

SVILUPPO RURALE E STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE ANALISI DELLE 72 AREE 2014-2020 RAPPORTO 2022

Marzo 2023





**Documento realizzato nell'ambito del Programma
Rete Rurale Nazionale 2014-22
Piano di azione biennale 2021-23
Scheda progetto CREA 18.2**

Autorità di gestione:

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

Direzione Generale Sviluppo Rurale

Direttore Generale: Simona Angelini

Responsabile scientifico: Francesco Mantino (CREA-PB)

Autori: Francesco Mantino (CREA-PB)

Data: 6 Marzo 2023

Impaginazione e grafica:

Roberta Ruberto e Mario Cariello



Indice

1. Introduzione e obiettivi del lavoro	5
2. Le filiere agro-alimentari nella montagna italiana: una analisi basata sulle strategie SNAI 7	
Filiere di qualità (con Indicazione geografica) e forme di aggregazione orizzontale/verticale già esistenti.....	10
Piccole filiere scarsamente organizzate e mix di micro-produzioni locali di elevata qualità.	11
Filiere forestali (legno-energia).	12
3. Una analisi delle risorse e delle azioni SNAI per lo sviluppo locale nelle aree interne	13
4. Beni e servizi collettivi potenziali della SNAI nel settore agro-alimentare	17
5. Conclusioni e implicazioni di policy	21
6. Riferimenti bibliografici.....	23
7. Allegato 1	24
Lista dei beni e servizi collettivi locali utilizzata per la classificazione delle azioni	24





1. Introduzione e obiettivi del lavoro

L'agricoltura italiana presenta da sempre caratteristiche e funzioni differenziate in relazione ai territori in cui è collocata. Fin dagli anni '60, Manlio Rossi-Doria definiva una serie di "agricolture" nel panorama italiano, nel quadro di una zonizzazione che andava dalle aree irrigue di agricoltura intensiva sino alle aree interne ad agricoltura estensiva e marginale.

Oggi, a distanza di sessanta anni, l'agricoltura si presenta ancora più variegata di un tempo. Il processo di innovazione tecnologica, il mutamento delle tecniche produttive, le trasformazioni sociali ed economiche delle campagne, il crescente collegamento con l'industria agro-alimentare e con la distribuzione, sono tutti fenomeni che hanno mutato notevolmente la struttura e l'organizzazione delle produzioni agricole e agro-alimentari, ponendo la questione del riconoscimento non solo di più tipologie di agricoltura, ma anche di più tipologie di sistemi agro-alimentari.

In realtà, l'evoluzione cui abbiamo assistito non ha messo in discussione il forte legame che l'agricoltura ha con il territorio, anzi, come vedremo meglio nell'esame della letteratura, questo legame si è mantenuto e in alcuni casi rafforzato. Soprattutto laddove la produzione agricola non ha le connotazioni di commodities, ma quelle di prodotti ad alta specificità, qualità, "saper fare" e identità culturale. L'agricoltura ha oggi legami con la trasformazione e la distribuzione più complessi di sessant'anni fa, così come anche il legame con il mercato dei prodotti, con la globalizzazione, sia molto più ampio. Questo fa sì che anche le filiere entro cui sono inserite le produzioni agro-alimentari siano più complesse e diversificate sul territorio. Se Rossi-Doria, nella sua "Analisi zonale dell'agricoltura italiana" (Rossi-Doria, 1982), poteva identificare una generale categoria di "agricoltura delle aree interne", oggi questa stessa definizione perde di significato in quanto le aree interne, e più generalmente le aree montane, presentano filiere agricole e agro-alimentari piuttosto differenziate, come vedremo più accuratamente in questo lavoro.

La definizione di una specifica politica per le aree interne (SNAI) consente di fornire allo studio dei ricercatori un campione molto significativo delle diverse tipologie di filiere agricole e agro-alimentari che compongono il panorama delle aree più periferiche del paese. La SNAI si articola su 72 aree in tutto il paese, in particolare nelle montagne dell'arco alpino e nell'intero arco appenninico, da nord a sud, isole incluse. Questa diversità di contesti ambientali, naturali e socio-economici, ci offre un panorama piuttosto variegato anche del settore agro-alimentare e forestale, nonché delle relative filiere produttive. Questo ci consente di esplorare non solo le caratteristiche strutturali e organizzative di tali filiere, così come appaiono dalla diagnosi territoriale che è contenuta nei documenti SNAI, ma anche gli strumenti di policy che vengono individuati per affrontarne le varie problematiche.



Il presente lavoro si prefigge, sulla base di alcuni modelli interpretativi delle filiere agro-alimentari, di chiarire:

- a) Quali siano gli interventi previsti dalle SNAI per lo sviluppo locale e, all'interno di esse, il ruolo svolto dal Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR);
- b) quali siano le caratteristiche strutturali delle filiere nella montagna italiana e a quali di questi modelli si possano ricondurre tali caratteristiche;
- c) quali beni e servizi ecosistemici possono essere prodotti dalle filiere e dagli interventi proposti nelle SNAI. In particolare, si intende esaminare quali siano le categorie di beni ambientali e sociali legati agli interventi nelle filiere e quanto siano importanti nelle strategie concepite a livello locale;
- d) quali prospettive si pongono per gli anni a venire per l'agro-alimentare nelle aree montane, sia nel quadro dell'organizzazione di filiera, sia al di fuori.





2. Le filiere agro-alimentari nella montagna italiana: una analisi basata sulle strategie SNAI

Una analisi completa e ad ampio raggio delle filiere agro-alimentari e forestali della montagna italiana non è disponibile attualmente. Si tratta infatti di un insieme di realtà molto diversificate e con accentuati caratteri di specificità locali. La dimensione territoriale contenuta sub-regionale e sub-provinciale (in alcuni casi anche sub-comunale), in molti casi, non aiuta a fotografare con un adeguato corredo statistico le diverse filiere. Le uniche fonti disponibili sono la vasta e allo stesso tempo frammentata letteratura esistente su specifiche produzioni, ma soprattutto le diagnosi socio-economiche che vengono a supportare le strategie di sviluppo locale attuate nell'ambito della SNAI. Abbiamo effettuato una analisi dei testi delle 72 strategie locali, sia nella diagnosi generale dell'area, sia nelle schede che definiscono in dettaglio gli interventi proposti¹. Ciascuna scheda di intervento è articolata in alcuni punti che forniscono informazioni precise sui seguenti aspetti:

- a) coerenza programmatica e contestualizzazione dell'intervento;
- b) descrizione dell'intervento (sintesi della relazione tecnica);
- c) risultati attesi e indicatori di attuazione e di risultato;
- d) costo e copertura finanziaria.

