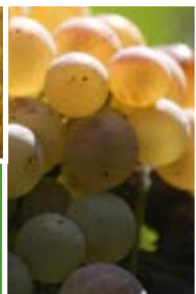


ISSN2282-1376



pag. 2

**L'evoluzione della riforma PAC
per il periodo 2014 - 2020**

pag. 6

**Il consumo di suolo agricolo tra esigenze produttive
e altre destinazioni d'uso**

pag. 11

**Alcune tendenze di medio e lungo termine
del commercio agroalimentare della provincia
di Mantova**

L'evoluzione della riforma PAC per il periodo 2014 - 2020

di **Roberto Pretolani**,
Dipartimento di Economia,
Management e Metodi quantitativi -
Università degli Studi di Milano

n. 2 - 2012

Registrazione del Tribunale di Mantova
n.11/99 - Registro Stampa

Trimestrale di informazione
del Settore Sviluppo Agricolo,
Caccia e Pesca

Direttore Responsabile:
Alessandra Ferrari

Redazione:
Paolo Micheli, Leonardo Rossetti,
Maurizio Castelli

Hanno collaborato:
Gabriele Canali, Riccardo Pastore,
Corrado Pignagnoli, Andrea Povellato,
Roberto Pretolani



1. Il processo decisionale europeo alla prova

Nel precedente numero della rivista abbiamo presentato la proposta di riforma della PAC della Commissione europea[1], evidenziandone le numerose criticità ed il pesante impatto sul sistema produttivo mantovano e, più in generale, sull'agricoltura italiana ed europea.

Come accaduto in passato, la proposta della Commissione può essere modificata anche sostanzialmente prima di essere approvata dal Consiglio dei Ministri e dal Parlamento europeo. Rispetto al passato, però, il processo decisionale è oggi più complesso e vede, per la prima volta, un decisivo contributo del Parlamento europeo. Infatti, con l'entrata in vigore dal dicembre 2009 del trattato di Lisbona, è stato notevolmente rafforzato il ruolo del Parlamento europeo che approva la legislazione europea congiuntamente al Consiglio dei ministri, mentre in precedenza formulava pareri non vincolanti. La proposta della Commissione viene esaminata due volte di seguito sia dal Consiglio sia dal Parlamento, alla ricerca di un accordo sulle norme proposte e sugli eventuali cambiamenti. Entrambi gli organi intervengono attraverso l'approvazione di emendamenti al testo originario e, in caso di disaccordo, esiste una procedura di conciliazione che permette di giungere ad un testo condiviso, cui segue l'approvazione definitiva e l'entrata in vigore della legge, che prende il nome di Regolamento comunitario. Nel caso della riforma PAC 2014-2020 i tempi previsti per giungere all'approvazione definitiva sono la fine del 2012, ma le modifiche del Parlamento devono essere formulate entro fine giugno.

A fronte delle proposte della Commissione appare quindi importante suggerire ai parlamentari, come hanno fatto Regione Lombardia e il Ministero dell'Agricoltura, emendamenti al testo e seguire il dibattito interno al Parlamento. Nel momento in cui scriviamo la proposta di relazione del 30.05.2012 della Commissione agricoltura del Parlamento contenente gli emendamenti[2] è abbastanza avanzata e si ritiene che possa costituire un valido punto di riferimento per capire come verrà modificata la proposta iniziale.

E' la prima volta che una riforma della PAC viene decisa in base al nuovo meccanismo decisionale e, quindi, non sappiamo ancora se il testo definitivo deriverà più dalle modifiche del Parlamento o da quelle del Consiglio dei ministri, ma appare plausibile che entrambi gli organi, essendo di natura politica, tendano a ridurre la rigidità della proposta della Commissione.

2. Le modifiche proposte

Al momento in cui scriviamo la proposta di relazione sopra ricordata contiene 110 emendamenti, alcuni dei quali marginali, ma in numerosi casi le modifiche appaiono sostanziali e delineano quello che potrebbe essere il contenuto definitivo della riforma. Prima di descrivere brevemente le novità previste, occorre rilevare che gli emendamenti non alterano l'architettura complessiva della riforma ma introducono notevoli margini di flessibilità e di adattamento. In chiusura del precedente articolo si sottolineava come la riforma proposta fosse troppo dirigistica e complessa e lontana dalle reali esigenze del sistema produttivo. Gli emendamenti, come detto, introducono flessibilità nell'applicazione, lasciando maggiore margine di scelta agli stati membri e/o alle regioni che lo compongono. Le vere decisioni, in molti casi, saranno prese a livello nazionale e ciò deve spostare l'attenzione a quanto succederà nel corso del 2013 nel nostro Paese.

Iniziamo l'esame degli emendamenti da quello che propone modifiche ai budget nazionali per il pagamento unico aziendale. Al nostro Paese erano inizialmente assegnati, ogni anno dal 2017 in poi, 3,84 miliardi di euro per il PUA, con una perdita di 286 milioni rispetto al 2013 e relativa del 6,9%: la proposta del Parlamento vede un leggero miglioramento del budget con un recupero di quasi 45 milioni di euro e una perdita ridotta al 5,9%, uguale in percentuale a quella di Francia, Germania, Olanda e Belgio. La riduzione del nostro budget si inserisce nel processo globale di trasferimento di fondi dai 15 paesi membri dell'UE ante 2004 ai nuovi 12 paesi membri dell'est europeo, ma rispetto all'ipotesi precedente appare più equilibrato e penalizza maggiormente Francia e Germania.

