essere rilevante e tale da ridurne i potenziali benefici. Esse sono:

- la durata e la complessità degli iter, sia nella fase di attivazione dei provvedimenti (dall'emanazione del regolamento al bando di apertura delle domande), sia in quella di gestione (dalla presentazione delle domande di finanziamento, per proseguire, per quanto riguarda il beneficiario, con la realizzazione) e, per finire – relativamente alla Pubblica Amministrazione – nelle procedure di monitoraggio e di valutazione;
- la microprogettualità, ossia la tendenza, anche per gli interventi a carattere territoriale come il 5b, a finanziare un elevato numero di piccoli interventi, con somme singolarmente modeste. A livello generale, questo esito fa presupporre una riduzione dell'impatto strutturale sui meccanismi di sviluppo locale.

### II.3.1.1 Gli iter: lunghezza e complessità

Le cause che hanno contribuito all'allungamento degli iter e alla loro complicazione sono in gran parte diverse a seconda che ci si riferisca alla fase di attivazione istituzionale del provvedimento oppure al percorso seguito dai singoli progetti presentati dagli aspiranti beneficiari.

La prima fase, che va dall'emanazione del regolamento da parte dell'UE alla pubblicazione del bando da parte della Regione, comprende sottofasi quali la concertazione tra UE, Stato e Regioni, la programmazione dell'intervento a scala locale e infine la messa a punto delle norme applicative e della modulistica.

La seconda fase è composta dall'insieme di azioni comprendente la redazione del progetto da parte dell'aspirante beneficiario, la presentazione della domanda, la fase di istruttoria, la selezione dei progetti e infine il finanziamento di quelli ammessi. A questo punto, per il beneficiario inizia la fase di realizzazione concreta, mentre per la Regione si apre quella del monitoraggio e della valutazione.

Non tutti di provvedimenti a valenza strutturale hanno vissuto percorsi accidentati. In proposito, si cita l'applicazione del regolamento 2328/91, misura ormai ampiamente collaudata dal punto di vista attuativo-gestionale, le cui elevate *performances* di spesa hanno consentito alla Regione Piemonte di ottenere una ripartizione dei fondi in sede CIPE assai favorevole rispetto alle altre Regioni.

*Le criticità della fase “dal regolamento al bando”*

La lunghezza e la complessità degli iter nella fase che va dalla presentazione del regolamento da parte dell'UE all'emanazione del bando da parte della Regione, è stata determinata soprattutto dalle “criticità di sistema”. Con tale espressione si possono indicare i problemi generali legati al funzionamento della macchina politico-burocratica, al di là degli aspetti più direttamente connessi al contenuto delle singole misure.

Un primo insieme, che si può collocare all'esterno della sfera di diretta influenza della Regione, deriva dal ruolo giocato dallo Stato e dall'UE, i cui comportamenti hanno contribuito in maniera determinante all'allungamento dei tempi di attivazione degli interventi. In sintesi, spiccano:

- la pesantezza intrinseca dell'iter di concertazione e dei vincoli procedurali connessi, aggravata dall'eterogeneità fra la legislazione nazionale e regionale, e quella europea;
- il clima di instabilità politica e la scarsità di risorse finanziarie a seguito delle manovre di contenimento del deficit pubblico, che hanno causato ritardi nell'assegnazione dei fondi nazionali di cofinanziamento e nelle decisioni relative alla ripartizione delle risorse tra le aree ammissibili alle misure specifiche per singole tipologie territoriali;
- la lentezza decisionale dell'UE nell'approvazione dei programmi regionali, fattore aggravato da elementi quali l'ambiguità terminologica riscontrabile in molti passi decisivi dei regolamenti e i numerosi vincoli, posti dal Quadro Comunitario di Sostegno, nelle misure attivabili (in particolare per le misure relative ad azioni di tipo organizzativo e promozionale);

Un altro insieme di fattori generali è invece direttamente legato all'azione della Regione:

- i ritardi nella approvazione delle leggi di bilancio e lo stallo dell'attività legislativa e decisionale in periodi elettorali e di crisi;
- la contrazione quantitativa della struttura (riduzione dell'organico, principalmente dovuta all'elevato numero di pensionamenti anticipati, non coperta da un adeguato *turn-over*);
- l'applicazione della legge regionale 51/97 per la riorganizzazione dell'Ente;
- a difficoltà, di un'organizzazione strutturata per settori e funzioni (agricoltura, turismo, ambiente, ecc.) ad affrontare iniziative – come l'Obiettivo 5b

e Leader, azioni integrate di sviluppo locale – che richiedono un approccio multifunzionale e complessivo;

- il sovraffollamento di emergenze (ad esempio, le alluvioni e la “mucca pazza”) e incombenze tali da creare ripetute situazioni di slittamento temporale, quando non di temporanea paralisi, dell’attività degli uffici preposti alla programmazione e alla gestione.

*Le criticità della fase “dalla domanda alla realizzazione”*

Mentre le criticità espresse al punto precedente riguardano tutti, o quasi, i provvedimenti strutturali nel complesso, quelle relative alla fase che va dalla presentazione della domanda alla realizzazione del progetto, almeno in parte, variano da caso a caso. Qui verranno pertanto evidenziati alcuni punti generali, riservando la trattazione di quelli specifici nel paragrafo I.3.2 (dedicato ai singoli interventi). Il problema principale, anche in questa fase, è rappresentato dalla lunghezza temporale e dalla complessità delle pratiche burocratiche. Un primo insieme di criticità appartiene ancora, principalmente, alla sfera d’azione dell’ente pubblico (Regione e altri enti locali). La complessità dei regolamenti attuativi e l’intrico normativo che accompagna, nel nostro Paese, la realizzazione di un qualsivoglia progetto (vincoli, autorizzazioni, licenze, ecc.) si sono incrociati con alcuni problemi specifici:

- la frammentazione delle competenze tra i diversi uffici regionali che, oltre ad aumentare il numero dei passaggi burocratici, in taluni casi ha portato a situazioni di stallo delle pratiche causate da “vincoli incrociati” tra norme afferenti a diversi assessorati o enti locali;
- la complessità della modulistica;
- l’esigenza di formazione specifica talora espressa dal personale regionale preposto alla valutazione dei progetti;
- il procedere “a singhiozzo” delle fasi burocratiche dovuto a carenze di personale e al fatto che gli stessi uffici regionali, per alcuni interventi, si occupano sia della fase di programmazione, sia di quella gestionale.

Una parte dei problemi riscontrati è attribuibile ad aspetti di natura settoriale:

- la novità e la complessità degli interventi (si pensi, nel caso di Leader, al Piano d’Azione Locale di un GAL – Gruppo d’Azione Locale) ha fatto emergere, in diversi casi, l’insufficiente esperienza dei professionisti e

delle organizzazioni di categoria nel predisporre adeguatamente i progetti e le pratiche connesse;

- i beneficiari, che spesso operano in una situazione di marginalità, possono trovare difficoltà a provvedere con risorse finanziarie proprie alla copertura della parte dell'investimento di propria competenza.

### **II.3.1.2 Il problema della microprogettualità**

In particolare per quanto riguarda l'Obiettivo 5b, molte misure hanno fatto registrare un altissimo numero di domande. Questa situazione ha condotto al risultato di ripartire le risorse disponibili in molti microprogetti individuali (anche se molto spesso inquadrati in azioni collettive) con un livello di contribuzione pubblica percentualmente modesto rispetto al costo dell'investimento proposto. Inoltre, l'impegno burocratico-amministrativo per l'ente regionale è risultato particolarmente gravoso, contribuendo all'allungamento dei tempi di approvazione.

La polverizzazione delle risorse può fare temere una riduzione dell'efficacia delle misure finanziate sull'assetto socioeconomico dei territori a cui esse sono indirizzate; tale situazione, tuttavia, rispecchia anche la difficoltà, sia tecnica che politica, di effettuare un processo di selezione delle richieste che non dia luogo a contestazioni e ricorsi. Tali difficoltà possono essere state accentuate dai seguenti fattori:

- la definizione non sufficientemente esplicita, in fase di programmazione, delle priorità strategiche e del loro utilizzo ai fini della selezione dei progetti;
- un'azione preventiva di sensibilizzazione e informazione locale non abbastanza capillare per orientare la base dei potenziali beneficiari verso forme organizzative e progettuali più avanzate;
- aspetti di natura prettamente settoriale, nel senso che derivano dalle particolari caratteristiche di frammentazione strutturale e, forse, dalla modesta propensione all'azione associata e all'innovazione, tipiche del settore agricolo e delle attività economiche in genere nei territori rurali svantaggiati.

## II.3.2 Note sui singoli regolamenti strutturali

### II.3.2.1 Obiettivo 5a: regolamento 950/97 (ex regolamento 2328/91)

Nell'ambito dell'Obiettivo 5a, il regolamento 2328/91 (oggi regolamento 950/97) mira sostanzialmente a favorire l'adeguamento strutturale delle aziende agricole, innestandosi su una linea di intervento comunitario ormai più che ventennale, iniziata dall'UE con la cosiddetta "direttiva strutturale 159/72".

Il programma operativo della Regione Piemonte, approvato nella primavera 1994, prevede una dotazione di contributi pubblici pari a oltre 500 miliardi per il periodo 1994-1999, ed è atteso un ammontare di investimenti indotti superiore ai 1.000 miliardi.

Il programma operativo si compone di una parte ordinaria e di alcuni programmi speciali.

Le principali azioni previste dal programma ordinario sono:

- piani di miglioramento aziendale;
- programmi di insediamento di giovani agricoltori;
- indennità compensative in montagna;
- assistenza tecnica.

Sono inoltre stati attivati quattro programmi speciali:

- nuovi impianti di vigneti;
- trasformazione aziendale (legge regionale 95/95);
- adeguamento igienico-sanitario degli allevamenti da latte;
- impianti antibrina nei frutteti.

L'applicazione di tale regolamento in Piemonte ha fatto registrare risultati altamente significativi dal punto di vista gestionale. L'elevata *performance* di spesa realizzata (la migliore tra le Regioni italiane) ha consentito di mettere rapidamente a disposizione le risorse, e ha permesso al Piemonte di ottenere, nell'ambito della ripartizione nazionale, una quota di fondi molto favorevole, incrementando le risorse disponibili.

Gli elementi che hanno facilitato il raggiungimento di tale risultato possono essere così sintetizzati:

- la relativa semplicità degli interventi, di natura prettamente settoriale e rivolti a singole aziende o singole persone;
- la continuità temporale della misura, che ha consentito un affinamen-

to dei meccanismi gestionali degli uffici regionali (ivi compreso il sistema informativo) e delle capacità progettuali dei professionisti – e delle organizzazioni – beneficiari;

- l'assenza di particolari vincoli strategici, che avrebbero forse migliorato l'efficacia delle misure, rendendo però più complessa sia la stesura delle domande che la selezione delle stesse.

Un aspetto critico – forse l'unico – di tale partita è rappresentato dalla difficoltà di giungere a una valutazione complessiva dei risultati, soprattutto a causa del frazionamento degli interventi in un numero molto elevato di progetti. Si tratta di un aspetto per certi versi inevitabile, essendo il regolamento rivolto a soggetti singoli. Si può tuttavia ritenere che i piani di miglioramento aziendale abbiano comunque favorito l'adeguamento tecnico-produttivo, anche per effetto della continuità nel tempo e della notevole mole finanziaria complessivamente erogata. Anche per quanto concerne le indennità compensative, secondo gli osservatori contattati, si può parlare di sovvenzionamenti piuttosto efficienti, la cui ricaduta socioeconomica nelle zone di montagna è valutata positivamente.

Al di là delle difficoltà di valutazione connesse alla natura “a pioggia” dei finanziamenti, tuttavia, si può notare come la mancanza di particolari priorità strategiche nell'assegnazione dei fondi – una volta soddisfatti i parametri regolamentari – possa oggi apparire come un elemento di debolezza. Infatti, anche nel settore agricolo la competitività è ormai giocata soprattutto in termini di sistema (filiera, distretto) piuttosto che a livello delle singole aziende. In proposito, è il caso di evidenziare come relativamente alla voce “interventi collettivi” (articolo 20 del regolamento 2328/91) nel periodo 1987-1996 siano stati erogati finanziamenti pari a 3,2 miliardi di lire su un totale di 145. Sarebbe quindi auspicabile introdurre un sistema di priorità che guidi lo sviluppo di politiche specifiche quali, ad esempio, strategie di integrazione orizzontale e verticale, azioni distrettuali, innovazione di prodotto e soprattutto di servizio. Questo limite può essere in parte superato dalla logica dei progetti speciali (azioni mirate alla soluzione di specifici problemi), che dovrebbero essere utilizzati per indirizzare strategicamente il settore.

**Tabella II.14. Attuazione del regolamento 950/97 (ex 2328/91) nelle regioni e nelle province autonome: avanzamento finanziario al 31/12/1997 (milioni di ECU)**

	SPESA PROGRAMMATA 1994-1999	SPESA REALIZZATA AL 31/12/97	RAPPORTO % TRA SPESA REALIZZATA E PROGRAMMATA
Bolzano	47,7	24,5	51,4
Lazio	68,4	28,4	41,5
Liguria	74,6	28,7	38,5
Lombardia	121,5	34,1	28,1
Marche	88,3	34,2	38,7
<i>Piemonte</i>	<i>261,4</i>	<i>130,2</i>	<i>49,8</i>
Toscana	90	25,9	28,8
Trento	54,1	25,5	47,1
Umbria	44,9	14,5	32,3
Veneto	172,2	46,9	27,2
Emilia Romagna	169,2	64,2	37,9
Friuli Venezia Giulia	40,7	24,3	59,7
Valle d'Aosta	23,8	8,4	35,3
Totale	1256,8	489,8	39,0

Fonte: INEA - SIRGS

**Tabella II.15 Attuazione del regolamento 950/97 (ex 2328/91) in Piemonte: sintesi di impegni e pagamenti al 31/12/1998 (milioni di lire)**

MISURA	IMPEGNI PUBBLICI (1)	RIPARTIZIONE % IMPEGNI (2)	PAGAMENTI PUBBLICI (3)	CAPACITÀ DI UTILIZZO (3/1)
<i>Zone 5b</i>	134.551	38,2	134.551	100,0
Piani di migl. materiale	58.422	16,6	58.422	100,0
Aiuti insediam. giovani	31.317	8,9	31.317	100,0
Servizi assist. interaz.	2.062	0,6	2.062	100,0
Indennità compensativa	39.497	11,2	39.497	100,0
Investim. collettivi	3.253	0,9	3.253	100,0
<i>Zone non 5b</i>	217.686	61,8	217.086	99,7
Piani di migl. materiale	112.326	31,9	112.326	100,0
Aiuti insediam. giovani	56.735	16,1	56.135	98,9
Servizi assist. interaz.	22.060	6,3	22.060	100,0
Indennità compensativa	22.567	6,4	22.567	100,0
Investim. collettivi	3.477	1,0	3.477	100,0
Formazione professionale	521	0,1	521	100,0
Totale	352.237	100,0	351.637	99,8

Fonte: Regione Piemonte - SIRGS

### II.3.2.2 Obiettivo 5a: regolamento 951/97 (ex regolamento 866/90)

Il regolamento 866/90 (oggi regolamento 951/97) nasce nell'ambito dell'Obiettivo 5a con lo scopo di migliorare le condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e, attraverso ciò, consentire una maggiore valorizzazione degli stessi.

Il programma operativo della Regione Piemonte è stato approvato definitivamente, con decisione dell'UE, nell'ottobre 1996. Esso prevede investimenti totali pari a circa 180 miliardi di lire per il periodo 1995-1999 (di fatto 1997-1999). L'attuazione si è svolta attraverso l'emanazione di due bandi, il secondo dei quali chiuso a fine febbraio 1998. Le domande presentate sono state circa un centinaio, per oltre 300 miliardi di investimenti totali. I progetti si sono concentrati territorialmente in provincia di Cuneo (per una quota prossima ai 2/3 del totale) e, per quanto riguarda i comparti, nell'ortofrutta e nella zootecnia.

Secondo i pareri raccolti, un aspetto critico dell'applicazione del regolamento 866/90 in Piemonte è rappresentato dall'attuale metodo di valutazione dei progetti che, dipendendo in larga misura dai parametri prescelti per la simulazione degli effetti attesi, può risultare contemporaneamente poco selettivo e scarsamente recettivo delle priorità indicate nei documenti di programmazione. Alcuni esperti riterrebbero più appropriato procedere con l'individuazione di priorità strategiche forti e, sulla base di queste, valutare le domande e formare le graduatorie attraverso *business plans* aziendali semplificati.

Un forte limite del regolamento 866/90 consiste inoltre nello stimolare investimenti di tipo impiantistico-produttivo senza che questi possano essere accompagnati da iniziative sul piano organizzativo e commerciale (non finanziabili), mortificando in tal modo l'auspicabile impostazione *market-oriented* dei progetti. Si tratta di un problema che nasce dalle norme europee volte a garantire la libera concorrenza tra le imprese e che, a livello di legislazione regionale, trova un serio tentativo di soluzione attraverso la legge regionale 95/95 ("Interventi regionali per lo sviluppo del sistema agroindustriale piemontese").

**Tabella II.16.1 Attuazione del regolamento 951/97 (ex 866/90) nelle regioni e nelle provincie autonome: avanzamento finanziario al 31/12/1997 (milioni di lire)**

	INVESTIM. PREVISTI (1)	SPESA PUBBLICA PREVISTA (2)	IMPEGNI TOTALI AMMESSI (3)	SPESA SOSTENUTA (4)	PAGAMENTI EROGATI (5)	CAPACITÀ DI IMPEGNO (3/1)	CAPACITÀ DI SPESA (4/1)	CAPACITÀ DI UTILIZZO (4/3)
Abruzzo	27.816	12.563	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Bolzano	78.929	31.836	63.536	24.813	9.925	80,5	31,4	39,1
Emilia Romagna	307.786	123.158	95.253	-	-	30,9	0,0	0,0
Friuli Venezia Giulia	30.305	15.125	2.286	-	-	7,5	0,0	0,0
Lazio	73.344	36.636	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Liguria	16.092	8.828	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Lombardia	283.031	104.638	164.592	-	-	58,2	0,0	0,0
Marche	137.420	70.129	85.973	18.084	7.603	62,6	13,2	21,0
<i>Piemonte</i>	<i>180.776</i>	<i>65.079</i>	<i>32.513</i>	<i>5.469</i>	<i>2.188</i>	<i>18,0</i>	<i>3,0</i>	<i>16,8</i>
Toscana	116.163	43.983	7.841	44.843	-	6,7	0,0	0,0
Trento	65.056	23.611	38.550	27.863	4.120	59,3	42,8	72,3
Umbria	44.599	17.820	24.461	223	45	54,8	0,5	0,9
Veneto	158.618	63.424	136.971	90.453	24.183	86,4	57,0	66,0
P. O. regionali	1.519.935	616.830	688.978	166.906	48.064	45,3	11,0	24,2
P. O. ministeriali	221.500	113.000	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Italia	1.741.435	729.830	688.978	166.906	48.064	39,6	9,6	24,2

Fonte: INEA - SIRGS

**Tabella II.16.2 Attuazione del regolamento 951/97 (ex 866/90) nelle regioni e nelle provincie autonome: progetti presentati, idonei e finanziati al 30/12/1998**

	PROGETTI PRESENTATI				PROGETTI FINANZIATI	
	TOTALI		IDONEI		NUMERO	COSTO
	NUMERO	COSTO	NUMERO	COSTO		
Abruzzo	-	-	-	-	-	-
Bolzano	29	149.385	18	67.470	16	63.536
Emilia Romagna	497	1.527.963	159	337.231	43	95.253
Friuli Venezia Giulia	27	60.426	23	55.653	3	2.286
Lazio	153	256.947	74	78.208	-	-
Liguria	25	24.455	19	22.353	-	-
Lombardia	148	336.518	98	245.731	56	164.592
Marche	174	310.312	131	237.748	54	85.973
<i>Piemonte</i>	109	324.970	32	82.657	14	32.513
Toscana	78	114.286	43	59.354	35	44.843
Trento	33	158.791	33	158.791	15	38.550
Umbria	79	101.073	29	36.299	18	24.461
Veneto	163	528.388	118	313.542	52	136.971
P. O. regionali	1.515	3.893.514	777	1.695.038	306	688.977
P. O. Ministeriali	150	1.547.807	64	661.342	-	-
Italia	1.665	5.441.321	841	2.356.380	306	688.977

Fonte: ISMEA

**Tabella II.17 Attuazione del regolamento 951/97 (ex 866/90) in Piemonte: sintesi di impegni e pagamenti al 31/12/1998 (milioni di lire)**

MISURA	IMPEGNI PUBBLICI (1)	RIPARTIZIONE % IMPEGNI (2)	PAGAMENTI PUBBLICI (3)	CAPACITÀ DI UTILIZZO (3/1)
<i>Zone Obiettivo 5b</i>	14.766	32,7	2.369	16,0
Vini	7.810	17,3	2.034	26,0
Ortofrutta	6.956	15,4	335	4,8
<i>Zone non Obiettivo 5b</i>	30.344	67,3	5.040	16,6
Carne	6.322	14,0	362	5,7
Latte e derivati	4.920	10,9	-	-
Uova	829	1,8	466	56,2
Vini	7.483	16,6	1.582	21,1
Ortofrutta	10.791	23,9	2.630	24,4
Totale	45.110	100,0	7.409	16,4

Fonte: INEA - SIRGS

### **II.3.2.3 Obiettivo 5b: misure agroforestali**

L'applicazione dell'Obiettivo 5b consiste in un insieme di interventi rivolti a stimolare il tessuto socioeconomico e a valorizzare il patrimonio ambientale dei territori rurali, attraverso azioni di sviluppo integrato dirette al settore agroforestale, al turismo, alle PMI e all'ambiente.

In Piemonte l'Obiettivo 5b riguarda una porzione del territorio (montano e collinare) pari al 36% della superficie e al 9,4 % della popolazione regionale. Sono previsti investimenti totali per circa 720 miliardi di lire, con preminenza delle quote riservate a PMI e turismo. La quota complessiva a carico pubblico è di circa 330 miliardi di lire.

Le misure che direttamente coinvolgono il settore agricolo e forestale sono raggruppate in due sottoprogrammi.

#### *Sottoprogramma I*

Adeguamento e diversificazione del settore agricolo e selvicolturale. Sono assegnati fondi pubblici per circa 80 miliardi di lire, corrispondenti a investimenti attivati per oltre 150 miliardi, di cui 100 per le misure strettamente agricole, con contribuzione pubblica del 50%. Le misure previste sono le seguenti:

- I.1, interventi di supporto alle attività agro-silvo-pastorali;
- I.2, riorientamento del settore delle produzioni vegetali;
- I.3 tipologia 1, riorientamento del settore delle produzioni animali;
- I.4, riorientamento del settore vitivinicolo;
- I.5, valorizzazione delle produzioni e miglioramento della qualità;
- I.6, diffusione dell'agriturismo;
- I.7, adeguamento e sviluppo della filiera forestale e dei prodotti del bosco e del sottobosco.

#### *Sottoprogramma II*

Difesa del territorio e tutela degli spazi naturali. Fondi assegnati pari a circa 19 miliardi di lire, equivalenti a investimenti attivati per circa 30 miliardi. La contribuzione è prevalentemente pubblica. Le misure previste sono le seguenti:

- II.1, protezione e valorizzazione e conservazione del patrimonio forestale;
- II.2, lotta contro l'erosione e prevenzione delle calamità naturali;
- II.4, prevenzione e riduzione dell'inquinamento di origine agricola.

Nell'ambito delle misure specificamente agricole – I.2, I.3, I.4 e I.5 – sono stati presentati 58 programmi di approccio collettivo e un totale circa 2.800 progetti individuali. Secondo quanto indicato nel “Conto consultivo del bilancio 1997 per l'agricoltura della Regione Piemonte”, l'ammontare complessivo degli investimenti, in base ai progetti presentati, sarebbe stato superiore ai 400 miliardi di lire, pari al quadruplo delle previsioni contenute nel piano di finanziamento. Questo aspetto fa temere una polverizzazione delle risorse e che, di conseguenza, le potenzialità dell'Obiettivo 5b (legate alla possibilità di attivare misure integrate in grado di incidere strutturalmente nello sviluppo locale) possano essere in parte disperse. Tale esito può essere in parte attribuito a carenze di programmazione e alla difficoltà di operare – secondo un meccanismo non contestabile – una selezione delle domande. La causa principale, tuttavia, consiste forse nel tipo di risposta dei potenziali beneficiari, cioè nella difficoltà di recepire l'orientamento di fondo dell'Obiettivo 5b (misure “forti” con ricaduta strutturale). Il modesto livello organizzativo delle agricolture (e delle società) delle aree marginali rende infatti difficile – pur con le dovute eccezioni – esprimere progetti realmente integrati e innovativi.

Alcuni intervistati hanno sottolineato le difficoltà legate alla gestione interassessorile, ovvero alle complicazioni derivanti dalla necessità di accordare le esigenze e le tempistiche dei diversi settori e uffici regionali coinvolti. Il problema è stato probabilmente acuitizzato dalla particolare organizzazione degli enti pubblici, basata su uno schema funzionale di tipo settoriale, nel quale gli obiettivi prioritari e l'ambito normativo di riferimento (ad esempio il quadro dei vincoli) dei singoli settori possono risultare di difficile armonizzazione e, in qualche caso, in aperto contrasto.

Il risultato è un intreccio di competenze, vincoli e limitazioni che si estende anche all'esterno degli assessorati regionali arrivando a interessare tutti gli enti coinvolti (ad esempio ASL, Comuni, ecc.). Questo ha contribuito a rendere complessi e lunghi gli iter, da un lato, e difficoltosa la realizzazione dei progetti, dall'altro.

Con l'Obiettivo 5b sono stati organizzati anche molti corsi di aggiornamento e formazione in svariati settori del mondo agroforestale; c'è chi ne ha dato un giudizio favorevole, soprattutto in merito alla partecipazione da parte degli operatori o dei disoccupati, tuttavia alcuni osservatori evidenziano alcuni problemi di fondo, fra cui il monte ore generalmente elevato e i contenuti spesso prevalentemente teorici.