Su queste informazioni è stata condotta una analisi del testo, riportando in un data base le informazioni relative alle seguenti variabili:

- Regione, area progetto e stato della Strategia (strategia approvata o accordo di Programma Quadro);
- categoria di intervento;
- tipologie di bene pubblico prodotto (fino a due tipi);
- tipo di settore interessato;
- tipo di filiera (se l'intervento è attuato con un approccio di filiera);
- fabbisogni e caratteristiche della domanda;
- fabbisogni e struttura dell'offerta;
- fabbisogni organizzativi;
- fabbisogni mercato;
- dotazioni finanziarie totali;
- dotazioni finanziarie per tipo di Fondo UE interessato (FEASR, FESR, FSE, FEAMP) e per tipo di fondo nazionale.

¹ In ciascuna Strategia di area è contenuto un Allegato 2A che comprende tutte le schede di intervento.



È a queste informazioni che faremo riferimento nell'individuare le principali tipologie generali di filiere e le loro caratteristiche strutturali.

Dall'analisi delle Strategie per le Aree Interne si possono delineare tre tipi di filiere:

- 1) Filiere di qualità (con Indicazione geografica) e forme di aggregazione orizzontale/verticale già esistenti;
- 2) Piccole filiere scarsamente organizzate e mix di micro-produzioni locali di elevata qualità;
- 3) Filiere forestali con orientamenti plurimi: conservazione ambientale (difesa suolo, stabilità idro-geologica, stoccaggio di carbonio, ecc.) e produzione di legname (foresta-legno) e di biomassa per la produzione di energia rinnovabile (foresta-energia).

Si tratta delle principali tipologie enucleabili anche per la montagna italiana, di cui le Aree Interne offrono indubbiamente uno spaccato piuttosto fedele. Ciascuna di queste filiere presenta caratteristiche peculiari nella struttura dell'offerta, della domanda di mercato e dei principali fabbisogni organizzativi. Una rassegna sintetica delle diagnosi contenute nelle 72 Strategie presentate per l'approvazione consente di enucleare sinteticamente tali caratteristiche, come evidenziato nella tabella 1.





Tabella 1 – Principali caratteristiche e fabbisogni delle tipologie di filiere nelle aree interne

Tipologia di filiera	Struttura offerta	Caratteristiche domanda	Fabbisogni organizzativi
Filiere di qualità (con indicazione geografica) e forme di aggregazione orizzontale/verticale già esistenti	Offerta in espansione nelle decenni più recenti	Mercati locali e nazionali. Strategie di export	Strutture cooperative/consortili per attività di commercializzazione e promozione collettiva
	Elevata biodiversità animale e vegetale	Domanda di cibo con alta specificità e caratteristiche organolettiche (prodotti di qualità)	Diversificazione dei canali di vendita, attraverso il turismo naturalistico ed esperienziale
	Carenti strutture di stoccaggio e concentrazione della produzione (logistica)	Alto potenziale non sfruttato della domanda di turismo naturalistico ed eno-gastronomico	Costituzione di organizzazioni interprofessionali per la gestione delle filiere
	Insufficiente caratterizzazione dell'offerta (es. prodotto di montagna")		Reti di impresa tra le filiere della ricettività, enogastronomia, commercio al dettaglio, attività ricreative e culturali
	Inadeguato riuso dei residui per la produzione di energia (es. zootecnia)		Protocolli formali per la tracciabilità del prodotto
Piccole filiere scarsamente organizzate e mix di micro-produzioni locali di elevata qualità	Contrazione offerta nelle decenni recenti	Mercati prevalentemente locali	Cooperazione orizzontale e integrazione verticale (consorzi tra imprese, reti di imprese)
	Offerta frammentata, quantità limitate, standard qualitativamente eterogenee rispetto alla domanda	Necessità di adeguare gli standard qualitativi e sanitari	Partenariati di progetto per l'innovazione, inclusivi di centri ricerca e sperimentazione
	Piccole e piccolissime imprese familiari.	Potenzialità relazioni con HORECA nell'area (consumo locale)	Reti di impresa tra attività agricole e imprese turistiche, artigianato tipico, servizi di ristorazione
	Basso livello di innovazione (es. zootecnia ovina)	Insufficiente integrazione con la domanda di turismo naturalistico ed eno-gastronomico	"Comunità del cibo" costituite da produttori, trasformatori locali, consumatori, Istituti scolastici, Enti locali e vari portatori di interessi
	Scarsa adesione a regimi di qualità	Domanda crescente di prodotti della dieta mediterranea	Fabbisogno diffuso di strutture di trasformazione e stoccaggio
	Carenza di capacità di trasformazione e commercializzazione	Domanda crescente di cibo con alta specificità e caratteristiche organolettiche	Adesione a regimi di qualità certificata
	"Saperi locali" incorporati nelle produzioni tipiche		Legami con farmers markets, gruppi di acquisto solidale, negozi per la vendita diretta e consegna a domicilio
	Elevata biodiversità animale e vegetale		Strumenti di promozione e marketing sui mercati locali e tramite HORECA



Tipologia di filiera	Struttura offerta	Caratteristiche domanda	Fabbisogni organizzativi
Filiera forestali (legno-energia)	Frammentazione della proprietà forestale, spec. privata	Mercati prevalentemente locali del legno e del cippato	Adesione a regimi di qualità certificata
	Scarsa capacità di lavorazione del legname locale per la produzione di semi-lavorati e lavorati (es. cippato e pellet)	Domanda locale di legno in costante aumento (sia di legname da opera sia di biomassa energetica)	Forme di cooperazione pubblico-privato per una organizzazione più razionale della gestione forestale (Foresta modello, Consorzi Forestali e Associazioni Fondiarie)
	Carenza di infrastrutture di servizio (strade forestali e piazzali di imposto)		Reti di impresa inclusive di proprietari boschivi, imprese boschive e lavorazione legno, aziende gestione servizi energetici e imprese utilizzatrici finali
	Scarsi processi di innovazione tecnologici nell'industria del legno		Piano di gestione forestale
	Scarsa adesione a regime di qualità certificata		

Fonte: Elaborazione dell'autore

Filiera di qualità (con Indicazione geografica) e forme di aggregazione orizzontale/verticale già esistenti.

Questa tipologia di filiere appare caratterizzata da una dimensione territoriale di un certo rilievo, che include più comuni e in alcuni casi inter-provinciale, con una produzione ben caratterizzata dall'esistenza di una indicazione geografica (DOP o IGP). Si possono annoverare soprattutto produzioni zootecniche e olivicole, particolarmente rilevanti in aree montane: es. il parmigiano-reggiano nell'Appennino Emiliano; il formaggio Castelmagno nella Valle Grana piemontese; i formaggi e le carni ovine nelle montagne Abruzzesi (Val Fino-Vestina) e sarde (Alta Marmilla); il suino nero e l'olio DOP dei Nebrodi e della Calabria Greca, ecc. Queste produzioni nascono in ambiente ricco di biodiversità (animale e vegetale) e si sono sviluppate non solo sui mercati locali e regionali, ma si stanno affacciando con rilevanti potenzialità anche sui mercati nazionali ed esteri.