Il secondo punto importante riguarda i paesi, come il nostro, che ancora adottano il modello storico di erogazione del PUA. E' ormai chiara la decisione di giungere ad una progressiva convergenza degli aiuti all'interno di un paese o di una regione omogenea, cioè ad un pagamento di base uguale per tutti gli ettari ed esteso a tutte le superfici. In Lombardia il valore medio del premio base per ettaro potrebbe aggirarsi attorno a 250 euro, cui si potrebbero aggiungere i premi per il greening e quelli accoppiati per alcuni prodotti, per un totale variabile tra 380 e 500 euro. Il passaggio dal livello medio odierno (a Mantova attualmente circa 750 euro) a quello nuovo potrebbe essere traumatico e gli emendamenti proposti prevedono: una maggiore gradualità nel passaggio con un limite di riduzione del PUA individuale al massimo del 30% nel periodo 2014-2019; la possibilità di avere a regime (dal 2020) un aiuto di base differenziato rispetto alla media nella misura del 20% (quindi variabile tra 200

e 300 euro/ettaro); il mantenimento dei diritti speciali per le aziende senza terra, nell'ambito del regime dei pagamenti accoppiati: ciò consentirebbe di salvare gli allevamenti da carne senza terra e, probabilmente, di ridurre le perdite anche per le aziende da latte, due settori fondamentali per l'agricoltura mantovana.

Il terzo punto di rilievo è relativo al greening, che tanto ha fatto discutere. Regione Lombardia, assieme ad altre Regioni e Stati, ha predisposto una serie di emendamenti che sono stati tutti accettati nella sostanza.

Anzitutto, il greening tornerebbe ad essere una misura facoltativa per gli agricoltori, mentre rimane obbligatoria per gli stati membri: ciò vuol dire che almeno il 30% del budget, a livello statale o regionale, dovrà essere riservato ai premi per il greening. Il premio per ettaro potrebbe essere compreso tra 100 e 150 euro e destinato a remunerare le aziende che si impegnano a misure semplici di carattere ambientale, ad un livello inferiore a quello delle misure agro-ambientali del PSR (agricoltura integrata o biologica). Per tale motivo le aziende che sono già remunerate per gli impegni agroambientali del PSR non potranno chiedere il premio del greening ma non sarà loro chiesto nulla di più rispetto a quanto già fanno.

Per tutte le altre aziende i pagamenti del greening sarebbero subordinati a quattro diversi impegni, uno o più a seconda delle caratteristiche dell'azienda:

a) Il mantenimento delle superfici destinate a prato permanente e a pascolo; il pascolo è stato introdotto esplicitamente poiché la formulazione della commissione era molto ambigua;

b) Il mantenimento delle superfici a coltivazioni legnose agrarie, quali vite, olivo e fruttiferi; queste colture non erano menzionate nelle proposte della commissione e vi era il concreto rischio che le aziende specializzate nelle arboree non potessero o non avessero convenienza ad accedere al PUA; oltre al mantenimento delle superfici vi è una condizione aggiuntiva: le colture arboree saranno premiabili solo nel caso che siano fatte pratiche agronomiche di difesa e conservazione del suolo, quali la "copertura vegetale" (green cover) se le arboree occupano più del 80% dell'area ammissibile totale in aziende con meno di 50 ettari;

c) la diversificazione colturale: nella prima proposta era obbligatoria per tutte le aziende con oltre 3 ettari (dedotte le solo foraggere permanenti), tranne nei casi di presenza al 100% di foraggere avvicendate, 100% di riso, 100% di set-aside; gli emendamenti prevedono che la superficie minima soggetta a diversificazione (dedotte anche le colture arboree) sia alzata a 5 ettari, che per le aziende tra 5 e 20 ettari le colture possano

essere 2, con un limite massimo del 90% per la principale (prima erano 3 con limite al 70%); rimane l'obbligo di praticare 3 colture, con un limite massimo del 70% per la prima e minimo del 5% per la terza, solo per le aziende superiori a 20 ettari. Queste modifiche, fortemente richieste da Regione Lombardia, limitano molto l'impatto sulle piccole e medie aziende, che avrebbero avuto i maggiori problemi di adattamento. Inoltre non saranno soggette a obbligo di diversificazione non solo le aziende con il 100% di superfici a foraggere, riso e set-aside ma anche quelle in cui vi è una combinazione dei tre utilizzi (altro emendamento richiesto dalla Lombardia);

d) l'obbligo di destinare il 7% della superficie ad aree ecologiche, che costituisce a nostro parere una delle misure più assurde e mal concepite, rimane ma notevolmente edulcorato: anzitutto l'obbligo rimarrebbe solo per le aziende con oltre 20 ettari di superfici a seminativi (non sono contate le foraggere permanenti e le colture arboree) e ciò riduce in misura significativa le aziende coinvolte (prima erano tutte quelle con oltre 3 ettari di seminativi e/o colture arboree); in secondo luogo le superfici destinate ad aree ecologiche, oltre alle destinazioni già proposte (terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio quali siepi o muri di pietra, fasce tampone, superfici oggetto di imboschimento nell'ambito del PSR) potranno essere destinate a colture che fissano l'azoto (soia e altre leguminose). In tal modo l'impatto della misura sulla produzione agricola e sui redditi aziendali potrebbe essere notevolmente ridotto.

La trasformazione del greening da componente obbligatoria degli aiuti a richiesta opzionale, con la semplificazione delle misure e degli obblighi richiesti, farà sì che ciascuna azienda potrà effettivamente valutare la convenienza economica a richiedere il pagamento. Tuttavia, ciò potrebbe limitarne non solo la portata ma anche lasciare delle risorse non spese. Tali risorse, però, in virtù di un altro emendamento, potranno essere destinate ad incrementare quelle dello sviluppo rurale (senza cofinanziamento nazionale), con un limite del 20% del budget riservato al greening.