**Tabella II.18.1 Attuazione dell'Obiettivo 5b nelle regioni e provincie autonome:  
avanzamento finanziario al 30/6/1998**

	% COSTO TOTALE REGIONE/ITALIA	CAPACITÀ DI IMPEGNO	CAPACITÀ DI SPESA	CAPACITÀ DI UTILIZZO
Bolzano	3,4	63,7	37,2	58,4
Emilia Romagna	6,1	49,8	27,1	54,4
Friuli Venezia Giulia	5,8	56,2	23,7	42,3
Lazio	10,0	41,6	14,5	34,9
Liguria	2,5	49,0	25,8	52,7
Lombardia	4,0	65,7	40,4	61,4
Marche	6,4	54,4	23,3	42,9
Piemonte	6,7	60,0	26,5	44,1
Toscana	12,0	39,2	22,6	57,7
Trento	1,4	67,9	28,6	42,1
Umbria	5,6	62,3	33,0	53,0
Valle d'Aosta	0,3	55,7	20,5	36,7
Veneto	12,7	64,8	27,4	42,4
Misure ministero dell'Industria	23,1	58,3	21,6	37,1
Italia	100,0	52,8	24,8	46,9

Fonte: INEA - SIRGS

**Tabella II.18.2 Attuazione dell'Obiettivo 5b nelle regioni e province autonome: avanzamento finanziario al 30/11/1998 (migliaia di ECU)**

SOTTOPROGRAMMI E MISURE	COSTO		IMPEGNI (3)	PAGAMENTI (4)	CAPACITÀ		
	TOTALE PREVISTO (1)	% SPESA PUBBLICA (2)			DI IMPEGNO (3/1)	DI SPESA (4/1)	DI UTILIZZO (4/3)
<i>Sottoprogramma I</i>	77.199	54,9	75.497	26.917	97,8	34,9	35,7
misura I.1	6.686	80,0	6.754	1.437	101,0	21,5	21,3
misura I.2	7.115	50,0	7.197	3.123	101,2	43,9	43,4
misura I.3	8.658	50,0	8.781	2.551	101,4	29,5	29,1
misura I.4	9.867	50,0	9.953	3.732	100,9	37,8	37,5
misura I.5	25.315	50,0	25.593	11.272	101,1	44,5	44,0
misura I.6	7.035	40,0	5.700	1.619	81,0	23,0	28,4
misura I.7	12.523	70,0	11.518	3.183	92,0	25,4	27,6
<i>Sottoprogramma II</i>	20.295	62,3	14.887	3.667	73,4	18,1	24,6
misura II.1	6.139	100,0	5.155	1.075	84,0	17,5	20,9
misura II.2	6.070	100,0	3.946	923	65,0	15,2	23,4
misura II.4	3.312	50,0	3.312	566	100,0	17,1	17,1
<i>Sottoprogramma III</i>	175.490	19,1	130.039	87.234	74,1	49,7	67,1
<i>Sottoprogramma IV</i>	53.287	63,0	42.562	20.907	79,9	39,2	49,1
<i>Sottoprogramma V</i>	23.812	100,0	11.310	2.173	47,5	9,1	19,2
<i>Sottoprogramma VI</i>	19.460	85,5	19.070	11.948	98,0	61,4	62,7
<i>Sottoprogramma VII</i>	1.335	100,0	1.174	393	87,9	29,4	33,5
Totale DOCUP	370.878	45,8	294.539	153.240	79,4	41,3	52,0

Fonte: Regione Piemonte – Comitato di Sorveglianza

**Tabella II.19 Attuazione dell'Obiettivo 5b in Piemonte: numero dei progetti e contributo medio per le misure di carattere agricolo al 30/11/1998 (migliaia di ECU)**

SOTTOPROGRAMMI E MISURE	NUMERO PROGETTI FINANZIATI (1)	COSTO TOTALE PREVISTO (2)	SPESA PUBBLICA (3)	CONTRIBUTO MEDIO PER PROGETTO (3/1)
<i>Sottoprogramma I</i>				
Misura I.2	811	7.115	3.558	4,4
Misura I.3	570	8.658	4.329	7,6
Misura I.4	1.246	9.867	4.934	4,0
Misura I.5	147	25.315	12.658	86,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte – ECOTER

### II.3.3 Le iniziative comunitarie

Oltre ai provvedimenti citati, il territorio rurale è anche investito da due iniziative comunitarie, anch'esse giunte alla seconda generazione. L'iniziativa Leader è una formula di intervento studiata espressamente per i territori rurali in declino e spicca per il suo contenuto innovativo. Il programma Interreg, indirizzato alle aree di confine, invece, riguarda in maniera indiretta le zone in esame, dato che le aree transfrontaliere del Piemonte sono tipo montano.

#### II.3.3.1 Leader II

Con l'iniziativa Leader, l'Unione Europea ha voluto sperimentare un nuovo modo di stimolare il potenziale autogeno dei territori rurali, sostenendo iniziative collettive di sviluppo, dal carattere innovativo e dimostrativo, in microaree omogenee.

A causa della sua natura integrata, Leader poggia su una struttura organizzativa piuttosto complessa. Esso prevede la costituzione di organismi a composizione mista (pubblico e privato) denominati GAL (Gruppi d'Azione Locale, di natura multisettoriale) oppure OC (Operatori Collettivi, a carattere tematico). I GAL elaborano congiuntamente un programma integrato di interventi innovativi per lo sviluppo denominato PAL (Piano d'Azione Locale).

Una *partnership* di concessione e decisione – composta da un rappresentante del Ministero per le Politiche Agricole, da un assessore regionale e da funzionari regionali in rappresentanza di tutti i settori – valuta i piani ed esprime un parere sulla conformità ai bandi presentati dai singoli GAL rispetto alla normativa vigente. Esprime inoltre un parere di congruità tecnica e finanziaria per i singoli progetti e vigila sulla corretta attuazione del programma ai fini del conseguimento degli obiettivi fissati. Una volta approvati i PAL, sono gli stessi GAL, con la supervisione della Regione, a gestire economicamente i progetti esecutivi e i bandi di assegnazione; ciò rende molto snella l'erogazione dei finanziamenti ai singoli progetti. I soci del GAL non possono partecipare all'assegnazione dei fondi.

L'estensione territoriale di Leader è legata a quella dell'Obiettivo 5b. L'iniziativa è stata varata nel 1991 e in Piemonte la sua prima applicazione ha riguardato un'area estremamente ristretta. Con il periodo di programmazione

1994-1999, la Regione Piemonte ha ottenuto una notevole estensione delle aree comprese nell'Obiettivo 5b; di conseguenza anche Leader II ha assunto le caratteristiche di intervento di notevole interesse e portata finanziaria.

Gli investimenti complessivamente attivabili ammontano a circa 80 miliardi di lire, con una quota di contribuzione pubblica pari al 52%. Il programma Leader regionale è stato approvato dall'UE nel maggio 1996. Da allora sino ad oggi si sono costituiti in Piemonte 15 GAL. Attualmente, sono stati finanziati 13 GAL, operativi dal mese di maggio 1998, per importi oscillanti dai 3 ai 10 miliardi, e circa il 50% dei progetti sono stati approvati.

In sintesi, l'iniziativa Leader appare estremamente interessante e innovativa, ma anche complessa e articolata nella sua gestione. Ne conseguè che, in termini di criticità, le principali difficoltà emerse riguardano il concentrarsi e sovrapporsi dei problemi di ordine burocratico. Non a caso, infatti, la lunghezza e complessità degli iter burocratici sono stati vissuti dagli operatori come un aspetto molto gravoso, accentuato in alcuni casi dalle insufficienze dei progetti presentati. Nel corso della realizzazione pratica, inoltre, i beneficiari si imbattono in una grande quantità di vincoli (ambientali, tecnico-sanitari, fiscali, ecc.) che, come è noto, rappresentano un forte elemento di freno allo sviluppo delle fragili economie rurali delle aree svantaggiate.

Il GAL si è rivelata una presenza importante sul territorio, perché ha permesso di mettere assieme diverse realtà economiche, dalla fase progettuale a quella attuativa, e di selezionare effettivamente delle *leadership* locali. Un altro nodo problematico è tuttavia rappresentato dalla compattezza politica e dalla capacità strategica e operativa dei singoli GAL, molto diverse da caso a caso. Si è notato, infatti, che i GAL più piccoli, con una base sociale debole, oppure quelli costituiti tra persone poco calate nelle realtà locali, hanno avuto maggiori difficoltà, sia in fase di progettazione, sia in fase di gestione. Un altro problema che hanno dovuto affrontare quasi tutti i GAL è legato al rifiuto delle banche a rilasciare fideiussioni, nonostante il fatto che, in alcuni casi, tali istituti di credito fossero soci del GAL stesso.

## **Leader II: le aspettative degli operatori**

In ragione delle caratteristiche particolarmente interessanti dell'iniziativa Leader si è ritenuto utile raccogliere le opinioni degli operatori sugli effetti attesi, relativamente a una serie di aspetti specifici.

Interpellati sui potenziali influssi positivi che Leader II potrà avere sul prezzo dei prodotti agroalimentari locali, tutti gli intervistati si augurano che ciò avvenga quando sarà portata a termine la fase di concentrazione dei prodotti e dei servizi (che dovrebbero rispondere a un disciplinare di produzione o a una carta della qualità dei servizi). Allo stato attuale risulta diffusa l'opinione che i redditi nelle aree interessate dovrebbero ottenere vantaggi dall'applicazione dei programmi Leader, sia direttamente, sia indirettamente, grazie all'indotto creato.

Per quanto concerne il sostegno della domanda, gli operatori ritengono che Leader possa attivare interessanti iniziative; in particolare, secondo alcuni osservatori, si potrà verificare la possibilità che il GAL diventi un vero e proprio ufficio di promozione del territorio.

In merito agli effetti del programma sulla concentrazione dell'offerta, gli operatori ritengono che Leader possa assicurarne lo sviluppo grazie a un processo di integrazione tra gli operatori. Tuttavia non si evidenziano, per ora, reali ricadute sulla concentrazione delle attività in senso geografico o sulle dimensioni delle aziende.

Dall'applicazione del programma è invece atteso un aumento delle competenze professionali degli operatori locali, sia in senso tecnico-produttivo, sia in relazione alle altre funzioni aziendali di tipo organizzativo (marketing, gestione, amministrazione). Inoltre, si ritiene probabile che a livello formativo si possa verificare un' "effetto cascata", a partire dai soggetti direttamente impegnati nei programmi verso tutti gli operatori delle zone interessate.

Relativamente alla dinamica occupazionale gli intervistati non sono particolarmente ottimisti, affermando che sarebbe già un ottimo risultato, nel medio periodo, riuscire a mantenere l'occupazione ai livelli attuali.

Per i riflessi sull'ambiente, infine, l'iniziativa Leader II dovrebbe invece portare benefici notevoli, dal momento che molti progetti sono direttamente rivolti alla valorizzazione delle risorse ambientali come elemento di traino dello sviluppo.

**Tabella II.20 Attuazione dell'iniziativa Leader in Piemonte:  
sintesi al 31/12/1998 (milioni di lire)**

GAL	NUMERO INTERVENTI PREVISTI (1)	COSTO TOTALE (2)	COSTO GAL % SU TOTALE (3)	CONTRIBUTO PUBBLICO (4)	% CONTRIBUTO PUBBLICO SU TOTALE (4/2)
Alta Langa	15	8.315	13,1	3.472	41,8
Azione Ossola	10	6.551	10,3	2.555	39,0
Basso Monferrato Astigiano	13	3.363	5,3	1.782	53,0
Basso Monferrato	8	544	0,9	483	88,8
Borba 2	9	1.842	2,9	1.199	65,1
Giarolo	13	5.409	8,5	2.628	48,6
Leader Asti	8	3.625	5,7	2.370	65,4
Mongioie	11	8.789	13,9	3.836	43,6
PromoValsesia	33	5.897	9,3	2.940	49,9
Terre d'Oc	10	6.150	9,7	3.089	50,2
Valle Elvo	11	2.057	3,2	1.137	55,3
Valli del Viso	15	5.397	8,5	2.713	50,3
Valli Gesso	11	5.467	8,6	2.295	42,0
<b>Totale</b>	<b>167</b>	<b>63.405</b>	<b>100,0</b>	<b>30.501</b>	<b>48,1</b>

Fonte: Regione Piemonte

### II.3.3.2 Interreg II

Il programma Interreg è stato concepito per stimolare la cooperazione transfrontaliera tra i paesi dell'Unione Europea con il duplice obiettivo di:

- aiutare le regioni interessate a superare gli specifici problemi derivanti dalla loro posizione di relativo isolamento nel contesto delle rispettive economie nazionali e in quello dell'intera Unione Europea;
- promuovere, sul piano transfrontaliero, la collaborazione istituzionale e amministrativa, la creazione e lo sviluppo di reti di cooperazione e il loro collegamento con altre più ampie a livello comunitario.

Il programma Interreg II Italia-Francia (1994-1999) prevede investimenti per un totale di circa 320 miliardi di lire (comprensivo dei fondi a disposizione di entrambi i "versanti") di cui 230 a carico dell'UE e degli Stati nazionali e 90 miliardi circa a carico degli enti promotori.

La particolare natura dell'intervento ha creato alcune specifiche difficoltà.

Un primo aspetto è legato al problema della gestione condivisa fra due realtà nazionali, il che significa collaborazione tra partner organizzati amministrativamente, burocraticamente, mentalmente in modo diverso.

Un ulteriore grosso ostacolo è insito nella natura stessa del progetto Interreg: normalmente una quota pari al 30% è a carico dell'ente promotore (ad esempio una Comunità Montana.), mentre il restante 70% si ripartisce fra fondi messi a disposizione congiuntamente da Unione Europea e Stati nazionali. Al proposito, esaminando i progetti Italia-Francia, si noterà che, mentre in Italia la quota nazionale è stata generalmente messa a disposizione in tempi brevi, in Francia questo è avvenuto raramente: spesso dunque il fallimento delle iniziative è da attribuirsi proprio alla mancata partecipazione economica francese.

Inoltre, è emersa nel tempo, dopo una prima fase di progetti di impostazione relativamente semplice e finalizzati soprattutto alla conoscenza reciproca, la crescente difficoltà di trovare temi – soprattutto se realmente operativi – di interesse comune tra le due parti nazionali coinvolte. Questo ha portato a orientare verso le cosiddette “misure a regia regionale” una quota finanziaria più ampia rispetto alle previsioni iniziali, consentendo di utilizzare comunque le risorse, ma riducendo, ovviamente, l'impatto transnazionale del programma.

I tempi lunghi nell'approvazione dei progetti e la modulistica progettuale con un'impostazione rigida sono, infine, problemi di natura gestionale evidenziati dagli intervistati.

## **II.3.4 Considerazioni sulla riforma dei fondi strutturali di “Agenda 2000”**

### **II.3.4.1 Elementi fondamentali**

Con “Agenda 2000” l'Unione Europea ha imboccato una nuova fase nell'ambito delle politiche strutturali. La Commissione si è orientata verso alcuni punti principali:

- una semplificazione degli strumenti e delle procedure;
- una maggiore concentrazione degli interventi;
- un rafforzamento del principio di sussidiarietà e di decentramento;

- una maggiore azione di monitoraggio e valutazione.

Per quanto concerne il primo aspetto, la conseguenza principale è stata la riduzione del numero di obiettivi prioritari, che da sei passeranno dagli attuali tre. La riforma prevede:

- un Obiettivo 1 – comprendente le regioni in ritardo di sviluppo – risultante della composizione dei vecchi Obiettivi 1 e 6;
- un Obiettivo 2 – all'interno del quale si troveranno le regioni con esigenze di ristrutturazione economica e sociale – composto dai precedenti Obiettivi 2 e 5b;
- un Obiettivo 3 – con una valenza orizzontale – orientato in modo esclusivo alle politiche per le risorse umane e alle questioni di carattere sociale, che raggruppa i precedenti Obiettivi 3 e 4.

In particolare, il nuovo Obiettivo 2 non può essere considerato come una mera modificazione della normativa precedente, ma costituisce una rilevante revisione dei criteri di individuazione delle zone interessate.

Parallelamente, la riforma riunisce le misure strutturali per l'agricoltura – precedentemente legate all'Obiettivo 5a ma sparse in differenti azioni – in un unico Regolamento sullo Sviluppo Rurale.

L'implicazione di maggiore rilevanza pratica della riforma dei fondi strutturali deriva, dal punto di vista applicativo, dal principio della concentrazione degli interventi, che si traduce in una riduzione della popolazione e delle aree ammissibili agli aiuti.

### II.3.4.2 Il nuovo Obiettivo 2

L'Obiettivo 2 è orientato a sostenere la riconversione economica e sociale delle zone che devono affrontare problemi strutturali, tra le quali figurano le aree che subiscono mutamenti socioeconomici nei settori dell'industria e del terziario, le aree rurali in declino, le aree urbane in difficoltà e le aree depresse che dipendono dalla pesca.

Nel nuovo Obiettivo 2 rientrerà una percentuale massima del 18% della popolazione dell'UE. La ripartizione indicativa della popolazione a livello comunitario per i vari tipi di aree comprese nell'Obiettivo 2 dovrebbe essere: 10% per le zone industriali, 5% per le zone rurali, 2% per le zone urbane e 1% per le zone dipendenti dalla pesca.

L'assegnazione delle risorse agli Stati membri sarà basata sui seguenti criteri oggettivi:

- popolazione ammissibile;
  - prosperità regionale;
  - prosperità nazionale;
  - gravità dei problemi strutturali (in particolare il tasso di disoccupazione).
- La riduzione massima della popolazione coinvolta, rispetto a quella compresa nell'attuale Obiettivo 5b, non deve superare, nei singoli Stati membri, il 33%.

La dotazione finanziaria dell'Obiettivo 2 per il periodo 2000-2006 è di 22,5 miliardi di euro, pari all'11,4% della dotazione globale dei fondi strutturali.

È previsto inoltre un sistema transitorio (*phasing-out*), concesso alle zone prima incluse nei vecchi Obiettivi 2 e 5b ed escluse dalla nuova fase. Il sistema dovrebbe consentire di ultimare i processi di riconversione avviati nel periodo 1994-1999. La dotazione finanziaria relativa dovrebbe essere pari a 11,1 miliardi di euro. Il sostegno transitorio cesserà entro la fine del 2005.

Per quanto concerne il Piemonte, al momento della redazione di queste note non sono ancora stati definiti i criteri finali di inclusione e, quindi, i confini delle aree inserite nel nuovo Obiettivo 2; è pertanto impossibile ogni valutazione specifica.

Si può tuttavia considerare che, con una riduzione prevista della popolazione ammissibile complessiva da 2,3 a 1,5 milioni di persone, e tenuto conto dell'allargamento delle aree di crisi industriale avvenuto negli ultimi anni, la porzione di territorio rurale ammessa ai contributi si ridurrà in maniera significativa. Per compensare gli effetti della contrazione territoriale dell'intervento, tuttavia, la Regione potrà disporre delle misure transitorie (*phasing-out*) e delle misure di sviluppo rurale comprese nell'articolo 33 del nuovo regolamento relativo; da ciò si conferma la necessità di una programmazione integrata e al tempo stesso selettiva dello sviluppo rurale, che sappia ottimizzare le risorse messe a disposizione dai diversi strumenti di sostegno.

Un particolare impegno, inoltre, dovrà essere posto nelle attività di valutazione e di monitoraggio, anche in relazione all'intendimento della Commissione di sviluppare le attività di controllo degli effetti ottenuti dagli investimenti strutturali.

### II.3.5 Il nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale

Nell'ambito del pacchetto di riforme introdotto da "Agenda 2000", l'elemento di maggiore interesse, soprattutto per le implicazioni connesse al ruolo delle Regioni, è il nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale. Tale provvedimento rappresenta il tentativo di innovare i meccanismi e, parzialmente, gli obiettivi degli aiuti strutturali al settore primario. La chiave dell'innovazione è l'approccio integrato verso misure prima distinte tra loro; tra queste spicca l'estensione a tutto il territorio regionale di interventi di sviluppo locale simili, come tipologia, alle misure previste finora solo nell'ambito dei territori inclusi nell'Obiettivo 5b. Si smorza, quindi, la tradizionale impostazione settoriale, per introdurre nella PAC una maggiore considerazione verso l'approccio territoriale integrato. Di seguito verranno descritti i principali elementi del nuovo regolamento, affiancati da una disamina delle più evidenti criticità; si terminerà con alcune considerazioni sugli spazi che la normativa lascia all'azione regionale per definire una politica rurale legata alle specificità locali.

#### II.3.5.1 Descrizione del regolamento

##### *Obiettivi*

Con l'emanazione del regolamento in esame, l'Unione Europea continua a perseguire gli obiettivi tradizionali della politica di sviluppo strutturale del settore agricolo (miglioramento delle aziende agricole e di trasformazione, compensazione di svantaggi naturali, premi di insediamento per i giovani). A questi si aggiungono nuovi obiettivi, sintetizzabili nell'idea di promozione di un'agricoltura attiva e innovativa, nell'ambito di un'economia e di un tessuto sociale vitali nelle zone rurali. In particolare spiccano:

- la semplificazione normativa e lo snellimento burocratico;
- l'attenzione al ruolo ambientale dell'agricoltura;
- il coinvolgimento di soggetti beneficiari anche al di fuori della categoria agricola;
- lo sviluppo della pluriattività e lo sfruttamento integrato e sostenibile del potenziale endogeno;
- l'assegnazione di importanti margini alla programmazione nazionale e regionale, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

### *Sistema di finanziamento*

Nell'ambito di uno stanziamento complessivo di circa 41 miliardi di euro all'anno per la PAC, l'Unione Europea prevede di assegnare al complesso delle misure di sviluppo rurale (comprese quelle di accompagnamento) una quota del 10,5 % ossia circa 4,3 miliardi di euro. Secondo autorevoli commentatori tale dotazione finanziaria è inadeguata rispetto agli obiettivi della riforma e conferma il tradizionale sbilanciamento della PAC verso le misure di mercato e, tra queste, quelle rivolte ai prodotti continentali. Il sostegno finanziario delle azioni strutturali comprese nel regolamento in oggetto fa capo non più alla sezione Orientamento, bensì alla sezione Garanzia del FEOGA. Tale cambiamento comporta importanti conseguenze sul piano gestionale. La spiegazione tecnica di questa variazione consiste nel fatto che le modalità di funzionamento del FEOGA-Garanzia dovrebbero consentire una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi. In realtà si ritiene che esista anche una giustificazione politica, legata alla preoccupazione dell'UE di mantenere inalterata la dotazione di risorse in precedenza attribuite agli Obiettivi 5a e 5b (solo le spese del FEOGA-Garanzia sono obbligatorie) in un contesto che vede l'agricoltura ridurre la sua importanza e che, viceversa, vede crescere le esigenze degli altri settori.

### *Il Piano di Sviluppo Rurale*

Relativamente agli aspetti di semplificazione, la nuova normativa agisce attraverso l'accorpamento in un solo atto di quattro regolamenti afferenti al vecchio Obiettivo 5a: tre regolamenti concernenti le misure di accompagnamento e un regolamento relativo all'aiuto strutturale a favore della silvicoltura.

Le Regioni dovranno redigere un Piano di Sviluppo Rurale che, almeno per le zone non comprese nell'Obiettivo 2, comprenderà:

- le attuali misure strutturali previste dal regolamento 950/97 – miglioramento delle strutture agrarie, inserimento dei giovani e indennità compensative – dal regolamento 951/97 – miglioramento delle strutture di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli – e dal regolamento 867/90 – relativo ai prodotti della silvicoltura;
- le misure di accompagnamento previste dal regolamento 2078/92 – per l'agricoltura ecocompatibile – dal regolamento 2079/92 – per il preensionamento – e dal regolamento 2080/92 – per la forestazione – con numerose modifiche rispetto alla normativa in corso;

- gli interventi previsti dall'articolo 33, orientati a stimolare azioni complementari di sviluppo rurale.
- Verranno ora trattati in dettaglio i principali ambiti di intervento.

### *Investimenti agricoli e agroindustriali*

La nuova politica di sviluppo rurale comporta modifiche dei criteri di ammissibilità dei beneficiari, e nella gestione e nelle modalità di finanziamento dei vari interventi. Nel caso dell'ammissibilità agli investimenti nelle aziende agricole, i criteri precedenti (imprenditore agricolo a titolo principale, reddito di riferimento, piano di miglioramento) vengono sostituiti dal concetto di "efficienza economica", subordinata al rispetto di standard minimi ambientali. Non vengono sostenuti investimenti finalizzati a un aumento della produzione di merci che non trovano sbocchi normali di mercato.

Nel campo del miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il sostegno richiede inoltre che i progetti concorrano al miglioramento della situazione dei settori di produzione interessati e garantiscano una partecipazione adeguata dei produttori delle merci di base ai vantaggi economici derivanti dagli investimenti.

### *Misure di accompagnamento*

La nuova normativa sulle misure di accompagnamento è stata trattata in modo specifico nel capitolo precedente (II.2), cui si rimanda per una disamina più approfondita.

In questa sede si ricorda che, in sintesi, nell'ambito delle misure agro-ambientali, il campo di applicazione della nuova normativa è più ampio di quello del regolamento 2078/92 e che sono state introdotte modifiche relativamente ai premi; l'UE non ha tuttavia abolito le pesanti storture, nella modulazione di questi ultimi, che hanno portato al sostanziale fallimento di alcune delle misure previste in passato. Spicca inoltre l'introduzione del principio che gli aiuti devono essere destinati ad agricoltori che operino oltre la cosiddetta "buona prassi agricola".

Nell'ambito del prepensionamento, misura in passato inapplicata in Italia, sono state introdotte importanti riduzioni negli impegni richiesti ai contraenti, affiancate da un cospicuo aumento delle indennità erogate. Nel complesso, quindi, la misura dovrebbe essere nettamente più appetibile e incisiva rispetto al passato.

Anche per quanto concerne le misure derivate dal vecchio regolamento 2080/92 sulla forestazione, l'UE prevede un ampliamento delle azioni e un incremento dei premi massimi erogabili. Anche in questo caso risulta che, nonostante l'incremento introdotto, l'entità di questi resti largamente inferiore alle necessità di alcune tipologie di intervento che già trovarono applicazione scarsa o nulla. Anche con "Agenda 2000", l'UE rinuncia ad avviare una politica forestale europea autonoma e specifica, rivolgendo al settore selvicolturale attenzioni modeste e quasi sempre in una visione di tipo agricolo.

*Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali (articolo 33)*

In questo ambito viene accordato un sostegno a misure legate alle attività agricole e rurali che non rientrano nel campo di applicazione delle misure citate in precedenza:

- opere di miglioramento fondiario o di ricomposizione fondiaria;
- servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole;
- commercializzazione di prodotti di qualità;
- rinnovamento e miglioramento dei villaggi, e protezione e tutela del patrimonio rurale;
- diversificazione dell'attività al fine di favorire la pluriattività;
- istituzione di servizi destinati a fornire l'assistenza di base per l'economia e la popolazione rurale;
- gestione delle risorse idriche;
- sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali;
- incentivazione di attività turistiche e artigianali;
- tutela del patrimonio rurale e dell'ambiente;
- ricostruzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione;
- ingegneria finanziaria.

L'articolo 33 rappresenta il vero elemento innovativo, una sorta di nuova "cassetta degli attrezzi", a cui le Regioni possono attingere con una certa libertà per modulare l'intensità e la tipologia delle misure. Tra i beneficiari possono comparire anche figure economiche diverse dai tradizionali operatori agricoli, in sintonia con il principio di sviluppo rurale integrato ed endogeno.