Sul fronte dell'offerta, gli attori locali lamentano la carenza di strutture di stoccaggio e la scarsa concentrazione della produzione, una insufficiente caratterizzazione del prodotto di montagna con le sue peculiarità organolettiche e nutrizionali per le quali esiste una domanda consolidata. Sul fronte della domanda, esistono due tipi di potenzialità da sfruttare secondo i principali stakeholders: da un lato, ampi margini di espansione sui mercati "ricchi" (urbani e internazionali); dall'altro, una valorizzazione del prodotto da parte dei flussi turistici (turismo naturalistico ed esperienziale). La possibilità di intercettare questi flussi di domanda richiede



tuttavia un rafforzamento organizzativo delle filiere sia a livello di singole imprese sia di rapporti interni della filiera stessa. Nella singola impresa è richiesta una maggiore diversificazione dei canali di vendita (es. riconvertendo le strutture malghive nella montagna alpina, rendendole più accessibili al turismo naturalistico). Nei rapporti interni alla filiera vengono considerati prioritari la costituzione di organizzazioni interprofessionali, di strutture cooperative/consortili per la commercializzazione e la promozione collettiva, di reti di impresa tra le filiere agro-alimentari e la filiera turistica, artigianale e della ristorazione locale.

Piccole filiere scarsamente organizzate e mix di micro-produzioni locali di elevata qualità.

Questo secondo gruppo di filiere ha generalmente una piccola dimensione territoriale e produttiva. In alcuni casi non si può neanche parlare di vere e proprie filiere, ma di un mix di produzioni tipiche con un mercato per lo più locale, che non oltrepassa la dimensione comunale. Le quantità prodotte sono limitate, con standard qualitativi disomogenei dovuti a:

- frammentazione dell'offerta tra piccole e piccolissime imprese familiari a tempo parziale;
- basso livello di innovazione;
- scarsa adesione a regimi di qualità che stimolino il rispetto di standard comuni e protocolli omogenei con relativa certificazione;
- carenza di strutture comuni di trasformazione e commercializzazione.

Le produzioni agricole e zootecniche riflettono l'esistenza di un grande bacino di biodiversità di specie vegetali e animali, la vera ricchezza di molte aree interne montane. La mancanza di standard qualitativi è in parte riconducibile a questa biodiversità, in parte al fatto che le pratiche produttive, più che a rigidi e codificati protocolli, sono ancorate a "saperi locali" incorporati nelle produzioni, che variano da produttore a produttore in alcuni aspetti (pre-trattamento delle materie prime, trasformazione, conservazione, condizioni igienico-sanitarie della lavorazione, ecc.) e che si tramandano da padre in figlio o tra parenti.

Come si è detto, la domanda è prevalentemente locale, nelle aziende che praticano turismo, nella distribuzione al dettaglio e nella ristorazione. Tuttavia, esistono ampi margini per migliorare l'ampliamento del mercato per queste produzioni. Secondo gli attori locali, gli sbocchi di mercato sono in espansione non solo in ambito locale, ma anche regionale e nazionale. L'integrazione con la domanda turistica è decisiva a questo riguardo. La domanda crescente di cibo di qualità e di prodotti della dieta mediterranea, cui questi prodotti concorrono in modo rilevante, può trovarsi in nicchie di mercato in espansione. Per fornire una risposta a questa domanda è necessario apportare soluzioni organizzative che creino e/o rafforzino le filiere esistenti (tabella 1): partnership tra produttori ed enti di ricerca; reti di imprese tra agricoltori, imprenditori turistici,



servizi di ristorazione; “comunità del cibo” che valorizzino i prodotti sul fronte locale grazie al contributo di vari stakeholders e riaffermino il valore nutrizionale e culturale delle produzioni tipiche, ecc. Queste innovazioni organizzative attuate dalle SNAI possono spingere nuovi investimenti e nuovi produttori ad aumentare l’offerta esistente. Senza contare lo sviluppo delle relazioni con i farmers market (i cosiddetti mercati contadini), i gruppi di acquisto solidale (GAS) e i negozi per la vendita diretta e la consegna a domicilio. Su queste innovazioni organizzative si stanno sviluppando diverse esperienze nelle aree interne e sicuramente policy come la SNAI o il LEADER ne alimenteranno in questi anni una maggiore diffusione.

Filiera forestali (legno-energia).

Le filiere forestali hanno delle caratteristiche dell’offerta che le accomunano per molti versi alle piccole filiere agro-alimentari di cui sopra: frammentazione della proprietà, scarsa capacità di trasformazione/commercializzazione e ridotti processi di innovazione tecnologica (industria del legno). A ciò si aggiunge però una carenza di infrastrutture di servizio, connaturata alla localizzazione dei terreni forestali in aree scarsamente collegate. La necessità di valorizzare il patrimonio forestale e una domanda crescente di legno (per diversi usi) spinge le comunità locali ad invocare un rafforzamento organizzativo della filiera, attraverso varie forme di collaborazione pubblico-privato e reti di impresa che facciano collaborare i proprietari boschivi, le imprese di lavorazione del legno, gli enti locali e le aziende operanti nei servizi energetici. Lo strumento basilare per avviare una gestione più razionale del bosco è individuabile nel piano di gestione forestale, che in molti casi manca per difetto di cooperazione e capacità di governance della risorsa forestale.





3. Una analisi delle risorse e delle azioni SNAI per lo sviluppo locale nelle aree interne

L'analisi delle strategie, come si è detto, si basa sulla rilevazione delle principali informazioni quali-quantitative contenute nei documenti di pianificazione locale e negli accordi di programma quadro sottoscritti dalle unioni di comuni con le amministrazioni regionali e nazionali per l'attuazione delle strategie stesse. L'analisi qui svolta si concentra sulle 72 strategie locali approvate nel corso della programmazione 2014-2020, che hanno attivato investimenti pubblici programmati (europei, nazionali, regionali e locali) per circa 512 Meuro nel periodo 2014-2021. Abbiamo concentrato l'attenzione sulle *spese per azioni di sviluppo locale*, non considerando quindi le risorse destinate alla creazione di servizi alla popolazione (trasporti, sanità e scuola) che sono soprattutto a carico delle risorse nazionali.