Un'ulteriore modifica, meno rilevante per la Lombardia, ma importante a livello italiano, è l'innalzamento della soglia da 3 a 5 ettari del regime semplificato per i piccoli agricoltori e la possibilità da parte dei singoli stati di decidere se attivare o meno tale regime.

Un altro emendamento riguarda i pagamenti aggiuntivi per i giovani agricoltori (maggiorazione del premio base del 25% per 5 anni), che prima erano limitati ad un massimo di 25 ettari, soglia innalzata a 50.

3. I riflessi delle modifiche sull'agricoltura mantovana

Le stime degli impatti della riforma sull'agricoltura mantovana, presentate nell'articolo del precedente numero della rivista, segnalavano forti criticità: riduzione globale di circa 1/3 del sostegno ai redditi a livello provinciale, obbligo di ritiro dalla produzione di 11.200 ettari, contrazione dei redditi del 5%, effetti forti sul settore bovino da carne e da latte.

Alla luce delle proposte di emendamento all'esame del Parlamento e del Consiglio europeo, gli impatti potrebbero essere fortemente ridimensionati e verificarsi in un arco di tempo sufficiente a favorire un adattamento progressivo delle imprese alla nuova realtà.

Diviene certamente più complessa la stima degli impatti della riforma, che saranno calcolati dopo l'approvazione definitiva dei regolamenti e divengono più complesse anche le scelte da parte degli imprenditori relative all'eventuale adattamento dell'ordinamento produttivo aziendale per poter richiedere i pagamenti dei nuovi premi previsti. Occorre, pertanto, che gli imprenditori divengano sempre più consapevoli della complessità dei processi decisionali e che, contemporaneamente, le organizzazioni professionali e le istituzioni locali siano in grado di offrire servizi mirati di formazione, informazione ed assistenza gestionale.

[1] Pretolani R, *La nuova PAC 2014-2010 - vantaggi e svantaggi per il sistema agroalimentare mantovano.*

[2] Il progetto di relazione è disponibile sul sito web del Parlamento europeo, Commissione agricoltura



Il consumo di suolo agricolo tra esigenze produttive e altre destinazioni d'uso

di **Andrea Povellato**,
Istituto Nazionale
di Economia Agraria

La funzione produttiva del suolo in agricoltura è fondamentale: senza il suolo agrario è difficile immaginare come potrebbe avvenire un sufficiente approvvigionamento alimentare della popolazione mondiale. La garanzia di avere suoli agrari produttivi rimane ancora oggi un elemento cruciale per valutare il grado di sostenibilità di una economia e più in generale di una comunità locale, regionale o nazionale. Le caratteristiche produttive dei suoli agrari sono legate alla capacità di svolgere funzioni regolatrici dell'ecosistema e i cambiamenti d'uso possono influenzare più o meno profondamente queste funzioni, a seconda che si determini una destinazione ad uso urbanistico, l'abbandono delle aree agricole marginali o una progressiva intensificazione agricola.

Il primo di questi cambiamenti d'uso è un processo irreversibile che non consente di ripristinare le potenzialità produttive agricole, se non a costi molto elevati. Il secondo è determinato dalla scarsa convenienza economica alla continuazione dell'attività agricola nei terreni meno vocati sia sotto il profilo agronomico che commerciale. Infine il terzo cambiamento d'uso è legato allo sviluppo tecnologico e all'andamento dei mercati agricoli: la composizione colturale e la gestione delle pratiche agricole possono determinare impatti molto significativi sui processi di biodegradazione che avvengono nel suolo, sulla regimazione dei deflussi idrici, sulla biodiversità e sulla conformazione del paesaggio.

In Italia la superficie agricola utilizzata (SAU) occupa all'incirca il 43% della superficie territoriale, un valore simile a quello registrato in Lombardia secondo i dati dell'ultimo censimento dell'agricoltura. La provincia di Mantova, a seguito della sua conformazione morfologica prevalentemente pianeggiante, presenta un'incidenza della SAU sulla superficie territoriale superiore al 70%, quindi risulta ancora più importante analizzare le tendenze in atto nei diversi sistemi territoriali agricoli.

La competizione tra superficie agricola e superficie urbana

I dati del Censimento dell'agricoltura testimoniano in modo evidente quanto sia cambiata la geografia delle aree rurali nel nostro paese (figura 1). Sono scomparsi quasi 3 milioni di ettari di superficie agricola utilizzata (SAU) a livello nazionale tra il 1982 e il 2010 (-19%) e 177.000 ettari nella sola Lombardia (-15%). La riduzione della superficie agricola è il risultato del progressivo abbandono dei terreni marginali e della destinazione urbanistica di aree prevalentemente pianeggianti. Il primo fenomeno è stato decisamente più rilevante in valore assoluto e ha riguardato aree interne montane e collinari dove il bosco ha preso il sopravvento. L'aumento dell'uso urbano di suoli agricoli è stato meno rilevante in termini di quantità di superficie sottratta all'agricoltura ma con impatti decisamente più importanti: a) in termini economici, dato che sono stati utilizzati soprattutto terreni fertili di pianura; b) sotto il profilo territoriale



in quanto la dispersione urbanistica ha modificato la connotazione rurale di moltissime aree e c) in termini ambientali con una progressiva degradazione del paesaggio e degli agroecosistemi.