Elementi negativi sono rappresentati dall'esclusione dal finanziamento diretto dei servizi alla popolazione e di importanti elementi di sviluppo del

tessuto imprenditoriale, quali i servizi alle imprese, le iniziative di ricerca e sviluppo, la promozione dei prodotti.

Si può ritenere che la Commissione non sia stata in grado di dar luogo a una reale svolta della PAC in termini ambientali. Infatti, pur essendo apprezzabile il generale orientamento verso obiettivi ambientali, si osserva come non sia stato ancora studiato un sistema di pagamenti diretti, legato alla “produzione” di servizi e di esternalità ambientali positive (quali, ad esempio, mantenimento dell’assetto idrogeologico, cura del paesaggio, conservazione della biodiversità).

### II.3.5.2 Principali innovazioni introdotte

Tra le innovazioni introdotte con il nuovo Regolamento sullo Sviluppo Rurale spicca la spinta verso una programmazione integrata delle misure a scala regionale, da comprendersi nel Piano di Sviluppo Rurale. Ciò si può tradurre in un rafforzamento delle priorità di fondo dello sviluppo rurale e in un’effettiva attenzione ai concetti di pluriattività e di agricoltura come elemento di presidio dell’ambiente e del territorio. In tale contesto si inseriscono, inoltre, altri elementi innovativi quali:

- l’introduzione dell’articolo 33 (ex articolo 31);
- lo spostamento – e la parziale rimodulazione – delle misure di accompagnamento dalla funzione di ammortizzatore delle OCM a quella di elemento integrativo dell’evoluzione strutturale delle aziende e del comparto;
- l’allargamento della rosa dei potenziali beneficiari per gli investimenti aziendali anche al di fuori del settore agricolo;
- l’adozione del criterio di validità economica e occupazionale nel rispetto dell’ambiente.

Tra i possibili benefici connessi alla nuova concezione allargata e integrata del sostegno allo sviluppo rurale si possono ipotizzare:

- una maggiore efficacia complessiva degli interventi, su scala sia territoriale che aziendale, grazie alla sinergia di più misure coordinate;
- la riduzione di criticità e lentezze della fase di avvio dei programmi regionali (ad esempio grazie alla messa in atto di una sola procedura di approvazione dal parte dell’UE);
- la possibilità di ideare “pacchetti integrati aziendali” di misure coordina-

te tra loro, con una riduzione del numero di richieste e delle connesse pratiche burocratiche, unitamente al vantaggio dato da un migliore bilanciamento del mix delle azioni a seconda delle specifiche realtà rurali.

### **II.3.5.3 Alcuni aspetti cruciali**

Nell'ambito della nuova normativa sullo sviluppo rurale non mancano elementi cruciali in grado di incidere sensibilmente sugli esiti del nuovo regime di sostegno.

#### *Criticità legate al contenuto delle misure e alle modalità di applicazione*

In primo luogo, emerge la necessità di una programmazione complementare, in senso territoriale e strategico, con il contenuto "rurale" del futuro DOCUP dell'Obiettivo 2. Per effetto della riforma dei fondi strutturali inclusa nel pacchetto di "Agenda 2000", è pressoché certa una riduzione, rispetto al vecchio Obiettivo 5b, delle aree e della popolazione interessate; ad oggi, tuttavia, non si dispone di dati definitivi per cui è arduo esprimere ulteriori commenti in tal senso.

Per quanto concerne i criteri di ammissibilità, spicca l'ambiguità concettuale dei concetti di "efficienza economica" e di "prodotto con sbocchi di mercato", che dovranno essere meglio definiti per non causare intoppi attuativi.

Nell'ambito degli investimenti agroindustriali, il sostegno continua ad essere riservato agli investimenti di tipo strutturale e impiantistico, escludendo gli investimenti immateriali (brevetti, *know-how*, ecc.) e le azioni di tipo organizzativo, oggi di importanza fondamentale per l'innovazione e la crescita delle imprese.

Rimanendo nel campo delle azioni immateriali, spicca anche il ruolo modesto affidato ai Servizi di Sviluppo, nonché la mancanza della ricerca, degli aiuti alle associazioni dei produttori e della promozione tra le attività sostenute. La Commissione sostiene che la ricerca sarà finanziata nell'apposito programma quadro, la contabilità non verrà più finanziata così come i servizi di consulenza, mentre gli aiuti alle associazioni e alla promozione sono compresi nelle rispettive OCM. In relazione a ciò si può affermare che uno dei principali limiti della normativa consiste nel fatto che essa non prevede tutte quelle misure che hanno ragione di essere programmate e attuate in forma integrata a scala locale.

*Criticità di ordine finanziario e gestionale*

Dal punto di vista finanziario e gestionale la scelta del FEOGA-Garanzia come fondo di riferimento potrebbe creare alcune difficoltà; pur essendo uno strumento più agile, esso risulta meno programmabile rispetto al FEOGA-Orientamento. Questo a causa del fatto che la programmazione e la contabilità del fondo Garanzia funzionano su base annua, rendendo difficoltosa la gestione dei finanziamenti agli investimenti privati (i quali hanno bisogno di acconti per essere avviati) con il rischio di dare preferenza alla concessione di premi e indennità compensative, meno impegnativi dal punto di vista delle anticipazioni;

Inoltre, i pagamenti non transitano più dai bilanci regionali (come avviene invece con il fondo Orientamento), ma sul bilancio dell'organismo pagatore, in questo caso l'AIMA o il suo corrispettivo futuro. I noti problemi di funzionamento di tale struttura potrebbero comportare pesanti ricadute negative sull'attuazione pratica delle misure.

## **Capitolo II.4**

### **Sintesi e conclusioni**

La riforma della PAC connessa ad “Agenda 2000”, al di là delle analisi e delle dichiarazioni di principio, si configura soprattutto come un compromesso in grado di proseguire il percorso intrapreso nel 1992, il cui obiettivo di fondo era – e rimane – la compatibilità del sostegno europeo all’agricoltura nei confronti degli accordi internazionali, mentre le innovazioni di carattere ambientale sono limitate e in gran parte demandate alla discrezionalità nazionale.

In particolare, le novità introdotte dalle nuove OCM sono modeste e non sembrano, nel complesso, modificare radicalmente la politica di mercato comunitaria, confermando lo sbilanciamento a favore delle produzioni continentali.

Per quanto concerne le politiche strutturali, tuttavia, gli elementi innovativi non sono pochi, e tra questi spiccano la riduzione degli obiettivi e la concentrazione territoriale, oltre al riordino e alla parziale rimodulazione, in una sorta di testo unico, delle misure di sviluppo rurale e di quelle di accompagnamento. Le Regioni, attraverso la redazione dei Piani di Sviluppo Rurale e dei DOCUP legati alla nuova fase dei fondi strutturali, sono chiamate a uno sforzo di programmazione integrata senza precedenti, sia verso l’armonizzazione delle diverse misure a scala locale, sia in termini di un proficuo ed efficiente dialogo con gli enti centrali.

#### **II.4.1 Il futuro impatto delle OCM: un quadro sinottico**

Con la riforma delle OCM di alcuni importanti comparti agricoli e zootecnici, l’UE ha puntato sostanzialmente a un ulteriore avvicinamento dei meccanismi di sostegno della PAC verso quelle misure che sono ritenute idonee a tutelare il reddito agricolo senza interferire sulla libertà di scambio e di concorrenza. In tal modo l’Unione Europea mira ad affrontare con le carte in regola le tornate di negoziati commerciali in ambito WTO.

Almeno per quanto concerne la parte relativa alle OCM, l’UE mostra di proseguire, senza particolari rivoluzioni, la strada imboccata nel 1992 con la riforma Mac Sharry.

L'esito finale della riforma delle OCM conferma l'orientamento, favorevole ai prodotti continentali, da sempre criticato dai Paesi mediterranei e si presenta di modesta incidenza diretta per quanto riguarda gli aspetti ambientali (anche se, nell'ambito complessivo della riforma della PAC legata ad "Agenda 2000", vengono introdotti alcuni strumenti specifici quali la condizionalità ambientale, a discrezione degli Stati membri, oltre alla conferma delle misure agroambientali). Nell'ambito di un quadro di mutamenti gradualisti, comunque, si registrano alcuni elementi in grado di incidere in maniera apprezzabile sull'agricoltura del Piemonte, sia in senso negativo che positivo.

Si ritiene importante sottolineare che, nell'insieme, la gestione delle nuove OCM si presenta ulteriormente articolata e burocratizzata rispetto al livello attuale. Nuove complicazioni potrebbero derivare inoltre dalla messa in atto di misure nazionali legate alla condizionalità ambientale oppure al calcolo del plafond aziendale (misure orizzontali). Per quanto i problemi incontrati nei primi anni della riforma Mac Sharry siano oggi superati e il settore abbia incorporato una notevole esperienza, la controversa gestione delle quote latte e le note difficoltà in cui opera l'AIMA fanno temere, in futuro, l'acutizzarsi dei problemi burocratici e il crearsi di complessi e costosi contenziosi.

Allo scopo di riassumere le valutazioni di dettaglio riportate per le singole OCM nel capitolo I.1 è stato predisposto uno schema sinottico (fig. II.2), di tipo qualitativo, integrato da alcune considerazioni sintetiche. Lo schema è stato predisposto tenendo conto della specifica situazione del Piemonte e prevede, per ciascuna OCM, un giudizio articolato su diversi elementi (redditi, quadro competitivo, risorse umane, ambiente) espresso attraverso una scala articolata da "molto negativo" a "molto positivo". Un'ultima colonna richiama l'effettiva incidenza dell'OCM sull'assetto e sulla dinamica dei singoli comparti, rispetto ad altri fattori rilevanti (ad esempio vincoli strutturali, inefficienze organizzative, rapporti con il mercato). Nella compilazione dello schema si è anche tenuto conto, per le OCM di prossimo varo, delle innovazioni introdotte al vertice di Berlino rispetto alle proposte iniziali del 1998.

### *Seminativi*

Nel caso dei seminativi, i cereali sono stati separati dalle oleoproteaginose in quanto il trattamento previsto dalla riforma è positivo per i primi e fortemente penalizzante per i secondi. Per quanto concerne i cereali, il giudizio è favo-

revoles soprattutto per quanto concerne i meccanismi di sostegno del reddito (contributi diretti in particolare), mentre permane il giudizio negativo sullo scarso stimolo all'evoluzione del settore, dovuto alla rendita di posizione legata ai contributi e all'irrigidimento del mercato fondiario. L'ambiente potrebbe trarre vantaggio da un orientamento tecnico maggiormente estensivo.

Nel caso delle oleoproteaginose, invece, la brusca decurtazione dei premi dovrebbe creare forti difficoltà al settore che, in Piemonte, trovandosi in un areale di coltivazione non ottimale, si sostiene soprattutto grazie ai contributi. Una parziale correzione, almeno per il girasole, potrebbe essere apportata dal varo di misure specifiche per le colture *no-food*, mentre per la soia le probabilità di declino sono consistenti.

### *Carni bovine*

Il settore delle carni bovine dovrebbe beneficiare dei premi alla macellazione introdotti nell'ultima fase negoziale, dell'incremento dei premi alle vacche nutrici (importanti nell'allevamento della Razza Piemontese) e della reintroduzione degli insilati nell'ambito della PAC seminativi. Se verrà confermata la relativa indipendenza del mercato delle carni bovine piemontesi rispetto ai prezzi di intervento, inoltre, il previsto calo di questi ultimi non dovrebbe trasmettersi in modo diretto alle quotazioni dei capi nostrani. Il giudizio è quindi, nel complesso, positivo.

### *Latte*

Nel caso del latte, il peso dell'OCM è legato soprattutto al problema delle quote che, a prescindere dalle situazioni critiche causate dalle multe, rappresentano un potente fattore depressivo della dinamica competitiva, tanto più pesante trattandosi di un settore sottoposto a notevoli pressioni alla ristrutturazione. Il previsto aumento della quota nazionale potrebbe consentire, almeno in parte, di ovviare a tale limite, ma le difficoltà di gestione passate e i forti vincoli ancora previsti spingono a esprimere un giudizio negativo sull'impatto dell'OCM.

### *Vino*

Il settore vitivinicolo (oggetto per ora di una proposta di riforma) in Piemonte risente dell'OCM in modo limitato, sostanzialmente per quanto concerne i for-

ti vincoli all'aumento degli investimenti. È infatti risaputo che, a fronte di una dinamica complessiva dei vigneti ancora cedente a scala regionale, in molte aree di pregio le esigenze di nuovi investimenti sono ormai impellenti (la Regione Piemonte, nell'ambito di un programma speciale legato al regolamento 2328/91 è riuscita a ottenere dall'UE una deroga per oltre 2.000 ettari). La proposta di OCM prevede, in proposito, la possibilità per l'Italia di impiantare quasi 13.000 ettari di nuovi vigneti. Introduce, inoltre, alcune forme di elasticità nella complessa gestione dei diritti all'impianto e prevede forme di sostegno nazionale alla ristrutturazione dei vigneti. Tali elementi positivi, tuttavia, correggono solo in parte la pesante gabbia normativa del settore, per cui il giudizio finale è moderatamente negativo.

### *Riso*

Nel caso del riso l'impatto dell'OCM di recente introduzione è certamente stato negativo. La consistente riduzione dei meccanismi di protezione (dazi alle frontiere e sostegno dell'export), unitamente al varo di alcuni accordi commerciali con Paesi terzi, ha repentinamente condizionato il mercato risicolo, con un calo delle quotazioni del 30%, ben oltre le aspettative dichiarate dall'Unione Europea. Si tratta di un caso emblematico di come l'abbassamento delle barriere protezionistiche comunitarie, imposto dagli accordi sugli scambi internazionali, possa modificare radicalmente il quadro di un comparto. Un elemento positivo si potrebbe ritrovare, nel medio periodo, nella spinta alla riorganizzazione e alla crescita professionale in ambito commerciale stimulate dalle attuali difficoltà.

### *Ortofrutta*

Il comparto ortofrutticolo piemontese è influenzato in maniera assai scarsa dalle misure dell'OCM attualmente in vigore. Questo vale soprattutto per il settore orticolo, sostanzialmente privo di forme di sostegno diretto e, al tempo stesso, caratterizzato da un livello di frammentazione tale da rendere molto difficile la creazione delle OP, necessarie per accedere ai benefici previsti. Il settore frutticolo, maggiormente strutturato, mostra alcuni segnali interessanti, anche se il processo di evoluzione organizzativa appare ancora incompleto.

**Figura II.2 Impatto complessivo delle OCM sull'agricoltura del Piemonte: quadro sinottico**

		REDDITI	QUADRO COMPETITIVO	RISORSE UMANE	AMBIENTE	GIUDIZIO DI SINTESI
OCM OGGETTO DI PROPOSTE DI RIFORMA CON "AGENDA 2000"	Seminativi e cereali	++	-	/	+	+
	Seminativi e oleoproteaginose	--	-	/	+	--
	Carni bovine	+	+	/	/	+
	Latte e derivati	-	-	/	-	-
	Vino	/	-	/	/	-
OCM DI RECENTE INTRODUZIONE	Riso	--	-	+	/	--
	Ortofrutta	/	+	+	/	/

Significato dei simboli utilizzati:

- ++ molto positivo
- + abbastanza positivo
- / nullo o poco influente
- abbastanza negativo
- molto negativo

#### II.4.2 Alcuni spunti di riflessione sull'applicazione dei fondi strutturali

Dall'esame delle criticità connesse all'applicazione dei fondi strutturali a finalità rurale in Piemonte appare evidente che taluni problemi sono di natura talmente generale e complessa che difficilmente, a scala regionale, sarà possibile trovare in tempi brevi rimedi efficaci. Esistono invece alcuni aspetti critici, per i quali sembrano ipotizzabili soluzioni anche a scala locale, che, in sintesi, possono essere distinti in due categorie:

- aspetti connessi all'organizzazione della Regione;
- aspetti esterni alla Regione in senso stretto, legati al rapporto tra Pubblica Amministrazione e beneficiario.

##### *Azioni di tipo organizzativo all'interno della Regione*

- Gestione dei regolamenti strutturali non settoriali (ad esempio il nuovo Obiettivo 2 rurale, Leader III) attraverso strutture interassessorili create *ad hoc* (per facilitare l'individuazione di priorità e indirizzi in fase di programmazione e rimuovere intoppi e conflitti nella fase di gestione), ovvero il passaggio da una organizzazione strutturata per funzioni (quella attuale) a una strutturata per progetti e obiettivi.

- Suddivisione delle funzioni di programmazione e gestione, e loro assegnazione a strutture e personale separati – eventualmente ricorrendo ai processi di delega previsti dalla legge Bassanini o al trasferimento della gestione agli organismi pagatori esterni alla PA – puntando a evitare gli ingolfamenti degli uffici e, a cascata, i ritardi di programmazione a causa delle “ondate di ritorno” gestionali. Questo potrebbe permettere di sviluppare organizzazioni e professionalità specifiche, aumentando la qualità del lavoro svolto, l’efficacia dei provvedimenti (grazie a una programmazione ben elaborata) e la velocità degli iter complessivi. Naturalmente è necessario prevedere un coordinamento, onde evitare di slegare troppo le due fasi. Premessa necessaria è la semplificazione di regolamenti applicativi, modulistica, iter procedurali.
- Per velocizzare gli iter procedurali e ridurre la dispersione degli interventi, si propone di individuare in maniera più netta, in fase di programmazione, le priorità strategiche per ciascun tipo di intervento e, sulla base di queste, costruire meccanismi di valutazione e selezione delle domande tali da consentire l’assegnazione di un punteggio di desiderabilità e rispondenza del progetto proposto. Contemporaneamente, si dovrebbero semplificare al massimo regolamenti applicativi, modulistica, ecc., proponendo schemi-tipo di domanda tali da facilitare l’individuazione della rispondenza alle priorità.
- Rafforzamento degli strumenti di valutazione, monitoraggio e controllo. Dal punto di vista dell’efficacia degli interventi, la corretta stima preventiva è un passo essenziale sia per una buona allocazione delle risorse, sia per assicurare un’effettiva possibilità di monitoraggio e valutazione degli interventi. L’esperienza dell’Obiettivo 5b mostra infatti che le politiche di sviluppo integrato possono essere sviluppate solo laddove esistono risorse umane e imprenditoriali recettive agli stimoli di carattere contributivo. Inoltre, da un punto di vista più tecnico, si sottolinea la necessità di una maggiore standardizzazione delle basi informative utilizzate, al fine di agevolare il monitoraggio e la valutazione.

#### *Azioni rivolte all'esterno della Regione*

- Creazione la figura dell’Agenzia di Sviluppo Rurale (agenzie distribuite sul territorio) con compiti di sensibilizzazione della base locale, *scouting* del territorio, monitoraggio e valutazione dei progetti, e interfaccia con le

- amministrazioni regionali e locali (richieste, licenze, vincoli, nullaosta, perizie, certificazioni, ecc.). L'Agenzia potrebbe anche funzionare come sportello unico informativo, guidando i beneficiari – nella fase di progettazione e realizzazione dei provvedimenti – a districarsi nella complessa rete di vincoli, pareri, autorizzazioni.
- Promozione della semplificazione e dell'armonizzazione normativa a vasto raggio, puntando a eliminare, nei limiti del possibile, i conflitti e le sovrapposizioni tra diversi livelli e funzioni amministrative, e tra leggi e regolamenti afferenti a diversi ambiti (ad l'esempio agricolo e l'ambientale).

### II.4.3 Gli spazi per una politica regionale

La domanda principale a cui tentare di rispondere è la seguente: quali spazi lascia "Agenda 2000" alla definizione di una politica agricola regionale? Le linee direttrici in essa contenute sono molto vincolanti. Tuttavia, soprattutto nelle azioni di tipo strutturale, l'efficacia dipende principalmente dalla capacità di progettazione e gestione locale, ovvero dal saper utilizzare la "cassetta degli attrezzi" messa a disposizione dall'UE per lo sviluppo agricolo e rurale, tenendo conto delle specificità locali e delle concrete potenzialità di sviluppo, non trascurando l'importanza di una gestione amministrativa celere e trasparente.

Il primo nodo che coinvolge direttamente le amministrazioni locali è quindi quello della modalità di attuazione delle misure locali. Gli strumenti comunitari lasciano alle Regioni la possibilità di dosare l'entità dei flussi finanziari e di creare delle scale di priorità di intervento, esaltando il ruolo della programmazione locale e del principio di sussidiarietà.

Le nuove competenze regionali legate alla riforma Bassanini, che includono non solo il settore agricolo ma anche le altre attività economiche, consentono ora di immaginare, nel campo della valorizzazione del territorio rurale, un intervento integrato tra le diverse componenti del tessuto socioeconomico.

Questa opportunità di programmazione integrata, nel caso delle aree rurali, è tuttavia resa complessa dalla necessità di coordinare diversi strumenti programmatici, quali il DOCUP del nuovo Obiettivo 2, il Piano di Sviluppo Rurale, Leader III.

A questi pilastri fondamentali della politica locale si potranno inoltre affiancare interventi varati su autonoma iniziativa regionale, con funzione di complemento e integrazione del pacchetto comunitario, in ambiti che vanno dall'integrazione di filiera alla ricerca, dall'assistenza tecnica alla formazione.

Tra i criteri generali, si ritiene fondamentale che la programmazione favorisca una logica di approccio collettivo (per filiera produttiva e per sistemi locali), assegnando priorità ai progetti integrati verticalmente e orizzontalmente, comprensivi di interventi strutturali, infrastrutturali e nel campo dei servizi.

Infine, si sottolinea la necessità di perseguire la coerenza di ogni livello di programmazione, affinché gli obiettivi generali di sviluppo siano condivisi completamente tutti.

Questo tipo di programmazione, inoltre, deve essere coordinata con quanto previsto dalla recente delibera del CIPE, che estende i principali strumenti della programmazione negoziata anche all'agricoltura e al settore agroalimentare.



---

## PARTE III

# INDIVIDUAZIONE DELLE AREE OMOGENEE

### Capitolo III.1

#### Gli obiettivi e i requisiti generali della zonizzazione

L'individuazione di aree omogenee è un'operazione fondamentale in vista dell'articolazione, a scala locale, degli obiettivi della politica di sviluppo rurale regionale. L'espressione "sviluppo rurale" è intesa, nell'accezione ampia – e per certi versi ambigua – utilizzata dall'UE, come somma delle azioni di tipo strutturale, indirizzate in modo specifico al settore agricolo e agroindustriale (politiche settoriali), e delle politiche di sviluppo rurale propriamente dette, ossia gli interventi più generalmente volti a incentivare lo sviluppo locale dei territori rurali.

Quindi, un'opera di zonizzazione orientata ad articolare a scala locale esigenze e interventi di sviluppo rurale deve:

- evidenziare le caratteristiche generali dell'attività agricola, distinguendo chiaramente le zone ad alta specializzazione agricola e agroindustriale da quelle con agricoltura residuale o declinante;
- descrivere sinteticamente il profilo socioeconomico e territoriale delle singole zone (assetto demografico, reddito, specializzazione economica, caratteri ambientali generali);

- aiutare a mettere in evidenza alcuni elementi essenziali che il territorio può offrire per uno sviluppo rurale integrato, quali le caratteristiche dell'ambiente, la presenza di attività turistiche e artigianali, lo sviluppo di forme organizzative di natura distrettuale, le opportunità di sviluppare formule aziendali innovative orientate anche alla produzione e all'erogazione di servizi.

A differenza delle zonizzazioni "rurali" finora utilizzate (ad esempio quella per delimitare le aree incluse nell'Obiettivo 5b dei fondi strutturali), non si tratta di effettuare un'operazione di inclusione/esclusione in base alla presenza di alcune caratteristiche di ruralità, ma di trovare, per tutto il Piemonte, a una scala geografica sufficientemente selettiva, paradigmi descrittivi che aiutino a definire per ogni area un mix specifico di azioni strutturali.

Nel territorio del Piemonte coesistono realtà estremamente differenziate. Si ritrovano infatti:

- aree rurali propriamente dette, comprendenti sia un'ampia porzione di aree svantaggiate montane e collinari con tendenza al declino, sia territori non marginali caratterizzati da un'elevata influenza dell'agricoltura e del sistema agroalimentare sull'economia locale e sull'organizzazione generale del territorio (sistemi agricoli specializzati e distretti);
- aree montane rurali non svantaggiate e caratterizzate da un forte sviluppo del turismo;
- aree a forte urbanizzazione e ad alta densità di insediamenti produttivi, con il settore agricolo integrato nel sistema economico generale, ma di peso molto ridotto in termini di occupazione, reddito, uso del suolo;
- aree periurbane non rurali (campagna urbanizzata) con tessuto agricolo vitale e caratterizzante dal punto di vista della gestione dello spazio;
- aree periurbane collinari in corso di transizione da assetto rurale a residenziale, con agricoltura spesso residuale, ma con potenzialità nell'ambito delle nicchie commerciali e nell'attenuazione dell'impatto insediativo.

L'opera di zonizzazione deve quindi necessariamente adottare un approccio per sistemi locali, e deve essere in grado di esprimere in forma sintetica una serie articolata di dimensioni:

- il grado di ruralità del territorio;
- l'assetto demografico, ossia le dinamiche e la composizione della popolazione;

- le specializzazioni produttive dominanti del sistema economico locale;
- le caratteristiche specifiche dell'agricoltura;
- la presenza di elementi economici integrabili nello sviluppo rurale (industria alimentare, turismo, artigianato).

### Alcuni concetti guida

La particolare articolazione e complessità del lavoro svolto ha richiesto di considerare numerosi elementi concettuali, dei quali si propone una breve sintesi commentata.

Un primo elemento da cui prendere spunto è il concetto di territorio rurale, ossia la matrice territoriale oggetto delle azioni di sviluppo rurale. Tra le definizioni possibili, la più ricorrente è quella di "spazio coltivato o a vegetazione spontanea, escluso dall'influenza diretta degli agglomerati urbani, nel quale possono rientrare anche i piccoli centri abitati sia di nuovo che di antico impianto, nonché insediamenti di piccola e media impresa industriale, artigianale e commerciale" (definizione OCDE, ripresa da Franceschetti 1995). Secondo tale accezione il territorio rurale è quindi caratterizzato da:

- bassa densità abitativa;
- tessuto economico basato sulle PMI e l'agricoltura;
- perifericità rispetto ai centri urbani.

Si tratta di una definizione "residuale" (è rurale ciò che non è urbano) chiaramente insufficiente allo scopo perseguito. Importanti porzioni del territorio del Piemonte non rientrano in essa, ma non per questo possono essere escluse da una corretta politica di sviluppo rurale. Basti citare, ad esempio, le ampie aree periurbane a forte specializzazione agricola, così come i territori a prevalente natura urbano-industriale, né agricoli né rurali.

Inoltre, secondo tali premesse, potrebbero ricadere nella definizione di "territorio rurale" sia le zone marginali di montagna e collina depressa, sia i distretti agricoli di pianura, aree completamente diverse sotto il profilo socioeconomico e ambientale, necessitanti di politiche altrettanto differenziate.