Tabella 2 – Dotazioni finanziarie per azioni di sviluppo locale e fonte finanziaria nelle SNAI

Categorie di intervento	FEASR	FEAMP	FESR	FSE	Legge di Stabilità nazionale	Leggi regionali	Altro	Totale Fondi	% sul totale
Agro-alimentare	88.904.364	350.000	7.845.000	1.910.000	5.197.685	-	213.000	104.420.049	20,39%
Foreste	29.727.210	-	883.000	-	-	-	497.000	31.107.210	6,07%
Pesca	-	302.000	-	-	-	-	-	302.000	0,06%
Sostegno/ creazione impresa	-	-	15.441.984	2.538.000	1.000.000	-	2.000.000	20.979.984	4,10%
Turismo	24.745.101	100.000	48.774.746	200.000	21.748.698	4.610.880	998.200	101.177.625	19,75%
Turismo e artigianato	400.000	-	-	-	-	-	-	400.000	0,08%
Servizi- infrastrutture generali	47.963.163	-	40.358.322	2.359.301	3.350.938	-	147.000	94.178.724	18,39%
Capitale umano	2.132.967	-	2.057.912	15.837.101	2.560.050	-	114.000	22.702.030	4,43%
Patrimonio culturale	10.765.493	-	50.875.859	800.000	6.210.017	1.000.000	1.042.279	70.693.649	13,80%
Risorse ambientali	8.071.418	-	55.180.849	48.675	900.000	250.000	541.000	64.991.943	12,69%
Altro	1.150.000	-	-	52.000	70.000	-	-	1.272.000	0,25%
Totale complessivo	213.859.716	752.000	221.417.673	23.745.077	41.037.389	5.860.880	5.552.479	512.225.214	100,00%
% sul totale	41,8%	0,1%	43,2%	4,6%	8,0%	1,1%	1,1%	100,0%	

Fonte: nostre elaborazioni su piani finanziari delle strategie SNAI

Le principali categorie di intervento nelle aree interne risultano essere: agro-alimentare, turismo e servizi-infrastrutture generali (reti e infrastrutture digitali, azioni di promozione e marketing territoriale, servizi alla popolazione, ricerca e sviluppo, reti di imprese, infrastrutture rurali, ecc.),



che vanno a beneficio di più fasce di popolazione e non di singoli soggetti. Queste tre destinazioni di spesa assorbono circa il 60% di tutte le risorse impiegate, soprattutto del Fondo Europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo Europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Entrambi i fondi contribuiscono per il 42-43% ciascuno delle dotazioni complessive per lo sviluppo locale. L'agro-alimentare (20%) e turismo (19,7%) occupano un ruolo di rilievo, il primo settore sostenuto dal FEASR, mentre il secondo dal FESR e, in minor misura, dal FEASR e dai fondi nazionali. Seguono, in ordine di importanza, il patrimonio culturale (13,8%) e le risorse ambientali (13%). Nel complesso, si tratta di un'allocazione equilibrata che segue, da un lato, le indicazioni strategiche dell'Accordo di Partenariato dei Fondi Europei 2014-20 e che asseconda, dall'altro, le principali vocazioni produttive dei territori. Appare importante sottolineare, in questo quadro che riassume le scelte strategiche, l'importanza relativa dei servizi-infrastrutture generali, in contesti con forti gap rispetto alle aree più ricche, sia rispetto alle esigenze della popolazione sia delle imprese. Le strategie locali hanno priorità di investimento diversificate per area geografica (tabella 3).

Abbiamo distinto le aree geografiche in tre principali sistemi territoriali:

- Aree di montagna alpina
- Aree appenniniche del Centro-Nord;
- Aree appenniniche meridionali e insulari

Le strategie della montagna alpina privilegiano agro-alimentare (30% dei fondi totali) e turismo (23%). In seconda battuta vengono le risorse ambientali (12%) e i servizi-infrastrutture generali. Le strategie della montagna meridionale e insulare, invece, concentrano maggiormente la loro attenzione su agro-alimentare (19%), patrimonio culturale (17,4%), e solo in seconda battuta su turismo (16%) e risorse ambientali (16%).

In particolare, per risorse ambientali si intendono soprattutto gli investimenti in energia rinnovabile e risparmio energetico negli edifici pubblici, nel paesaggio rurale e nell'adattamento ai cambiamenti climatici, infine nella conservazione della biodiversità. Una parte cospicua di tali interventi ricadono sotto la responsabilità attuativa dei comuni, che possono trovare risorse fresche per compensare la crescente carenza di risorse per investimenti collettivi. Nella montagna appenninica centro-settentrionale le strategie si concentrano su servizi-infrastrutture generali, occupando circa un terzo delle risorse totali. Seguono, anche in questo caso, turismo (22%) e agro-alimentare (15%).



Tabella 3 – Composizione % delle categorie di intervento in montagna per area geografica

Categorie di intervento	Montagna alpina	Montagna alpina	Montagna appenninica centro-Nord	Montagna appenninica centro-Nord	Montagna appenninica sud-isole	Montagna appenninica sud-isole	Totale complessivo
	Euro	% sul totale	Euro	% sul totale	Euro	% sul totale	Euro
Agro-alimentare	35.874.700	30,5%	21.686.427	14,9%	46.858.922	18,8%	104.420.049
Foreste	3.430.000	2,9%	4.618.110	3,2%	23.059.100	9,2%	31.107.210
Pesca	-	0,0%	302.000	0,2%	-	0,0%	302.000
Sostegno/creazione impresa	7.967.784	6,8%	3.280.000	2,3%	9.732.200	3,9%	20.979.984
Turismo	27.342.818	23,3%	32.814.737	22,6%	41.020.070	16,4%	101.177.625
Turismo e artigianato	400.000	0,3%	-	0,0%	-	0,0%	400.000
Servizi- infrastrutture generali	13.500.831	11,5%	45.443.355	31,3%	35.234.539	14,1%	94.178.724
Capitale umano	6.149.860	5,2%	8.013.067	5,5%	8.539.103	3,4%	22.702.030
Patrimonio culturale	7.988.879	6,8%	19.346.017	13,3%	43.358.752	17,4%	70.693.649
Risorse ambientali	14.858.867	12,6%	9.760.000	6,7%	40.373.076	16,2%	64.991.943
Altro	-	0,0%	70.000	0,0%	1.202.000	0,5%	1.272.000
Totale complessivo	117.513.739	100,0%	145.333.714	100,0%	249.377.762	100,0%	512.225.214

Fonte: nostre elaborazioni su piani finanziari delle strategie SNAI

Complessivamente, sull'intero importo dei fondi programmati per le SNAI, l'agro-alimentare, le foreste e la pesca impegnano circa 136 Meuro (più di 1/4 delle risorse totali) (tabella 2). Quante di queste risorse vanno a vere e proprie azioni di filiera, così come delineato precedentemente, e che tipo di filiere sono interessate (alla luce delle tipologie descritte nel paragrafo 2)?

Nelle azioni rivolte all'agroalimentare abbiamo tre tipi di approcci:

a) un primo tipo di azioni sono di supporto agli investimenti individuali nelle imprese (agricole, forestali e agro-industriali);

b) un secondo gruppo identifica azioni di tipo trasversale (formazione, ricerca, servizi, infrastrutture rurali, gestione dei terreni inutilizzati, conservazione paesaggio e biodiversità, difesa del suolo);

c) un terzo gruppo identifica appunto progetti collettivi, che mirano alla cooperazione tra gli attori della filiera o di una rete di imprese.