Figura 1 - Variazione percentuale della SAU nel periodo 1982-2010

Fonte: ISTAT, Censimento dell'agricoltura 1982, 1990 e 2010.

La provincia di Mantova si distingue rispetto a questi andamenti, dato che la perdita di SAU riguarda "soltanto" poco più di 4.000 ettari con una variazione percentuale del 2%. È probabile che la presenza molto limitata di terreni marginali abbia contribuito a evitare fenomeni rilevanti di abbandono.

Quanto rilevante sia stata la modifica all'assetto territoriale emerge anche dall'interessante studio realizzato dall'ERSAF della Regione Lombardia che ha accostato la fotografia del territorio nell'arco di oltre 50 anni, utilizzando le foto aeree del 1955 curata dall'IGM, il sistema cartografico regionale del 1980 e le due rilevazioni del 1990 e 2007 effettuate nell'ambito del progetto europeo CORINE Land Cover. Tenendo conto delle evidenti difficoltà di comparare fonti cartografiche basate su rilevazioni molto diverse tra loro, emerge comunque il forte incremento della superficie urbanizzata (aree artificiali) che si triplica in provincia di Mantova nell'arco di 50 anni a danno essenzialmente della superficie agricola che nel medesimo periodo perde oltre 18.000 ettari (tabella 1). Il tasso annuo di incremento è stato

del 2,1%, un valore tutto sommato contenuto rispetto al valore regionale (2,5%) e coerente con l'appartenenza della provincia di Mantova a quella che Aldo Bonomi chiama la "piattaforma della bassa padana", ovvero un territorio che si estende lungo l'asse che va da Pavia a Mantova, caratterizzato dalla forte presenza della filiera agroalimentare.

Secondo Aldo Bonomi il territorio della Bassa Lombardia è la sede di un "capitalismo delle reti che definisce il nuovo paradigma dello sviluppo territoriale". La crescita di un forte tessuto industriale e dei servizi si coniuga con le caratteristiche territoriali, tra cui emergono le potenzialità produttive agricole. In questo contesto diviene fondamentale riuscire a mantenere in equilibrio le istanze del territorio con le esigenze di competitività delle attività economiche. Ad esempio, anche in provincia di Mantova, in prossimità delle aree urbane esiste una forte competizione sull'uso del suolo che porta spesso il settore agricolo a cedere le aree più fertili a favore di altre forme d'uso (urbano, trasporti, infrastrutture, ecc.). Purtroppo, in alcune aree, è ormai difficile stabilire un vero e proprio confine tra aree urbane e zone rurali e forse si dovrebbe superare la vecchia dicotomia città-campagna a favore di un nuovo concetto di interazione città-campagna, che si manifesta nella forma originale della città diffusa. L'agricoltura e il suolo agricolo assumono un ruolo multifunzionale come elemento di ricucitura tra spazi urbani e spazi "naturali". Analisi recenti sul ruolo della cosiddetta "agricoltura periurbana" prefigurano interventi pubblici a favore del settore agricolo in un'ottica di sostenibilità ambientale.

Tabella 1 - Composizione e variazione dell'uso del suolo per macro-classi CORINE Land Cover

	Mantova					Lombardia	
	1955 Ettari	2007 Ettari	2007 in %	2007-1955 Ettari	2007/1955 in %	2007 in %	2007/1955 in %
Aree artificiali	9.683	29.069	12,4	19.386	200,2	14,1	235,0
Aree agricole	210.791	192.175	82,0	-18.616	-8,8	43,7	-21,1
Aree boschive e seminaturali	6.982	6.491	2,8	-491	-7,0	38,8	4,3
Zone umide	1.339	930	0,4	-409	-30,6	0,1	-34,8
Corpi idrici	5.464	5.597	2,4	133	2,4	3,3	3,1
TOTALE	234.260	234.262	100,0	-	-	100,0	-

Fonte: ERSAF, L'uso del suolo in Lombardia negli ultimi 50 anni.



I processi di intensificazione agricola

Abbiamo accennato all'importanza della funzione produttiva del suolo in agricoltura, ma non va dimenticato che il suolo svolge anche altre importanti funzioni regolatrici nell'ecosistema, agendo da filtro "biologico" e trasformando le sostanze più o meno tossiche in composti innocui attraverso una continua attività di biodegradazione. In assenza di questa capacità di neutralizzazione chimica, una quantità molto elevata di sostanze tossiche raggiungerebbe le falde acquifere e quindi le sorgenti e i pozzi. La moderna agricoltura che utilizza in modo intensivo sostanze chimiche che garantiscono l'accrescimento delle coltivazioni agrarie e produce una rilevante quantità di rifiuti (soprattutto reflui zootecnici) è quindi "debitrice" nei confronti del terreno per l'azione di contrasto che esso svolge rispetto al potenziale inquinante contenuto nei mezzi tecnici stessi. Ovviamente, come avviene sempre negli ecosistemi, le perturbazioni degli equilibri biologici possono modificare in profondità la qualità ambientale e quindi anche l'agricoltura può essere chiamata a rispondere di danni ambientali a volte rilevanti.

Negli ultimi decenni il progresso tecnico in agricoltura, caratterizzato da una standardizzazione sempre più radicale dei processi produttivi, ha portato verso una semplificazione dei sistemi colturali e anche a una perdita delle interconnessioni tra risorse naturali e attività agricola. Nelle aree più intensive, che rappresentano la maggior parte del territorio mantovano, si è assistito ad una rarefazione del patrimonio arboreo e arbustivo, soprattutto in seguito alle nuove sistemazioni idrauliche del terreno. La lettura dei dati ERSAF sui cambiamenti di uso del suolo in provincia di Mantova conferma che, al pari delle altre province, si è assistito a una notevole riduzione del reticolo "seminaturale" di siepi e filari negli ultimi 50 anni. La lunghezza complessiva si è più che dimezzata: -61% tra il 1955 e il 2007 (tabella 2). Attualmente, la frequenza di siepi nella provincia mantovana è pari a 19 metri per ettaro, contro i 25 m del dato medio regionale, uno dei valori più bassi tra le province lombarde. Anche le zone umide hanno subito una riduzione del 31%, probabilmente in seguito ai lavori di sistemazione idraulica-agraria dei terreni agricoli.

Tabella 2 - Dimensione di siepi e filari

	1955 Km	2007 Km	2007-1955 Km	in %	m di siepe per ettaro di SAU
Mantova	9.422	3.678	-5.744	-61,0	19
Lombardia	62.627	26.181	-36.447	-58,2	25

Fonte: ERSAF, L'uso del suolo in Lombardia negli ultimi 50 anni.



Il ruolo delle politiche agricole

Per contrastare la riduzione della biodiversità nelle aree rurali e l'aumento di agenti inquinanti l'Unione Europea incentiva sistematicamente da oltre due decenni l'introduzione di pratiche agricole sostenibili attraverso accordi volontari con gli agricoltori (le misure agroambientali) e con l'introduzione di standard obbligatori (es. direttiva nitrati) o legati all'accesso ai pagamenti diretti (la condizionalità). Si tratta di un insieme di interventi che è cresciuto di importanza nel tempo, che richiede un costante aggiornamento da parte degli produttori agricoli e che comporta una rinuncia almeno parziale a poter utilizzare la produttività potenziale dei terreni agricoli.

Le recenti proposte di inverdimento della PAC (greening nella terminologia anglosassone) hanno ulteriormente elevato gli standard delle buone pratiche per quanto riguarda la diversificazione colturale, la gestione delle foraggere permanenti e la presenza di elementi non coltivati nelle aziende (siepi, macchie boscate, zone umide, ecc.). Il negoziato in corso testimonia le perplessità che queste nuove norme stanno incontrando tra gli operatori e gli esperti del settore. Il contrasto tra l'inverdimento e gli altri obiettivi della PAC (sicurezza alimentare e competitività) non è nuovo, dato che in molti casi il raggiungimento di obiettivi ambientali richiede una rinuncia in termini economici. Vista la prevalente contrarietà del settore rispetto al processo di greening, si dovrebbe quindi valutare se gli obiettivi ambientali debbano sempre essere considerati residuali rispetto agli obiettivi economici e sociali.

In realtà sembra mancare una visione d'insieme in queste misure che continuano ad essere realizzate esclusi-

vamente in un'ottica di politiche di settore piuttosto che di politiche territoriali. Gli sforzi compiuti dagli agricoltori e le risorse finanziarie investite dalle istituzioni pubbliche mancano di un quadro di riferimento più ampio che potrebbe dare maggiore coerenza ed efficacia agli interventi adottati. Un esempio di tale situazione è rappresentato dalle aree di interesse ecologico proposte tra le misure di greening. In sostanza tutte le aziende sono obbligate a mantenere - o introdurre se nel passato le avevano eliminate - almeno il 7% della superficie a seminativi e coltivazioni permanenti in condizioni di "non coltivazione" per consentire lo sviluppo di un'adeguata biodiversità vegetale e animale. La distribuzione capillare di queste aree non coltivate eviterà l'eccessiva specializzazione colturale che in alcune aree è divenuta particolarmente acuta e rende non sostenibile la produzione agricola. Peraltro la frammentarietà insita in questo approccio non sembra essere in grado di garantire la creazione di quelle "reti ecologiche" che sempre più spesso vengono citate e proposte nella pianificazione territoriale e paesistica. Per questo è auspicabile in futuro le politiche agricole si confrontino con le politiche territoriali.

Quali politiche territoriali?

La pianificazione del territorio ha il compito di assicurare il necessario equilibrio tra attività umane e utilizzo delle risorse naturali. In genere si tratta di regolamentare un uso conflittuale di risorse tra settori produttivi diversi, in primis l'uso del suolo. In questo contesto l'attività agricola assume un ruolo peculiare dato che, a differenza degli altri settori economici, si presenta nella duplice veste di produttore di beni alimentari e di servizi per la conservazione dell'ambiente rurale. L'importanza attribuita dalla collettività alla produzione di derrate alimentari è ben nota, meno chiaro è il valore assegnato alla seconda funzione. In generale, il ruolo dell'agricoltura nella gestione dell'ambiente è percepito dalla società - basti pensare al valore che l'opinione pubblica attribuisce ai paesaggi agrari, la cui conservazione dipende dalla presenza di forme particolari di agricoltura -, sebbene se ne sottovalutino ancora le potenzialità in termini di contributo allo sviluppo economico, in particolare di alcune aree rurali. La sottovalutazione deriva anche dall'assenza quasi totale di specifici mercati per questo tipo di servizi.





La pianificazione urbanistica, la pianificazione paesistica, la pianificazione per la difesa del suolo e la stessa pianificazione per le aree protette modificano, a volte in misura rilevante, i diritti all'uso delle risorse naturali da parte degli operatori economici. Per questo motivo si ritiene che l'insieme delle politiche di pianificazione dell'uso del territorio abbia, almeno potenzialmente, una particolare influenza sull'evoluzione del rapporto tra agricoltura e ambiente. Peraltro l'applicazione pratica di queste norme può discostarsi in misura sensibile dall'impostazione teorica. In Italia le norme fondamentali per la disciplina d'uso del territorio sono contenute nella legge n. 1150 del 1942, che affronta il problema della destinazione agricola in modo sostanzialmente marginale. Infatti la concezione largamente predominante nella pianificazione urbanistica fino alle soglie degli anni ottanta è stata quella di considerare le zone agricole come una zona di espansione per gli insediamenti civili, le attività industriali e le vie di comunicazione.

Il forte consumo di suolo agricolo negli anni sessanta e settanta è parzialmente addebitabile a questa impostazione degli interventi. L'applicazione parziale e disordinata della normativa urbanistica ha contribuito in misura notevole al degrado ambientale e paesaggistico attraverso la diffusione incontrollata di abitazioni, nuove attività industriali e iniziative commerciali in zone rurali. In alcune regioni lo sviluppo economico ha assicurato elevati standard di vita anche alle popolazioni rurali, ma ha creato nel contempo aspettative quasi illimitate di consumo delle risorse naturali e del paesaggio. Gli strumenti legislativi messi in campo a partire dal trasferimento alle Regioni delle competenze in materia urbanistica (dpr. 616/77) non sembrano aver mutato in misura significativa la situazione.

Paolo Pileri nello studio ERSAF evidenzia i flussi che sono avvenuti tra le diverse coperture del suolo in Lombardia e quantifica la dispersione urbanistica (urbansprawl) causata da un incremento della superficie urbanizzata superiore all'incremento demografico. Nel periodo



1999-2007 in Lombardia sono stati destinati ad altro uso circa 43.000 ettari di suolo agricolo, di cui 33.000 ha (pari al 3% della superficie agricola lombarda) sono stati trasformati in suoli artificiali (usi urbani) e quindi hanno perso le funzionalità ecologiche primarie. Anche i prati permanenti - così importanti per la biodiversità e il paesaggio - hanno subito una riduzione del 16%.

Le amministrazioni comunali sembrano avere le maggiori responsabilità nel consumo di suolo agricolo, in assenza di strumenti urbanistici sovraordinati veramente in grado di verificare e programmare gli interventi urbanistici nel territorio. Se le trasformazioni urbanistiche seguono soltanto il criterio della rendita economica, è evidente che i terreni agricoli assumeranno sempre valori nettamente inferiori a quelli ritraibili da destinazione ad uso urbanistico. A questo si aggiunge che il valore dei terreni agricoli, influenzato dalle potenzialità edificatorie, non risulta più coerente con la redditività del settore agricolo determinando continue difficoltà nei processi di adattamento strutturale delle aziende agri-

cole. Si crea, quindi, una sorta di spirale perversa tra valori fondiari troppo bassi in confronto all'uso urbano del suolo e troppo alti rispetto all'uso agricolo. In questo senso il segnale proveniente dal mercato è distorto e il consumo di suolo agricolo per usi urbani di tramuta in spreco di risorsa: il costo relativamente basso, in un contesto urbano, ne favorisce il consumo oltre le effettive necessità.

Per uscire da questo impasse è necessario ribadire che il suolo agricolo è una risorsa non rinnovabile e che il riconoscimento della sua multifunzionalità potrebbe consentire di valorizzare la sua conservazione al di là delle differenze di valore di mercato che non garantiscono una corretta allocazione tra i diversi usi potenziali. Per questo motivo gli aiuti al reddito e gli incentivi previsti dalle politiche agricole e per lo sviluppo rurale dovrebbero integrarsi nella pianificazione del territorio, giustificando l'assegnazione di risorse finanziarie al settore agricolo sulla base della conservazione di un bene comune come il suolo agricolo.





Alcune tendenze di medio e lungo termine del commercio agroalimentare della Provincia di Mantova

di **Gabriele Canali**

Direttore Crefis,
Università Cattolica del S. Cuore



Il sistema agroalimentare è certamente uno degli elementi più importanti del tessuto economico della provincia di Mantova, ed il commercio con l'estero di questi prodotti rappresenta una componente importante degli scambi dell'intera provincia.

L'obiettivo di questo contributo è quello di illustrare ed analizzare brevemente le principali tendenze degli scambi con l'estero di prodotti dell'agricoltura e dell'industria alimentare negli ultimi 12 anni (dal 2000 al 2011 inclusi), per indentificare eventuali cambiamenti che nello sguardo anno per anno potrebbero sfuggire.

In secondo luogo, grazie alla disponibilità di dati più dettagliati a partire dal 2011, si sono identificati gli aggregati di prodotti più importanti negli scambi di prodotti agroalimentari, sia dal lato delle importazioni che delle esportazioni.

Le principali tendenze di medio-lungo termine del commercio agroalimentare

Il primo dato di sintesi che permette di fornire una prima valutazione sulle tendenze di medio-ungo termine degli scambi con l'estero, è quello dell'andamento del saldo commerciale per il totale dei prodotti agroalimentari. Il dato relativo all'ano 2000, il primo considerato in questa analisi, è il più negativo di tutto il periodo: -158 milioni di euro (tabella 1). Nel corso degli anni successivi, tuttavia, tale dato si è progressivamente ridotto, anche se seguendo un andamento non proprio lineare (vedi grafico 1). Una prima rapida discesa, cioè un significativo miglioramento, si è verificato fino agli anni 2003-04, quando il saldo, pur restando negativo, si è fermato attorno a valori compresi tra i -52 ed i -70 milioni di euro. Poi gli scambi sono nuovamente peggiorati fino al nuovo picco del 2006 (-113 milioni), per poi scendere nuovamente fino ai valori di -42 e -45 del 2008 e del 2009. Nell'ultimo biennio, infine, il saldo è nuovamente peggiorato riportandosi attorno ai valori del 2006: -106 milioni nel 2010, -113 milioni nel 2011.

In sintesi, il saldo relativo al dato aggregato per l'agroalimentare sembra mostrare una tendenza modesta ma positiva nel lungo termine, ma anche le forti fluttuazioni tipiche di un settore che, come è noto, specie nel nuovo millennio ha risentito molto della forte instabilità dei mercati internazionali e delle conseguenti bolle dei prezzi (si pensi a quella del 2007-2008, e a quella del 2010-11).

Per meglio comprendere, tuttavia, queste dinamiche, è necessario scendere ad un maggiore livello di dettaglio; per questa ragione si sono suddivisi i valori relativi al settore primario (l'agricoltura) da quelli dell'industria alimentare.

Nel grafico 2 sono rappresentati i flussi in importazione (con

segno negativo) e in esportazione in valore relativi a ciascuno di questi due grandi comparti (agricoltura e industria alimentare). Anche visivamente è facile verificare alcuni andamenti che possono essere confermati in modo più dettagliato dai dati della tabella 1.

Dal lato delle esportazioni, il settore agricolo è quasi completamente assente (tanto che nel grafico praticamente non si vede); il valore delle esportazioni, infatti oscilla senza un trend preciso, tra un minimo di circa 8 milioni di euro ed un massimo di 19 milioni, nei dodici anni considerati. Le variazioni del valore sembrano infatti spiegate soprattutto dall'andamento dei prezzi sui mercati internazionali: un primo picco è registrato nel 2007-0, un secondo nel 2010-11.

A fronte di questo, invece, le esportazioni dei prodotti dell'industria alimentare segnano, anche visivamente, un forte e progressivo miglioramento nel tempo: le esportazioni sono infatti passate dai 192 milioni nel 2000 ai 432 nel 2011, con una tendenza evolutiva positiva molto chiara nell'arco dell'intero periodo. Questo è il dato in assoluto più chiaro, ma nel contempo anche più importante e positivo che emerge dall'analisi: anche il sistema agroalimentare della provincia di Mantova, cioè, si caratterizza per una forte competitività per i prodotti alimentari trasformati, mediamente prodotti ad alto valore aggiunto, per i quali le prospettive sui mercati esteri non cessano, nonostante la crisi, di essere positive.

Ma per completare l'analisi è necessario verificare anche le tendenze dal lato delle importazioni. In questo caso, sia per i prodotti del settore primario che per quelli dell'industria alimentare, i flussi in valore presentano una chiara evoluzione in aumento negli anni analizzati. Sia dall'analisi dei dati (tabella 1) che del grafico (grafico 2), si nota chiaramente come i prodotti dell'agricoltura passino da importazioni mediamente pari a circa 100 milioni di euro nel biennio 2000-01, a valori pari a circa 200 milioni nell'ultimo biennio (2010-11).

Una tendenza analoga interessa anche i prodotti dell'industria alimentare: le importazioni sono passate da poco più di 240 milioni di euro nel 2000-01 ai circa 320 milioni del 2010-11, anche in questo caso toccando il valore massimo proprio nell'ultimo anno (335 milioni nel 2011).

Il sistema agroalimentare provinciale, peraltro come quello nazionale, è strutturalmente importatore di prodotti agricoli (non trasformati) principalmente a causa

della scarsa quantità di terreni agricoli disponibili per svolgere una agricoltura produttiva e competitiva, mentre riesce a recuperare fortemente questi fattori di svantaggio quando si passa alle produzioni alimentari per le quali la capacità di qualificare i prodotti in termini di qualità consente di vincere importanti sfide sui mercati esteri anche contro fornitori concorrenti che possono agire più significativamente sulla leva del prezzo, dati i loro minori costi di produzione.

Una interessante valutazione di sintesi e di prospettiva è quella illustrata nel grafico 3: come è facile evidenziare, nel corso dell'ultimo decennio l'industria alimentare della provincia di Mantova è riuscita a trasformare un deficit commerciale in un surplus, peraltro in continua crescita nonostante le crisi dei prezzi e la forte e crescente competizione internazionale.

D'altro canto il perdurante e strutturale deficit commerciale per i prodotti del settore primario, continua a rappresentare un elemento negativo degli scambi, per di più condizionato, in questo caso negativamente, dalle bolle dei prezzi che si trasferiscono decisamente sui valori delle materie prime agricole acquistate sui mercati internazionali per alimentare le produzioni di qualità provinciali (si pensi ad esempio agli alimenti per la zootecnia).

Quali prospettive? Alcune indicazioni si possono trarre anche da questa pur breve analisi: (1) è necessario continuare a rafforzare la presenza e la penetrazione dei prodotti agroalimentari mantovani sui mercati esteri; (2) è necessario tutelare per quanto possibile, possibilmente anche più che in passato, la risorsa "terra agricola", che rappresenta un risorsa scarsa e limitante, tanto da essere forse la prima emergenza sul tema della sostenibilità dell'agricoltura; (3) è particolarmente utile aiutare gli agricoltori ad affrontare con successo i problemi creati dalle forti fluttuazioni dei prezzi delle commodities agricole, che rappresentano un grande problema soprattutto per la zootecnia di qualità della provincia; (4) è forse tempo (anzi è già tardi) di affrontare alcune scelte di fondo per l'agricoltura: quali modalità di produzione di bioenergia sono coerenti ed utili con un modello di sviluppo del territorio che sia veramente sostenibile?

I principali aggregati di prodotti del commercio estero provinciale

A partire dal 2011 l'Istat ha iniziato a mettere a disposizione dati più dettagliati relativi al commercio estero per le singole province. Il livello di dettaglio non è mai quello che gli studiosi desidererebbero, anche per ragioni di privacy, ma certamente questi dati rappresentano un miglioramento rispetto al passato.

Nella tabella 2 sono riportati i principali (aggregati di) prodotti, sia dal lato delle esportazioni che delle importazioni agroalimentari. Dal lato delle esportazioni sono stati riportati solo i 7 prodotti che presentano flussi superiori ai 5 milioni di euro, mentre dal lato delle importazioni, dove la concentrazione è assai inferiore, sono stati riportati i dati dei primi 15 prodotti per dimensione dei flussi nel 2011.

Il primo dato che emerge è il ruolo cruciale svolto dai formaggi dal lato delle esportazioni: quasi 106 milioni di euro sono rappresentati da questa voce, a fronte di importazioni importanti ma che si sono fermate a 34 milioni. In questo aggregato, al di là della definizione (altri formaggi), ritroviamo i formaggi grana tipici del territorio.

Una seconda notazione che si può fare riguarda il fatto

che gran parte delle altre voci comprese nella lista delle esportazioni, sono rappresentate da prodotti per i quali sono anche più importanti di flussi in importazione: ad esempio mangimi per cani e gatti (20 milioni di esportazioni, ma oltre 60 milioni di importazioni), panelli farine e mangimi (12 milioni di export, contro 33 milioni di import), carni bovine (11 milioni di export, 18 di import). In altri termini si tratta sostanzialmente di flussi di riesportazione di prodotti importati.

L'unico aggregato di prodotti esportati che sembra essere il frutto di un sistema produttivo locale piuttosto che di azioni principalmente commerciali, oltre ai formaggi è quello delle carni suine.

Resta solo da ricordare, in ultima analisi, che questo tipo di dati, per quanto interessanti, risenti di diversi problemi; in primo luogo le aziende del territorio non esportano necessariamente a partire dalla stessa provincia e quindi nella rilevazione vi potrebbero essere sottovalutazioni o sopravvalutazioni. Per questa ragione, quindi, qualche cautela è d'obbligo. Si tratterà di verificare, nei prossimi anni, se i dati confermeranno queste prime indicazioni o se analisi più approfondite potranno parzialmente modificare queste prime indicazioni.

Tabella 1. Evoluzione degli scambi di prodotti agroalimentari della provincia di Mantova dal 2000 al 2011 (valori in milioni di euro).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Settore PRIMARIO - Import	113	96	121	113	99	117	142
Settore PRIMARIO - Export	10	9	8	9	8	12	12
Settore PRIMARIO - saldo	-102	-87	-113	-105	-92	-105	-131
Industria ALIMENTARE - Import	247	239	247	230	239	273	287
Industria ALIMENTARE - Export	192	223	249	283	262	292	305
Industria ALIMENTARE - saldo	-56	-16	2	53	23	20	17
TOTALE AGROALIMENTARE - import	360	335	367	343	339	389	430
TOTALE AGROALIMENT. - Export	202	232	257	291	269	304	317
TOTALE AGROALIMENTARE - saldo	-158	-103	-111	-52	-69	-85	-113

* I dati del 2011 sono provvisori.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 2. Principali prodotti agroalimentari di importazione e di esportazione dalla provincia di Mantova nel 2011.

Prodotto	Valore Export (000 €)	Var. % su anno prec.	Quota % su a.a. prov.	Quota % su prod. Italia
Totale BILANCIA AGROALIMENTARE	448.108	16,7	100	1,5
Altri formaggi	105.619	15,5	23,6	6,7
Mangimi per cani e gatti	19.669	14,1	4,4	10,3
Altri prodotti alimentari	19.030	20,2	4,3	2,2
Panelli, farine e mangimi	11.961	2,2	2,7	2,8
Carni bovine	11.211	15,0	2,5	2,2
Frattaglie	10.513	5,3	2,4	9,5
Carni suine	8.838	60,2	2,0	5,2
Prodotto	Valore Import (000 €)	Var. % su anno prec.	Quota % su a.a. prov.	Quota % su prod. Italia
Totale BILANCIA AGROALIMENTARE	574.849	14,9	100,0	1,5
Bovini	87.115	-0,8	15,2	7,4
Mangimi per cani e gatti	60.018	-4,8	10,4	14,2
Fumento tenero e spelta	41.335	67,5	7,2	3,3
Altri formaggi	34.062	19,4	5,9	2,2
Panelli, farine e mangimi	33.036	8,3	5,8	2,5
Latte liquido	31.805	0,0	5,5	3,3
Mais	30.673	203,4	5,3	5,5
Crostacei e molluschi non lavorati	25.854	25,7	4,5	1,7
Carni bovine	18.075	1,1	3,1	0,9
Segale, orzo e avena	17.702	63,4	3,1	8,2
Zucchero e altri prod. saccariferi	13.966	37,2	2,4	1,4
Legno, sughero e bambù	13.416	2,8	2,3	3,3
Pesci lavorati	10.564	9,7	1,8	0,6
Prodotti dolciari a base di cacao	8.982	11,0	1,6	1,4
Carni suine	8.671	-5,8	1,5	0,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

2007	2008	2009	2010	2011
150	161	145	174	226
12	19	14	17	15
-137	-142	-131	-157	-211
294	300	260	317	335
355	401	346	367	432
61	100	86	51	97
444	461	405	490	561
367	420	361	384	447
-76	-42	-45	-106	-113