In base agli obiettivi del lavoro, quindi, le caratteristiche di “ruralità” del territorio non possono costituire l’unico elemento in base al quale individuare le strategie d’intervento, ma rappresentano solamente uno dei fattori da considerare, con un peso diverso da caso a caso.

Appare più proficuo un approccio basato sull’identificazione di una serie di sistemi locali – alcuni dei quali “rurali”, altri no – che consentano di differenziare spazialmente, in termini sintetici, le caratteristiche essenziali dell’attività agricola e il rapporto tra questa e contesto generale. Un utile riferimento teorico può essere fornito dal concetto di *sistema agricolo territoriale*, ossia un’area omogenea individuata focalizzando l’attenzione non solo sull’agricoltura ma anche sulle “variabili statistiche economiche, demografiche e sociali che hanno connessione con l’agricoltura, pur non essendo specificamente agricole” (Cannata 1998).

Un altro elemento concettuale importante è quello – marshalliano – di distretto industriale (rilanciato recentemente, nel nostro Paese, da Becattini e ripreso da numerosi autori), un’area in cui la concentrazione di una determinata specializzazione produttiva consente alle imprese di beneficiare di un insieme di economie esterne ad essa connesse (dalla presenza di personale e servizi specializzati all’attenzione delle istituzioni locali). Nel caso in cui il settore dominante sia quello primario, il concetto si declina nelle variazioni di *distretto agricolo* e *distretto agroindustriale* (Cecchi 1992).

Infine si ricorda che Iacoponi (1990) ha proposto un criterio di classificazione territoriale, basato sull’identificazione dei diversi livelli e gradi di integrazione tra agricoltura e contesto locale, così schematizzabile:

- territori non agricoli né rurali (ad esempio aree urbane e periurbane), ma con presenza di imprese agricole integrate nel sistema economico generale;
- distretti agricoli e agroindustriali;
- aree con specializzazione agricola o agroindustriale (presenza di una o più filiere), ma senza elementi distrettuali.

## Capitolo III.2

### Aspetti metodologici e operativi

I passi metodologici adottati per l'azione di zonizzazione "rurale" del territorio del Piemonte sono stati i seguenti:

- messa a punto di una base dati, assemblando un set di indicatori attinti principalmente alla Banca Dati Ancitel, integrata da alcuni elementi specifici;
- individuazione delle *partizioni territoriali* più idonee ad essere utilizzate come elemento base per le elaborazioni;
- adozione di un primo schema di suddivisione del territorio in base alle *zone altimetriche* e alle partizioni di cui sopra;
- *elaborazione esplorativa* e individuazione, in via provvisoria, di una serie di tipologie territoriali, la cui congruità è stata vagliata anche sottoponendo il risultato a una serie di testimoni privilegiati;
- *elaborazione definitiva*, con definizione finale delle tipologie territoriali e della loro articolazione sul territorio in aree omogenee.

#### III.2.1 Gli indicatori

Sono stati utilizzati indicatori in grado di esprimere la ruralità del territorio (densità abitativa, incidenza del settore agricolo sull'occupazione), le specializzazioni economiche generali (agricoltura, industria, terziario) e particolari (turismo, industria alimentare, artigianato), l'assetto e la dinamica demografica (variazioni assolute della popolazione e indicatori di struttura), il reddito pro capite e le caratteristiche generali dell'attività agricola (tab. III.2). I dati di base sono stati prevalentemente acquisiti dalla Banca Dati Ancitel, che li ha a sua volta ottenuti da basi censuarie e rilevazioni annuali a scala comunale. Tale nucleo di dati è stato integrato con alcune ulteriori informazioni di carattere censuario relative all'agricoltura, oltre che con la stima della redditività dell'agricoltura realizzata e gentilmente concessa dal CAIRE di Reggio Emilia nell'ambito del progetto MIRA AF dell'Atlante nazionale del territorio rurale. Sono stati inoltre considerati, anche se non inseriti nel set definitivo di indicatori, i dati sull'agroindustria forniti dal Settore Programmazione dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Piemonte,

Tutti i dati sono stati acquisiti a scala comunale, in modo da poterli comporre nel modo e alla scala geografica più opportuni.

### **III.2.2 La scelta delle unità territoriali**

Il secondo passo è stato quello di individuare le unità territoriali. Queste devono essere in grado di conciliare la necessità di sintesi con il bisogno di assicurare una ragionevole articolazione delle tipologie individuate, e quindi una sufficiente capacità descrittiva delle molteplici realtà agricole e territoriali del Piemonte. La committenza regionale ha peraltro sottolineato l'esigenza di ottenere delimitazioni territoriali in grado semplificare l'attività gestionale, attraverso il rispetto dei confini delle entità amministrative verso le quali è in corso un processo di trasferimento di deleghe (Comunità Montane e Province).

L'acquisizione delle Comunità Montane come unità territoriale di riferimento per le aree di montagna ha comportato la necessità di trovare per le rimanenti aree di pianura e di collina una partizione paragonabile sotto il profilo della dimensione media e adeguata agli scopi del lavoro. La scelta è caduta sulle Zone Agrarie ESAP, preferendole alle Regioni Agrarie ISTAT per i seguenti motivi:

- complementarietà rispetto ai confini delle Comunità Montane;
- adattabilità, con un numero moderato di modifiche, ai confini delle otto province;
- capacità di esprimere non solo gli aspetti agricoli ma anche quelli più generali del territorio.

### **III.2.3 Le zone altimetriche e la messa a punto delle partizioni di base**

Dalla letteratura e dall'evidenza empirica si evince che il primo fattore discriminante, nella descrizione delle caratteristiche dei diversi sistemi agricoli territoriali del Piemonte, è l'appartenenza a una determinata fascia altimetrica (pianura, collina, montagna). Anche al fine di semplificare l'individuazione delle tipologie si è quindi adottato, come primo schema di suddivisione del territorio, l'appartenenza prevalente di ciascuna partizione

(Comunità Montana, Zona ESAP) a una fascia altimetrica. Questa operazione ha richiesto un passo preliminare, ossia la parziale ridefinizione dei confini di alcune partizioni al fine di renderle omogenee dal punto di vista altimetrico e per quanto riguarda i nuovi confini provinciali; in alcuni casi si è reso necessario creare alcune partizioni ex novo, spezzando quelle preesistenti e adeguandosi ai nuovi confini delle province.

Per quanto concerne le Comunità Montane, sono stati considerati al loro interno (e quindi inclusi nella montagna) anche i comuni solo parzialmente montani; questo è avvenuto poiché si ritiene che tali comuni siano più importanti come porta di accesso alle valli e come “interfaccia” territoriale con le aree di pianura, piuttosto che come elementi periferici di sistemi agricoli delle zone pianeggianti.

In appendice al testo è riportata una documentazione cartografica che indica, per ciascuna zona altimetrica, i confini e le codifiche di ciascuna partizione utilizzata.

### III.2.4 L'elaborazione esplorativa e le tipologie provvisorie

Una prima elaborazione esplorativa sui principali indicatori è stata effettuata allo scopo di giungere a una serie di tipologie territoriali provvisorie da utilizzare come ipotesi di lavoro per una verifica presso testimoni privilegiati.

Si è volutamente scelto di non adottare schemi di elaborazione basati su tecniche statistiche automatiche di aggregazione (ad esempio *cluster analysis*) in quanto giudicati poco idonei ad affrontare la complessità dei fenomeni analizzati, che si esprimono in maniera spesso decisiva attraverso elementi di natura qualitativa, oltre che quantitativa.

L'elaborazione è stata guidata essenzialmente attraverso la conoscenza del territorio piemontese derivante dalle precedenti ricerche svolte dall'IRES (dai quadri socioeconomici di aree specifiche all'*Atlante delle Alpi occidentali*), oltre che da altri soggetti del mondo della ricerca (tra cui spiccano il lavoro sui *Sistemi agricoli territoriali* di G. Cannata e la monografia *Piemonte dell'Atlante nazionale del territorio rurale* realizzato dal CAIRE).

I principali indicatori sono stati elaborati e cartografati singolarmente, individuando soglie caratteristiche per ciascuno di essi; attraverso il loro

esame congiunto e tenendo conto delle molteplici informazioni qualitative disponibili, si è proceduto a individuare una serie provvisoria di tipologie territoriali, anch'esse rese su base cartografica e accompagnate da un quadro descrittivo (cfr. tabb. III.1 e III.2, e la cartografia in appendice).

### **III.2.5 Le tipologie territoriali definitive e l'articolazione in aree omogenee**

I risultati della prima fase di elaborazione sono stati vagliati criticamente all'interno del gruppo di lavoro e quindi sottoposte al giudizio di una serie di testimoni privilegiati, scelti con un criterio di rappresentatività in base alle specifiche competenze relative a determinate realtà territoriali.

Tenuto conto delle osservazioni raccolte, che peraltro non hanno indotto a modificazioni di fondo delle tipologie provvisorie, è stata ripetuta l'elaborazione, giungendo all'individuazione di tipologie definitive e alla loro referenziazione cartografica. L'articolazione delle tipologie in aree omogenee non è altro che la conseguenza della loro segmentazione in base ai confini provinciali, nel rispetto delle indicazioni iniziali ricevute.

### Capitolo III.3

#### Le tipologie territoriali

Le tipologie territoriali individuate sono ripartite in base alla fascia altimetrica di appartenenza; per ciascuna di esse viene presentata una descrizione sintetica (collocazione geografica, assetto strutturale e rapporto tra attività agricola e contesto generale) corredata da indicatori particolarmente significativi (tabb. III.1 e III.2, e cartografia in appendice).

##### III.3.1 Pianura

L'individuazione delle tipologie territoriali di pianura è stata guidata soprattutto dalla modulazione tra aree ad alto livello di urbanizzazione e contesti agricoli a forte specializzazione (talora con carattere distrettuale), passando attraverso le aree periurbane. Per quanto concerne la pianura agroindustriale, tale tipologia è stata successivamente articolata tenendo conto dell'ordinamento produttivo dominante – o comunque caratterizzante – nelle diverse realtà locali.

###### *Pianura metropolitana*

Area corrispondente al comune di Torino e a quelli direttamente confinanti. È caratterizzata da un'altissima densità abitativa e da una fitta presenza di insediamenti produttivi. L'agricoltura è svolta in spazi interstiziali e, nonostante il carattere prevalentemente residuale, presenta un certo numero di aziende specializzate in prodotti legati alla domanda urbana (vivaismo, orticoltura).

###### *Pianura periurbana*

Tipologia che corrisponde indicativamente alla seconda e terza cintura di Torino, con estensione verso nord nel Canavese e verso sud sino a Carmagnola. È caratterizzata da un'elevata densità abitativa e una diffusa presenza di attività produttive industriali e artigianali. In ragione di ciò l'agricoltura, anche se svolta generalmente in forma specializzata, riveste un ruolo minoritario nell'economia locale e risente ancora degli influssi negativi e positivi legati alla vicinanza del polo metropolitano.

### *Pianura agroindustriale*

Insieme di aree in cui l'attività agricola assume forme specializzate, spesso integrate con l'agroindustria locale, rivestendo un ruolo determinante nell'economia locale. La densità abitativa relativamente bassa e le caratteristiche complessive del tessuto socioeconomico, rendono tali aree identificabili come "rurali". I territori di riferimento corrispondono alla pianura delle province di Cuneo, Alessandria, Vercelli, Novara, Biella e alla porzione della pianura della provincia di Torino appartenente al Pinerolese. L'aggettivo "agroindustriale" è stato utilizzato per sottolineare l'interdipendenza della produzione agricola e dell'industria di trasformazione, anche se tale aspetto assume un rilievo variabile da caso a caso.

Questa tipologia prevede una serie di articolazioni in base all'ordinamento produttivo dominante:

- seminativi (tipologia prevalente nella pianura alessandrina);
- zootecnia (caratterizzante del continuum territoriale formato dalla porzione meridionale della pianura del Torinese e dalla pianura del Cuneese);
- frutta (coincidente con l'area specializzata del Saluzzese);
- riso (comprendente la pianura agricola specializzata delle province di Vercelli e Novara, oltre ad alcune propaggini di quella di Biella e il Casalese, in provincia di Alessandria).

### **III.3.2 Collina**

I criteri seguiti nell'individuazione delle tipologie hanno soprattutto tenuto conto della presenza di alcuni fattori fortemente caratterizzanti della realtà collinare piemontese:

- la presenza della funzione residenziale, consolidata nel tempo oppure frutto delle recenti dinamiche migratorie dal polo urbano torinese;
- la presenza di attività produttive di tipo industriale (spesso aggregate in distretti industriali di piccola e media impresa);
- la specializzazione vitivinicola e la presenza – per quanto difficilmente misurabile – di forme di allargamento della catena del valore legate al turismo enogastronomico e alla valorizzazione integrata del territorio;
- la presenza di elementi di declino socioeconomico e di marginalità.

*Collina residenziale e industriale*

Aree collinari ad alta densità abitativa e con elevata presenza di attività produttive, spesso strutturate in forma di distretto industriale. L'agricoltura è una componente minoritaria dell'economia locale ed è svolta in forma tendenzialmente despecializzata, anche se non mancano situazioni di spicco (aree viticole e frutticole di pregio). Tale tipologia si riferisce globalmente alle aree collinari delle province di Torino, Vercelli, Biella e Novara.

*Collina periurbana di Torino*

Area comprendente i comuni che formano la Collina Torinese e la fascia collinare occidentale (collina morenica di Rivoli e Avigliana), di tipo periurbano ad alta vocazione residenziale, con elevata densità abitativa e assetto sociodemografico molto positivo. L'attività agricola incide scarsamente sull'occupazione, ma può beneficiare di particolari mercati di nicchia legati alla presenza di popolazione ad alto reddito. Tale area contribuisce inoltre a svolgere un fondamentale ruolo di "corona verde" rispetto al centro metropolitano.

*Collina di espansione residenziale*

Tale tipologia rappresenta l'area collinare nordoccidentale della provincia di Asti, oggetto di una forte ripresa degli insediamenti residenziali come effetto diffusivo della corona metropolitana torinese. È un'area in transizione dal carattere rurale a quello urbano-residenziale di pregio. L'attività agricola presenta carattere prevalentemente residuale, anche se può giocare un ruolo importante nel governo dell'ambiente e nell'offerta di prodotti e servizi connessi alla nuova funzione del territorio.

*Collina vitivinicola specializzata*

È l'insieme di aree collinari in cui il settore vitivinicolo mostra forti segni di vitalità e caratterizza profondamente l'economia locale, con diffusi casi di integrazione con il turismo enogastronomico, l'agriturismo, la residenzialità rurale di pregio. Comprende indicativamente:

- Langhe e Roero, in provincia di Cuneo;
- la porzione meridionale della provincia di Asti (Nicese, Canellese);

- in provincia di Alessandria, la fascia meridionale che va da Acqui Terme sino ai Colli Tortonesi (passando dall'Ovadese e dall'area di Gavi) e la porzione settentrionale comprendente Vignale e i comuni limitrofi.

#### *Collina frutticola specializzata*

Tipologia comprendente il Borgodalese, zona frutticola specializzata formata da comuni classificati come collinari. L'assetto socioeconomico generale è buono, anche se da un punto di vista agricolo l'area sta attraversando una fase di difficoltà dovuta ai problemi produttivi e commerciali legati alla forte specializzazione peschicola.

#### *Collina rurale in declino*

Insieme di territori collinari tendenzialmente depressi dove l'attività agricola, pur importante nel contesto locale, non riesce a decollare verso elevati livelli di specializzazione e di reddito. Sono presenti forti squilibri demografici e un'elevata incidenza delle aree abbandonate. Tale tipologia si articola in due sottoinsiemi che presentano una specifica omogeneità territoriale al loro interno:

- colline meridionali dell'Alta Langa (provincia di Asti e Cuneo) e aree preappenniniche in provincia di Alessandria;
- Monferrato settentrionale in provincia di Asti e Alessandria, (esclusa l'area di Vignale e i comuni limitrofi).

### **III.3.3 Montagna**

In tutte le valli montane, ma con effetti macroscopici soprattutto nelle vallate lunghe tipiche dell'arco occidentale e meridionale (oltre alla valle Sesia e alla valle Ossola), i fenomeni socioeconomici sono estremamente differenziati; le basse valli e i comuni parzialmente montani attraverso i quali queste comunicano con le pianure sono aree che spesso fanno registrare positive situazioni di sviluppo demografico ed economico, anche attraverso il "drenaggio" delle risorse umane e produttive delle porzioni superiori delle valli stesse; le parti mediane e terminali di tali vallate, se non sono presenti situazioni di sviluppo legate all'attività turistica specializzata, mostra-

no invece situazioni diffuse di declino quando non di vera e propria marginalità socioeconomica, anche se in taluni casi giungono segnali di attenuazione di tali fenomeni. L'utilizzazione dell'insieme delle Comunità Montane come partizione territoriale per le elaborazioni causa, di conseguenza, la perdita di questo dualismo all'interno del sistema-valle; la mediazione di situazioni profondamente diverse e talora opposte può indurre a gravi errori di giudizio. In base a tali considerazioni, si è deciso di spezzare le valli lunghe seguendo un criterio di tipo altimetrico (altitudine dei capoluoghi) separando in prima battuta i comuni in base alla soglia dei 700 metri (500 per la valle Ossola) e correggendo infine il risultato caso per caso, osservando il progressivo mutare degli indicatori socioeconomici in base all'altitudine. Ne sono derivate le seguenti tipologie:

*Montagna residenziale-industriale*

Insieme di aree di *bassa e media montagna* con densità abitativa relativamente elevata, buona presenza di insediamenti produttivi e scarsa incidenza dell'occupazione agricola sul totale. Questa tipologia si incontra in modo praticamente continuativo lungo l'arco che parte dalla valle del Chisone (provincia di Torino) e si estende verso nord sino al Verbano.

*Montagna residenziale-agricola-artigianale*

Complesso di aree di *bassa e media montagna* caratterizzate, oltre che dalla funzione residenziale (spesso in sviluppo), da un tessuto economico basato sull'agricoltura, sull'artigianato e sulla piccola-media impresa, con un'interessante presenza di attività agroalimentari. Tale insieme forma un arco continuativo che parte dalla valle del Pellice (provincia di Torino) sino a comprendere il tratto iniziale di tutte le valli cuneesi.

*Montagna turistica specializzata*

Aree di *alta montagna* fortemente specializzate nel settore turistico, con particolare riferimento alle valli di Susa e Chisone (Torino), alla valle Sesia (Vercelli), alla valle Anzasca (Verbano-Cusio-Ossola) e alla valle Vermenagna (Cuneo).

*Montagna industriale-turistica*

Complesso di valli settentrionali (Verbano-Cusio-Ossola) il cui elemento

distintivo è il particolare assetto economico basato sull'industria-artigianato e sull'attività turistica, mentre l'attività agricola incide sull'occupazione in misura modesta e presenta una redditività particolarmente bassa. L'assetto socioeconomico generale è intermedio rispetto agli estremi negativi e positivi della montagna piemontese, anche se singoli comuni di alta valle mostrano situazioni di marginalità.

#### *Montagna lacustre*

Insieme di brevi valli delle province del Verbano-Cusio-Ossola e Novara affacciate sul lago Maggiore e lago d'Orta, caratterizzate da elevata densità abitativa, struttura socioeconomica complessivamente favorevole e da una specifica vocazione turistica nei comuni di bassa valle.

#### *Montagna marginale*

Aree di montagna con forte incidenza dell'attività agricola sul totale dell'occupazione, attività turistica secondaria non sempre presente e comunque insufficiente ai fini del decollo socioeconomico, quadro demografico più o meno compromesso. Questa tipologia è stata disaggregata in due porzioni che, pur accomunate da molti elementi del quadro socioeconomico, presentano importanti diversità di carattere geografico:

- *montagna agricola parzialmente turistica* comprendente le porzioni di alta valle delle province di Cuneo e Torino (ad esclusione ovviamente delle aree a forte specializzazione turistica);
- *montagna appenninica* costituita dall'insieme delle aree appenniniche della provincia di Alessandria.

Tabella III.1 Tipologie territoriali e loro incidenza sulla superficie e sulla popolazione della regione

CODICE TIPOLOGIA	DESCRIZIONE TIPOLOGIA TERRITORIALE	SUPERFICIE TERRITORIALE			POPOLAZIONE		
		SUPERFICIE (KMQ)	% SUZONA ALTIMETRICA	% SU PIEMONTE	POPOLAZIONE (1986)	% SUZONA ALTIMETRICA	% SU PIEMONTE
<i>Pianura</i>							
PA	Pianura metropolitana	342,0	5,2	1,3	1.257.056	50,3	29,3
PB	Pianura periurbana	1.306,6	19,9	5,1	402.758	16,1	9,4
PC	Pianura agroindustriale (seminativi)	1.199,5	18,3	4,7	249.913	10,0	5,8
PD	Pianura agroindustriale (zooecnia)	1.501,4	22,9	5,9	234.197	9,4	5,5
PE	Pianura agroindustriale (frutta)	184,6	2,8	0,7	28.036	1,1	0,7
PF	Pianura agroindustriale (riso)	2.031,0	30,9	8,0	328.393	13,1	7,6
<i>Collina</i>							
CA	Collina residenziale-industriale	1.177,5	19,0	4,6	322.217	30,9	7,5
CB	Collina periurbana	526,4	8,5	2,1	190.218	18,2	4,4
CC	Collina di espansione residenziale	204,9	3,3	0,8	17.906	1,7	0,4
CD	Collina vitivinicola specializzata	2.012,9	32,4	7,9	272.719	26,1	6,4
CE	Collina frutticola specializzata	64,1	1,0	0,3	5.181	0,5	0,1
CF	Collina in declino (alta collina sud)	1.145,8	18,5	4,5	64.221	6,2	1,5
CG	Collina in declino (Monterrat nord)	1.076,1	17,3	4,2	171.102	16,4	4,0
<i>Montagna</i>							
MA	Montagna residenziale-industriale	3.121,7	24,7	12,3	406.132	54,2	9,5
MB	Montagna artigianale-agricola	1.560,0	12,4	6,1	138.751	18,5	3,2
MC	Montagna marginale agricola-turistica (alte valli)	3.313,6	26,3	13,0	37.327	5,0	0,9
MD	Montagna turistica specializzata	2.241,7	17,8	8,8	26.322	3,5	0,6
ME	Montagna industriale-turistica	1.100,7	8,7	4,3	23.323	3,1	0,5
MF	Montagna lacustre	536,3	4,2	2,1	96.354	12,8	2,2
MG	Montagna marginale appenninica	746,1	5,9	2,9	21.695	2,9	0,5

Tabella III.2 Sintesi degli indicatori per tipologie territoriali

CODICE TIPOLOGIA	DESCRIZIONE TIPOLOGIA TERRITORIALE	DENSITÀ ABITATIVA (1996)	% OCCUPATI IN AGRICOLT. (1991)	RLS/ULA (1990)	% SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE SU SUPERF. TERRITOR. (1990)	% SAU SU SUPERFICIE TERRITOR. (1990)
<i>Pianura</i>						
PA	Pianura metropolitana	3676	0,6	18,5	44,8	34,8
PB	Pianura periurbana	351	4,9	21,6	64,6	54,9
PC	Pianura agroindustriale (seminativi)	215	5,5	35,0	79,3	68,2
PD	Pianura agroindustriale (zootecnia)	144	17,6	24,4	85,4	74,6
PE	Pianura agroindustriale (frutta)	152	17,4	38,5	92,8	83,9
PF	Pianura agroindustriale (riso)	139	11,6	46,3	85,2	74,8
<i>Collina</i>						
CA	Collina residenziale-industriale	283	4,0	15,7	54,1	31,6
CB	Collina periurbana	396	4,7	13,1	52,6	36,5
CC	Collina di espansione residenziale	87	17,2	13,8	86,6	57,7
CD	Collina vitivinicola specializzata	128	18,2	15,2	80,7	56,9
CE	Collina frutticola specializzata	81	28,7	29,6	67,0	55,2
CF	Collina in declino (alta collina sud)	68	26,4	10,7	80,7	42,0
CG	Collina in declino (Monferrato nord)	159	13,6	13,3	78,5	51,8
<i>Montagna</i>						
MA	Montagna residenziale-industriale	131	4,5	7,1	57,0	27,7
MB	Montagna artigianale-agricola	110	14,8	13,2	80,7	44,8
MC	Montagna marginale agricola-turistica (alte valli)	14	23,5	8,8	68,3	36,3
MD	Montagna turistica specializzata	11	10,3	6,0	63,6	25,3
ME	Montagna industriale-turistica	20	6,3	4,4	62,8	22,8
MF	Montagna lacustre	211	3,7	9,3	33,7	13,3
MG	Montagna marginale appenninica	29	16,0	8,8	57,8	24,0

INDIVIDUAZIONE DELLE AREE OMOGENEE

VARIAZ. % POPOLAZ. 1991-1996	VARIAZ. % POPOLAZ. 1981-1996	INDICE DI VECCHIAIA (1996)	IMPONIBILE MEDIO IN MILIONI DI LIRE (1993)	INDICI DI SPECIALIZZAZIONE ECONOMICA (1991)					
				AGRICOLT.	INDUSTRIA	INDUSTRIA ALIMENT.	ARTIGIAN.	TERZIARIO	TURISMO
-2,7	-12,3	1,2	26,1	0,1	1,0	0,6	0,8	1,1	1,1
1,8	5,5	1,0	24,3	1,2	1,2	0,9	1,3	0,8	1,0
-1,6	-8,4	1,9	24,5	1,4	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
1,7	3,6	1,3	22,9	4,3	0,9	1,7	1,5	0,8	0,9
0,2	-1,8	1,3	24,9	4,3	0,8	3,6	1,5	0,9	0,8
-0,2	-4,8	1,7	23,4	2,9	1,0	2,7	1,2	0,8	0,9
0,7	-1,4	1,6	25,0	0,5	1,2	0,4	1,0	1,0	1,3
3,3	12,8	1,0	26,3	0,5	1,0	0,5	0,7	1,1	0,9
5,0	9,6	1,6	22,5	2,0	1,0	0,7	1,1	0,8	0,9
0,9	-1,2	2,1	22,6	2,1	0,9	1,8	1,0	0,9	0,9
0,4	0,8	1,5	23,5	3,3	0,9	0,4	1,0	0,7	0,7
-1,6	-7,9	2,7	21,0	3,1	0,8	0,7	0,9	0,8	1,0
0,4	-3,2	2,2	22,9	1,6	1,0	0,6	1,4	0,9	0,9
0,0	-2,3	1,7	23,8	0,6	1,1	0,8	0,9	1,0	0,8
2,2	4,2	1,4	22,1	1,9	0,9	1,4	1,2	1,0	0,6
-4,4	-16,7	2,9	20,3	3,0	0,7	1,0	0,7	1,0	1,7
-1,8	-9,7	1,8	23,3	1,3	0,8	0,7	0,9	1,2	2,7
-1,5	-8,1	1,4	19,6	0,8	1,1	1,9	1,0	0,9	1,5
-0,7	-3,8	1,6	23,6	0,5	1,0	0,4	1,1	1,1	2,5
0,1	-6,0	3,9	21,3	2,1	0,8	2,0	0,8	1,1	0,9

## Capitolo III.4

### Le aree omogenee

Le aree omogenee non sono altro che la segmentazione delle tipologie territoriali in base al loro intersecarsi con i confini provinciali, con le sole eccezioni della pianura periurbana e della collina periurbana di Torino. Il maggiore livello di disaggregazione, pur mirando a mantenere un buon livello di omogeneità e semplificazione, permette una modulazione ancora più rispondente alle singole realtà locali. Alcune tipologie, tuttavia, essendo assai specifiche e rientrando in una sola provincia, corrispondono in realtà a una sola area omogenea (ad esempio la pianura metropolitana).