Considerando quest'ultimo gruppo di azioni sui diversi settori (agro-alimentare, foreste, pesca e non food), il sostegno complessivo alle filiere ammonta a 69,4 Meuro, ovvero circa la metà delle risorse per questi settori. Si tratta di una quota non irrilevante, sia in senso assoluto che relativo, considerando che nei Piani di Sviluppo Rurale delle regioni italiane il peso degli interventi di filiera è notevolmente più basso. Venendo alla domanda sulle tipologie di filiere, così come delineate nel paragrafo 2, una classificazione delle filiere destinatarie di sostegno dalle SNAI ci fornisce delle informazioni interessanti sull'allocazione per filiera nelle aree interne delle diverse aree geografiche (tabella 4).

Le strategie SNAI si adoperano in modo consistente a favore delle piccole filiere e del paniere di produzioni di qualità, cercando di valorizzare le risorse esistenti, proprio perché di piccola entità, strutturalmente deboli e scarsamente organizzate, come si è visto in precedenza. Queste piccole filiere e mix di prodotti di qualità richiedono il 45% delle risorse programmate per le filiere, una buona fetta delle quali nelle aree appenniniche meridionali e insulari (tabella 4).

Questa preferenza verso le piccole filiere si osserva anche nella montagna alpina, mentre in quella appenninica del centro-nord sono le filiere di qualità che dominano nell'allocazione finanziaria (in primis l'area del parmigiano-reggiano di montagna e pecorino DOP toscano). Le filiere forestali multi-scopo (legno-energia-difesa suolo) assumono un qualche rilievo nella montagna meridionale, mentre quelle non-food (biomassa per produzione calore-energia) nell'appennino meridionale-insulare.

Tabella 4 – Dotazioni finanziarie per tipologia di filiere e are geografica nelle SNAI

Tipologia di filiere	Montagna alpina	Montagna appenninica centro-Nord	Montagna appenninica sud-isole	Totale
Filiere di qualità	24,0%	58,4%	14,8%	22,4%
Filiere forestali multi-scopo	14,9%	9,5%	26,0%	21,7%
Filiere non food	0,0%	0,0%	13,6%	9,3%
Piccole filiere e mix di produzioni di qualità	61,1%	32,2%	43,6%	45,3%
Reti di imprese	0,0%	0,0%	1,9%	1,3%
Totale	12.904.700 €	9.345.529 €	47.189.169 €	69.439.398 €
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: nostre elaborazioni su piani finanziari delle strategie SNAI



4. Beni e servizi collettivi potenziali della SNAI nel settore agro-alimentare

Quali beni e servizi collettivi sono generati dagli interventi delle SNAI nel settore agro-alimentare, forestale e della pesca? Per rispondere a questa domanda, le azioni SNAI sono state analizzate singolarmente per tutti i settori coinvolti e, laddove la descrizione delle schede di intervento individua dettagliatamente risultati e impatti previsti, a ciascuna di esse sono state associate una o due categorie di beni e servizi prodotti, secondo la lista tipologica riportata in allegato. Questa operazione rende possibile individuare, nell'aggregato, quali beni siano associati alle azioni SNAI e quante risorse finanziarie vengono allocate a ciascuno di essi.

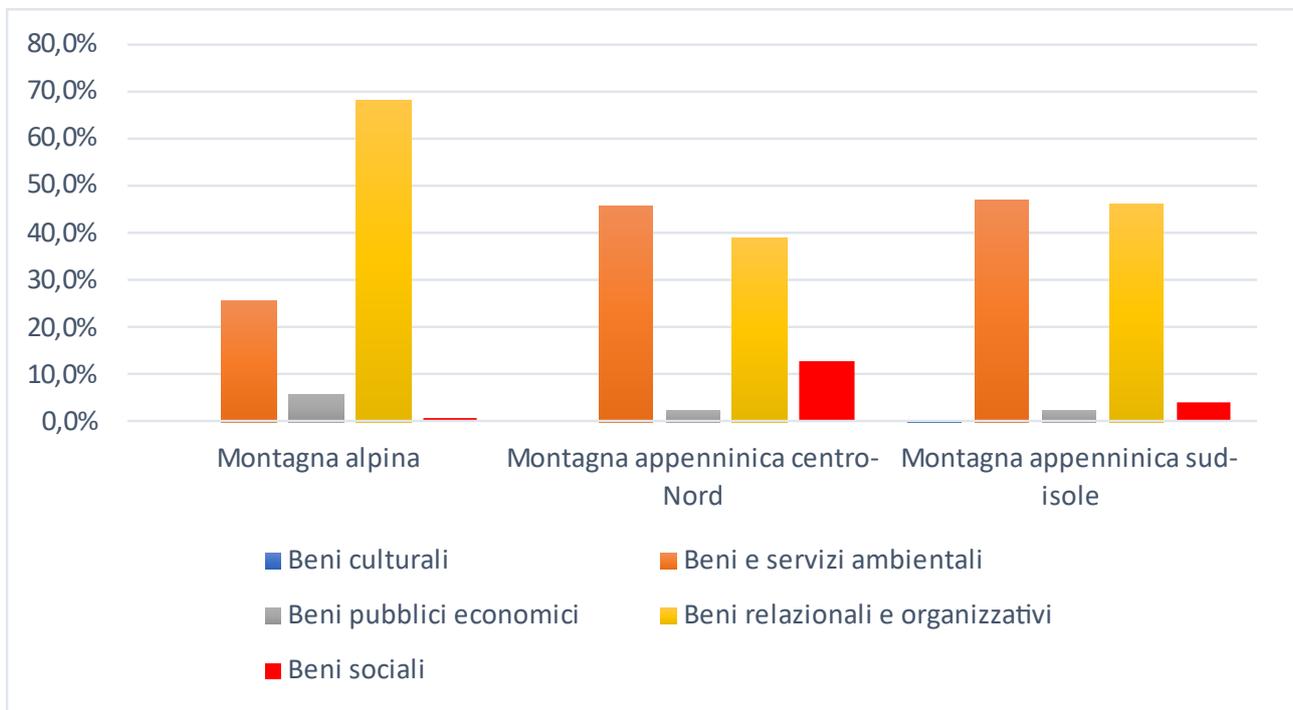
Guardando alla distribuzione delle risorse nelle diverse aree geografiche per macro-categoria di beni collettivi, si può osservare come i beni e servizi generati dai settori agro-alimentare, foreste e pesca siano concentrati soprattutto sui beni ambientali e quelli relazionali-organizzativi (figura 1). Entrambi rappresentano tra l'85-92% dello sforzo finanziario nelle aree interne.

Tuttavia, vi sono differenze tra le diverse aree geografiche: nella montagna alpina e in quella appenninica meridionale-insulare l'attenzione ai beni relazionali è relativamente maggiore, a causa dei più elevati fabbisogni di efficienti relazioni interne ed esterne alle piccole filiere e mix di prodotti locali che abbondano in queste aree. L'altro grande gruppo di beni collettivi, quelli di tipo ambientale, crescono passando dalla montagna alpina a quella meridionale e insulare, ma, come vedremo tra breve, si tratta di pesi molto diversificati in termini di composizione interna a ciascuna area geografica.





Figura 1 – Macro-categorie di beni e servizi collettivi per area geografica: % risorse allocate per area

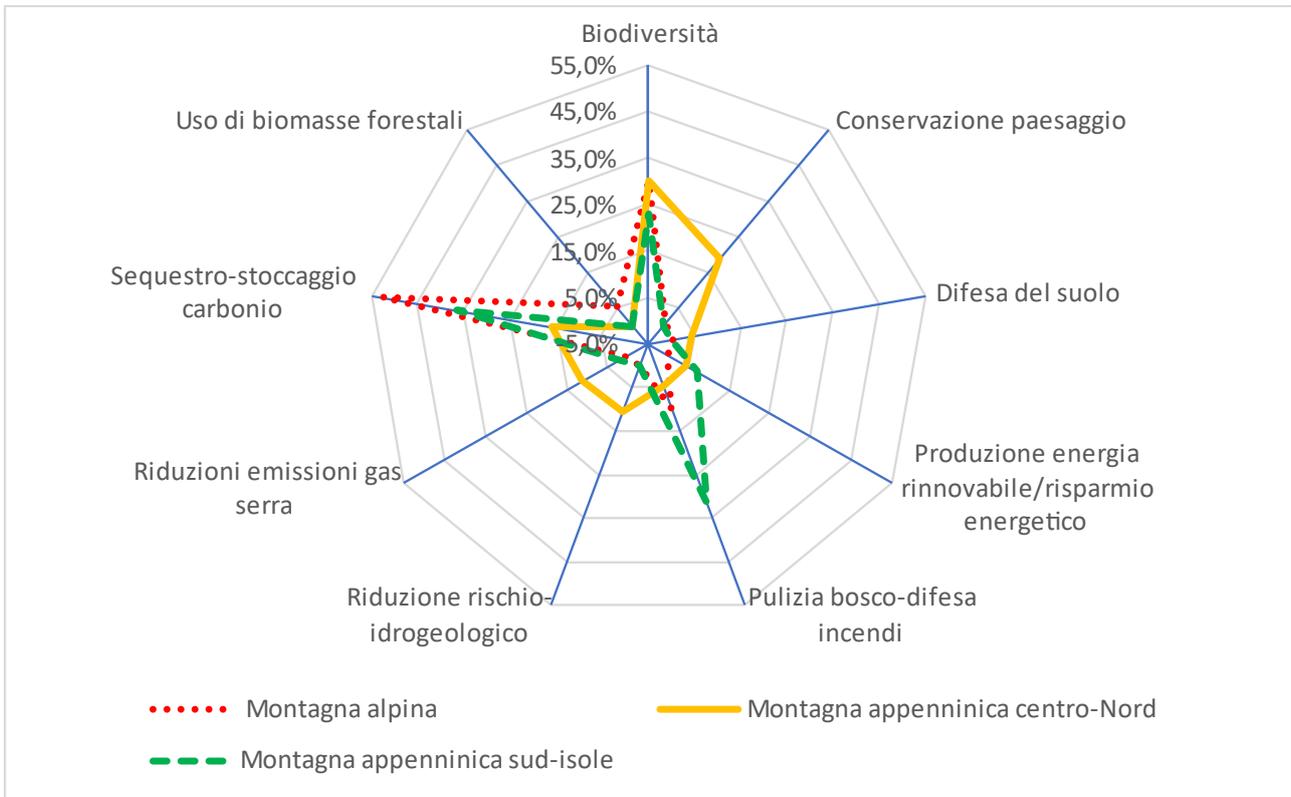


Fonte: nostre elaborazioni su piani finanziari delle strategie SNAI

Se guardiamo alle azioni che generano servizi ambientali per area geografica (figura 2), notiamo che si tratta di tipologie molto diverse. Nelle aree alpine prevalgono gli effetti su sequestro-stoccaggio di carbonio e conservazione biodiversità, in ragione della maggiore attenzione dedicata alle filiere forestali multi-scopo e alle piccole filiere locali. Nel caso degli appennini meridionali e insulari, invece, si osservano maggiori effetti sulla difesa del suolo e sul sequestro-stoccaggio di carbonio, a causa della forte incidenza di azioni dirette alla gestione razionale dei terreni forestali, mentre l'azione sulla biodiversità è essenzialmente derivante da interventi sulle piccole filiere e mix di prodotti locali, che rappresentano un rilevante bacino di biodiversità animale e vegetale. Nelle aree dell'appennino centro-settentrionale la distribuzione dei beni collettivi appare più equilibrata tra diverse componenti: conservazione della biodiversità e mantenimento del paesaggio in primo luogo, seguiti da riduzione del rischio idro-geologico, riduzione delle emissioni di gas climalteranti e sequestro-stoccaggio di carbonio.



Figura 2 – Composizione dei beni/servizi ambientali per area geografica: % risorse allocate per area



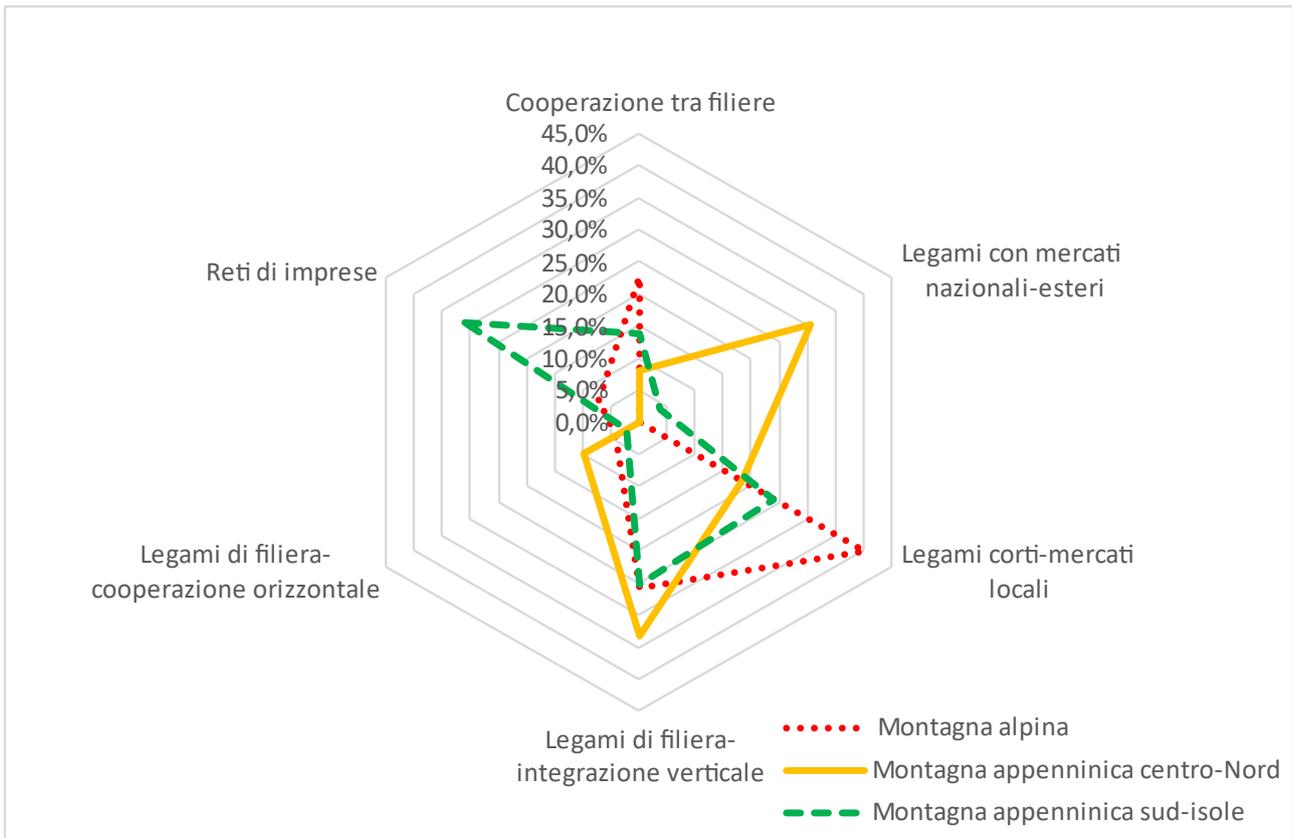
Fonte: nostre elaborazioni su piani finanziari delle strategie SNAI

La composizione dei beni relazionali e organizzativi locali nelle strategie della SNAI dipende molto dalle tipologie di filiera, dalle loro caratteristiche strutturali e dai gradi di forza/debolezza delle filiere stesse (figura 3). Nelle aree alpine, dove l'attenzione per le piccole filiere e il mix di prodotti locali è molto significativa, prevale la ricerca di più intensi legami corti con i mercati locali, migliore integrazione verticale con impianti di trasformazione locali e, stante la domanda turistica, una migliore integrazione con turismo e artigianato, sia nella singola impresa del settore (diversificazione settoriale), sia nei rapporti tra le filiere nel loro insieme, ad esempio attraverso accordi di cooperazione tra filiere agroalimentari e filiere turistiche.

Una ricerca di beni collettivi verso queste tipologie è in parte comune anche alle aree appenniniche del meridione-isole, dove abbiamo visto che le micro-filiera dominano nelle strategie SNAI. In queste aree si cercano legami forse meno ampi e strutturati più semplicemente della filiera classica, nella forma di contratti di rete tra singoli produttori, ristoratori e operatori del turismo o tra produttori agricoli su attività di commercializzazione in comune.



Figura 3 – Composizione dei beni relazionali e organizzativi per area geografica: % risorse allocate per area



Fonte: nostre elaborazioni su piani finanziari delle strategie SNAI

Il profilo dei beni relazionali e organizzativi si presenta molto diverso nell'appennino centro-settentrionale, dove le strategie SNAI perseguono legami più complessi, quali quelli con i mercati nazionali ed esteri, e quindi un ampliamento dei mercati che va oltre quelli strettamente locali. In queste aree anche i legami di cooperazione verticale appaiono più rilevanti che altrove, soprattutto in tema di accordi di commercializzazione con la grande distribuzione organizzata. La ricerca di beni relazionali più complessi è legata, in parte, alla presenza di filiere di qualità che appaiono più organizzate delle piccole filiere a dimensione locale e più impegnate a sviluppare legami con soggetti "forti" del mercato agro-alimentare.



5. Conclusioni e implicazioni di policy

Le aree interne e montane sono caratterizzate tuttora dall'esistenza di un grande bacino di biodiversità animale e vegetale, che rappresenta un patrimonio collettivo da salvaguardare e valorizzare. La Strategia Nazionale delle Aree Interne è una delle politiche che mira a questo scopo, integrandosi soprattutto con i Piani di Sviluppo Rurale 2014-20 e con altri programmi comunitari finanziati dal FEASR, FSE e FEAMP. In questo lavoro si è cercato di quantificare le risorse indirizzate a tale scopo e, nel contempo, qualificare i beni collettivi locali attivati dalle risorse stesse. Utilizzando un originale sistema di classificazione dei beni collettivi, è stato possibile determinare che, accanto ai beni ambientali, la SNAI cerca di promuovere beni relazionali e organizzativi che appaiono rilevanti per attivare processi cooperativi e reti di relazioni senza le quali un efficace processo di valorizzazione delle filiere non sarebbe possibile.

Queste considerazioni, che emergono dall'analisi, sollecitano due quesiti: a) se questi interventi siano effettivamente sufficienti a realizzare l'obiettivo della creazione di organizzazioni di filiere agro-alimentari e forestali e a interrompere il processo di declino che ha caratterizzato le produzioni tipiche di queste aree; b) quali policy e quali strumenti saranno attivati nei prossimi anni e cosa ci si può aspettare da essi.

Nel rispondere alla prima domanda occorre tener conto che gli interventi riguardano una frazione minoritaria dell'ampio spettro di territori interni e montani nazionali e delle filiere che vi risiedono. La logica della SNAI, sin dalle origini, è stata di mettere in moto interventi sperimentali che utilizzassero risorse comunitarie e nazionali, promuovendo un'interazione con le politiche ordinarie per i servizi essenziali alla popolazione. Tali interventi non dovevano perciò sostituire una politica ordinaria per le filiere agro-alimentari e forestali, ma attivare delle iniziative pilota in un contesto di politiche ordinarie fortemente frammentate e le cui principali risorse erano fornite dai Piani di Sviluppo Rurale. Le strategie SNAI, comunque, pur nella loro limitatezza finanziaria, hanno messo in luce una domanda latente piuttosto diffusa di tre tipi: a) di sostegno finanziario; b) di supporto al design delle filiere e alla loro organizzazione; c) di governance e coordinamento degli strumenti di policy esistenti (dalle Organizzazioni Comuni di Mercato-OCM, agli aiuti diretti e alle misure dello sviluppo rurale).

Per rispondere al secondo quesito, relativo alle politiche future, occorre concentrare l'attenzione su tre principali fonti.

In primo luogo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede una dotazione di 80 Meuro per lo sviluppo della logistica nei settori agro-alimentare, pesca e acquacoltura, floricoltura e vivaismo. Si tratta di azioni che hanno una connotazione prevalentemente infrastrutturale, molto diverse da quelle emergenti nelle aree interne. Presumibilmente, saranno le aree più ricche e intensive a beneficiare di tali interventi, a meno che non venga fatta una scelta a monte di introdurre dei criteri che privilegino anche le iniziative in aree interne. Oppure, come è avvenuto nel PNRR del Belgio, che si privilegino le infrastrutture di piccola scala (max 400 mila



euro/progetto) e lo sviluppo di circuiti corti (piattaforme logistiche per i mercati locali e la creazione di cooperative).

Una seconda fonte rilevante è il Piano Strategico Nazionale (PSN) della PAC 2023-27, che è caratterizzato dalla presenza di un obiettivo specifico (OS3) relativo al miglioramento della posizione dell'agricoltura nella catena del valore. Il PSN è in realtà ancora nella fase iniziale di attuazione, mentre nel frattempo appaiono più concrete le possibilità che si aprono con le risorse del periodo transitorio 2021-22, che andranno a finanziare prevalentemente le misure dei PSR esistenti.

Infine, una terza fonte, largamente minoritaria, è rappresentata dal Fondo nazionale a sostegno delle filiere agricole (150 Meuro nel bilancio 2021), che finanzia progetti di filiera su tutto il territorio nazionale.

Le fonti di programmazione sommariamente delineate sin qui forniscono, nel complesso, un sostegno finanziario continuativo alle filiere nei prossimi anni, ma non affrontano i nodi di fondo della frammentarietà e del coordinamento delle politiche in una logica di filiera. Inoltre, non tengono nella dovuta considerazione i fabbisogni di supporto progettuale e organizzativo delle filiere, che sono particolarmente avvertiti nelle aree più deboli. Si tratterebbe, dunque, di concepire un'offerta di policy che sia attenta non solo agli investimenti materiali, ma anche a quelli immateriali (formazione, supporto tecnico alla creazione di organismi associativi e interprofessionali, forme di tutoraggio, copertura dei costi di cooperazione, sostegno finanziario di innovazioni organizzative, ecc.). Sotto il profilo della ricerca, appare necessario approfondire nei prossimi anni gli effetti concreti delle azioni SNAI e la loro capacità di suscitare le diverse tipologie di beni collettivi locali.





6. Riferimenti bibliografici

- Becattini G., Bellandi M., De Propris L. (2009), *A Handbook of Industrial Districts*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Bellandi, M. (2009), Industrial districts and specific public goods, published in *The Handbook of Industrial Districts* (eds. G.Becattini, M.Bellandi, L. De Propris), Edward Elgar Publisher: Cheltenham.
- Bellandi, M. (2021), Collective efficiency and commons in local productive systems, *Region*, Volume 8, Number 1, DOI: 10.18335/region.v8i1.270
- CIRAD-SAR (1996), *Systèmes agroalimentaires localisés: organisations, innovations et développement local*, Montpellier, Rapport ATP.
- Courlet C. (2002), *Les systèmes productifs localisés. Un bilan de la littérature*, "Etud Rech Syst Agraires Dev", 33, pp. 27-40.
- Davis J.H., Goldberg R.A. (1957), *A Concept of Agribusiness*, Boston, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Dwyer, J.; Short, C.; Berriet-Sollic, M.; Gael-Lataste, F.; Pham, H-V.; Affleck, M.; Courtney, P.; Déprès, C. (2015), Public Goods and Ecosystem Services from Agriculture and Forestry – towards a holistic approach: review of theories and concepts. Deliverable D1.1, PEGASUS – Public Goods and Ecosystem Services from Agriculture and Forestry – towards a holistic approach: review of theories and concepts.
- Malassis L. (1979). *Economie agro-alimentaire*. T. I. *Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Paris.
- Mantino F. (2014). *La governance come fattore di sviluppo*, Studi e ricerche INEA, Roma.
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/177831/2/LaGovernanceWEB.pdf>
- Porter M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press; republished with a new introduction, 1998.
- Porter M.E., Willis E. (2003), *Institutions for Collaboration: Overview*, "Harvard Business School Note", pp. 703-436.
- Prouteau, L.-Wolff, F.-C. (2004), Relational goods and associational participation, *Annals of Public and Cooperative Economics* 75:3 2004, pp. 431-463.
- Rossi-Doria, M. (1982). *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.
- Sacco P.-Vanin P. (2000), Network interaction with material and relational public goods: an explanatory simulation, *Annals of Public and Cooperative Economics* 71:2 2000, pp.229-259.
- Storper M., (2005), Le economie locali come beni relazionali, in *Lezioni sullo Sviluppo Locale*, Becattini, G. e Sforzi, F. (a cura di), Rosenberg & Sellier, Torino. Anche in Garofoli, G. (a cura di), *Impresa e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 169-208.
- Trigilia, C. (2001), Capitale sociale e sviluppo locale, in Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A., Trigilia, C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, pp. 105-131.
- Trigilia, C. (2005), *Sviluppo Locale. Un progetto per l'Italia*, Il Mulino, Bologna.

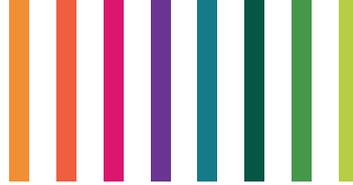


7. Allegato 1

Lista dei beni e servizi collettivi locali utilizzata per la classificazione delle azioni.

Lista dei beni collettivi locali
Beni culturali
Tutela e valorizzazione patrimonio culturale
Beni e servizi ambientali
Conservazione/miglioramento biodiversità
Conservazione/miglioramento paesaggio
Conservazione/miglioramento suolo agricolo
Riduzione rischio-idrogeologico
Difesa incendi boschivi
Produzione energia rinnovabile/risparmio energetico
Riduzioni emissioni gas serra
Sequestro-stoccaggio carbonio
Uso di biomasse forestali
Beni pubblici economici
Brand prodotti locali
Immagine del territorio
Riduzione gap infrastrutture essenziali
Beni relazionali e organizzativi
Cooperazione di comunità
Cooperazione tra filiere
Legami corti-mercati locali
Legami con mercati nazionali-esteri
Legami di filiera- integrazione verticale
Legami di filiera-cooperazione orizzontale
Legami filiera-diversificazione settoriale
Reti di imprese
Reti servizi alle imprese
Beni sociali
Attività ricreative outdoor
Conoscenze open access
Inclusione sociale
Istruzione e capitale umano
Occupazione giovanile





Rete Rurale Nazionale

Ministero dell'agricoltura, della sovranità
alimentare e delle foreste

Via XX Settembre, 20 Roma

    [RETERURALE.IT](https://www.reterurale.it)

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2022