Per quanto concerne l'elenco completo delle aree, si rimanda alla figura III.1, alle tabelle III.3 e III.4, e alla cartografia in appendice che evidenziano:

- il legame tra tipologie territoriali e aree derivate;
- il rapporto tra le province e le aree in esse contenute;
- il peso in termini di superficie territoriale e popolazione;
- i principali indicatori caratteristici.

Ad ogni area omogenea è stato assegnato un codice (fig. III.1) composto dalla sigla provinciale di appartenenza e dall'acronimo della tipologia territoriale da cui deriva.

Di seguito, ci si limita, per ragioni di sintesi, a mettere in evidenza alcuni casi nei quali l'“esplosione” delle tipologie in aree ha comportato differenziazioni particolari.

#### *Pianura periurbana*

Nell'ambito della pianura periurbana, le due porzioni individuate nella provincia di Torino sono state considerate separatamente, in ragione delle caratteristiche strutturali e, soprattutto, della non contiguità fisica. La tipologia è stata quindi articolata, nel suo complesso, in 3 aree omogenee:

- pianura periurbana a nord di Torino (Canavese);
- pianura periurbana a sud di Torino;
- pianura periurbana di Biella.

### *Collina periurbana di Torino*

Anche la collina periurbana presenta nella provincia di Torino due insiemi non contigui, che vengono quindi considerati separatamente come singole aree omogenee:

- collina periurbana a ovest di Torino (colline pedemontane);
- collina periurbana a est di Torino (Collina Torinese).

### *Montagna marginale (agricola-turistica)*

Tale tipologia comprende le porzioni di alta valle delle province di Cuneo e Torino, ad esclusione delle aree a forte specializzazione turistica; se ne ricavano pertanto 2 aree omogenee:

- montagna agricola-turistica con elementi di marginalità (Torino);
- montagna agricola-turistica con *spiccati* elementi di marginalità (Cuneo).

Nel primo caso, la presenza di situazioni marginali è talora significativa ma non diffusa e gli elementi di declino sono compensati almeno in parte dagli effetti positivi legati all'influenza dell'area metropolitana torinese.

Nel secondo caso, le condizioni di marginalità sono più diffuse e talora gravi (come nel caso della valle Maira); tuttavia tali valli dispongono di risorse ambientali e naturali intatte e utili allo sviluppo di economie innovative.

**Figura III.1 Relazione tra tipologie territoriali e aree omogenee**

CODICE TIPOLOGIA	DESCRIZIONE TIPOLOGIA TERRITORIALE	CODICE AREA OMOGENEA	DESCRIZIONE AREA OMOGENEA
<i>Pianura</i>			
PA	Pianura metropolitana	TO-PA TO-PB1	TO - Pianura metropolitana TO - Pianura periurbana nord
PB	Pianura periurbana	TO-PB2 BI-PB	TO - Pianura periurbana sud BI - Pianura periurbana
PC	Pianura agroindustriale (seminativi)	AL-PC	AL - Pianura agroindustriale (seminativi)
PD	Pianura agroindustriale (zootecnia)	TO-PD CN-PD	TO - Pianura agroindustriale (zootecnia) CN - Pianura agroindustriale (zootecnia)
PE	Pianura agroindustriale (frutta)	CN-PE VC-PF	CN - Pianura agroindustriale (frutta) VC - Pianura agroindustriale (riso)
PF	Pianura agroindustriale (riso)	NO-PF AL-PF BI-PF	NO - Pianura agroindustr. (riso) AL - Pianura agroindustr. (riso) BI - Pianura agroindustr. (riso)
<i>Collina</i>			
CA	Collina residenz.-industr.	TO-CA VC-CA NO-CA	TO - Collina residenz.-industr. VC - Collina residenz.-industr. NO - Collina residenz.-industr.
CB	Collina periurbana	BI-CA TO-CB1 TO-CB2	BI - Collina residenz.-industr. TO - Collina periurbana ovest TO - Collina periurbana est (Collina Torinese)
CC	Collina di espansione residenziale	AT-CC CN-CD	AT - Collina di espansione residenziale CN - Collina vitivinic. specializ.
CD	Collina vitivinicola	AT-CD AL-CD	AT - Collina vitivinic. specializ. AL - Collina vitivinic. specializ.

*continua*

segue figura III.1

CODICE TIPOLOGIA	DESCRIZIONE TIPOLOGIA TERRITORIALE	CODICE AREA OMOGENEA	DESCRIZIONE AREA OMOGENEA
<i>Collina</i>			
CE	Collina frutticola special.	VC-CE CN-CF	VC - Collina vitivinic. specializ. CN - Alta coll. depressa (Alta Langa)
CF	Alta collina depressa	AT-CF AL-CF	AT - Alta collina depressa AL - Alta collina depressa
CG	Collina Monferrato nord (in declino)	AT-CG AL-CG	AT - Collina Monf. nord (in declino) AL - Collina Monf. nord (in declino)
<i>Montagna</i>			
MA	Montagna residenziale-industriale	TO-MA VC-MA BI-MA VB-MA	TO - Mont. residenziale-industriale (basse valli e valli brevi) VC - Mont. residenziale-industriale (bassa v. Sesia) BI - Mont. residenziale-industriale VB - Mont. residenziale-industriale (basse valli e valli brevi)
MB	Montagna	CN-MB	CN - Montagna artigianale - agricola (basse valli)
MC	Montagna agricola-turistica con elementi di marginalità (alte valli) con elementi di marginalità	TO-MC CN-MC TO-MD	TO - Mont. agric. - turist. con elem. di marginalità (alte valli) CN - Mont. agric. - turist. con elem. di marginalità (alte valli) TO - Montagna turistica specializzata (alte valli)
MD	Montagna turistica specializzata	VC-MD CN-MD VB-MD	VC - Montagna turistica specializzata (alta v. Sesia) CN - Montagna turistica specializzata (alte valli) VB - Montagna turistica specializ.
ME	Mont. industriale-turistica	VB-ME	VB - Montagna industriale-turistica
MF	Montagna lacustre	NO-MF	NO - Montagna lacustre
MG	Montagna appenninica con forti elementi di marginalità	VB-MF AL-MG	VB - Montagna lacustre AL - Montagna appenninica con forti elementi di marginalità

Tabella III.3 Aree omogenee e loro incidenza sulla superficie e sulla popolazione della regione

COD. AREA PROV. OMOGENEA	DESCRIZIONE AREA OMOGENEA	SUPERFICIE TERRITORIALE				POPOLAZIONE			
		(KMQ)	% SU ZONA ALTIMETRICA	% SU PIEMONTE	POPOLAZ. (1996)	% SU ZONA ALTIMETRICA	% SU PIEMONTE	% SU PIEMONTE	
<i>Pianura</i>									
1 TO-PA	TO - Pianura metropolitana	341,99	5,2	1,3	1.257.056	50,3	29,3		
1 TO-PB1	TO - Pianura periurbana Nord	613,69	9,3	2,4	183.765	7,3	4,3		
1 TO-PB2	TO - Pianura periurbana Sud	632,83	9,6	2,5	197.679	7,9	4,6		
1 TO-PD	TO - Pianura agroindustriale (zootecnica)	278,54	4,2	1,1	32.519	1,3	0,8		
2 VC-PF	VC - Pianura agroindustriale (riso)	1.148,32	17,5	4,5	124.875	5,0	2,9		
3 NO-PF	NO - Pianura agroindustriale (riso)	771,50	11,8	3,0	195.684	7,8	4,6		
4 CN-PE	CN - Pianura agroindustriale (frutta)	184,60	2,8	0,7	28.036	1,1	0,7		
4 CN-PD	CN - Pianura agroindustriale (zootecnica)	1.222,90	18,6	4,8	201.678	8,1	4,7		
6 AL-PC	AL - Pianura agroindustriale (seminativi)	1.199,50	18,3	4,7	249.913	10,0	5,8		
6 AL-PF	AL - Pianura agroindustriale (riso)	50,99	0,8	0,2	4.835	0,2	0,1		
96 BI-PB	BI - Pianura periurbana	60,06	0,9	0,2	21.314	0,9	0,5		
96 BI-PF	BI - Pianura agroindustriale (riso)	60,22	0,9	0,2	2.999	0,1	0,1		
<i>Collina</i>									
1 TO-CB1	TO - Collina periurbana Ovest	208,83	3,4	0,8	118.880	11,4	2,8		
1 TO-CB2	TO - Collina periurbana Est								
1 TO-CA	(Collina Torinese)	317,54	5,1	1,3	71.338	6,8	1,7		
2 VC-CE	VC - Collina residenziale-industriale	312,09	5,0	1,2	75.407	7,2	1,8		
2 VC-CA	VC - Collina frutticola specializzata	64,09	1,0	0,3	5.181	0,5	0,1		
3 NO-CA	NO - Collina residenziale-industriale	88,75	1,4	0,3	16.780	1,6	0,4		
4 CN-CD	CN - Collina residenziale-industriale	475,02	7,7	1,9	131.952	12,6	3,1		
4 CN-CF	CN - Collina vitivinicola specializzata	694,55	11,2	2,7	108.192	10,4	2,5		
5 AT-CC	CN - Alta collina depressa (Alta Langhe)	670,70	10,8	2,6	49.338	4,7	1,2		
5 AT-CG	AT - Collina di espansione residenziale	204,87	3,3	0,8	17.306	1,7	0,4		
5 AT-CG	AT - Collina Monferrato Nord								
5 AT-CD	(in declino)	736,22	11,9	2,9	128.735	12,3	3,0		
5 AT-CF	AT - Collina vitivinicola specializzata	414,49	6,7	1,6	57.816	5,5	1,3		
6 AL-CG	AL - Alta collina depressa	155,17	2,5	0,6	5.677	0,5	0,1		
6 AL-CG	AL - Collina Monferrato Nord								
	(in declino)	339,91	5,5	1,3	42.367	4,1	1,0		

continua

segue tabella III.3

COD. AREA OMOGENEA	DESCRIZIONE AREA OMOGENEA	SUPERFICIE TERRITORIALE			POPOLAZIONE		
		SUPERFICIE (KMQ)	% SU ZONA ALTIMETRICA	% SU PIEMONTE	POPOLAZ. (1986)	% SU ZONA ALTIMETRICA	% SU PIEMONTE
<b>Collina</b>							
6	AL-CD	903,88	14,6	3,6	106.711	10,2	2,5
6	AL-CF	319,90	5,2	1,3	9.006	0,9	0,2
56	BI-CA	301,67	4,9	1,2	98.078	9,4	2,3
<b>Montagna</b>							
1	TO-MA	1.836,38	14,6	7,2	254.208	33,9	5,9
1	TO-MC	1.214,23	9,6	4,8	15.507	2,1	0,4
1	TO-MD	1.068,37	8,5	4,2	15.600	2,1	0,4
2	VC-MA	312,60	2,5	1,2	31.404	4,2	0,7
2	VC-MD	450,59	3,6	1,8	2.725	0,4	0,1
3	NO-MF	92,23	0,7	0,4	12.908	1,7	0,3
4	CN-MB	1.559,96	12,4	6,1	138.751	18,5	3,2
4	CN-MC	2.099,39	16,6	8,3	21.810	2,9	0,5
4	CN-MD	470,52	3,7	1,9	4.990	0,7	0,1
6	AL-MG	746,09	5,9	2,9	21.695	2,9	0,5
96	BI-MA	514,51	4,1	2,0	68.967	9,2	1,6
103	VB-MA	438,16	3,6	1,8	51.553	6,9	1,2
103	VB-ME	1.100,65	8,7	4,3	23.323	3,1	0,5
103	VB-MD	252,23	2,0	1,0	3.007	0,4	0,1
103	VB-MF	444,02	3,5	1,7	83.446	11,1	1,9

Tabella III.4 Sintesi degli indicatori per aree omogenee

COD. PROV.	COD. AREA OMOG.	DESCRIZIONE AREA OMOGENEA	DENSITÀ ABITATIVA (1996)	% OCCUPATI IN AGRICOLT. (1991)	RLS/ULA (1990)	% SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE SU SUPERE TERRITOR. (1990)	% SAU SU SUPERFICIE TERRITOR. (1990)
<i>Pianura</i>							
1	TO-PA	TO - Pianura metropolitana	3.676	0,6	18,5	44,8	34,8
1	TO-PB1	TO - Pianura periurbana nord	300	4,8	18,8	62,1	51,5
1	TO-PB2	TO - Pianura periurbana sud	401	5,4	23,3	69,3	60,5
1	TO-PD	TO - Pianura agroind. (zootecnia)	122	20,7	25,2	85,5	76,3
2	VC-PF	VC - Pianura agroind. (riso)	115	14,4	52,0	87,7	79,0
3	NO-PF	NO - Pianura agroind. (riso)	215	5,8	36,3	76,8	65,0
4	CN-PE	CN - Pianura agroind. (frutta)	152	17,4	38,5	92,8	83,9
4	CN-PD	CN - Pianura agroind. (zootecnia)	161	15,3	23,8	85,4	73,3
6	AL-PC	AL - Pianura agroind. (seminativi)	215	5,5	35,0	79,3	68,2
6	AL-PF	AL - Pianura agroind. (riso)	95	11,9	52,6	91,4	84,0
96	BI-PB	BI - Pianura periurbana	355	3,0	26,0	56,0	46,4
96	BI-PF	BI - Pianura agroind. (riso)	50	17,6	47,0	93,7	77,9
<i>Collina</i>							
1	TO-CB1	TO - Collina periurbana ovest	566	2,7	12,1	46,8	33,8
1	TO-CB2	TO - Collina periurbana est (Collina Torinese)	226	6,7	14,1	58,4	39,1
1	TO-CA	TO - Collina residenziale-industriale	215	4,6	9,6	65,7	42,7
2	VC-CE	VC - Collina frutticola specializzata	81	28,7	29,6	67,0	55,2
2	VC-CA	VC - Collina residenziale-industriale	189	2,9	16,0	42,6	17,8
3	NO-CA	NO - Collina residenziale-industriale	237	3,3	18,0	45,2	23,1
4	CN-CD	CN - Collina vitivinicola specializzata	140	22,4	17,8	84,5	58,2
4	CN-CF	CN - Alta collina depressa (Alta Langa)	103	18,8	11,4	82,3	48,3
5	AT-CC	AT - Collina di espansione residenziale	87	17,2	13,8	86,6	57,7
5	AT-CG	AT - Collina Monferrato Nord (in declino)	162	14,2	12,0	80,4	50,8
5	AT-CD	AT - Collina vitivinicola specializzata	139	22,6	16,6	82,3	60,3
5	AT-CF	AT - Alta collina depressa	37	43,6	12,6	84,1	44,3
6	AL-CG	AL - Collina Monferrato Nord (in declino)	154	12,5	16,0	74,6	53,9
6	AL-CD	AL - Collina vitivinicola specializzata	114	13,1	12,6	77,0	54,4
6	AL-CF	AL - Alta collina depressa	28	24,5	7,3	74,1	27,1
96	BI-CA	BI - Collina residenziale-industriale	393	4,3	18,4	55,0	33,2

## INDIVIDUAZIONE DELLE AREE OMOGENEE

VARIANZA % POPOLAZ. 1991-1996	VARIANZA % POPOLAZ. 1981-1996	INDICE DI VECCHIAIA (1996)	IMPONIBILE MEDIO IN MILIONI DI LIRE (1993)	INDICI DI SPECIALIZZAZIONE ECONOMICA (1991)					
				AGRICOLT.	INDUSTRIA	INDUSTRIA ALIMENT.	ARTIGIAN.	TERZIARIO	TURISMO
-2,7	-12,3	1,2	26,1	0,1	1,0	0,6	0,8	1,1	1,1
1,6	3,1	1,1	23,7	1,2	1,2	0,6	1,2	0,8	1,1
2,2	9,0	0,8	24,4	1,4	1,2	1,2	1,2	0,8	0,9
3,0	7,2	1,2	22,3	5,1	1,0	1,7	1,3	0,6	0,9
-0,7	-6,7	1,9	23,6	3,5	0,9	1,4	1,2	0,9	0,9
1,0	-0,8	1,4	24,3	1,4	1,1	2,3	1,3	0,9	1,0
0,2	-1,8	1,3	24,9	4,3	0,8	3,6	1,5	0,9	0,8
0,8	1,0	1,4	23,4	3,8	0,9	1,7	1,6	0,8	0,8
-1,6	-8,4	1,9	24,5	1,4	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
-0,2	-6,6	2,7	23,4	2,9	1,2	10,5	0,9	0,7	0,5
0,8	1,1	1,3	25,8	0,7	1,3	1,0	2,0	0,8	0,9
-1,3	-7,8	1,1	20,2	4,3	1,2	0,9	1,0	0,5	1,0
1,9	10,5	1,0	24,8	0,3	1,1	0,2	0,8	1,0	0,9
4,7	15,1	1,1	27,7	0,8	0,9	0,9	0,6	1,2	0,9
1,3	0,1	1,6	24,7	0,5	1,0	0,4	0,8	1,1	1,3
0,4	0,8	1,5	23,5	3,3	0,9	0,4	1,0	0,7	0,7
-1,6	-8,1	1,5	24,5	0,3	1,3	0,6	1,1	0,8	1,1
1,1	-0,1	1,6	24,6	0,4	1,2	0,5	1,1	1,0	1,5
2,6	3,6	1,4	23,1	2,6	0,9	2,6	1,1	0,8	0,7
-1,0	-6,0	2,1	21,7	2,2	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9
5,0	9,6	1,6	22,5	2,0	1,0	0,7	1,1	0,8	0,9
1,5	-1,5	2,1	22,2	1,6	0,9	0,7	1,0	1,0	0,9
0,3	-2,8	2,1	22,1	2,6	0,8	1,5	1,1	0,9	0,9
-4,6	-13,5	3,0	20,7	5,1	0,6	0,6	0,8	0,7	0,8
-1,9	-6,7	2,3	24,3	1,5	1,1	0,4	2,1	0,8	0,8
-0,3	-4,4	2,7	22,4	1,5	0,8	1,3	0,8	1,1	1,1
0,2	-6,2	3,8	20,1	2,9	0,6	0,3	0,8	1,0	1,5
0,6	-1,8	1,6	25,7	0,5	1,2	0,3	1,1	0,9	1,1

continua

segue tabella III.4

COD. PROV.	COD. AREA OMOG.	DESCRIZIONE AREA OMOGENEA	DENSITÀ ABITATIVA (1996)	% OCCUPATI IN AGRICOLT. (1991)	RLS/ULA (1990)	% SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE SU SUPERF. TERRITOR. (1990)	% SAU SU SUPERFICIE TERRITOR. (1990)
<i>Montagna</i>							
1	TO-MA	TO - Montagna residenziale-industriale (basse valli e valli brevi)	136	5,2	6,5	54,4	27,7
1	TO-MC	TO - Montagna agricola-turistica con elementi di marginalità (alte valli)	20	14,5	5,9	57,6	25,2
1	TO-MD	TO - Montagna turistica specializzata (alte valli)	14	5,3	5,1	71,1	28,7
2	VC-MA	VC - Montagna residenziale-industriale (bassa valle Sesia)	100	2,3	7,1	43,9	15,3
2	VC-MD	VC - Montagna turistica specializzata (alta V. Sesia)	6	24,1	10,5	34,9	14,2
3	NO-MF	NO - Montagna lacustre	140	5,3	10,2	40,9	22,3
4	CN-MB	CN - Montagna artigianale-agricola (basse valli)	110	14,8	13,2	80,7	44,8
4	CN-MC	CN - Montagna agricola-turistica con spiccati elementi di marginalità (alte valli)	11	28,6	10,4	74,4	42,6
4	CN-MD	CN - Montagna turistica specializzata (alte valli)	11	10,3	6,3	75,9	37,7
6	AL-MG	AL - Montagna appenninica con fotti elementi di marginalità	29	16,0	8,8	57,8	24,0
96	BI-MA	BI - Montagna residenziale-industriale	153	4,1	7,9	61,5	30,4
103	VB-MA	VB - Montagna residenziale-industriale (basse valli e valli brevi)	83	3,7	7,8	62,2	26,6
103	VB-ME	VB - Montagna industriale-turistica	20	6,3	4,4	62,8	22,8
103	VB-MD	VB - Montagna turistica specializzata	12	6,4	3,0	65,2	17,1
103	VB-MF	VB - Montagna lacustre	98	3,3	6,0	34,7	10,6

## INDIVIDUAZIONE DELLE AREE OMOGENEE

VARIAZ. % POPOLAZ. 1991-1996	VARIAZ. % POPOLAZ. 1981-1996	INDICE DI VECCHIALA (1996)	IMPONIBILE MEDIO IN MILIONI DI LIRE (1993)	INDICI DI SPECIALIZZAZIONE ECONOMICA (1991)					
				AGRICOLI	INDUSTRIA	ALIMENT.	ARTIGIAN.	TERZIARIO	TURISMO
1,6	2,4	1,5	23,7	0,67	1,07	0,86	0,81	0,99	0,82
-2,0	-9,6	2,7	21,0	1,85	0,82	0,46	0,65	1,03	1,57
0,2	-5,4	1,9	24,7	0,70	0,76	0,58	0,72	1,30	2,48
-2,3	-7,2	1,7	28,0	0,29	1,21	1,49	1,19	0,92	0,92
-3,9	-16,3	2,0	23,5	2,93	0,72	0,48	1,26	0,94	2,95
3,3	2,8	1,5	25,4	0,69	1,16	0,27	1,39	0,89	2,27
2,2	4,2	1,4	22,1	1,89	0,87	1,36	1,18	0,98	0,62
-5,8	-20,7	3,1	19,9	3,63	0,65	1,29	0,79	0,91	1,73
-4,0	-11,7	1,8	22,1	1,35	0,66	1,14	0,85	1,28	2,74
0,1	-6,0	3,9	21,3	2,10	0,76	2,01	0,82	1,06	0,90
-2,4	-8,7	2,2	24,4	0,54	1,18	0,73	1,02	0,89	0,69
-0,5	-4,8	1,3	21,6	0,48	1,12	0,24	1,13	0,97	1,20
-1,5	-8,1	1,4	19,6	0,81	1,12	1,91	0,97	0,91	1,54
-1,2	-9,5	1,6	21,2	0,84	1,01	0,62	1,00	1,01	3,03
-2,7	-6,2	1,6	22,7	0,41	0,93	0,31	1,04	1,17	2,76



---

## PARTE IV

# PROBLEMI E LINEE DI SVILUPPO DELLE AREE OMOGENEE

### Capitolo IV.1

#### Minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza

Per predisporre politiche di sviluppo rurale articolate a scala subregionale è utile avere a disposizione un quadro di sintesi degli elementi di spicco in ciascuna situazione locale, in base al quale definire le priorità di intervento. Uno strumento idoneo è l'analisi di minacce, opportunità, punti di forza e punti di debolezza.

L'obiettivo è quello di fare emergere gli elementi essenziali per individuare le priorità strategiche nell'azione politica; in ragione di ciò, al fine di evitare un'articolazione eccessiva e scarsamente utilizzabile del quadro informativo ottenuto, l'elemento di base rispetto al quale sono state ordinate le informazioni sono le *tipologie territoriali*. In alcuni casi, inoltre, queste sono state aggregate (pianura agroindustriale, collina in declino, montagna marginale).

Per ciascuno dei quattro aspetti fondamentali analizzati è stata predisposta una matrice articolata in base ai territori (figg. IV.1, IV.2, IV.3, IV.4).

Le informazioni contenute in ciascuna matrice sono suddivise in due insiemi:

- *aspetti settoriali*, ossia informazioni più strettamente connesse alle caratteristiche del settore primario;
- *aspetti legati al territorio*, maggiormente dipendenti dalle caratteristiche fisiche e socioeconomiche a scala locale.

#### **IV.1.1 Minacce**

##### **a) Aspetti settoriali**

Nel quadro delle minacce di carattere settoriale emergono sostanzialmente due aspetti cruciali, a seconda che si considerino le aree di pianura ad agricoltura specializzata o i territori collinari e montani.

##### *Agricoltura di pianura*

I rischi futuri sono essenzialmente legati alla perdita di competitività – causata dalla combinazione di fenomeni quali la riduzione del sostegno pubblico, la contrazione dei prezzi e l'inasprimento della concorrenza – che espone tutti i prodotti indifferenziati a un rischio di declino; un chiaro esempio del modo in cui settori anche ben strutturati possano trovarsi in tempi rapidi a operare in uno scenario notevolmente più ostile è offerto, in Piemonte, dalla risicoltura. Un altro importante rischio è rappresentato dallo sganciamento dell'industria di trasformazione dalle materie prime locali, come effetto della maggiore convenienza degli approvvigionamenti in altre aree, non solo per i costi più elevati dei prodotti piemontesi ma anche per le carenze organizzative ancora presenti nella nostra agricoltura.

##### *Agricoltura collinare e montana*

I maggiori rischi sono legati alla scomparsa dei canali commerciali tradizionali e alla crisi delle microfiliere locali, favorite anche dalle difficoltà di ricambio generazionale e di reperimento di manodopera qualificata.

##### **b) Aspetti legati al territorio**

Per quanto concerne le minacce legate al territorio, anche qui emergono sostanzialmente due insiemi con problematiche nettamente diverse.

*Aree fortemente urbanizzate e aree turistiche specializzate*

I rischi maggiori sono legati all'aumento delle esternalità negative legate all'urbanizzazione e all'insediamento di attività produttive, con pesanti riflessi sulla qualità ambientale, e sull'immagine del territorio e dei suoi prodotti. Nelle aree periurbane, inoltre, l'espansione insediativa porta a una crescita della frammentazione strutturale delle aree agricole.

*Aree rurali*

Le minacce sono rappresentate soprattutto dall'ulteriore declino del già precario assetto socioeconomico di molte aree collinari e soprattutto montane, con il conseguente avvitamento in una marginalità sempre più difficile da contrastare. Il quadro può essere aggravato dal peggioramento del contesto ambientale, dovuto alla mancanza di manutenzione connessa all'abbandono dell'attività agricola, zootecnica e forestale.

Nel complesso, l'avverarsi e il prevalere del quadro di minacce tenderebbe a realizzare uno scenario definibile come "declino generalizzato", con l'implosione di aree agricole specializzate e l'estensione dell'area della marginalità socioeconomica e del degrado ambientale.

Figura IV.1 Tipologie territoriali: le principali minacce

TIPOLOGIE TERRITORIALI (CODICE TIPOLOGIA)	PIANURA			COLLINA				MONTAGNA						
	(METROPOL. PA)	PERIURB. PB	AGROIND. PC,PD,PE,PF	RESIDENZ. INDUST. CA	COLLINA PERIURB. CB	DI RESIDENZ. RECREAZ. CD	VITIVIN. SPECIAL. CE	IN DECIDUO (CF-CG)	RESIDENZ. INDUST. HA	GRICO ARTIG. HB	TURISTICA SPECIAL. ND	INDUSTRIA TURISTICA NE	LACUSTRE (MF)	MARGINALE (MG-MG)
<b>Aspetti settoriali</b>														
Riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli	X	X	X				X	X		X				X
Inasprimento delle contese sulla estesa	X	X	X				X							
Inasprimento delle contese sui terreni agricoli	X	X	X				X							
Declino dei canali di irrigazione tradizionali				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Carenza di manodopera	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mano man mano: invecchiamento della azienda agricola	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Spopolamento dell'area rurale di trasformazione														
Mano man mano: invecchiamento della azienda agricola	X	X	X											
<b>Aspetti legati al territorio</b>														
Degradazione delle aree agricole e forestali abbandonate e incolte				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uso improprio del territorio agricolo e forestale														
Chiusura degli allevamenti di tipo tradizionale e delle attività di trasformazione e commercio														
Inasprimento degli effetti negativi dell'urbanizzazione e delle attività industriali	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Inasprimento dell'impatto ambientale delle attività turistiche														

### **IV.1.2 Opportunità**

Le opportunità sono legate essenzialmente alla crescente segmentazione del mercato (prodotti e servizi) connessa a una corretta valorizzazione del patrimonio ambientale; queste vanno considerate anche tenendo conto del rinnovato sostegno dell'UE allo sviluppo rurale.

#### **a) Aspetti settoriali**

Per quanto concerne gli aspetti settoriali, le migliori potenzialità di sviluppo sono rappresentate dalla possibilità di diversificare l'offerta nell'ambito di segmenti che consentano un maggiore valore aggiunto; si tratta di cogliere le esigenze di qualità, di sicurezza alimentare, di identificazione etica e culturale che si stanno affermando presso schiere di consumatori sempre più numerose. Tra i prodotti maggiormente interessanti si possono citare quelli tipici e a denominazione d'origine, oppure quelli ottenuti con metodi particolarmente rispettosi dell'ambiente e della salute (ad esempio quelli biologici). Un altro promettente filone di differenziazione è quello connesso all'ottenimento di prodotti agricoli destinati a specifiche utilizzazioni industriali, possibilmente nell'ambito di meccanismi di integrazione verticale che consentano di ottimizzare le risorse e distribuire equamente i benefici tra i diversi anelli della filiera. Il processo di differenziazione dovrebbe sempre accompagnarsi a un esteso ricorso alle misure agroambientali, da intendersi non solo come elemento di compensazione del reddito ma anche e soprattutto come strumento per una ulteriore valorizzazione dei prodotti.

#### **b) Aspetti legati al territorio**

Le opportunità legate alle caratteristiche del territorio derivano innanzi tutto dalla diversificazione dell'offerta delle aziende agricole nell'ambito dei servizi e dalla ricerca di circoli virtuosi di valorizzazione integrata delle risorse locali. Il richiamo connesso alla qualità e tipicità dei prodotti locali può rappresentare l'occasione per mettere a punto proposte turistiche (non solo agrituristiche) basate sulla valorizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali locali, ricercando anche le possibili ricadute positive

legate alla presenza di aree protette. Un particolare ambito di differenziazione può essere quello della fornitura di servizi didattici, culturali e ricreativi, possibile (con modalità diverse) sia nelle aree di maggiore pregio ambientale e artistico, sia nelle vicinanze dei centri urbani.

Nel loro insieme, se opportunamente sfruttate, le opportunità individuate potrebbero consentire al settore primario e al territorio rurale del Piemonte di imboccare sentieri di sviluppo che portino verso uno scenario definibile come “riqualificazione diffusa”.

Figura IV.2 Tipologie territoriali: le principali opportunità

TIPOLOGIE TERRITORIALI (CODICE TIPOLOGIA)	PIANURA			COLLINA						MONTAGNA					
	METROPOL. (PA)	PERIURB. (PB)	AGROIND. (PC-PD-PE-PF)	RESIDENZ. INDUST. (CA)	COLLINA PERIURB. (CB)	DUESPANS RESIDENZ. (CC)	VITIVIN. SPECIAL. (CD)	FRUTTIC. SPECIAL. (CE)	IN DECIDUO (CF-CG)	RESIDENZ. INDUST. (HA)	AGRICOLA. ARTIG. (HB)	TURISTICA SPECIALIZ. (HD)	INDUST. TURISTICA (HE)	LAOUSTRE (HF)	MARGINALE (HG-HI)
<b>Aspetti settoriali</b>															
Avvicinare pubblico favore di misure agroambientali	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sviluppo della domanda di prodotti DOP-IG e tipo in genere	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Sviluppo della domanda di prodotti agricoli biologici e ad alta garanzia per i turisti in genere	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sviluppo di filie domanda di prodotti agricoli con caratteri chi e precisi: utilità industriale		X	X					X							
Sviluppo dell'attività forestale legata a fini e recupero		X	X						X	X	X	X	X	X	X
<b>Aspetti legati al territorio</b>															
Ricorso per la rete dei canali commerciali brevi legati ai prodotti locali				X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Crescita del turismo enogastronomico e dell'itinerario				X	X	X	X	X	X						
Interventi di recupero delle popolazioni e di promozione degli itinerari				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fornitura di servizi didattici, culturali e ricreativi	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ricerca e conoscenza della presenza di aree a rischio (riserva di turismo legato all'interesse per l'ambiente)															

### **IV.1.3 Punti di forza**

La notevole articolazione territoriale del Piemonte è alla base dei numerosi punti di forza su cui la regione può puntare per lo sviluppo rurale.

#### **a) Aspetti settoriali**

Gli elementi di forza legati al settore sono, da un lato, legati all'esistenza di aree a forte specializzazione e concentrazione produttiva, caratterizzate da un elevato grado di competitività (anche se carenti sotto l'aspetto organizzativo), dalla presenza di industria di trasformazione e di servizi specifici fortemente legati alla produzione primaria. Talora questa organizzazione produttiva e territoriale tende ad assumere i connotati di distretto agroalimentare, come avviene nel caso del vino, della frutta e del riso.

Un altro aspetto di grande rilevanza è la notevole varietà di prodotti – particolarmente rilevanti quelli tipici riconosciuti attraverso denominazioni d'origine – che rispecchia l'articolazione multiforme (ambienti, tecniche, tradizioni) dell'agricoltura piemontese. Il settore dove questi due aspetti si fondono in maniera particolarmente armonica è quello vitivinicolo, il cui successo deriva essenzialmente dal trinomio specializzazione-qualità-tipicità.

#### **b) Aspetti legati al territorio**

Tra i punti di forza legati al territorio, oltre a quelli di natura distrettuale sopra richiamati, si può annoverare la presenza di aree (rurali e non) economicamente forti e vitali, dotate di un buon assetto socioeconomico, nelle quali si genera una domanda interna di alimenti e servizi che rappresenta il primo elemento di traino per l'economia rurale della regione. Tra queste aree si possono includere quella metropolitana e le sue ramificazioni periurbane, la collina residenziale e parte di quella viticola, l'imbocco di quasi tutte le valli e le aree turistiche specializzate, sia lacustri che montane.

A questi territori se ne affiancano altri, più deboli per quanto concerne l'assetto socioeconomico (aree montane e collinari con elementi di declino), ma che rappresentano un enorme giacimento di risorse ambientali, paesaggistiche, culturali ed enogastronomiche su cui è possibile innestare circoli virtuosi di sviluppo locale.

Figura IV.3 Tipologie territoriali: i principali punti di forza

TIPOLOGIE TERRITORIALI (CODICE TIPOLOGIA)	PIANURA			COLLINA				MONTAGNA							
	METROPOL PA	ECURB PB	AGRONO. PP, PD-Pe-PP	RESIDENZ. INDUST CA	COLLINA PERURB CB	DISPANS RESIDENZ CC	VITVIN. SPECIAL CD	FRUITO. SPECIAL CE	IN DECLINO (CF-CG)	RESIDENZ. INDUSTR. MA	AGRICOLA- ARTIG. MB	TURISTICA SPECIALIZ. MD	INDUSTR. TURISTICA ME	LACUSTRE (MF)	MARGINALE (MC-MG)
<b>Aspetti settoriali</b>															
Aree agricole specializzate con aziende competitive		X	X				X	X							
Presenza di un'attività di trasformazione e di lavorazione del prodotto fresco	X	X	X				X		X	X					
Diffusione di prodotti DOP e IGP e, in genere, prodotti legati ai prodotti locali ancora attive					X	X	X	X	X	X			X		X
<b>Aspetti legati al territorio</b>															
Capitali commerciali ben legati ai prodotti locali ancora attivi					X	X	X	X	X	X			X		X
Vicinanza di aree urbane	X	X	X	X	X	X			X						
Sviluppo recente delle attività		X	X	X	X	X			X	X			X		
Vitalità socio-economica generale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Buon assetto infrastrutturativo generale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Presenza di aree protette					X										
Relativa inanimazione dell'ambiente e dei prodotti agricoli								X					X		X
Attualizzazione della cultura "oak"								X							X
Buona accessibilità							X							X	
Attitudine allo scambio transfrontaliero											X	X		X	X

#### **IV.1.4 Punti di debolezza**

I punti di debolezza derivano soprattutto da alcuni elementi chiave: la gestione di risorse quali suolo e acqua, le funzioni di tipo organizzativo e, soprattutto per i territori svantaggiati, le risorse umane.

##### **a) Aspetti settoriali**

Le principali debolezze di carattere settoriale possono essere così schematizzate:

- Modesto livello organizzativo, soprattutto in riferimento ai rapporti tra agricoltura e settori collegati: concentrazione e omogeneizzazione dell'offerta, integrazione di filiera, rapporti con i canali distributivi, capacità di accompagnare i prodotti con i servizi adeguati alla realtà attuale (ad esempio logistica, certificazione); le carenze in tali punti contribuiscono in maniera determinante a impoverire la forza contrattuale del settore agricolo e ne diminuiscono la capacità di beneficiare del valore aggiunto che si realizza nella catena produzione-consumo.
- Rigidità del mercato fondiario, accompagnata da elevati prezzi dei terreni, che rende difficoltoso il necessario processo di aggiustamento strutturale stimolato dal mercato e dalle politiche pubbliche;
- Una cattiva pianificazione e gestione delle risorse idriche che causa contemporaneamente elevati costi di approvvigionamento, problemi di carenza e impatti ambientali negativi.

Soprattutto nei territori di collina e montagna, si aggiungono i problemi causati da una forte frammentazione fondiaria e strutturale, aggravata da difficoltà di ricambio generazionale e da carenze di professionalità legate al particolare assetto delle risorse umane (conduttori anziani, diffusione del part-time, ecc.).

##### **b) Aspetti legati al territorio**

Tra gli elementi di debolezza legati al territorio spiccano, per le aree agricole "forti", gli effetti negativi di una urbanizzazione diffusa, aggravati da una scarsa attenzione all'uso agricolo del suolo nei processi di pianificazione. Tutto ciò concorre ad aggravare le difficoltà di ricomposizione fondiaria e di aggiustamento strutturale sopra accennate, e si ripercuote negativamente

in termini di qualità dei prodotti e di immagine degli stessi. Nelle aree svantaggiate, il nodo problematico essenziale è rappresentato dalla debolezza del quadro socioeconomico: il circolo vizioso della marginalità deprime la domanda locale, impoverisce i servizi e stimola un'ulteriore spopolamento; il declino demografico e l'abbandono delle attività rurali portano a un degrado dell'ambiente e del paesaggio. In tale contesto, pur in presenza di potenzialità non di rado notevoli, la carenza di risorse umane adeguate è il principale elemento critico che ostacola l'avvio di processi di sviluppo.

Figura IV.4 Tipologie territoriali: i principali punti di debolezza

TIPOLOGIE TERRITORIALI (COD. CE/TPA/JOG/IN)	PIANURA			COLLINE					MONTAGNA						
	METROPOLITANA (PA)	PERIFERICA (PB)	AGRODORATA (PC/PD/PE/PF)	RESIDENZIALE INDUSTRIALE (CA)	COLLINE EMBARAZZATE (CB)	DISEMBARAZZATE (CC)	URBANE SPECIALI (CD)	FRUTTICOLE SPECIALI (CE)	IN DECLINO (CF/CG)	RESIDENZIALE INDUSTRIALE (CA)	AGRICOLA ARTIGIANALE (AB)	TURISTICA SPECIALIZZATA (AD)	IN DESTINATA A RISTORANTE (AE)	LACUSTRE (AF)	MARGINALE (AG)
<b>Aspetti settoriali</b>															
Cattiva pianificazione delle risorse idriche	X	X	X												
Impatto ambientale elevato dei processi agricoli e zootecnici	X	X	X												
Frantumazione fondiaria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rifiuti dei mercati fondario	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eccessiva incidenza delle piccole aziende agricole				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Scarsa diffusione di coltivazioni biologiche o di alta garanzia di salubrità	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Scarsa presenza di prod. DOP, IGP e IGT in genere	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Bassi costi di scambio generazionale in agricoltura				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Elevata dipendenza dalla PAC (cereali, riso, latte)			X												
<b>Aspetti legati al territorio</b>															
Scarsa diversificazione della produzione agricola (monocoltura)			X					X							
Cattiva pianificazione dell'uso del suolo	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Immagine poco naturale del territorio	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X
Degradato del territorio in stadio avanzato				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Spopolamento e squilibrio demografico, problemi di risorse umane							X								X
Impatto ambientale negativo dell'urbanizzazione e delle attività industriali	X	X	X	X	X	X				X					
Impatto ambientale negativo delle attività turistiche														X	X

#### **IV.1.5 Un richiamo alle filiere agroalimentari**

Le informazioni riportate nei punti precedenti, possono essere integrate con quelle relative alle singole filiere agricole e agroalimentari presenti sul territorio (parte I). Questo richiamo è particolarmente importante per le aree caratterizzate dalla forte specializzazione in una singola filiera (ad esempio la pianura agroindustriale o la collina vitivinicola). Per facilitare tale operazione è stata predisposta una matrice (fig. IV.5) indicante, per ciascuna tipologia territoriale, la filiera, o le filiere, presenti; l'intervento è stato selettivo, indicando solo le filiere che incidono in maniera apprezzabile sull'economia locale. Inoltre, al fine di migliorare il contenuto analitico sono state indicate in modo differenziato, per ciascun territorio, le filiere principali (che trainano l'economia agricola locale o che comunque ne caratterizzano le funzioni più significative) dalle filiere complementari (che svolgono un ruolo secondario anche se non trascurabile).

**Figura IV.5 Filiere agroalimentari caratterizzanti nelle diverse tipologie territoriali**

TIPOLOGIA TERRITORIALE	PIANURA						COLLINA		
	METROP	PERIURB.	AGROINDUSTRIALE				INDUSTR.	RESIDENZ. PERIURB.	RESIDENZ.
CODICE TIPOLOGIA	PA	PB	PCA SEMINATIVI	PD ZOOTEC.	PE FRUTTA	PF RISO	CA	CB	CC
<i>Filiera</i>									
Seminativi	C	P	P	C	C	C			
Riso						P			
Frutta/nocciole					P		C	C	C
Ortaggi	P	P	P	C			C	C	C
Vite e vino							C	C	P
Latte bovino		P		P	C				
Carne bovina		P	C	P	C				
Carne suina				P					
Avicunicoli				P					
Ovicaprini									
Florovivaismo	P	C					P	P	
Foreste							C	C	C

P = principale C = complementare

PROBLEMI E LINEE DI SVILUPPO DELLE AREE OMOGENEE

COLLINA				MONTAGNA						
DI ESPANS. SPECIALIZ.	VITIVINIC. SPECIALIZ.	FRUTTIC IN DECLINO		INDUSTR.	RESIDENZ. ARTIGIAN.	AGRICOLA SPECIALIZ.	TURISTICA TURIST.	INDUSTR. LACUSTRE	MARGINALE	
CD	CE	CF ALTA COLLINA SUD	CG MONFER NORD	MA	MB	MD	ME	MF	MC AGRICOLA E TURIST.	MG APPENNIN.
					C					
	P	P	C		C					
					C					
P		C	P							
				P	P	C	C		P	
				C	P				C	
					C					
					C					
		P							C	P
								P		
C	C	C	C	C	C	P	P	P	P	P

## Capitolo IV.2

### Ipotesi sulle linee di intervento

Partendo dalle considerazioni sviluppate con l'analisi di minacce, opportunità, punti di forza e di debolezza, e tenendo conto degli elementi emersi dalle parti I (filiere) e II (PAC), è stato stilato un elenco di possibili interventi, alcuni di carattere generale, altri specifici per i singoli territori o filiere. Si è tentato di ricondurre l'insieme degli interventi ad alcune linee strategiche generali, alla ricerca di una coerenza di fondo.

Alcuni interventi riguardano l'intero territorio regionale, altri invece sono espressamente riservati alle specifiche situazioni locali. Per questi ultimi, dato che l'analisi intende fare emergere gli aspetti essenziali, l'elemento di base rispetto al quale sono state ordinate le informazioni è dato dalle tipologie territoriali.

#### IV.2.1 Linee strategiche fondamentali

Un possibile metodo generale in base al quale delineare le linee strategiche di sviluppo rurale è quello di riprendere lo schema concettuale che vede coesistere, in Piemonte, aree agricole forti e aziende competitive, a fianco di territori con situazioni più o meno gravi di svantaggio e connotati da una struttura produttiva – non solo agricola – tendenzialmente fragile.

Nel primo caso – territori forti e ben organizzati – le azioni dovrebbero essere principalmente volte a incrementare il livello di competitività della filiera nel suo complesso, in accordo, da un lato, con la diffusione di processi produttivi sempre meno impattanti nei confronti dell'ambiente, e dall'altro lato con le richieste del mercato in termini di qualità, servizi aggiunti, garanzie. Si viene a identificare un mix di azioni nel quale prevale la componente settoriale agricolo-alimentare.

Nel caso dei territori svantaggiati, le azioni dovrebbero tendere soprattutto a ridurre o annullare le cause di tale svantaggio (ad esempio attraverso un adeguamento dei servizi alla popolazione) e contemporaneamente a valorizzare in modo integrato le diverse risorse locali (produttive, ambien-

tali, culturali), non di rado presenti in misura cospicua, secondo meccanismi autogeni che tengano conto dei limiti, soprattutto in termini di risorse umane, che spesso si riscontrano. In questo caso il mix è maggiormente orientato verso le azioni di sviluppo rurale propriamente dette.

Più nello specifico, si possono indicare alcuni *elementi strategici* di fondo da tenere presenti nell'individuazione dei singoli interventi di sviluppo.

### *Integrazione*

Il raggiungimento di un più elevato grado di competitività è ottenibile solo attraverso un'armonizzazione dei diversi anelli delle filiere. Il sistema agroalimentare piemontese è piuttosto carente sotto l'aspetto organizzativo e richiede quindi una maggiore diffusione dei processi di integrazione, sia in senso orizzontale (concentrazione e standardizzazione della produzione primaria) che verticale (azioni di collegamento agricoltura-industria-distribuzione).

### *Diversificazione*

Un altro elemento essenziale è quello della diversificazione. Dalle analisi svolte è infatti emersa la necessità di segmentare maggiormente l'offerta nella direzione dei prodotti tipici, biologici, a specifica destinazione industriale, e quella di condurre gradualmente l'azienda agricola verso l'erogazione di servizi (dalla manutenzione dell'ambiente all'agriturismo nelle sue diverse forme).

### *Innovazione*

La diversificazione e la sincronizzazione delle filiere richiedono uno sforzo di innovazione particolarmente intenso, sia in termini di prodotto e processo produttivo, sia relativamente alle forme organizzative adottate all'interno delle imprese e all'interno del sistema.

### *Servizi immateriali e risorse umane*

Per sostenere un robusto processo innovativo diventano essenziali non solo gli aspetti materiali (impianti, infrastrutture, ecc.) ma anche, e soprattutto, quelli immateriali. In questo ambito, un ruolo essenziale è giocato dai servizi alle imprese (dalla ricerca all'assistenza tecnica) e dalle azioni rivolte alle risorse umane (dalla formazione professionale allo stimolo al ricambio generazionale).

### *Ambiente*

Una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alle questioni legate all'ambiente. La necessità di innalzare il livello di qualità in ogni aspetto dei processi produttivi e organizzativi, la crescente identificazione di molti elementi della qualità con il territorio di origine dei prodotti, la possibilità di creare circoli virtuosi tra offerta di beni e servizi legati alle specifiche ricchezze ambientali e alle tradizioni locali sottolineano l'importanza di agire non solo sul versante propriamente produttivo ma anche di investire in termini di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente. In sintesi, si potrebbe affermare che "non c'è qualità senza ambiente di qualità". La sostenibilità dei processi è una priorità irrinunciabile nello sviluppo rurale modernamente inteso.

#### **IV.2.2 Una classificazione delle azioni**

Dopo questa prima stesura di massima dell'elenco delle azioni, si è ritenuto utile procedere a una loro classificazione. Alcuni interventi assumono infatti un carattere generale, essendo riferiti al sistema agroalimentare e/o al territorio regionale nel complesso. Altri invece sono legati strettamente alle caratteristiche dei singoli territori e filiere, e mantengono il loro significato solamente in relazione ad essi.

Un altro criterio di classificazione ripartisce gli interventi tra *azioni di sviluppo rurale* (e, al loro interno, tra interventi settoriali e altri rivolti all'ambiente e allo sviluppo locale) e *azioni normative generali*, ossia interventi nell'ambito della Pubblica Amministrazione destinati a rimuovere o ridurre alcuni ostacoli di fondo allo sviluppo.

La figura IV.6 sintetizza i due criteri sopra esposti, che verranno ripresi nell'esposizione seguente.

**Figura IV.6** Principali azioni proposte

AZIONI DI SVILUPPO RURALE	GENERALI	SPECIFICHE
<b>Azioni settoriali di sviluppo della competitività</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miglioramento strutture produttive</li> <li>• Miglioramento organizzativo e integrazione di sistema</li> <li>• Differenziazione dell'offerta e valorizzazione della qualità</li> <li>• Servizi alle imprese</li> <li>• Risorse umane</li> </ul>	<i>Azioni specifiche legate ai singoli territori ed alle filiere caratterizzanti</i>
<b>Azioni ambientali e di sviluppo locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione sviluppo rurale</li> <li>• Salvaguardia di ambiente, territorio e paesaggio</li> </ul>	<i>Azioni di sviluppo locale propriamente dette</i>
<b>Azioni normative generali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventi normativi atti a ridurre/rimuovere ostacoli allo sviluppo</li> </ul>	

### IV.2.3 Azioni di carattere generale

In questo insieme sono compresi gli interventi che riguardano il sistema produttivo e il territorio regionale nel complesso (fig. IV.7). Si tratta di interventi di cui si ravvisa la necessità in quasi tutte le situazioni, produttive e territoriali, anche se ovviamente il loro carattere generale richiede comunque uno sforzo di modulazione locale.

#### IV.2.3.1 Azioni settoriali di sviluppo della competitività

##### *Miglioramento delle strutture produttive*

Si tratta di un complesso di interventi il cui scopo è soprattutto quello di migliorare l'efficienza produttiva e ridurre di conseguenza i costi unitari.

- *Sviluppo strutturale delle aziende agricole e agroalimentari.* Un primo intervento indispensabile per incrementare la competitività del sistema riguarda ovviamente l'adeguamento strutturale, tecnologico e funzionale delle aziende agricole e della trasformazione agroalimentare. Si tratta in sostanza di proseguire lungo il percorso tracciato dagli interventi si soste-

gno strutturale in corso da tempo, introducendo le migliorie dettate dall'esperienza e derivanti dal rinnovato quadro normativo europeo.

- *Azioni di riordino fondiario.* Per quanto difficoltose a causa della nota frammentazione e rigidità del mercato, dovrebbero consentire un adeguamento della base fisica della produzione agricola, uno degli elementi essenziali per la riduzione dei costi e l'incremento dell'efficienza.
- *Azioni di potenziamento e di riordino della rete irrigua.* Sono stati indicati dalla generalità dei testimoni intervistati come una delle emergenze fondamentali per lo sviluppo della competitività agricola e, al tempo stesso, per uno sfruttamento delle acque più rispettoso dell'ambiente.

#### *Miglioramento organizzativo e integrazione di sistema*

Il perseguimento di una più elevata competitività non può prescindere dal miglioramento del livello di organizzazione e di integrazione delle singole filiere e del sistema nel suo complesso.

- *Sviluppo della cooperazione e dell'associazionismo.* La soluzione dei problemi legati alla gestione dell'offerta dei prodotti agricoli (concentrazione, standardizzazione, erogazione di servizi aggiunti, eventuale trasformazione in forma associata) e di quelli derivanti dallo sbilanciamento nei rapporti di forza tra agricoltura e altri settori potrebbe essere facilitata da un'adeguata crescita del sistema cooperativo e delle associazioni dei produttori e da una loro integrazione funzionale, pur nel rispetto degli specifici ruoli.
- *Sviluppo del contoterzismo.* La necessità di conciliare l'esigenza di abbattere i costi di meccanizzazione e quella di ricorrere a tecnologie e macchinari sofisticati e costosi, la difficile reperibilità di manodopera e di tecnici specializzati, il diffondersi dell'agricoltura part-time possono trovare nello sviluppo di un contoterzismo di elevato livello professionale un elemento che sappia conciliare qualità delle prestazioni richieste ed economicità degli interventi.
- *Integrazione verticale di filiera.* L'obiettivo della competitività e della qualità globale del prodotto finale, oltre che dell'equa ripartizione del valore aggiunto, richiede una "messa in fase" di tutti gli elementi della filiera, che può essere favorita dalla diffusione degli strumenti di integrazione verticale (contratti o accordi interprofessionali o tra singole aziende, partecipazioni societarie, strumenti di programmazione negoziata).

- *Raccordo con il sistema distributivo.* Nell'ambito delle relazioni verticali, una rilevanza particolare è assunta dai rapporti con il sistema distributivo e in particolare con la DM. Le richieste in termini di servizio rivolte ai fornitori sono particolarmente "pesanti" in considerazione della frammentazione del sistema agricolo e agroindustriale piemontese. In proposito, si possono concepire interventi specifici sia di tipo strutturale (ad esempio, realizzazione di strutture logistiche adeguate, diffusione di sistemi telematici), sia di tipo promozionale (ad esempio iniziative congiunte di valorizzazione dei prodotti locali).

#### *Differenziazione dell'offerta e valorizzazione della qualità*

Sono qui raggruppati interventi il cui obiettivo consiste nel favorire l'adeguamento dell'offerta sfruttando le opportunità di maggiore penetrazione nei segmenti a elevato valore aggiunto, caratterizzati da interessanti previsioni di crescita. In particolare, data la particolare articolazione produttiva del sistema agroalimentare piemontese, si ritiene promettente investire nello sviluppo e nella valorizzazione di alcune categorie di prodotti.

- *Prodotti DOC/DOCG/DOP/IGP e tipici in genere,* che costituiscono la base per un'offerta enogastronomica di successo, oltre a rappresentare gli elementi trainanti di microfilieri di grande importanza per le economie rurali di montagna e collina, e per il presidio del territorio.
- *Prodotti biologici e ad elevata garanzia di salubrità,* per rispondere alle crescenti richieste di garanzie igieniche e di qualità nutrizionale, presenti in fasce ormai larghe di consumatori, sollecitate anche dalla DM e rese sempre più attuali e dai frequenti scandali alimentari.
- *Prodotti agricoli destinati a specifici utilizzi industriali,* per guidare larghe parti dell'agricoltura regionale (ad esempio, cereali ma anche ortofrutta) al superamento della produzione indifferenziata, perseguendo l'obiettivo di una qualità non fine a sé stessa ma "progettata" in funzione del trasformato finale.
- *Diffusione della certificazione di qualità.* Data la necessità di rendere fluidi e trasparenti i rapporti tra i diversi segmenti delle filiere, e verso la distribuzione e il consumatore finale, si rende ormai indispensabile diffondere a scala sempre più vasta sistemi di certificazione della qualità, sia attraverso le norme ufficiali (ad esempio, ISO 9000), sia attraverso iniziative

volontarie garantite attraverso marchi e connesse attività di autocontrollo. In questo ambito si possono inoltre collocare le funzioni di garanzia svolte dai consorzi dei prodotti a denominazione d'origine, complemento indispensabile per una valorizzazione realmente efficace.

### *Servizi alle imprese*

Per sostenere un sistema che si vuole sempre più aggiornato e competitivo è indispensabile mettere a disposizione delle imprese funzioni di servizio adeguate.

- *Incremento e specializzazione della rete di assistenza tecnica alle aziende agricole*, con il potenziamento della rete esistente, arricchita di professionalità specifiche sia nell'area tecnico-economica che in quella organizzativa e commerciale, aumentando l'efficacia dei servizi resi e accompagnando l'azienda nell'auspicabile processo di integrazione e innovazione.
- *Azioni di collegamento tra scuola, ricerca, assistenza tecnica e formazione professionale*. Per alimentare e aggiornare il sistema di assistenza tecnica, favorire il trasferimento dei risultati della ricerca nella realtà operativa, elevare il livello di competenza professionale si propongono iniziative permanenti di scambio e collegamento tra le istituzioni che operano nell'insegnamento professionale, nella ricerca scientifica e nei servizi di sviluppo.

### *Risorse umane*

Quello delle risorse umane è un nodo essenziale nei processi di innovazione e rappresenta, nel caso del settore agricolo e del territorio rurale, un elemento di particolare criticità; si propongono pertanto alcune azioni specifiche.

- *Attivazione del prepensionamento*. Per favorire il ricambio generazionale alla guida delle aziende agricole si ritiene utile attivare le misure comunitarie (di incentivazione del prepensionamento dei titolari di azienda agricola) oggi dotate – dopo la recente revisione – di leve economiche più interessanti rispetto alla formulazione originaria del 1992. Tali misure potrebbero essere affiancate da un'opera di assistenza specifica per quanto riguarda gli aspetti fiscali e patrimoniali.
- *Formazione post-scolastica* di operatori agricoli, tecnici, e di personale delle istituzioni locali. In un sistema sottoposto a pressioni più intense rispetto al passato, in trasformazione rapida e continua occorre che anche l'aggiornamento professionale diventi un'attività permanente e altamente

qualificata. Il sistema di formazione post-scolastica non si deve rivolgere solamente agli operatori agricoli ma anche ai tecnici delle organizzazioni professionali, della cooperazione e dell'associazionismo, oltre che al personale della Pubblica Amministrazione.

#### IV.2.3.2 Azioni generali ambientali e di sviluppo locale

Nell'ambito delle azioni a carattere ambientale e di sviluppo locale, alcune assumono un rilievo di carattere generale.

##### *Promozione dello sviluppo rurale*

L'esperienza derivante dalla programmazione e gestione dei fondi strutturali comunitari ha messo in evidenza la necessità di disporre di persone e strutture specializzate nella promozione dello sviluppo rurale. Esse dovrebbero essere in grado di svolgere un ruolo di raccordo e di stimolo tra le risorse, gli operatori locali, le opportunità di sviluppo e finanziamento, e la Pubblica Amministrazione. Si immagina così la creazione di "agenzie di sviluppo rurale" dedicate a tale scopo.

##### *Salvaguardia dell'ambiente, del territorio e del paesaggio*

Pur richiedendo una specifica modulazione sulla base delle situazioni locali, la salvaguardia dei beni ambientali, paesaggistici e dell'integrità del territorio rappresenta una delle opzioni di maggiore interesse generale.

- *Contenimento dell'impatto ambientale delle produzioni agricole e zootecniche.* Il sistema delle cosiddette "misure agroambientali" (legate al vecchio regolamento 2078/92), che ha conseguito in Piemonte alcuni significativi successi, dovrebbe essere sviluppato tenendo presenti due aspetti fondamentali: la copertura dell'intero ciclo produttivo, al fine di offrire una reale garanzia al consumatore e di consentire una valorizzazione in termini commerciali degli sforzi sostenuti; la rimodulazione degli incentivi al fine ampliare la gamma delle azioni per le quali gli operatori ritengono conveniente impegnarsi.
- *Azioni di manutenzione del territorio ai fini della tutela idrogeologica, della prevenzione degli incendi e della cura del paesaggio.* Tali azioni rappresentano una priorità, sia per la conservazione del patrimonio naturale, sia per

il perseguimento di un più elevato livello di sicurezza del territorio. Purtroppo non sono ancora possibili sistemi di remunerazione delle esternalità positive adeguati e completi – anche se le “misure agroambientali” possono essere viste come un primo, parziale, tentativo in tale senso – e di ciò si dovrebbe tenere adeguato conto nella modulazione delle misure e degli incentivi. In molti casi, tuttavia, sarebbe comunque impossibile puntare sull’intervento volontario (anche se incentivato) degli operatori agricoli e forestali privati; si rende pertanto necessario continuare, e semmai potenziare, l’opera regionale pubblica di intervento nei settori coinvolti.

#### IV.2.3.3 Azioni normative generali

In questo punto sono state segnalate alcune iniziative che dovrebbero essere prese dalla Pubblica Amministrazione, non strettamente caratterizzate come azioni di sviluppo rurale, destinate a ridurre o rimuovere alcuni ostacoli di fondo allo sviluppo.

- Avviamento di un’*azione di revisione normativa* che tenti, nel limite del possibile, di semplificare e armonizzare l’insieme di norme di ogni tipo che, pur singolarmente giustificate, nel loro insieme costituiscono un freno di notevole rilevanza all’avviamento di piccole attività d’impresa, soprattutto nei territori rurali svantaggiati, dove si concentra una particolare quantità di vincoli e dove, peraltro, la fragile struttura sociale e del sistema produttivo ne rende particolarmente evidenti gli effetti negativi.
- *Salvaguardia del suolo agricolo negli atti di pianificazione territoriale.* L’espansione residenziale e delle attività produttive, unitamente ai diffusi difetti di impostazione di molti atti di pianificazione a scala locale e comunale, ha reso in molti casi insostenibile il livello di spreco di scarse risorse quali i terreni a elevata capacità d’uso agricolo, e ha comportato il riflettersi di gravi esternalità negative nei confronti dell’attività agricola. È stata quindi sottolineata da molti osservatori la necessità di migliorare il livello di tutela del suolo agricolo in tutti gli strumenti di pianificazione del territorio.

**Figura IV.7 Le principali azioni di carattere generale proposte**

AZIONI SETTORIALI DI SVILUPPO DELLA COMPETITIVITÀ	
<b>Miglioramento strutture produttive</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo strutturale delle aziende agricole e agroalimentari</li> <li>• Azioni di riordino fondiario</li> <li>• Azioni di potenziamento e riordino della rete irrigua</li> </ul>
<b>Miglioramento organizzativo e integrazione di sistema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della cooperazione</li> <li>• Sviluppo dell'associazionismo</li> <li>• Sviluppo del contoterzismo</li> <li>• Integrazione verticale di filiera</li> <li>• Raccordo con il sistema distributivo, in particolare con il dettaglio moderno</li> </ul>
<b>Differenziazione dell'offerta e valorizzazione della qualità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo e valorizzazione di prodotti DOC/DOP/IGP e tipici in genere</li> <li>• Sviluppo e valorizzazione di prodotti biologici o ad elevata garanzia di salubrità</li> <li>• Sviluppo e valorizzazione di prodotti agricoli destinati a specifici utilizzi industriali</li> <li>• Diffusione di sistemi di certificazione della qualità</li> </ul>
<b>Servizi alle imprese</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento e specializzazione della rete di assistenza tecnica alle aziende agricole</li> <li>• Azioni di collegamento tra scuola, ricerca, assistenza tecnica e formazione professionale</li> </ul>
<b>Risorse umane</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attivazione del prepensionamento degli agricoltori (ricambio generazionale)</li> <li>• Formazione post-scolastica di operatori agricoli, tecnici, e del personale delle istituzioni locali</li> </ul>
AZIONI AMBIENTALI E DI SVILUPPO LOCALE	
<b>Promozione dello sviluppo rurale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creazione di figure professionali e agenzie specializzate nella promozione dello sviluppo rurale</li> </ul>
<b>Salvaguardia di ambiente, territorio e paesaggio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenimento dell'impatto ambientale delle produzioni agricole e zootecniche</li> <li>• Azioni di manutenzione del territorio a fini di tutela idrogeologica, prevenzione incendi, cura del paesaggio</li> </ul>
AZIONI NORMATIVE GENERALI	
<b>Semplificazione normativa (burocrazia, igiene, fisco, ecc.)</b>	
<b>Salvaguardia del suolo agricolo negli atti di pianificazione territoriale</b>	

## IV.2.4 Azioni di carattere specifico a scala territoriale

Questo insieme comprende le azioni che sono legate alle esigenze e alle potenzialità di sviluppo delle singole realtà locali. Tali azioni sono state ordinate in base alle tipologie territoriali individuate nella parte III. È stato predisposto uno schema riassuntivo, al fine di consentire una visione d'insieme della distribuzione degli interventi ipotizzati (fig. IV.8).

### IV.2.4.1 Azioni specifiche ambientali e di sviluppo locale

Le ipotesi di intervento che seguono sono state pensate allo scopo di rimuovere o contenere alcuni specifici punti di debolezza e di stimolare quelli che potrebbero divenire elementi di traino dello sviluppo e della valorizzazione delle risorse locali. Spesso questi interventi sono destinati a integrarsi tra di loro (ad esempio offerta turistica e rivitalizzazione dei canali commerciali locali).

- *Incremento dei servizi alla popolazione.* L'insufficiente dotazione di servizi alla persona e alla famiglia è uno degli elementi che maggiormente contribuiscono al circolo vizioso dello spopolamento di molte aree collinari e soprattutto montane. L'offerta di servizi dovrebbe tenere conto, da un lato, dello sbilanciamento della popolazione verso l'età avanzata, ma anche, dall'altro, della necessità di fornire un contesto sufficientemente attrattivo per l'insediamento e la permanenza di famiglie giovani, in età riproduttiva, senza le quali non è immaginabile un riequilibrio demografico e una rivitalizzazione socioeconomica. In questo ambito si può anche annoverare la diffusione di servizi telematici avanzati, che consentano di superare almeno in parte la perifericità di molte aree rurali rispetto ai centri di erogazione. Per favorire le economie di scala, si ritiene necessario ricercare diffusamente particolari soluzioni organizzative che comprendano, ad esempio, l'integrazione pubblico-privato e la gestione consortile tra comuni vicini.
- *Ampliamento e diversificazione dell'offerta turistica.* Il turismo in ambiente rurale rappresenta uno degli elementi fondamentali su cui innestare processi di sviluppo locale nelle aree collinari e montane. La domanda diventa sempre più diversificata e personalizzata. Si ritiene quindi possibile la diffusione di forme di offerta turistica fortemente differenziate e rivolte a *targets* specifici (turismo enogastronomico, ambientale, culturale, escur-

sionistico, ecc.) purché coerenti con le caratteristiche dell'ambiente e basate su servizi di sufficiente standard qualitativo.

- *Sviluppo dei circuiti commerciali brevi per i prodotti locali.* La valorizzazione dei prodotti tipici e lo sviluppo di forme turistiche legate anche all'offerta enogastronomica possono giovare della rivitalizzazione di circuiti commerciali brevi a scala locale che facilitino l'acquisto da parte del turista e la presenza dei prodotti locali nell'attività di ristorazione. Queste iniziative potrebbero essere avviate non solo nelle aree collinari e montane, ma anche, in forme adeguate, in quella metropolitana e periurbana, in relazione alla crescente domanda di prodotti in alcuni particolari segmenti, quali ad esempio il biologico.
- *Orientamento di parte delle aziende agricole a fornire servizi culturali, didattici e ricreativi.* Nell'ambito dei possibili servizi erogabili dalle imprese agricole, in taluni contesti si possono individuare interessanti opportunità nel campo delle attività didattiche (programmi in collaborazione con le istituzioni scolastiche e gli enti locali), ricreative e culturali. Si tratta di forme già in parte presenti nell'ambito dell'offerta agrituristica, che in alcuni casi riscuotono notevole successo.
- *Valorizzazione dei prodotti e del territorio legata alla presenza di aree protette.* La presenza di parchi e riserve ha spesso generato conflitti con i produttori agricoli e le popolazioni locali, a causa dei vincoli che ne derivano. Tuttavia si ritiene che oggi una parte del pubblico sia in grado di apprezzare il valore aggiunto ambientale ed etico incorporato nei prodotti e nei servizi delle aree protette. Si ipotizza quindi il lancio di iniziative di marchiatura (alimenti, servizi turistici, prodotti artigianali) legati alla presenza di aree protette.
- *Culture e tradizioni locali.* Alcuni interessanti casi di rivitalizzazione suggeriscono l'opportunità di sostenere e diffondere le culture e le tradizioni locali, non solo come attrazione turistica, ma soprattutto come elemento di identità della popolazione, che può contribuire alla creazione di modelli di sviluppo in grado di valorizzare la storia e le risorse del territorio.
- *Sviluppo delle attività forestali in genere.* Nelle aree collinari, e ancora più in quelle montane, la forestazione rappresenta, oltre che un elemento dell'economia locale, uno dei pilastri su cui si basa il mantenimento dell'equilibrio del territorio e del paesaggio. La situazione produttiva critica

delle foreste piemontesi e il diffuso abbandono delle attività selvicolturali a causa dello spopolamento delle aree montane rendono particolarmente necessari interventi di stimolo all'azione dei privati e un allargamento e incremento di quelli svolti dalle istituzioni pubbliche.

#### **IV.2.4.2 Azioni specifiche legate alle filiere agroalimentari**

La presenza e il livello di concentrazione territoriale delle singole filiere agroalimentari si ripercuote, ovviamente, sulle misure ipotizzabili a livello locale. Un possibile elenco di iniziative specifiche è stato messo in relazione con la distribuzione delle filiere nelle diverse tipologie territoriali (fig. IV.9).

Per quanto riguarda, più in generale, le strategie complessive ipotizzabili per le singole filiere, si rimanda alla parte I.

Le iniziative ipotizzate sono le seguenti:

- *Politiche di distretto* (riso, frutta, vite e vino). Alcune aree a forte specializzazione agricola presentano i connotati di distretto. Questo avviene quando una filiera assume una particolare concentrazione territoriale, incide sensibilmente sull'economia locale, e alimenta la presenza di attività indotte e una particolare densità di relazioni. Situazioni di questo tipo si riscontrano, nella realtà del Piemonte, nell'area risicola, in quella frutticola del Saluzzese, in gran parte della collina viticola del Monferrato meridionale e delle Langhe. L'ipotesi di avviare politiche di distretto è basata sull'intenzione di stimolare e rafforzare le economie esterne connesse: ricerca e trasferimento delle conoscenze, servizi specializzati, iniziative comuni di promozione del prodotto e del territorio.
- *Sviluppo delle esportazioni* (riso, frutta, vino, formaggi). Tra i prodotti strettamente legati all'origine territoriale piemontese, solamente alcuni godono di un consistente sviluppo delle esportazioni. Inoltre, il livello di competizione sui mercati internazionali è in continua crescita. Si ritiene pertanto utile prevedere forme di sostegno alle iniziative singole e collettive, atte a incrementare la penetrazione all'estero.
- *Ottimizzazione della gestione dei diritti di reimpianto* (vite e vino). Si ipotizza la messa a punto di servizi (basati su una gestione centralizzata e informatizzata) atti a migliorare la gestione dei diritti di reimpianto dei vigneti, al fine di evitare, come è accaduto in passato, che il settore perda ri-

sorse produttive, particolarmente preziose dato il livello di contingentamento imposto dall'UE.

- *Gestione associata delle terre dismesse* (vite e vino). Un altro problema molto sentito nella filiera vitivinicola, in particolare nell'ambito della cooperazione, è quello della perdita della base produttiva legata alla cessazione dell'attività da parte dei viticoltori più anziani. Sono in corso alcuni esperimenti sulla possibilità di avviare forme di gestione dei vigneti dismessi, ad esempio attraverso cooperative di servizi, legate alle cantine sociali, che, se ritenute funzionali, potrebbero essere incentivate e diffuse anche in altri settori.
- *Sviluppo della filiera conserviera* (frutta). La produzione frutticola piemontese, orientata alla produzione per il consumo fresco, ha incontrato negli ultimi anni ricorrenti difficoltà di mercato. Lo sviluppo di una filiera conserviera propriamente detta potrebbe consentire una diversificazione della produzione e favorire l'alleggerimento del mercato nei momenti di maggiore criticità.
- *Sviluppo del sistema di "tracciabilità" delle carni* (carni bovine, suine, avicole). Con il regolamento 820/97, l'UE ha stabilito le norme per attuare un sistema di etichettatura delle carni bovine e dei prodotti derivati in grado di trasmettere al consumatore informazioni complete su provenienza, razza, tecnica di allevamento e luogo di macellazione. L'etichettatura deve essere collegata al rispetto di un disciplinare. La messa a punto di sistemi in grado di consentire tale "tracciabilità" del prodotto potrebbe rivelarsi determinante per la valorizzazione delle carni bovine, in particolare quelle di Razza Piemontese. Inoltre, il ripetersi, anche in epoca recente, di scandali alimentari legati alle carni suggerisce di applicare il sistema anche nella filiera suina e in quella avicola.
- *Sviluppo di trasformati di carne suina con ciclo produttivo realizzato in Piemonte*. La zootecnia suina piemontese alimenta un corposo flusso di materia prima in altre regioni, dove si realizza la maggior parte del valore aggiunto attraverso la trasformazione in prodotti DOP. Si ipotizza la creazione di trasformati il cui ciclo si svolga interamente in Piemonte, nell'ambito di un disciplinare collegato a un marchio regionale (ad esempio Prosciutto del Piemonte).
- *Valorizzazione di razze autoctone e prodotti derivati (bovini e ovicaprini)*. La presenza in regione della Razza Piemontese, caratterizzata da un'elevata qualità delle carni e da tradizioni d'allevamento particolarmente idonee a sod-

disfare le esigenze dei consumatori più esigenti in termini gastronomici e salutistici, si scontra con una generale carenza strutturale e organizzativa della filiera e un'inadeguata incidenza delle azioni promozionali. Sono pertanto possibili azioni di valorizzazione di questa razza, ad esempio iniziative di collegamento con la DM o con la ristorazione collettiva, in accordo anche con quanto esposto al punto relativo alla "tracciabilità". Su scala minore e con obiettivi adeguati, iniziative di valorizzazione sono ipotizzabili anche per altre razze bovine e ovicaprine.

- *Silvicoltura.* Nel settore della silvicoltura, alcune iniziative particolari potrebbero accompagnare le azioni più generali di sostegno alla forestazione. Tra le varie ipotesi, si è pensato alla realizzazione di vivai forestali e di centri di propagazione gestiti in forma associata, oltre allo sviluppo della produzione di biomasse a fini energetici (filiera energetica forestale).

Figura IV.8 Tipologie territoriali: principali azioni di carattere specifico

TIPOLOGIE TERRITORIALI (CODICE TIPOLOGIA)	PIANURA		COLLINA					MONTAGNA				MARGINALE (MCMG)		
	METROPOL. (PA)	PERIURB. (PB)	AGROIND. (PC-PD-PE-PF)	RESIDENZ. INDUST. (CA)	COLLINA PERIURB. (CB)	DISPANS. RESIDENZ. (CC)	VITIVIN. SPECIAL. (CD)	FRUTTIC. SPECIAL. (CE)	IN DECLINO (CF-CG)	RESIDENZ. INDUSTR. (HA)	AGRIC. ARTIC. (HB)		TURISTICA SPECIALIZ. (HD)	INDUSTR. TURISTICA (HE)
<b>Azioni ambientali e di sviluppo locale</b>														
Incentivo dei servizi alla pop. turistica							X		X		X		X	X
Azi. turismo o e div. valorizzazione dell'offerta turistica (agrim. in senso estensivo ed esclusivo, etc.)							X		X		X	X	X	X
Sviluppo del turismo (museo, beni per i prod. locali)	X	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X
Organizzazione da parte delle aziende agricole a fornire servizi culturali, didattici e ricreativi	X	X		X	X				X	X	X	X	X	X
Valorizzazione di prodotti e territori legati alla presenza di aree protette	X	X		X	X				X	X	X	X	X	X
Sviluppo di attività legate alle culture e al territorio locale									X		X		X	X
Sviluppo delle attività forestali in genere				X	X				X	X	X	X	X	X
<b>Azioni specifiche di filiera</b>														
Seminativi	X	X											X	
Riso			X										X	
Frutta/orticole			X	X	X			X					X	
Ortaggi	X	X		X	X								X	
Vite e vino		X		X	X		X						X	
Latte bovino		X		X	X								X	X
Carne bovina		X		X	X								X	X
Carne suina		X		X	X								X	X
Alcidi			X											
Oli agrari				X				X					X	
Floricoltura	X	X		X	X								X	X
Foreste				X	X								X	X

Figura IV.9 Azioni settoriali di sviluppo della competitività: principali azioni di carattere specifico per le filiere

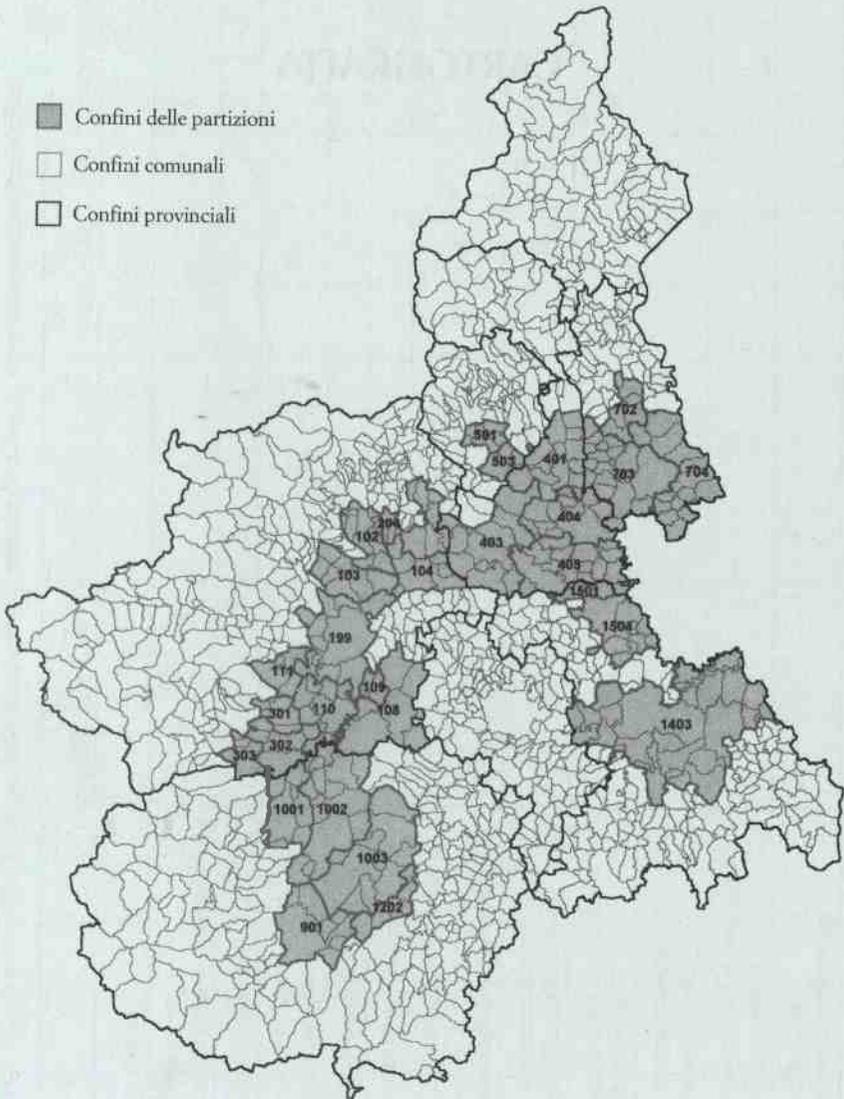
FILIERE	SEMINATIVI	BISO	FRUTTA	ORTAGGI	VITE EVINO	LATTE	CARNE BOVINA	CARNE SUINA	AVICOLI	OVICAPRINI	FLOROVIV.	FORESTE
<i>Azioni specifiche</i>												
Politiche di distretto (valorizzazione integrata filiera-territorio)		X	X		X							
Sviluppo delle esportazioni		X	X		X	X					X	
Ottimizzazione della gestione dei diritti di reimpianto					X							
Gestione associata delle terre dismesse					X							
Sviluppo della filiera conserviera			X	X								
Sviluppo del sistema di tracciabilità del circuito produttivo-trasformazione-vendita							X	X	X			
Sviluppo di traformati con ciclo produttivo realizzato in Piemonte								X				
Valorizzazione delle razze autoctone e dei prodotti derivati							X			X		
Sostegno alla realizzazione di vivai forestali privati												X
Realizzazione di centri di propagazione gestiti in forma associata												X
Sviluppo della filiera energetica forestale (biomasse)												X

---

**APPENDICE**

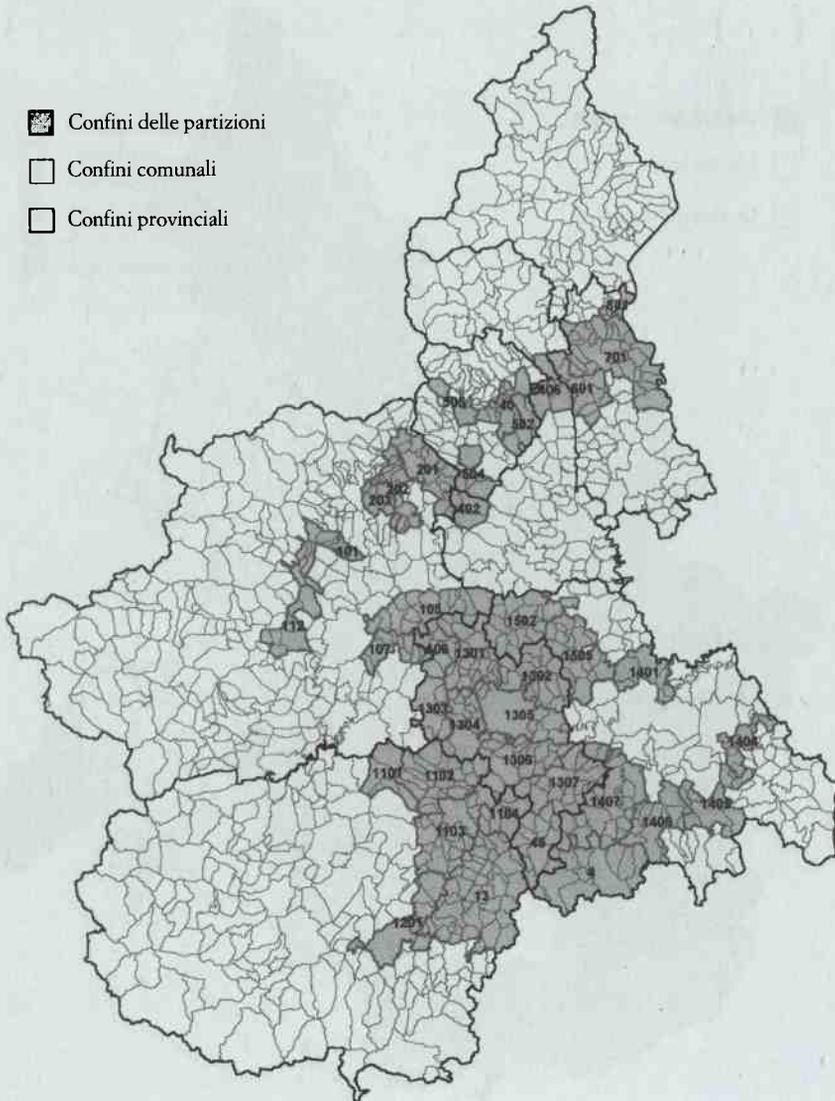
**CARTOGRAFIA**

**Fig. A.1 Partizioni territoriali – Pianura**



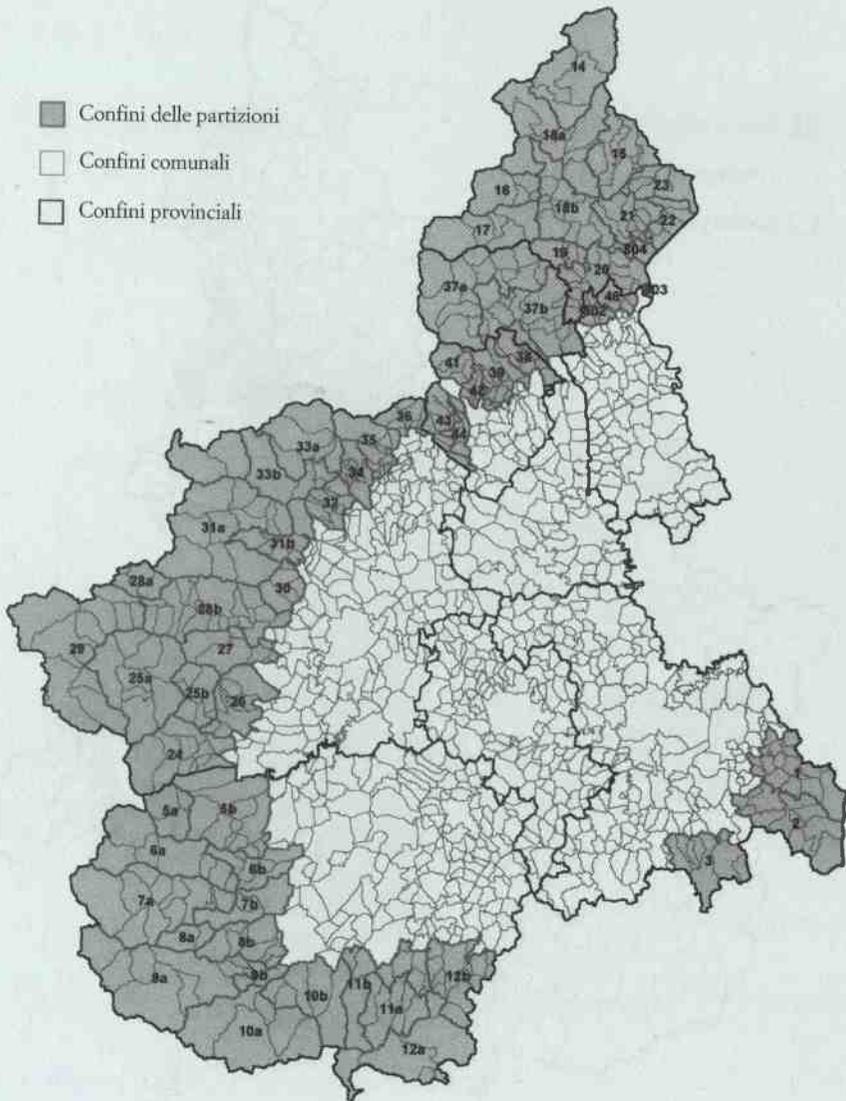
Fonte: IRES Piemonte – Regione Piemonte

Fig. A.2 Partizioni territoriali – Collina



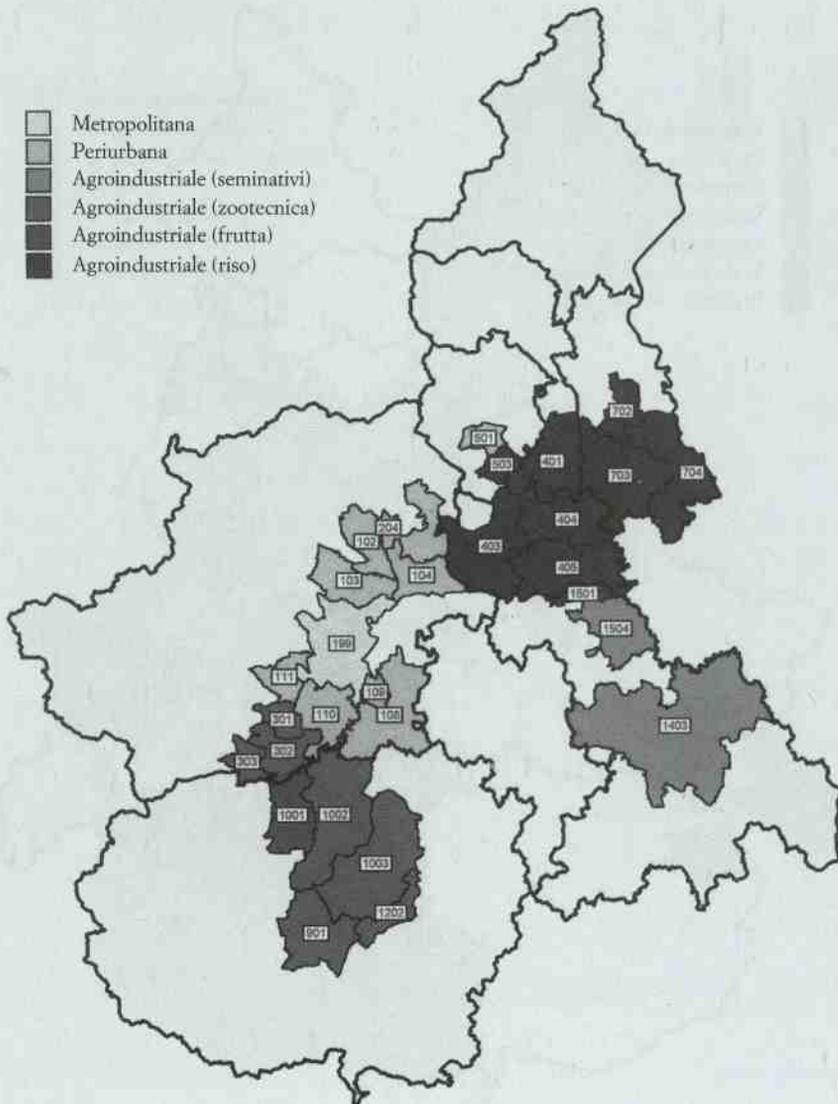
Fonte: IRES Piemonte – Regione Piemonte

**Fig. A.3 Partizioni territoriali – Montagna**



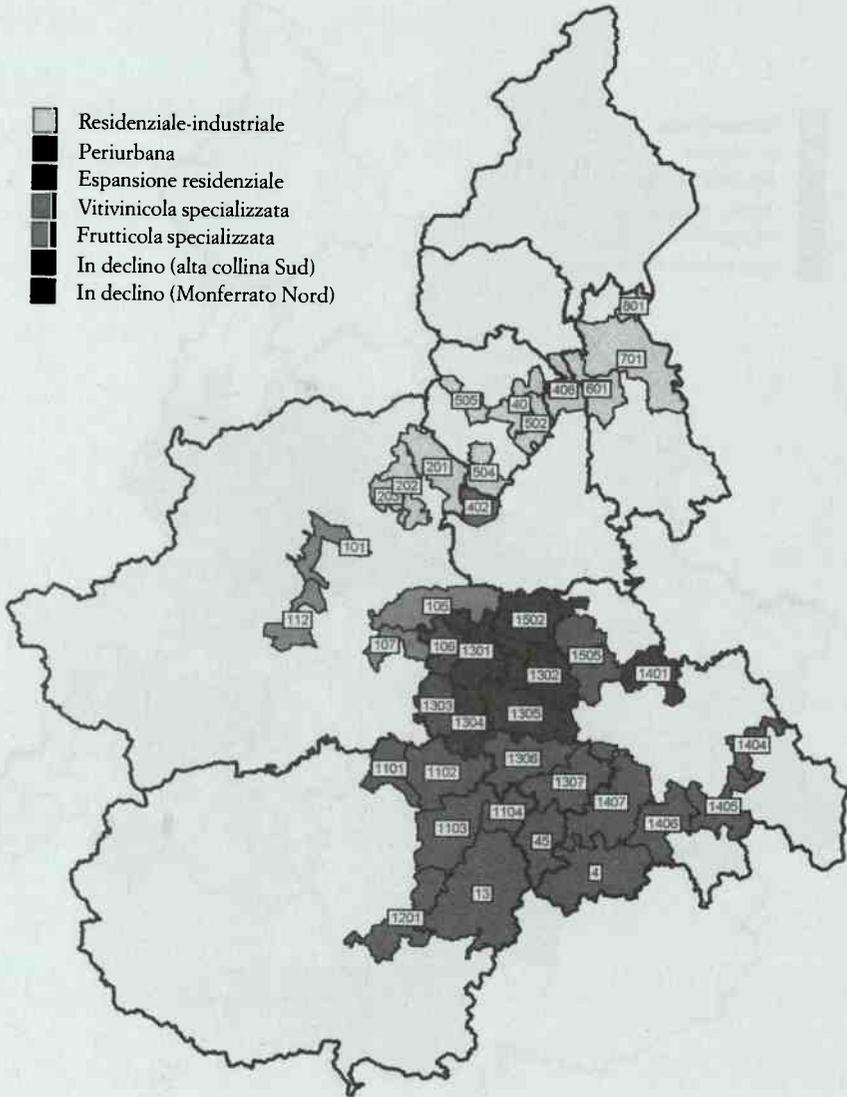
Fonte: IRES Piemonte – Regione Piemonte

Fig. A.4 Tipologie di Pianura



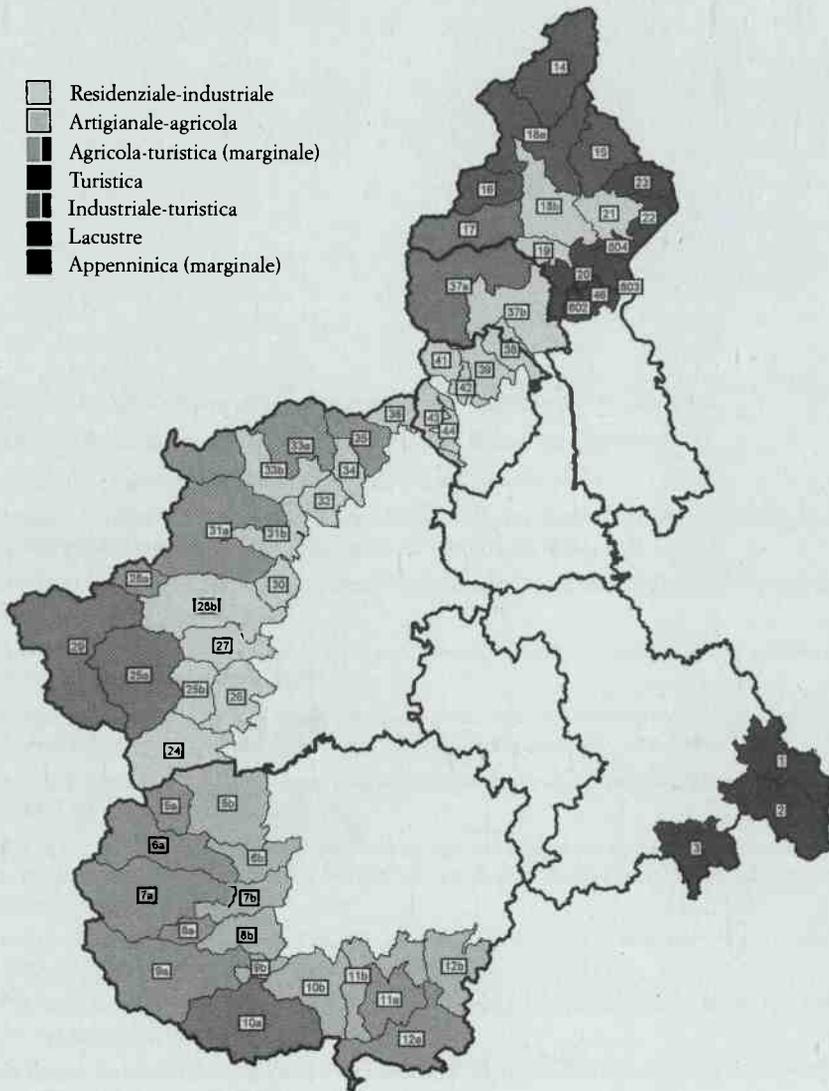
Fonte: IRES Piemonte – Regione Piemonte

**Fig. A.5 Tipologie Collinari**



Fonte: IRES Piemonte – Regione Piemonte

Fig. A.6 Tipologie Montane



Fonte: IRES Piemonte – Regione Piemonte



---

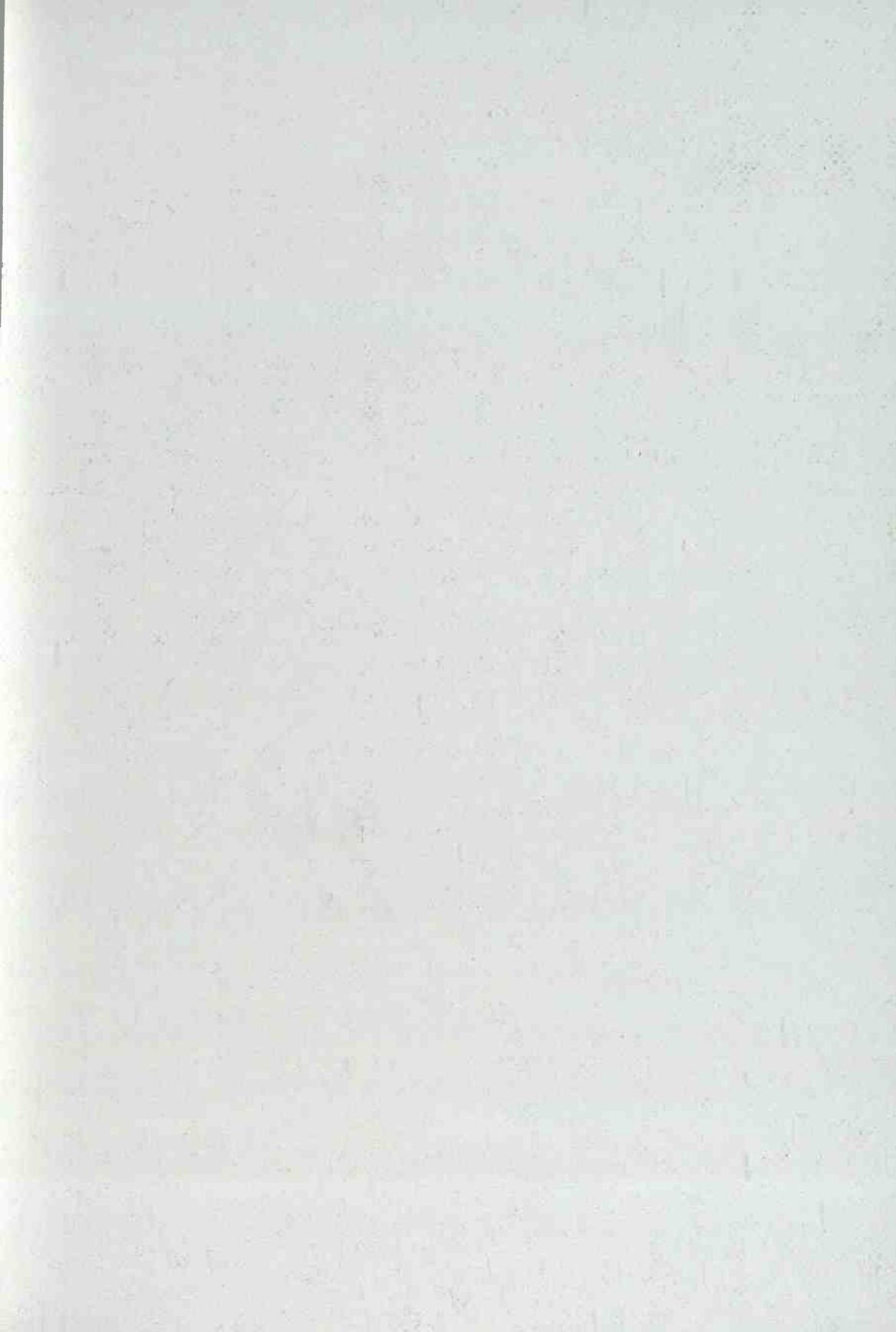
## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA. VV., *La filiera lattiero-casearia in Piemonte*. Torino: Regione Piemonte, 1996.
- AGRA, *Industria alimentare in Italia. Annuario 1998*. Roma: Agra Editrice, 1998.
- AGRISOLE, *I quaderni di Agrisole*, in "Il Sole 24 Ore", numeri vari.
- AIMONE S. - GIAU B., *Il Piemonte*, in CANNATA G. - FORLEO M.B. (a cura di), *I sistemi agricoli territoriali delle regioni italiane. Anni Novanta*. Torino: CNR-RAISA, 1998.
- ANANIA G., *La liberalizzazione degli scambi e gli accordi internazionali*. Palermo: 1998, atti del XXXV convegno di studi SIDA.
- ANTONIOLI CORIGLIANO M., *Strade del vino ed enoturismo. Distretti turistici e vie di comunicazione*. Milano: Franco Angeli, 1999.
- BARBIERI C. - MANCUSO T., *L'economia contrattuale nella filiera ortofrutticola piemontese*. Torino: Università degli Studi (Dipartimento di Economia Agraria) e CNR-RAISA, 1996.
- BASILE F., *Dall'ECU all'Euro: vincoli e opportunità per l'agricoltura italiana*. Palermo: 1998, atti del XXXV convegno di studi SIDA.
- BUCHI G., *Analisi dell'integrazione tra i mercati regionali alla produzione e all'ingrosso per alcuni prodotti ortofrutticoli piemontesi*. Torino: Università degli Studi (Dipartimento di Economia Agraria) e CNR-RAISA, 1997.
- BUCHI G., *La valutazione a livello territoriale degli effetti del Regolamento UE n. 1765/92*. Torino: 1997, atti del XXXIV convegno di studi SIDA.
- CAIRE (a cura di), *Atlante nazionale del territorio rurale. Piemonte*. Roma: Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, 1996.
- CARBONE A., *Integrazione produttiva sul territorio e formazione di sistemi agricoli locali*, in "La questione agraria", n. 46, 1992.

- CASATI D., *Gli effetti della riforma della PAC sull'agricoltura italiana*. Torino: 1997, atti del XXXIV convegno di studi SIDEA.
- CECCHI C., *Per una definizione di distretto agricolo e distretto agroindustriale*, in "La questione agraria", n. 46, 1992.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, in "Bollettino dell'Unione Europea", supplemento n. 5, 1997.
- FRANCESCHETTI G., *Problemi e politiche dello sviluppo rurale: gli aspetti economici*. Bologna: INEA - Il Mulino, 1995, atti del XXXI convegno di studi SIDEA.
- INEA, *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea*. Roma: Istituto Nazionale di Economia Agraria, 1998.
- IRES (a cura di), *Atlante delle Alpi Occidentali Italia-Francia*. Torino: IRES - CEMAGREF, 1996, progetto Interreg.
- IRES, *Dinamismo e marginalità nella collina piemontese*. Torino: IRES, bozza.
- IRES, *I distretti industriali in una regione del Nord-Ovest*. Torino: IRES, 1998, "Working Paper" n. 120.
- IRES, *I mutamenti strutturali dell'agricoltura piemontese secondo il IV Censimento dell'Agricoltura*. Torino: IRES, 1995, "Working Paper" n. 111.
- IRES, *L'agricoltura piemontese*. Torino: IRES, 1993, 1994, 1995, 1997, "Attività di osservatorio" nn. 33, 39, 42, 43; Torino: IRES, 1998, "Quaderni di ricerca" n. 86.
- IRES, *L'integrazione agroalimentare: tendenze generali e problemi locali. Il caso cuneese*. Torino: IRES, 1992, "Quaderni di ricerca" n. 64.
- IRES, *La filiera enologica. Il quadro generale e le specificità del Piemonte*. Torino: IRES, 1996, "Working Paper" n. 116.
- IRES, *Le esternalità dell'agricoltura. Un primo approccio alle problematiche di valutazione a scala locale*. Torino: IRES, 1999, "Working Paper" n. 128.
- IRES, *Le misure della marginalità. I fattori del disagio territoriale delle aree montane piemontesi*. Torino: IRES, 1998, "Working Paper" n. 121.
- IRES, *Piemonte economico e sociale*. Torino: IRES, annate varie.
- IRES, *Vendere per produrre. Rapporto sulla distribuzione*. Torino: IRES, 1998, "Quaderni di ricerca" n. 87.
- ISMEA, *Report filiere*. Roma: annate varie.
- ISTAT, *Statistiche dell'agricoltura, zootecnia e mezzi di produzione*. Roma: annate varie.
- ISTAT, *Struttura dell'agricoltura*. Roma: annate varie.
- JACOPONI L., *Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione in agricoltura*, in "Rivista di economia agraria", XLV, n. 4, 1990.

- MANTINO F. (a cura di), *Impresa agraria e dintorni*, in "Studi & Ricerche". Roma: INEA, 1995.
- MARANGON F., *Dal sostegno dei prezzi al sostegno dei redditi*. Palermo: 1998, atti del XXXV convegno di studi SIDA.
- MAZZARINO S., *Denominazione d'origine e qualità del vino in Piemonte*. Novara: Millenia, 1997.
- OMODEI Zorini L. - FRUTTUOSI A. - FRANCHINI G. (a cura di), *La Politica Agricola Comunitaria e l'agricoltura toscana. Analisi e valutazione dell'impatto della riforma Mac Sharry*. Firenze: ARSIA, 1997.
- OSSERVATORIO SUL MERCATO DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI, *Annuario del latte*. Milano: Franco Angeli, annate varie.
- PYKE F. - BECATTINI G. - SENGENBERGER W. (a cura di), *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, in "Studi e informazioni". Firenze: Banca Toscana, quaderno n. 34, 1991.
- REGIONE LOMBARDIA, *Tipologie agricole e territoriali in Lombardia*. Milano: 1996, "Quaderni regionali di ricerca" n. 10.
- REGIONE PIEMONTE (ASSESSORATO ASSISTENZA SANITARIA - SETTORE ASSISTENZA VETERINARIA), *Relazione di attività*. Torino: annate varie.
- REGIONE PIEMONTE (DIREZIONE REGIONALE PIANIFICAZIONE E GESTIONE URBANISTICA), *Il territorio storico-culturale del Piemonte*. Torino: 1999, "Quaderni della pianificazione", n. 6.
- REGIONE PIEMONTE, Legge Regionale n. 95/1995 "Interventi per lo sviluppo del sistema agroindustriale piemontese". *Piani di Settore*. Torino: 1997.
- ROMANO D., *Agricoltura e ambiente: vincoli, opportunità e strumenti per la politica agraria del 2000*. Palermo: 1998, atti del XXXV convegno di studi SIDA.
- TARDITI S., *L'agricoltura italiana di fronte agli orientamenti futuri della nuova PAC*. Torino: 1997, atti del XXXIV convegno di studi SIDA.

*Stampato nel mese di gennaio 2001  
da Grafica Esse s.n.c. - Orbassano (Torino)  
per conto di IRES Piemonte*





*Il presente lavoro rappresenta l'elaborato finale dello studio svolto dall'IRES su incarico della Regione Piemonte allo scopo di fornire elementi utili alla stesura del Piano di Sviluppo Rurale piemontese 2000-2006.*

*Il lavoro è articolato in cinque parti, ognuna delle quali ha tenuto come obiettivo uno specifico campo di interesse interno alla problematica più generale dello sviluppo rurale.*

*L'indagine si è svolta attraverso l'esame di un'ampia bibliografia specifica, la raccolta e l'analisi del materiale statistico e informativo disponibile e l'effettuazione di numerose interviste a testimoni privilegiati (operatori ed esperti). Lo scopo fondamentale è stato quello di raccogliere, in un quadro sintetico, in accordo con le attività di osservatorio dell'IRES, un insieme di elementi che potessero coadiuvare la Regione Piemonte nella fase di programmazione a scala locale della politica agricola e rurale.*



**ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE**