I sistemi agro-alimentari locali di fronte alla crisi: competitività, governance e politiche

Francesco Mantino
Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA, Roma
mantino@inea.it

Convegno INEA
7 novembre 2014
Roma, CNEL, via di Villa Lubin

Summary

L'indagine svolta in 20 sistemi agro-alimentari locali ha fornito alcuni spunti di riflessione sia per la futura ricerca sulla struttura dell'agricoltura italiana, sia per la formulazione delle politiche. Quest' ultimo punto risulta di forte attualità perché nei prossimi mesi si dovranno mettere a punto i piani per l'attuazione dello sviluppo rurale 2014-2020 e si dovrà realizzare anche la complessa riforma del primo pilastro della PAC.

Sul primo fronte, quello della ricerca sulla struttura dell'agricoltura italiana, occorre evidenziare che la competitività dei sistemi agro-alimentari si presenta piuttosto differenziata, non solo in relazione alla loro collocazione geografica, ma anche rispetto al tipo di struttura organizzativa e di governance. Da questo punto di vista ci preme sottolineare che le dimensioni inadeguate delle strutture aziendali possono essere affrontate con una forte risposta dell'organizzazione della filiera, da un lato, e con una integrazione con il contesto locale, dall'altro.

Una componente rilevante della competitività territoriale risiede nella capacità di esportazione. Come si è detto, i sistemi oggetto di studio hanno una consolidata tradizione e storia produttiva nel panorama agro-alimentare italiano. La loro presenza sui mercati europei ed extra-europei nella maggioranza dei casi non è recente, bensì risale a diversi decenni addietro, in alcuni casi anche all'inizio del novecento. Questa presenza non si è ridotta negli anni della recente crisi, anzi si può esattamente affermare il contrario: seguendo un trend nazionale di crescita delle esportazioni (+5% annuo tra il 2010 e il 2013), anche i sistemi locali hanno ampliato la presenza sui mercati internazionali del 4% annuo.

Tra i diversi sistemi locali ve n'è uno piuttosto ampio, che manifesta una notevole vivacità in termini di export, superiore a quella nazionale. Comprende sistemi come le mele trentine, il parmigiano e l'olio barese (quest'ultimo ha tassi di crescita del 20% annui). Tra i piccoli sistemi più dinamici vanno anche segnalati i casi del vino del Vulture, i vini piceni e i due pecorini toscano e oristanese.

Sul fronte metodologico, occorre rilevare che il filone di studi sui sistemi locali, che per un certo periodo aveva anche ricevuto parecchi contributi, appare ancora di notevole interesse. Tuttavia ci sembra necessario che l'impostazione debba contenere due punti fermi:

a) l'analisi del sistema locale, perché conservi una sua capacità interpretativa, deve essere focalizzata anche sulla filiera agro-alimentare sottostante e sulla sua struttura;
b) l'analisi deve necessariamente individuare natura e ruolo degli attori coinvolti, sia nella filiera sia nel contesto locale.

In altre parole, la classica analisi delle performance dell'agro-alimentare andrebbe affiancata da una analisi attenta delle istituzioni locali, intese in senso ampio (pubblico/privato, settoriale/non settoriale).

Keywords: Rural development, Agro-food systems, Governance

JEL Classification codes: Agricultural policies – Food Policies Q18, Regional development Planning and Policy R58

I sistemi agro-alimentari locali di fronte alla crisi: competitività, governance e politiche

Francesco Mantino

Istituto Nazionale di Economia Agraria, INEA, Roma

1. IL PROGETTO DI RICERCA: OBIETTIVI E ARTICOLAZIONE DEL LAVORO

Il progetto di ricerca su "La governance delle politiche rurali in Italia" nasce nell'ambito della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 e si propone di approfondire un tema che è cruciale per le attività istituzionali della Rete. Molte di queste attività, infatti, sono destinate alle istituzioni pubbliche nazionali e regionali, per stimolarne la capacità progettuale e programmatoria, la valutazione delle politiche, il miglioramento dei meccanismi gestionali. Ma nel contempo è apparso vieppiù necessario sviluppare parallelamente un'attività di ricerca per favorire anche una crescita delle conoscenze relative alle politiche e alle trasformazioni delle aree rurali. Lo studio dei processi di governance è stato articolato in due fasi:

a) l'analisi dei meccanismi di regolazione e programmazione e gestione delle politiche, focalizzata su tre nodi di governance (europeo, nazionale e regionale);

b) un'indagine sulla governance dei sistemi locali, i cui primi risultati vengono presentati in questo paper.

Questo secondo pezzo della ricerca mira ad analizzare:

- i fattori di competitività territoriale in un campione di aree rurali italiane;
- l'eventuale effetto della crisi recente in queste aree;
- il ruolo delle istituzioni locali e dei fattori di governance nella performance di queste aree.

L'analisi copre il decennio più recente e, all'interno di questo periodo, una fondamentale attenzione viene data agli anni della crisi economica (2008-2014). Il campione di sistemi locali comprende 25 aree scelte in modo tale da includere sia realtà specializzate sotto il profilo agricolo o agro-industriale, sia realtà non specializzate. Rispetto alla prima fase della ricerca, in cui il focus era sulle istituzioni europee, nazionali e regionali e sulle modalità di governance, in questa fase il focus è il sistema locale, la sua specializzazione produttiva e il comportamento degli attori rilevanti nel trovare soluzioni organizzative adeguate per migliorare la competitività territoriale.

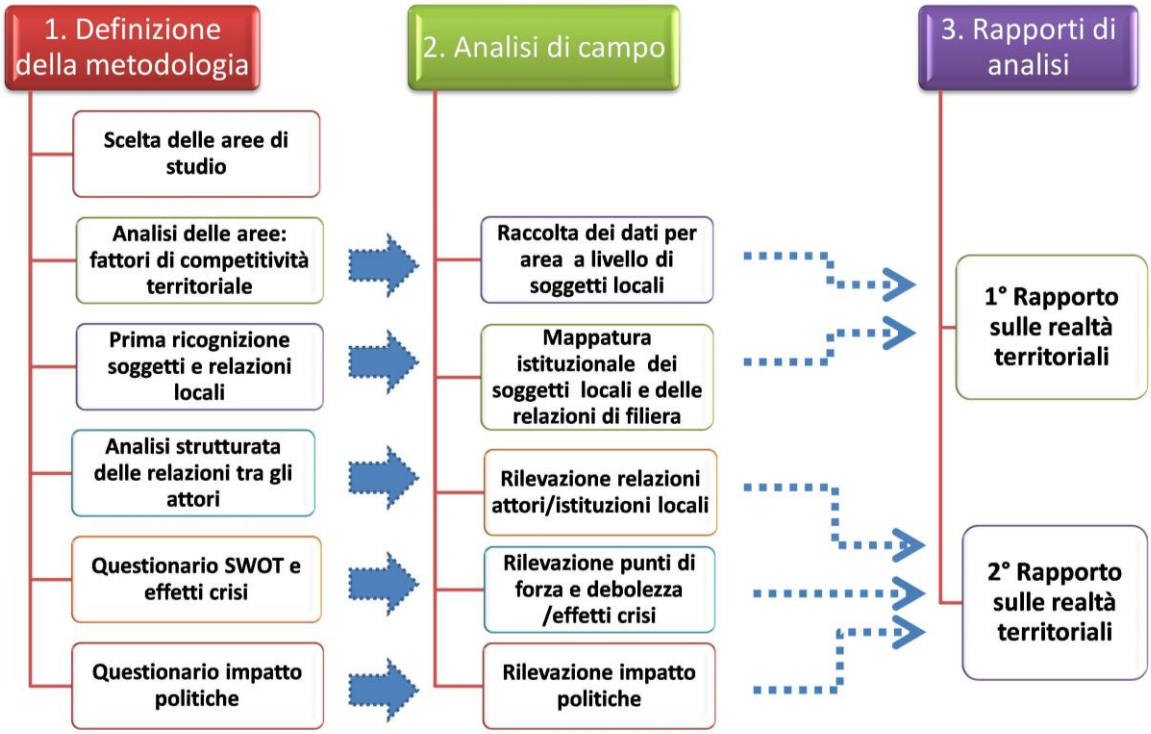
In ciascuna area l’analisi della competitività territoriale è stata realizzata con dati ricavati dalle fonti censuarie ISTAT (censimenti agricoltura, popolazione e industria) e da rilevazioni locali (camere di commercio, consorzi di tutela, consorzi di cooperative, OP). L’indagine ha previsto anche la ricognizione dei principali soggetti operanti lungo le filiere agricole o agro-alimentari (nel caso delle aree specializzate) ovvero dei soggetti coinvolti nelle attività economiche oggetto di studio nelle aree non specializzate. In questa analisi vengono approfonditi i seguenti quesiti:

- quali sono i soggetti più rilevanti che operano nel comparto di specializzazione (es. consorzi, associazioni produttori, organizzazioni di categoria, grandi imprese, centri di ricerca, ecc.);
- il loro ruolo e la funzione nella filiera;
- le loro caratteristiche (natura giuridica, numero di associati, data di costituzione e principali attività da statuto);
- una prima ricostruzione delle relazioni lungo la filiera o nel sistema locale e dell’esistenza di relazioni di collaborazione/conflitto.

Queste informazioni hanno consentito di costruire una mappa istituzionale dei soggetti della filiera/territorio, del loro ruolo e delle relazioni interne al sistema e di impostare la fase successiva del lavoro. La fase successiva ha previsto un approfondimento della mappa istituzionale (mappa della filiera nelle aree specializzate) per analizzare come i soggetti coinvolti hanno agito nel corso dell’ultimo decennio per “governare insieme” il sistema e per rafforzarne il posizionamento competitivo.

La figura 1 riassume le fasi principali della ricerca sui fattori di competitività e il ruolo dei fattori istituzionali nell’analisi dei sistemi agricoli e agro-alimentari italiani. Questa parte della ricerca consentirà di produrre un primo rapporto sulle realtà territoriali con l’analisi dei dati quantitativi raccolti sui singoli sistemi locali e una prima mappatura degli attori rilevanti e delle istituzioni coinvolti. Il presente paper anticipa i principali risultati del primo rapporto sui sistemi locali.

Figura 1 – Analisi e studio dei sistemi locali agricoli, agro-alimentari e non specializzati



2. LA NOZIONE DI SISTEMA AGRO-ALIMENTARE LOCALE

Lo studio dei sistemi locali ha una tradizione piuttosto robusta in Italia (Trigilia, 2005). La nozione di sistema agricolo o agro-alimentare locale appartiene a questa tradizione, sebbene sia stata identificata per lungo tempo con il modello di Distretto Industriale (Becattini et al, 2003). Occorre sottolineare che in realtà sono pochi quei sistemi agro-alimentari locali che possono aderire alla concettualizzazione di distretto industriale: specializzazione produttiva, interdipendenza tra le imprese del distretto, clima cooperativo tra attori ed istituzioni, ecc. L'applicazione del concetto di sistema locale in agricoltura e nell'agro-alimentare ha avuto una certa fortuna negli anni '80 e in parte anche negli anni '90, tanto che si è tradotta in una legge nazionale che prevedeva il riconoscimento dei distretti agro-alimentari e di quelli rurali in tutte le regioni italiane, lasciando però alle regioni la responsabilità di tale riconoscimento. Questo passaggio legislativo ha spinto alla creazione di distretti in quasi tutte le regioni, senza che tutto ciò abbia avuto rilevanza pratica per le aree interessate nella gran parte delle situazioni.

Mentre in Italia questo concetto ha di fatto visto ridursi quella rilevanza teorica e operativa che aveva acquisito negli anni '80 e '90, forse anche sotto la spinta della novità, in altri paesi si è continuato a lavorare sul piano della concettualizzazione e delle indagini empiriche: il caso della Francia è emblematico sotto questo punto di vista (Courlet, 2002). Più recentemente, però, il tema ha riacquistato interesse anche nella letteratura e ciò è testimoniato dalla pubblicazione di lavori congiunti da parte di ricercatori di vari paesi (Sforzi e Mancini, 2012).

Questa indagine si fonda su una riconsiderazione della nozione del sistema agro-alimentare locale, partendo da una chiara identificazione dei suoi principali elementi costitutivi, che sono i seguenti:

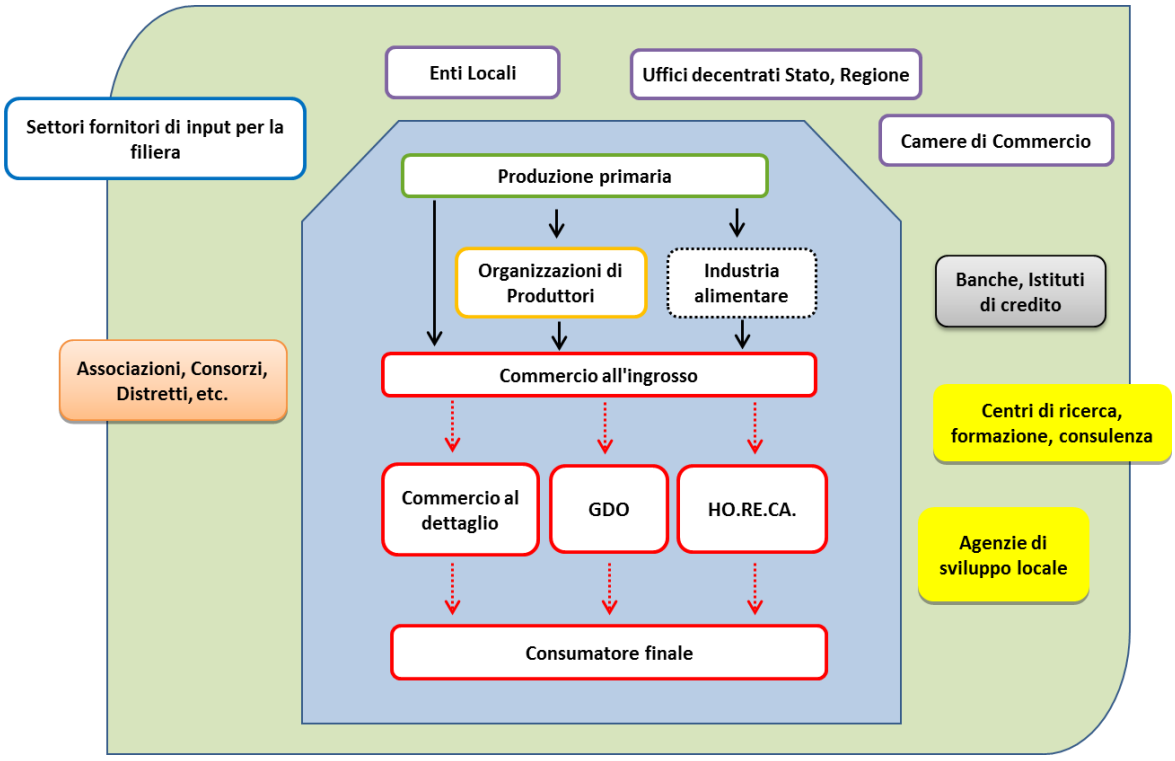
a) un prodotto caratterizzato da elevata specificità locale delle risorse coinvolte (nella produzione e/o nella trasformazione), risorse che incorporano anche storia, tradizioni e forte identità locale, nonché una serie di conoscenze (codificate o tacite) condivise;

b) una filiera totalmente o anche parzialmente localizzata nell'area di riferimento e di legami di diversa natura con il contesto circostante;

c) una organizzazione del sistema basata sull'operare (cooperativo o conflittuale) di un insieme di attori di diverso tipo (pubblico e privato, settoriale e non settoriale). Questi attori possono darsi una qualche forma di governance più o meno avanzata (atteggiamento cooperativo) ovvero operano secondo una struttura gerarchica dettata dalle relazioni di mercato e/o dalla dotazione di risorse.

Il punto di vista che abbiamo adottato per l'analisi del sistema agricolo/agro-alimentare locale si fonda sull'analisi della filiera e delle relazioni che intercorrono tra i diversi attori che operano in essa (fig. 2), dalla fase della produzione fino alla commercializzazione del prodotto e alla destinazione nei diversi mercati (il riquadro più interno include esclusivamente le fasi della filiera agro-alimentare, quello più esterno identifica il contesto locale).

Figura 2 – Schema degli attori di un sistema agro-alimentare locale



Fonte: nostra elaborazione

Ovviamente nell'accezione di sistema agro-alimentare vanno incluse anche tutte quelle attività di produzione e distribuzione degli input necessari per il processo produttivo della filiera. Le filiere, per quanto possano avere un forte radicamento locale, sono aperte alla fornitura di input da aree/regioni diverse e anche molto distanti, come avviene per quelle IGP in cui la materia prima può essere prodotta fuori dal sistema locale.

Fin qui il concetto di sistema include soprattutto le fasi agricole, agro-industriali e commerciali legate alla filiera. In realtà, nella dimensione locale entrano un' ampia gamma di attori e di attività economiche che sono collegate alla filiera e che vanno oltre la sfera settoriale:

- centri di ricerca/sperimentazione/formazione/consulenza che operano a supporto della filiera, ma non necessariamente in modo esclusivo;
- banche e istituti finanziari con filiali/sedi nell'area;
- enti locali;
- agenzie di sviluppo locale che realizzano programmi e progetti di investimento o azioni promozionali in vari settori;
- associazioni, consorzi, ecc. che promuovono attività interconnesse con la filiera;
- uffici decentrati dello Stato e delle Regioni e Province, che veicolano programmi e progetti;
- camere di commercio, ecc.

Perché questi diversi attori locali possono essere oggetto di attenzione per chi studia il sistema agro-alimentare locale? Essenzialmente perché essi concorrono a svolgere funzioni rilevanti per lo sviluppo del sistema, quali:

a) fornire risorse finanziarie e umane, incluse quelle per assistenza tecnica e animazione, per progetti di investimento dentro la filiera o in attività ad essa collegate;

b) creare alleanze favorevoli alla filiera, risolvere e mediare conflitti interni alla filiera, sviluppare soluzioni contrattuali favorevoli agli attori in gioco, ecc.;

c) sviluppare networks con istituzioni pubbliche nazionali e regionali e con altri attori in un ambito più vasto (istituzioni e imprese non locali).

Queste funzioni richiamano il concetto di "istituzioni intermedie", coniato nella letteratura economica (Arrighetti e Serravalli, 1999; Porter, 1990), che mette l'accento sulla presenza di alcuni attori che, in un sistema, si prendono il compito e la leadership di "direzione lavori", coordinando gli sforzi di tutti per far funzionare meglio l'organizzazione. Quasi sempre la numerosità degli attori e la diversità degli interessi in gioco complicano la governance delle relazioni economiche e generano conflitti sulla distribuzione delle risorse. Nelle filiere agro-alimentari una delle maggiori fonti di conflitto risiede nella definizione di regole contrattuali per la determinazione del prezzo alla produzione e nel rispetto di queste regole. Tali conflitti possono compromettere la

competitività del sistema nel tempo. Dunque la “direzione lavori” in territori dominati da conflitti richiede soggetti capaci di leadership e di guardare oltre i propri interessi. In questo senso l’analisi del sistema locale richiede una attenta considerazione di tutti gli attori in gioco e delle funzioni svolte.

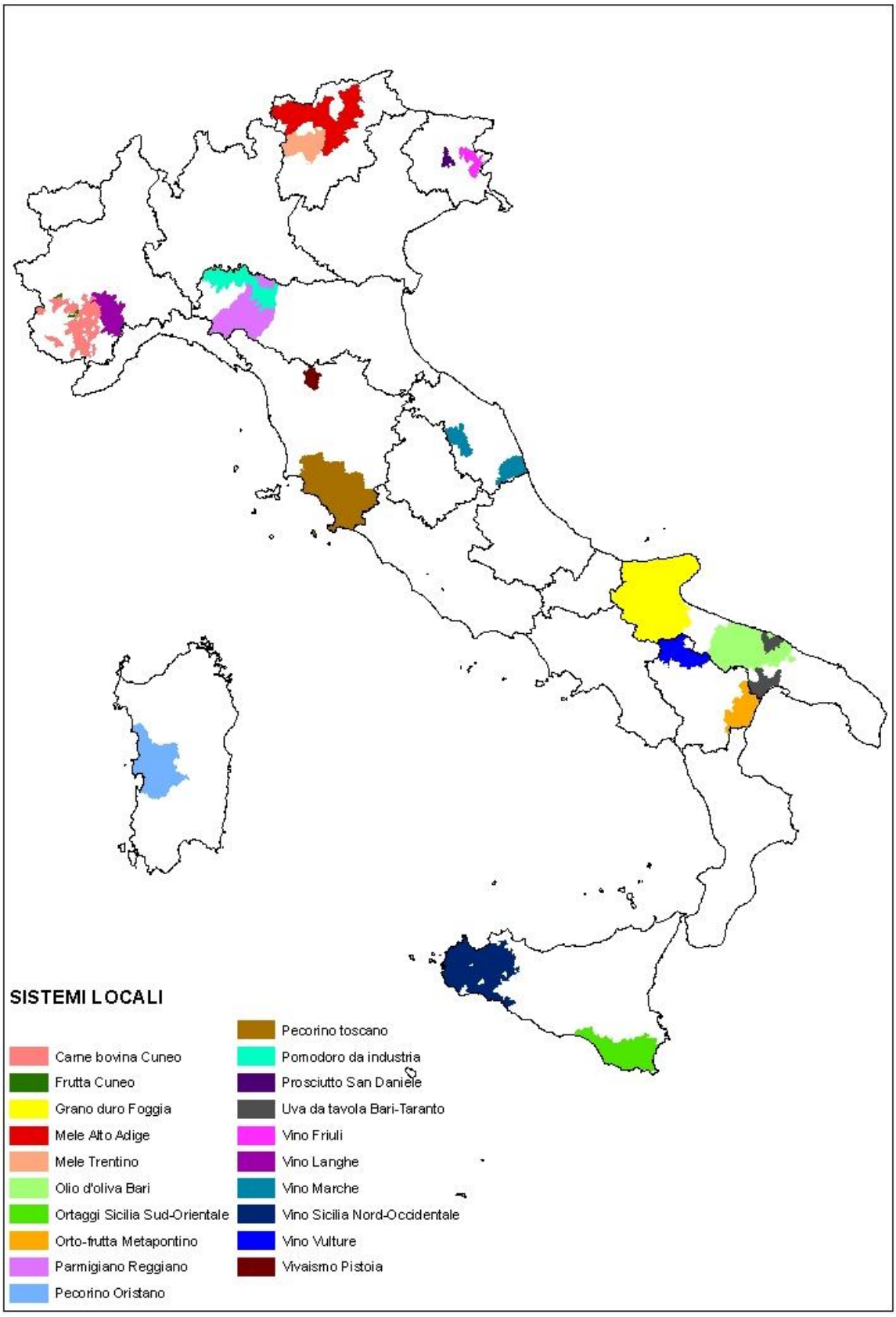
3. I SISTEMI AGRO-ALIMENTARI OGGETTO DI INDAGINE

L’indagine ha focalizzato l’attenzione su 20 sistemi locali, scelti sulla base dei seguenti criteri:

a) l’esistenza di produzioni tipiche e di elevata qualità;
b) una distribuzione adeguatamente bilanciata tra Centro-Nord e Mezzogiorno;
c) una adeguata varietà sia di filiere agricole, sia di filiere agro-industriali;
d) una forte varietà di situazioni organizzative.

Nel loro complesso i sistemi locali oggetto di indagine comprendono 721 comuni e una popolazione di 6,2 milioni di abitanti, rappresentando poco più del 10% della popolazione italiana, il 5% della produzione vendibile, l’8,5% della SAU, il 10,4% degli addetti all’agricoltura e, infine, il 9,2% delle esportazioni agro-alimentari. Le aree selezionate per l’indagine sono rappresentate nella figura 3.

Figura 3 – Localizzazione delle aree di studio



Fonte: nostra elaborazione

Sotto il profilo demografico (tabella 1), nel loro complesso queste aree aumentano la popolazione nell'ultimo decennio, soprattutto grazie a un positivo tasso di immigrazione, segno questo che i territori attirano popolazione dalle zone circostanti o da altre regioni. Difatti ben 12 SL presentano tassi di immigrazione superiori a quelli medi regionali. Tuttavia la dinamica della popolazione non è affatto omogenea, dato che alcune aree (in particolare quella del S. Daniele in Friuli, le colline viticole marchigiane e anche quelle siciliane) perdono popolazione. I processi di invecchiamento della popolazione sono nella gran parte dei casi inferiori a quelli medi delle rispettive regioni o comunque comparabili.

In buona sostanza l'indagine ha considerato aree che, salvo alcune eccezioni, hanno una economia ancora in grado di mantenere tassi demografici positivi, anche per l'esistenza di filiere agricole e agro-industriali che sono la «polpa» dell'agricoltura italiana.

Tabella 1 – Caratteristiche demografiche dei sistemi locali oggetto di indagine

Sistema locale	**Numero comuni**	Popolazione 2011	Variazione % Popolazione 2011-2000	Saldo migratorio 2011 (% popolazione)	Differenza tra saldo migratorio area e saldo migratorio regionale	Indice senilizzazione	Senilizzazione area/senilizzazione media regionale
Orto-frutta Metapontino	12	89.301	-0,6	0,20	0,16	27,1	0,88
Vino Vulture	15	85.994	-4,0	0,11	0,07	28,8	0,93
Parmigiano-Reggiano	47	421.000	7,3	0,63	0,04	35,5	0,98
Pomodoro da industria Nord	37	488.768	9,4	0,75	0,15	35,6	0,99
Prosciutto S. Daniele	7	20.876	-18,4	0,10	-0,16	38,1	1,01
Vino Friuli	15	69.236	-0,1	0,11	-0,15	36,8	0,97
Vino Marche	33	215.338	-8,0	0,08	-0,19	36,6	1,02
Frutta Cuneo	10	124.651	4,7	0,55	0,58	35,9	1,25
Carne bovina Cuneo	40	281.138	-4,3	0,43	0,12	34,6	0,93
Vino Langhe	94	198.446	16,6	0,32	0,02	35,1	0,95
Uva da tavola Bari-Taranto	10	178.726	-4,3	0,25	0,28	26,5	0,92
Grano duro Foggia	61	654.141	0,5	-0,07	-0,04	29,4	1,02
Olio d'oliva Bari	41	1.250.493	2,7	0,03	0,06	27,6	0,96
Pecorino Oristano	88	206.172	22,3	0,01	-0,09	34,9	1,18
Ortaggi Sicilia Sud-Orientale	14	422.464	-6,0	0,22	0,19	27,1	0,95
Vino sicilia Nord-Occidentale	37	567.768	-6,0	0,11	0,08	30,7	1,08
Vivaismo Pistoia	5	130.533	-7,7	0,30	-0,20	37,5	1,00
Pecorino Toscano	28	250.266	18,5	0,63	0,13	37,4	1,00
Mele Trentino	55	61.576	13,8	0,29	-0,15	31,4	1,07
Mele Alto Adige	72	381.685	10,2	0,40	-0,04	30,4	1,04
Totale aree di studio	**721**	6.098.572	5,5	0,25			

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Popolazione 2001 e 2011.

4. LA COMPETITIVITÀ DEI SISTEMI AGRO-ALIMENTARI NEGLI ANNI DELLA CRISI

Per analizzare la competitività territoriale dei SL si è seguito un percorso che considera non solo i tradizionali indicatori economici, ma anche quelli relativi alla capacità di esportazione, alla sua dinamica negli anni della crisi e alla distribuzione del valore della produzione commercializzata tra i diversi segmenti della filiera. Per quantificare la produzione del settore primario a livello comunale abbiamo utilizzato la produzione standard a partire dalle superfici delle colture e dai

capi allevati nelle aziende, così come rilevate nel censimento agricoltura del 2010, applicando le rese ed i prezzi unitari calcolati sulla base dei dati RICA. Le giornate di lavoro a livello aziendale sono quelle delle rilevazioni censuarie. La produzione commercializzata all'ingrosso e trasformata in impianti extra- aziendali (industria di trasformazione) è stata quantificata mediante rilevazione delle informazioni presso le principale imprese locali. Infine le informazioni relative alle esportazioni per ciascuna area di studio sono state stimate sulla base delle rilevazioni condotte dall'ISTAT per provincia negli anni 2010-2014.

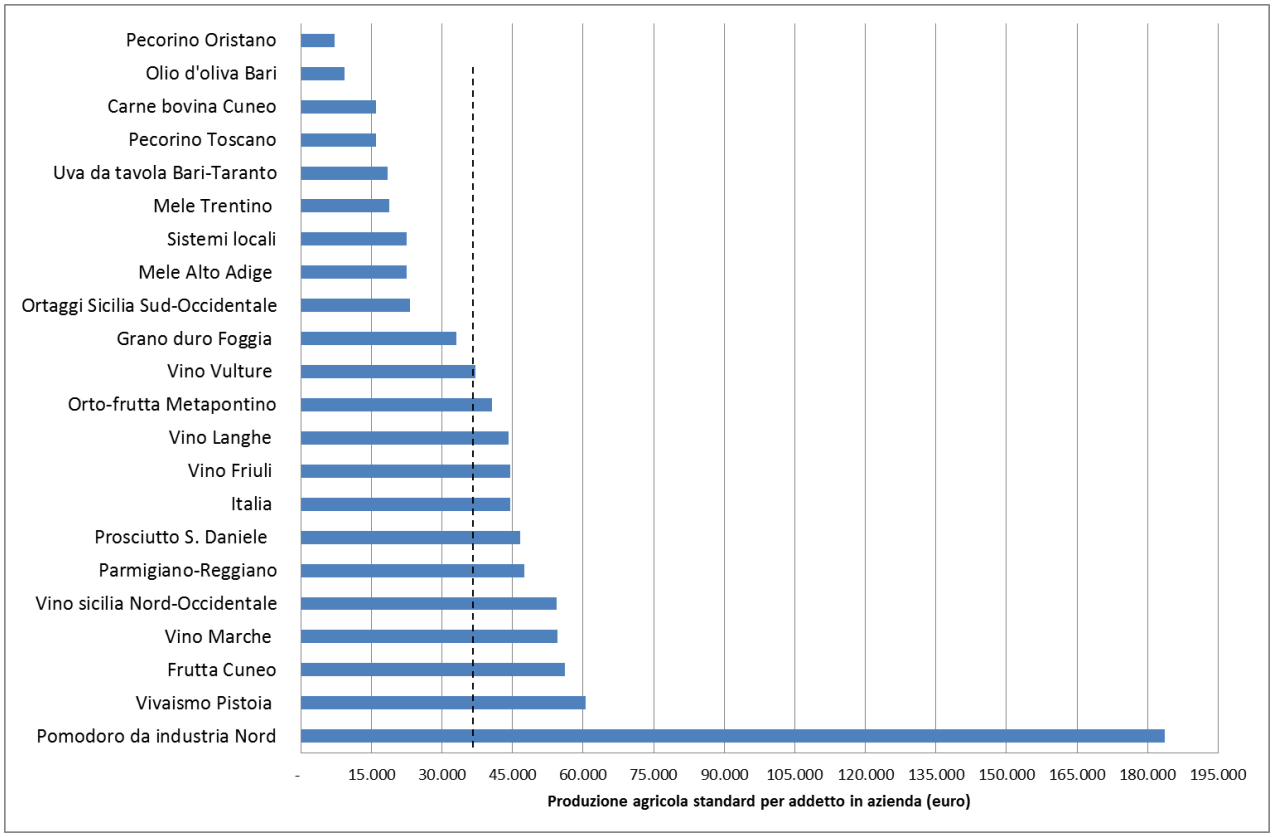
La produzione aziendale per addetto[1] si colloca intorno a poco più di 44.500 euro (media nazionale). Tra i sistemi che raggiungono o superano questo valore medio troviamo quasi esclusivamente quelli centro-settentrionali, fatta eccezione per il vino siciliano (fig. 4). Tra i sistemi più competitivi spicca il caso del pomodoro da industria del Nord (province di Parma e Piacenza), una produzione che consente elevati livelli di meccanizzazione sia in fase di impianto sia di raccolta, tanto da fornire un prodotto per addetto che è più del triplo della media nazionale. A livelli inferiori, ma comunque alti, si situano anche sistemi molto intensivi come il vivaismo pistoiese e la frutta cuneese, oppure il gruppo dei sistemi del vino, fatta eccezione per l'area del Vulture che è distante di alcune lunghezze dalla media nazionale.

I sistemi a più bassa produttività del lavoro sono sostanzialmente quelli caratterizzati da due condizioni:

a) da un lato, una bassa produttività della terra (nella fig. 5 tutti quei SL che ricadono nella parte in basso a sinistra), come nei casi del pecorino, della carne bovina e della cerealicoltura, sistemi condotti con metodi estensivi nelle aree di studio;
b) dall'altro lato, una dimensione strutturale delle aziende inadeguata, che si aggira intorno agli 1-2 ettari di SAU per addetto e che rende impossibile ottenere una produttività per addetto adeguata, pur con una buona intensità produttiva. Questo accade soprattutto per le mele delle aree di Trento e Bolzano, gli ortaggi siciliani e l'uva da tavola pugliese.

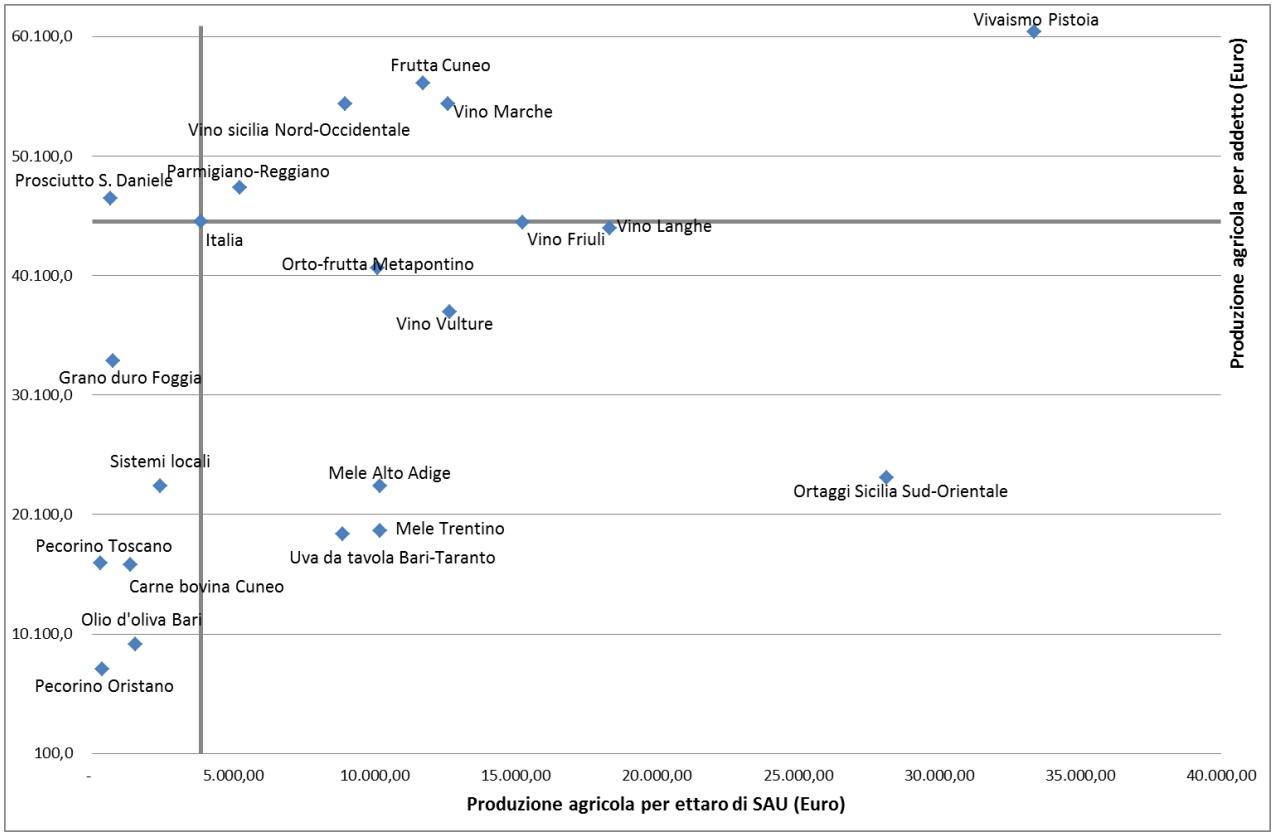
[1] 1 addetto = 225 giornate di lavoro per 8 ore a giornata, definizione analoga a quella adottata dall'ISTAT per la rilevazione degli addetti negli altri settori dell'economia.

Figura 4 – Produzione agricola per addetto nelle aree di studio (2010)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento Agricoltura 2010

Figura 5 – Produzione per ettaro e produzione per addetto in agricoltura (2010)

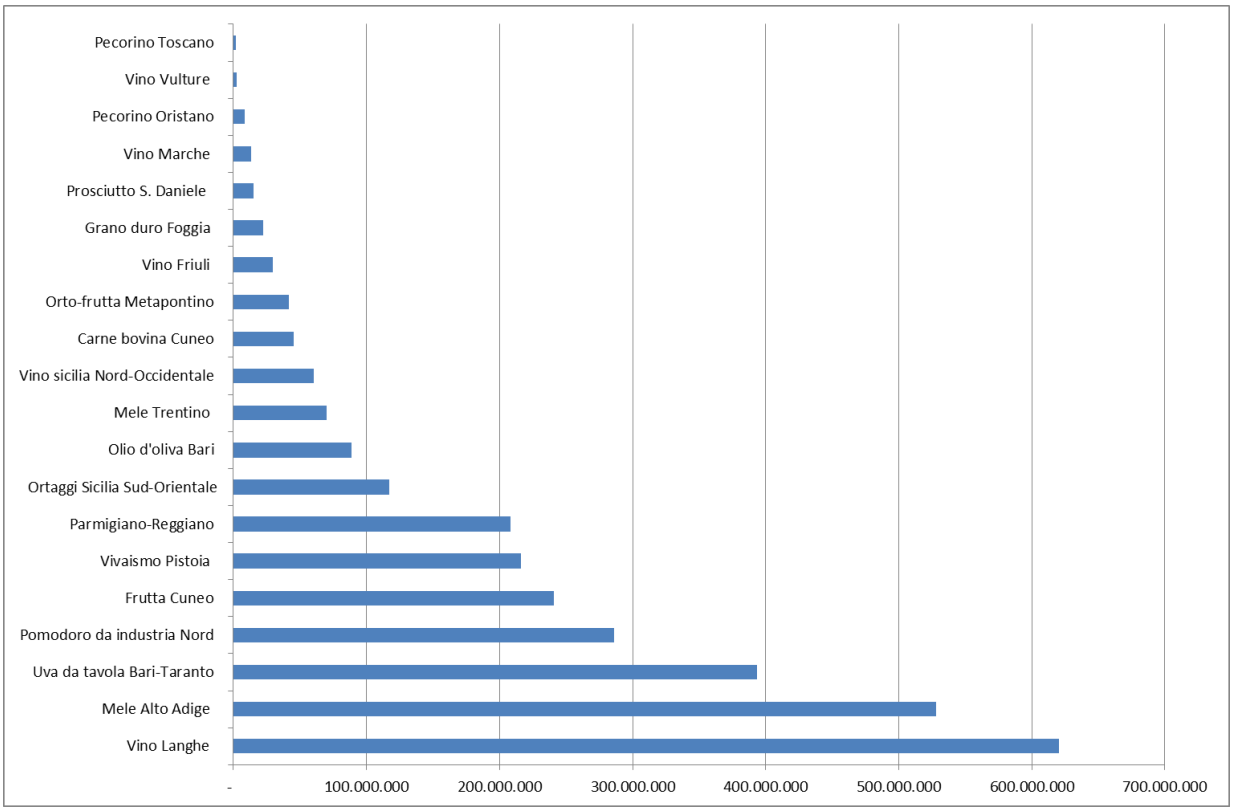


Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento Agricoltura 2010

Una componente rilevante della competitività territoriale risiede nella capacità di esportazione. Come si è detto, i sistemi oggetto di studio hanno una consolidata tradizione e storia produttiva nel panorama agro-alimentare italiano. La loro presenza sui mercati europei ed extra-europei nella maggioranza dei casi non è recente, bensì risale a diversi decenni addietro, in alcuni casi anche all’inizio del novecento. Questa presenza non si è ridotta negli anni della recente crisi, anzi si può esattamente affermare il contrario: seguendo un trend nazionale di crescita delle esportazioni (+5% annuo tra il 2010 e il 2013), anche i SL hanno ampliato la presenza sui mercati internazionali del 4% annuo. Naturalmente il volume delle esportazioni varia da sistema a sistema (fig. 6), in relazione alla dimensione produttiva e alla capacità di export di ciascuno di essi. I sistemi di maggior peso sono quelli che esportano tra i 300 e i 600 milioni annui (tra questi l’uva da tavola barese, le mele altoatesine e il vino delle Langhe). Le implicazioni sulla competitività sono più evidenti quando, oltre alla dimensione assoluta dell’export, si esaminano le più recenti dinamiche e la capacità relativa dell’export sulla produzione.

Il gruppo di SL di maggior peso è anche quello che manifesta la maggiore capacità relativa di export sulla produzione (fig. 7). Questo gruppo rivela una dinamica molto vicina alla media nazionale. Viceversa, vi è un piccolo gruppo di sistemi locali che perde posizioni o rimane statico. Si tratta essenzialmente di SL meridionali (parte in basso a sinistra della fig. 7), i quali peraltro non sono tra quelli meno capaci di competere sul piano della produttività delle risorse e della dimensione aziendale. Segno questo che, nella valutazione della posizione sui mercati internazionali, la dimensione organizzativa della filiera ha forse più rilevanza esplicativa.

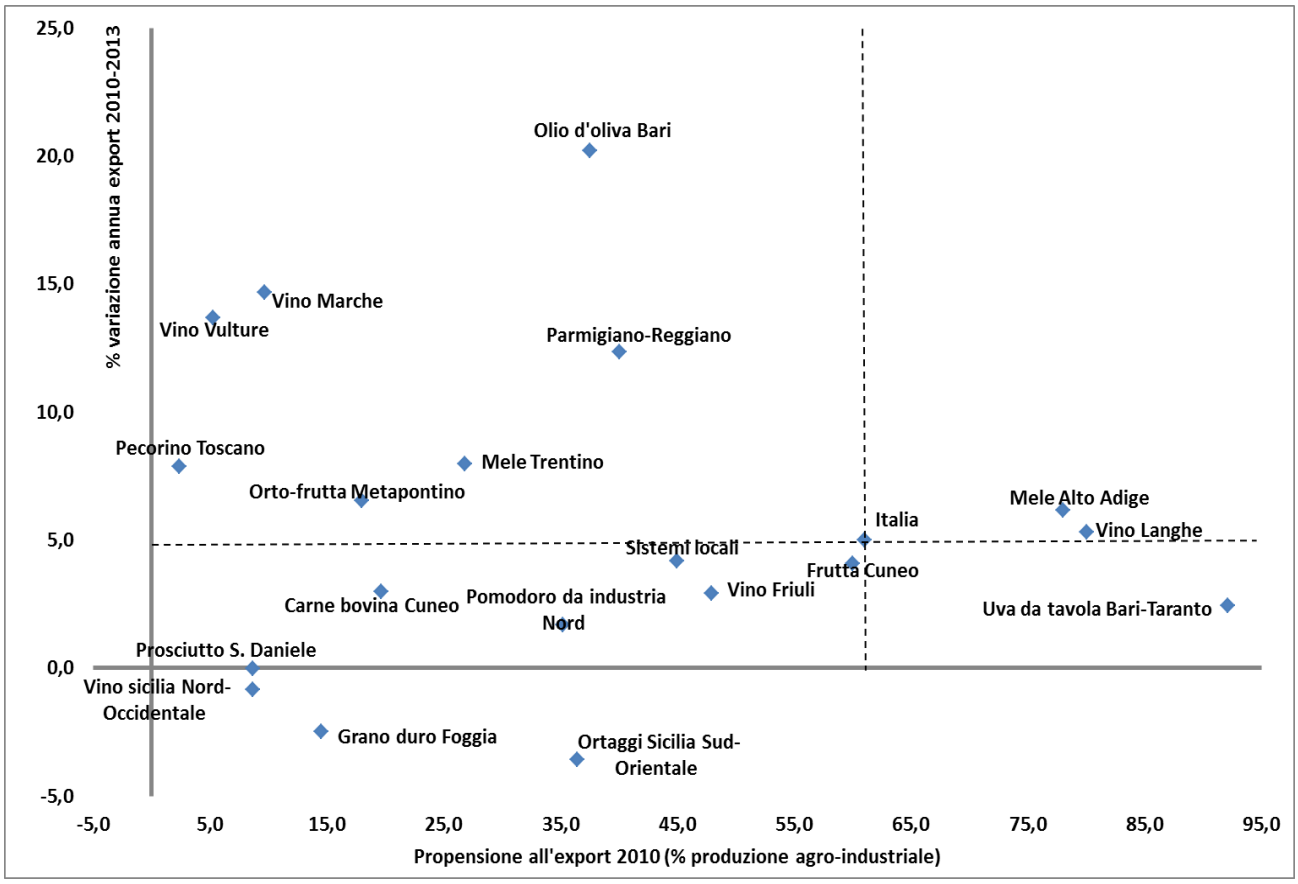
Figura 6 – Valore delle esportazioni agro-alimentari per sistema locale (2013)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Tra questi due gruppi estremi ve n'è uno piuttosto ampio, che manifesta una notevole vivacità in termini di export, superiore a quella nazionale. Comprende SL come le mele trentine, il parmigiano e l'olio barese (quest'ultimo ha tassi di crescita del 20% annui). Tra i piccoli SL più dinamici vanno anche segnalati i casi del vino del Vulture, i vini piceni e i due pecorini toscano e oristanese.

Figura 7 – Propensione all'export e dinamica 2010-2013 dell'export per sistema locale



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

5. I FATTORI DI COMPETITIVITÀ

Come spiegare le diverse capacità dei SL di competere e di remunerare le risorse impiegate? Quale ruolo può essere attribuito alla capacità organizzativa e alla governance locale? Per cercare di rispondere a queste domande si è cercato di esaminare alcuni fattori chiave, nella convinzione che la competitività sia il frutto di una serie complessa di condizioni, alcune interne alla filiera, altre esterne alla filiera ma interne al contesto locale. Tra questi fattori abbiamo considerato in particolare:

a) l'evoluzione del mercato dell'export agro-alimentare;
b) la struttura e l'organizzazione degli attori nella filiera;
c) le relazioni della filiera con il contesto locale.

5.1. L'evoluzione del mercato dell'export agro-alimentare

In tempi di recessione, sia pure con un certo lag temporale dovuto alla natura dei beni alimentari, ci si attenderebbe una caduta della domanda dovuta alla compressione dei redditi o quantomeno una modifica della composizione del consumo. In effetti, una caduta generalizzata dell'export agro-alimentare si è verificata, nel corso del 2009, da parte dei grandi paesi occidentali più colpiti dalla recessione (Finizio e Romano, 2012), ma è stata una breve parentesi poi interrotta da una ripresa. L'export agro-alimentare negli anni di crisi, secondo recenti analisi (De Filippis, 2012), sembra caratterizzato per i seguenti elementi:

- un trend sostanzialmente positivo (fatta eccezione per il 2009), che per l'Italia è stato leggermente più basso (8%) dei dieci paesi leader nel periodo 2007-2011 (15,8%);
- una diversa intensità della domanda da parte dei principali paesi/aree geografiche di destinazione, con un rallentamento della domanda dell'UE-15 (più che nell'UE-27), mentre le importazioni dal Nord America hanno avuto tutto sommato variazioni contenute. Altre aree geografiche, invece, quali Cina, paesi terzi del mediterraneo e Russia hanno registrato una minima variazione di trend nel 2009 (Romano, 2012);
- infine, le aree con caratteristiche di distretto agro-alimentare hanno reagito meglio delle altre agli effetti della crisi (Romano, 2012). Negli anni della recessione i distretti alimentari e in particolare quelli dei prodotti trasformati (vini, lattiero-caseari, carni) mantengono tassi di crescita delle esportazioni piuttosto sostenuti, specialmente nei mercati emergenti.

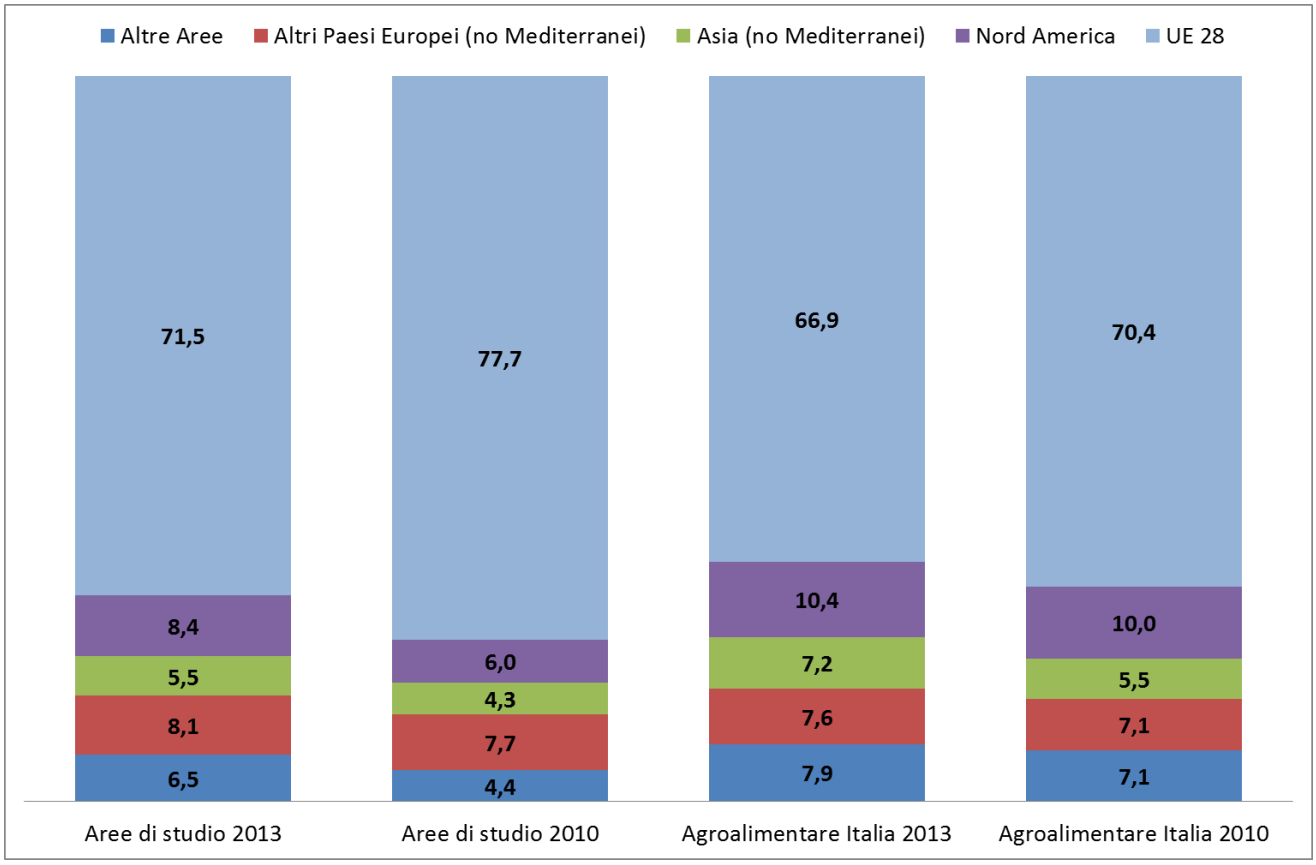
Come si situano i SL oggetto di indagine in queste tendenze di fondo e in che misura riescono a cogliere le opportunità che nascono da queste diverse tendenze nei mercati internazionali? I SL manifestano performance diverse, riconducibili in parte ai canali preferenziali che si sono stabiliti e consolidati prima della crisi, in parte alla capacità di riorganizzarsi per sfruttare nuove opportunità che si aprono sui mercati in espansione. Ciò si riflette, negli anni della crisi, sulla riallocazione dell'export agro-alimentare dai mercati dell'UE-28 a quelli emergenti in altri paesi (Asia, Nord-America, Russia) (fig. 8). Nelle aree di studio questa tendenza è ancora più sensibile, con un aumento delle quote di export in tutti i mercati diversi da quelli UE.

Naturalmente, pur essendo questa la tendenza di fondo, la capacità di acquisire quote di mercato nei paesi emergenti è molto diversificata da sistema a sistema. Per analizzare in che direzione è cambiato il profilo delle esportazioni, abbiamo considerato la composizione percentuale della variazione di export tra il 2010 e il 2013 (fig. 9). Da ciò si evince che oltre 2/3 di essa è diretto verso il mercato del Nord America e dei paesi emergenti. Solo 1/3 dunque viene assorbito dalla destinazione UE, che come abbiamo visto è il più consolidato mercato di sbocco per le esportazioni italiane.

Questa dinamica è meno vera per diversi sistemi ortofrutticoli che, tranne alcune eccezioni, sono relativamente più orientati, per la natura dei prodotti freschi trattati, verso i mercati UE, e anche per il SL del pecorino toscano e del grano duro-pasta. Per tutti questi SL, ma in particolare

per mele altoatesine e uva da tavola barese, la buona performance delle esportazioni è legata ai già consolidati e ricchi canali di mercato europei. Una analoga considerazione si può fare per l'ortofrutta del Metapontino e per il pecorino toscano, che addirittura perdono quote di mercato nei paesi emergenti e compensano questa caduta con incrementi più che proporzionali sui mercati UE.

Figura 8 – Composizione dell'export agro-alimentare per paesi di destinazione



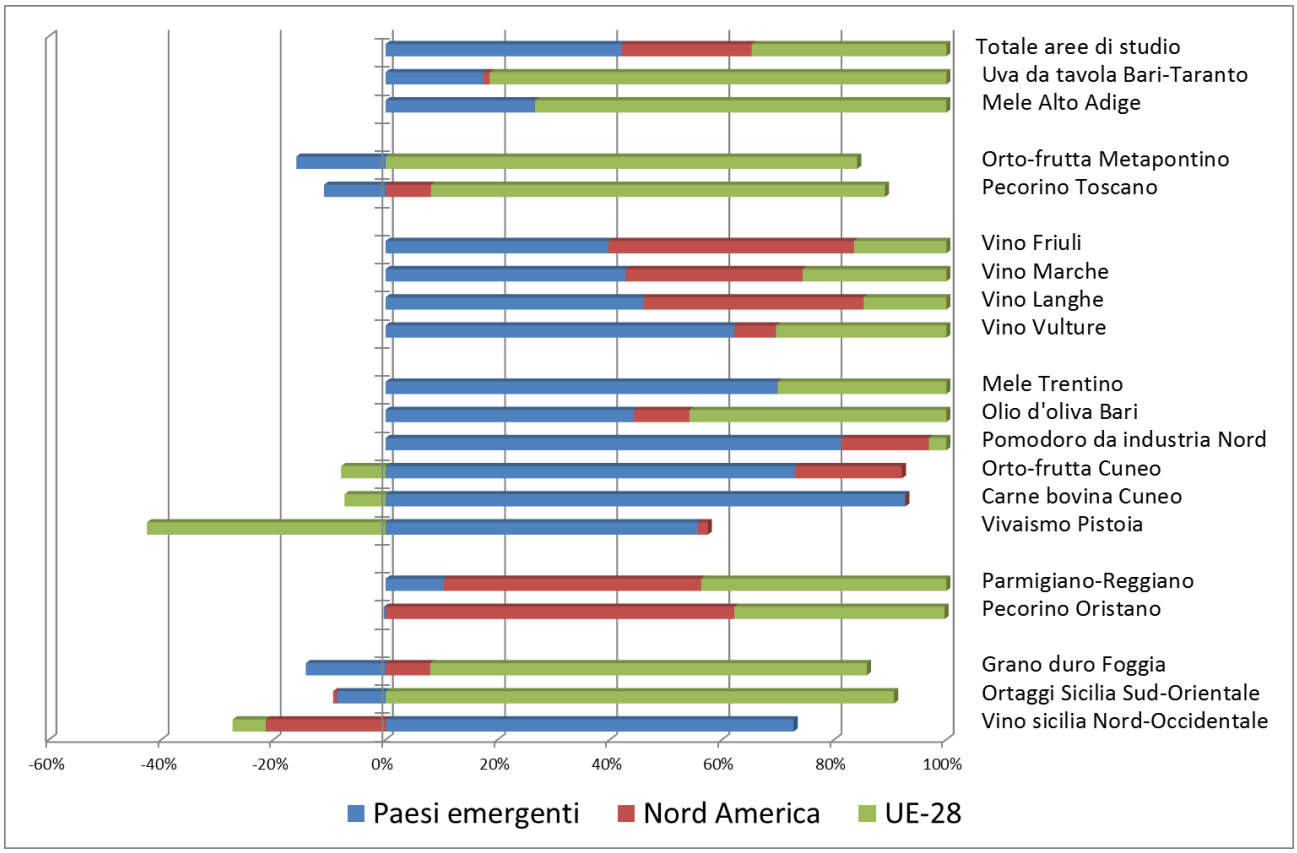
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, 2014

Un discorso a parte meritano i SL vinicoli che manifestano un profilo di crescita completamente diverso: per essi emerge l'importanza della buona performance dell'export nei paesi emergenti e, in seconda battuta, nel Nord America. In entrambe le aree geografiche la crisi non ha interrotto la conquista di nuovi spazi di mercato per quasi tutti i sistemi vinicoli (Vulture, colli orientali Friuli e colline picene). Oppure ha consentito di limitare i danni di una performance negativa, come è invece accaduto per i vini della Sicilia nord-occidentale, che hanno registrato perdite di quote di mercato in Europa e nel Nord America.

I paesi emergenti hanno rappresentato una buona opportunità di crescita sia per i SL di dimensione medio-piccola (mele trentine, olio d'oliva barese, orto-frutta cuneese, carne bovina cuneese), sia di grande dimensione (pomodoro trasformato del Nord e vivaismo pistoiese). Naturalmente, la capacità di crescere in questo mercato è legata a fattori manageriali e organizzativi e a strategie che puntino a garantire esportazioni di qualità e dimensioni adeguate.

Infine va notato come il mercato nord-americano rimanga una meta privilegiata per due SL: il parmigiano reggiano e il pecorino sardo. Si tratta di due posizioni abbastanza consolidate nel tempo, che permangono stabili nonostante la crisi per la forte tipicità e capacità competitiva delle due filiere italiane.

Figura 9- Composizione % della variazione di export agro-alimentare 2010-2013



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, 2014

5.2. La struttura e l'organizzazione degli attori nella filiera

Per comprendere l'organizzazione della filiera e, più in generale, dell'intero SL in cui la filiera gravita, si è ricorso alla mappatura degli attori principali e delle relazioni tra essi. Inoltre si è cercato di definire e quantificare il valore della produzione primaria, di quella trasformata e commercializzata all'ingrosso, attraverso una analisi dei flussi di prodotto all'interno della singola filiera e tra la filiera e il mercato.

Da questa analisi di tipo quali-quantitativo emergono modalità organizzative alquanto diversificate, che possono essere rappresentate da quattro grandi categorie:

a) Modelli basati su contratti interprofessionali tra forme strutturate di cooperazione;
b) Modelli basati su forme di aggregazione e/o integrazione verticale;
c) Modelli basati su forme contrattuali dominate da GDO o industria alimentare;
d) Modelli basati su «imprese leader».

5.2.1 Modelli basati su contratti interprofessionali tra forme strutturate di cooperazione

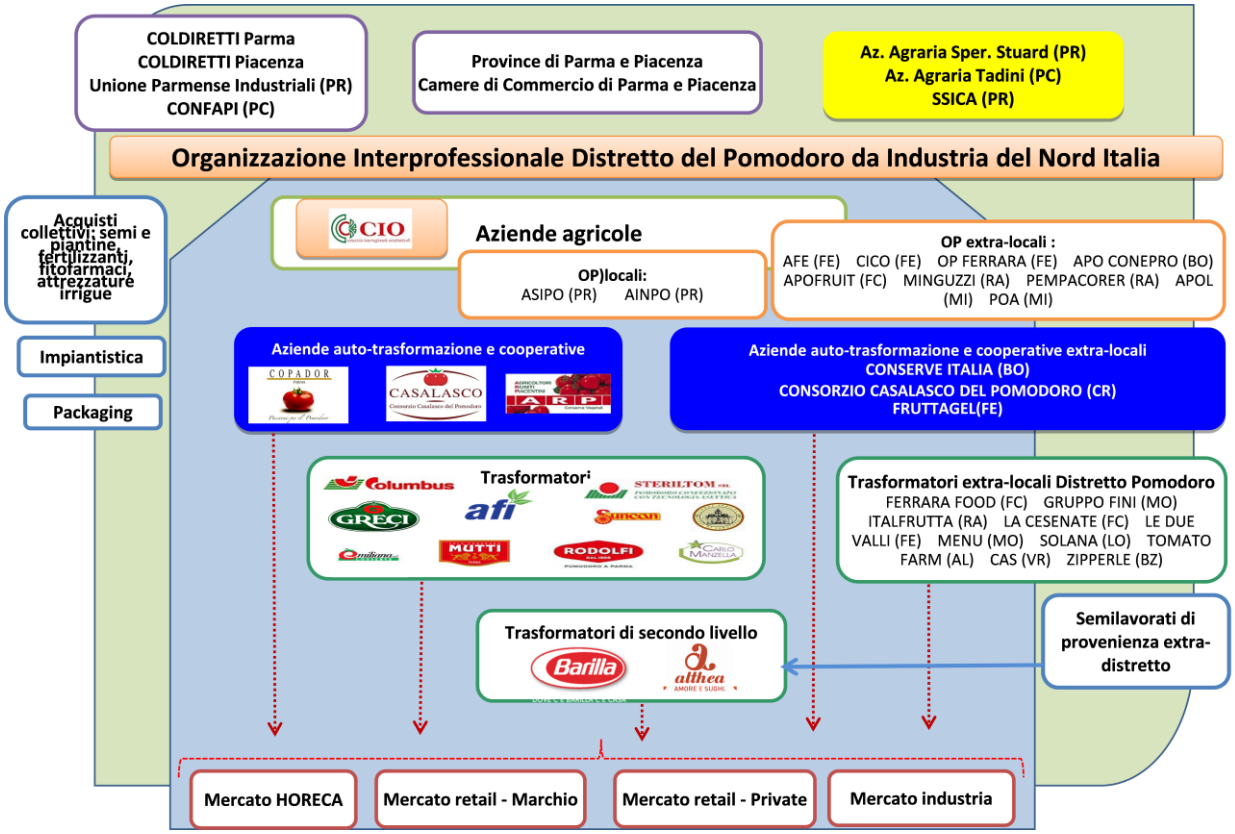
Questo modello è rinvenibile nel SL del pomodoro da industria del Nord. La struttura della filiera è piuttosto complessa (fig. 10). Il settore primario è aggregato in prevalenza in OP, le quali hanno una localizzazione sia nell'area, sia in altre province[2]. La materia prima viene conferita a un'industria di trasformazione alquanto diversificata, in parte rappresentata da medio-grandi aziende private (si ricordano marchi quali Mutti, Rodolfi e trasformati di secondo livello quali Barilla), in parte aziende cooperative nate sotto la spinta dei produttori agricoli. A titolo di esempio, va menzionato il Consorzio Padano Ortofrutticolo (CO.PAD.OR), una delle aziende di rilievo dell'area, dotata di una capacità di trasformazione di 300 mila tonnellate di prodotto fresco lavorato all'anno. Il CO.PAD.OR è un esempio di integrazione verticale di successo, ma ciò che caratterizza maggiormente il SL è la creazione, nel 2007, di una Organizzazione Interprofessionale (OI) "Distretto del pomodoro da industria del Nord Italia", che riunisce un'ampia gamma di attori privati e pubblici. Questa forma organizzativa è stata stimolata dall'evoluzione della PAC negli anni '80. In quegli anni la concessione del premio al trasformato di pomodoro è stato subordinato alla stipula di un contratto interprofessionale: uno strumento di regolazione del mercato, con il quale si è cercato di garantire prezzi minimi e quantità da trasformare. L'esistenza di questa forma di regolazione ha contribuito allo sviluppo dell'OP nel tempo, ad aggregare l'offerta (il consorzio CO.PAD.OR agisce da OP) e a stabilizzare il mercato. Anche dopo l'eliminazione del sostegno accoppiato al pomodoro da industria, avvenuto gradualmente nel corso dell'ultimo decennio, i contratti interprofessionali stipulati nel quadro delle attività del Distretto sono divenute uno strumento fondamentale per programmare la produzione, definire i prezzi di riferimento per la campagna e gli standard di qualità, inclusa la tracciabilità della materia prima. In realtà il Distretto è divenuto nel tempo un'organizzazione con finalità più ampie, dove la mediazione degli interessi diversi si accompagna ad azioni proprie di un'agenzia di sviluppo (promozione di pratiche agricole sostenibili, domanda di ricerca e sperimentazione, progettazione di politiche, attività di advocacy nei confronti delle istituzioni pubbliche nazionali e regionali, ecc.).

L'innovazione organizzativa (l'OI identificata dal Distretto) ha prodotto un'innovazione regolativa (il contratto tipo per campagna), generando a sua volta per tutti gli attori dei vantaggi (riduzione dei costi di transazione) che hanno consolidato il SL nel tempo: ne sono prova la crescita della superficie a pomodoro (dai 15 mila ettari del 2007 ai 29 mila del 2013), l'estensione ad una scala interregionale, la crescita delle esportazioni (270 milioni di euro nel 2013), ecc. Le interazioni con il contesto territoriale giocano un ruolo chiave nel successo e nella sostenibilità economica del sistema nel tempo. Il pomodoro si è consolidato non solo grazie ad una fondamentale innovazione organizzativa, ma anche per il contesto tecnologico e culturale: in primo luogo, l'esistenza di centri di ricerca finalizzata (l'Azienda Agraria Sperimentale Stuard, l'Azienda Sperimentale Tadini, la Stazione Sperimentale delle Conserve Alimentari –SSICA, quest'ultima fondata a Parma nel 1922),

[2] Va rilevato che il realtà il SL si estende (fenomeno dell'ultimo decennio), oltre che a Parma e Piacenza, anche alla Lombardia, Veneto e Piemonte. Tuttavia la concentrazione produttiva principale è nelle due province emiliane.

strettamente integrati con i bisogni dello sviluppo tecnologico della coltura; in secondo luogo, l'attivismo della Provincia di Parma, non solo sul fronte agro-alimentare, ma anche sulla promozione di imprese. Sono stati entrambi ingredienti accessori della buona governance locale.

Figura 10 - Mappa degli attori del sistema locale del pomodoro da industria del Nord



Fonte: nostre elaborazioni su dati rilevati da interviste e focus group

5.2.2 Modelli basati su forme di aggregazione e integrazione verticale

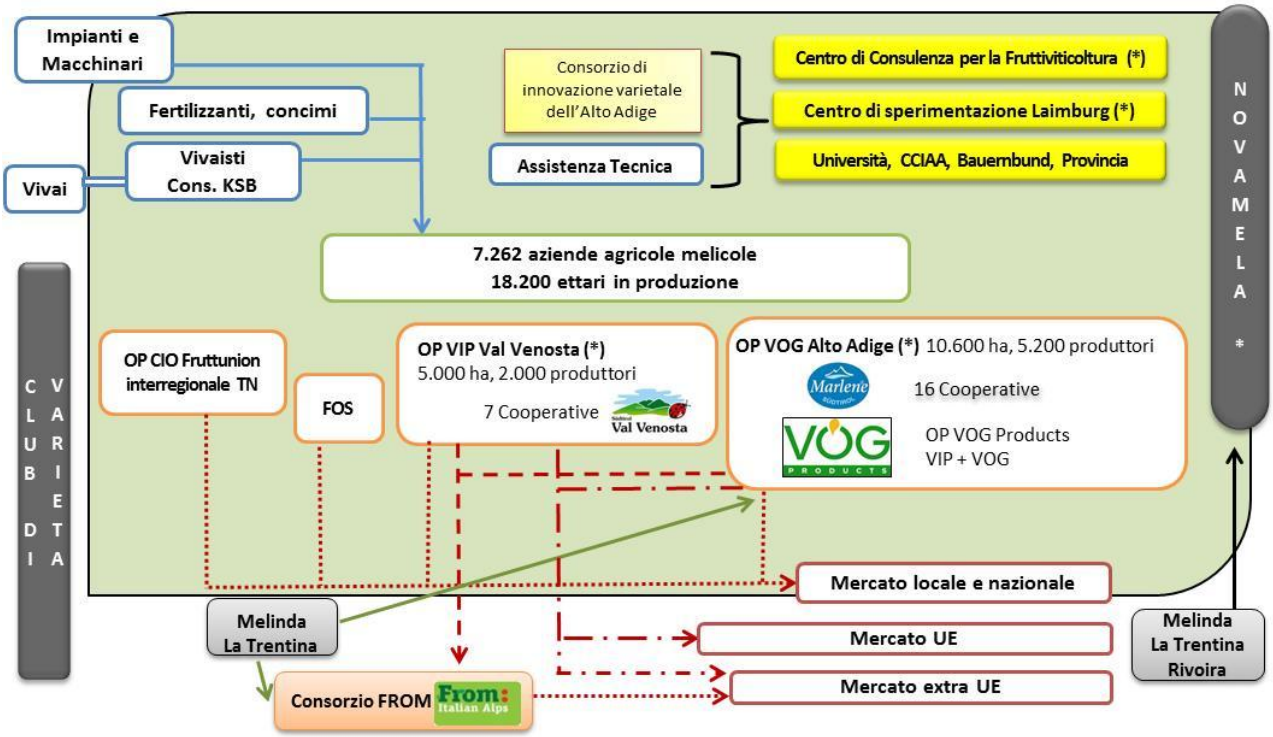
Questo modello è rappresentato dal SL delle mele dell'Alto Adige e del Trentino. Per semplicità, viene qui presentato il sistema melicolo altoatesino (fig. 11). Anche in questo caso, come nel precedente, la specializzazione produttiva della filiera è fortemente ancorata ad una tradizione imprenditoriale, che data addirittura tra la fine del 1700 e la seconda metà del 1800 E ad una tradizione cooperativa di lunghissimo periodo: la prima cooperativa fu fondata nel 1893 a Lagundo e il primo consorzio di cooperative (l'attuale VOG – Consorzio delle cooperative ortofrutticole dell'Alto Adige) nel 1945. Questa tradizionale spinta alla cooperazione viene dalla esigenza diffusa di superare la dimensione mediamente molto piccola delle aziende melicole altoatesine.

Gran parte dei produttori sono organizzati in 23 cooperative, le quali a loro volta formano due consorzi separati: la VIP Val Venosta (7 cooperative) e la VOG Alto Adige (16 cooperative), entrambe funzionanti anche come OP. Una parte minoritaria di produttori aderisce ad altre 2 OP, la Fruttunion e la FOS. Queste ultime operano prevalentemente sul mercato regionale e nazionale,

mentre la VIP e la VOG hanno una consistente presenza sui mercati esteri, oltre che nazionali. La produzione viene commercializzata sotto marchio IGP (Val Venosta per la VIP e Marlene e Südtirol per la VOG).

L'organizzazione delle fasi successive alla produzione è l'elemento chiave di questo SL. Pur essendo distinte in quattro OP, di cui peraltro due di minore dimensione (la FOS e la Fruttunion), si è andato sviluppando nel tempo una buona governance sia interna sia esterna alle OP. La VOG, per le maggiori dimensioni che la caratterizzano, si è articolata sul territorio in «poli produttivi», funzionali alla razionalizzazione delle operazioni di conferimento, classificazione, selezione e impacchettamento del prodotto. Sul piano della commercializzazione, ambito privilegiato delle OP (mentre la produzione dal campo fino alla rampa di carico è sotto il controllo delle cooperative), le singole OP si presentano sul mercato individualmente con il proprio marchio, ma sui mercati dell'Est Europa unificano i propri sforzi per entrare insieme attraverso una organizzazione comune, il consorzio FROM. Questa scelta è stata particolarmente vincente per entrare nei mercati russi e indiani, nei quali le dinamiche sono state più sostenute, come si è visto in precedenza. La strategia commerciale su questi mercati emergenti ha coinvolto non solo le OP altoatesine, ma anche quelle trentine, nella consapevolezza che entrare su questi mercati e mantenere le aspettative degli importatori esteri potesse essere possibile solo con una dimensione adeguata.

Figura 11 - Mappa degli attori del sistema locale della melicoltura dell'Alto Adige



Fonte: nostre elaborazioni su dati rilevati da interviste e focus group

Anche in questo SL sono presenti fenomeni di integrazione verticale nella trasformazione del prodotto: la VOG possiede una struttura di trasformazione di frutta, la VOG Products, per produrre

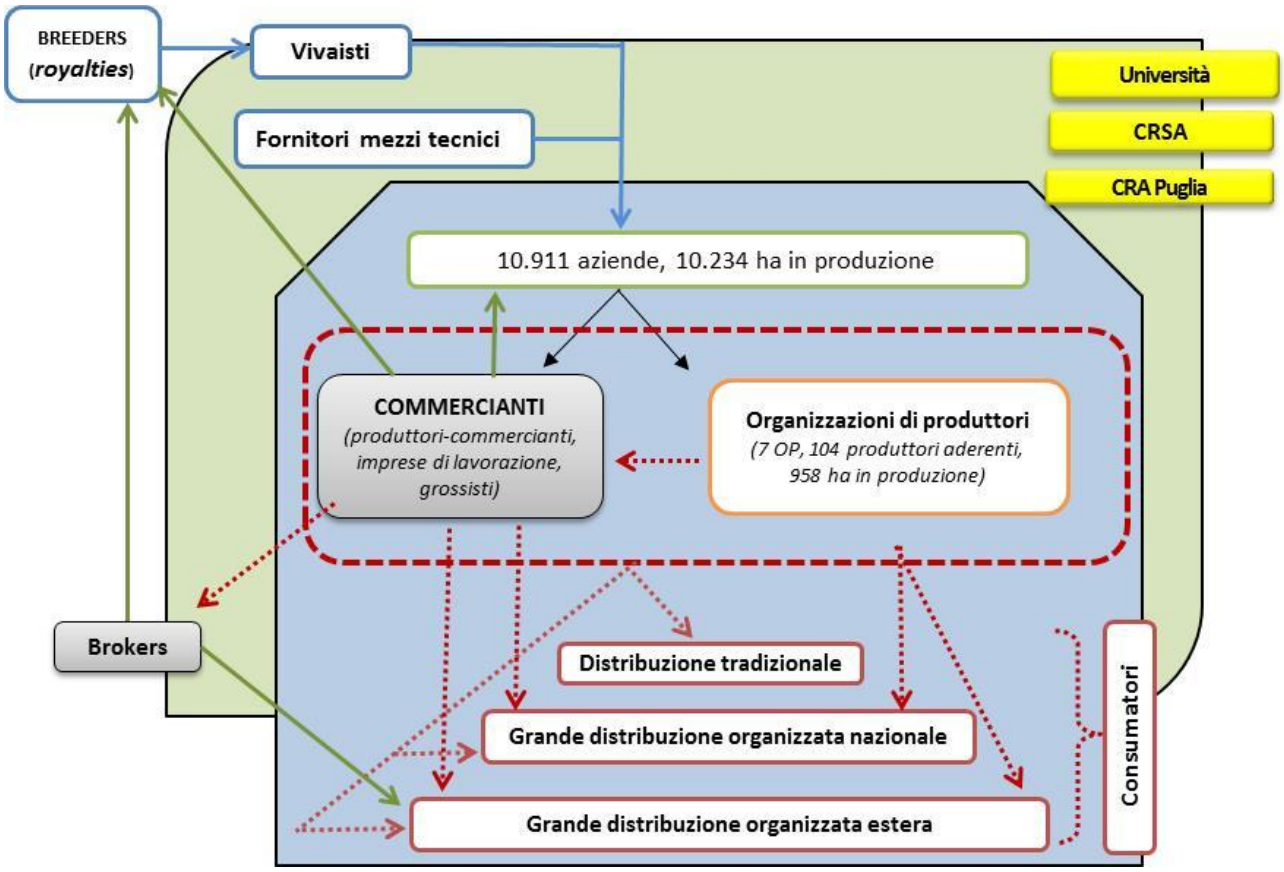
un’ampia gamma di prodotti che va dai succhi, le puree di mela e anche i prodotti di IV gamma delle mele (mele a spicchi in scatola, ecc.).

La filiera è dipendente dalla fornitura di molti input, che provengono da ditte esterne al territorio. Mentre una forte integrazione locale è garantita con il vivaismo, grazie alla presenza del Consorzio Vivaisti Frutticoli Altoatesini. Sotto il profilo della ricerca e la sperimentazione, la filiera è supportata da strutture pubbliche e private, tra le quali va segnalato il Centro di Consulenza per la Frutticoltura, finanziato per il 40% con risorse pubbliche. Fornisce assistenza tecnica sul campo, controlli sulle malattie delle piante, formazione continua ai produttori, informazione su trattamenti, dati meteo, ecc. Si tratta di un’azione capillare e a stretto contatto con gli agricoltori.

5.2.3 Modelli basati su forme contrattuali dominate dall’industria di trasformazione e/o dalla GDO

Questo modello è piuttosto diffuso nella realtà dell’agro-alimentare italiano. Un esempio significativo è fornito dall’uva da tavola del sud-est barese e di una parte del tarantino (fig. 12). La filiera è dominata dalle figure dei commercianti all’ingrosso, che si frappongono tra la produzione e la GDO, sia nazionale sia estera, che rappresenta il principale sbocco di mercato per la produzione in questione. La GDO si approvvigiona mediante tali commercianti oppure, come nel caso delle catene distributive estere, di «brokers» commerciali, che conoscono il mercato estero e le mettono in comunicazione con i commercianti nostrani. Il ruolo delle OP, che pure esistono, è qui del tutto marginale: esse assorbono una quota tra il 10 e il 15% della produzione commercializzata. Ma di questa quota minoritaria, una buona parte transita attraverso gli stessi commercianti grossisti che fanno da intermediatori anche per le OP. In realtà questi intermediari non sono grossisti puri, ma anche produttori che commercializzano le proprie partite di produzione insieme a quelle di diversi altri produttori; oppure si tratta di imprese che stoccano/confezionano il prodotto. L’assenza di cooperazione tra produttori privati rende impossibile una qualsiasi standardizzazione qualitativa della produzione e, d’altro canto, rallenta l’innovazione varietale e non rende praticabile alcuna politica di marchio, miglioramento della qualità e promozione di pratiche colturali sostenibili. Anche l’adesione ad un marchio generico regionale “Prodotti di qualità Puglia” non ha offerto sinora alcuna garanzia sulla qualità del prodotto. La presenza nell’area di un’unità operativa del CRA per la ricerca e la sperimentazione in viticoltura e di un centro di ricerca privata (CRSA) ha stimolato l’innovazione tecnologica e varietale, ma solo in quelle aziende innovatrici, senza estendersi al resto delle aziende della filiera.

Figura 12 - Mappa degli attori del sistema locale dell'uva da tavola sud-est barese e tarantino



Fonte: nostre elaborazioni su dati rilevati da interviste e focus group

5.2.4 Modelli basati su «imprese leader»

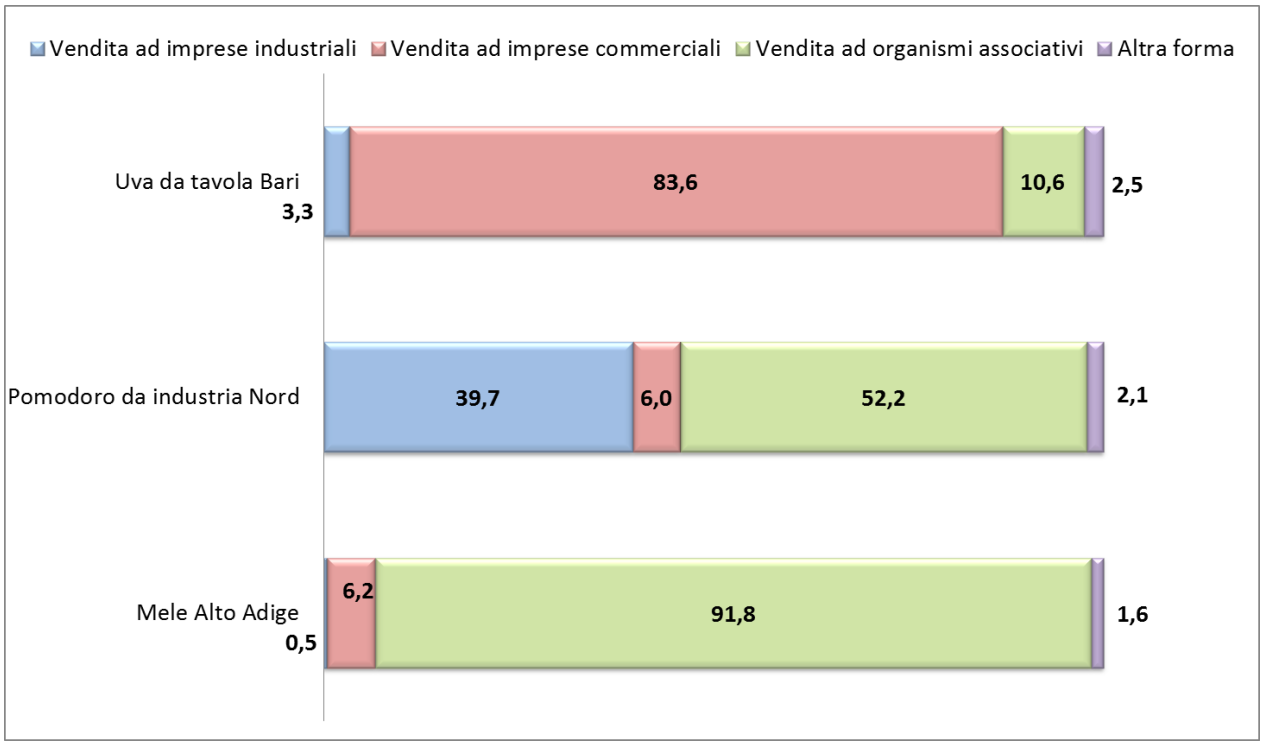
Questo modello ha una diffusione più limitata. In realtà non esiste un sistema locale che lo rappresenta appieno, ma in alcuni sistemi locali vi sono casi più o meno numerosi di imprese leader. È basato sulla presenza di imprese particolarmente dinamiche e innovative, dotati di alti livelli di capitale umano. Sono in pratica quelle che aprono la strada verso nuovi mercati o intrattengono direttamente rapporti con i mercati esteri, superando qualsiasi intermediazione commerciale, e facendo da traino per le altre imprese della filiera. Sono anche capaci di promuovere network di imprese per elaborare strategie comuni, entrare sul mercato estero, intercettare fondi pubblici per realizzare un progetto congiunto di investimento.

Esempi di imprese leader si possono rinvenire nelle filiere di alta qualità, come quelle del vino (in tutti i sistemi locali esaminati vi è qualche esempio di ciò, soprattutto per i vini di marca superiore). Oppure si possono rinvenire in filiere molto integrate nella produzione, come quella del vivaismo pistoiese, dove troviamo che le imprese più grandi hanno un ruolo di coordinamento produttivo della miriade di imprese piccole e tengono i rapporti con i mercati esteri del Nord e dell'Est Europa e con i paesi arabi.

In questo modello il rapporto tra imprese leader e altre imprese è di tipo gerarchico. E nella filiera sono le prime a detenere gran parte del potere contrattuale e quindi del valore prodotto, ripristinando quella distribuzione diseguale che nel caso precedente si verificava tra produzione, commercianti all'ingrosso e GDO.

I primi tre modelli presentano caratteristiche profondamente diverse nei rapporti tra aziende agricole e fasi successive della filiera. Nel caso dell'uva da tavola barese ben l'84% delle vendite delle aziende agricole vengono destinate ai commercianti, mentre nel pomodoro da industria la produzione va in buona parte a trasformatori cooperativi, oltre che all'industria. Nel caso delle mele, invece, la quasi totalità della produzione viene venduta ad organismi associativi (fig. 13).

Figura 13 – Distribuzione % delle vendite aziendali tra i diversi canali in tre sistemi locali

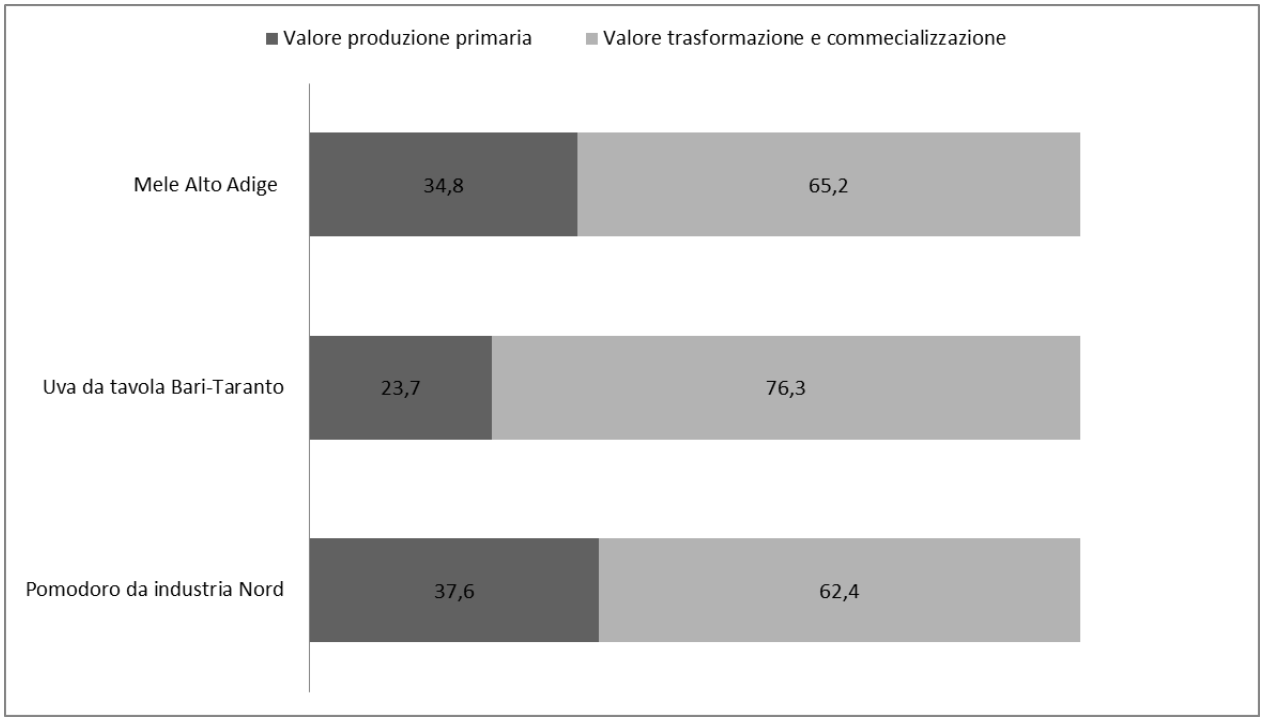


Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento Agricoltura 2010

Queste diverse relazioni si ripercuotono sull'organizzazione interna di ciascuna filiera, sulla distribuzione del potere contrattuale al suo interno e infine, ma non ultima in ordine di importanza, sulla distribuzione del valore tra i vari stadi della filiera stessa. Considerando gli stadi della produzione, trasformazione e commercializzazione all'ingrosso, la fig. 14 fornisce una rappresentazione di ciò: i produttori della filiera melicola e del pomodoro da trasformazione percepiscono, nella distribuzione interna del valore, una quota ben maggiore dei produttori della filiera dell'uva da tavola. In realtà la quota che va ai produttori, poiché la produzione viene conferita ad organismi associativi, è anche più alta di quella rappresentata in figura, in quanto una

parte del valore del trasformato/commercializzato viene redistribuito sotto forma di prezzi finali conguagliati più alti a fine campagna.

Figura 14 - Distribuzione % del valore della produzione delle filiere agro-alimentari in tre modelli organizzativi



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Censimento Agricoltura 2010, e da indagine diretta locale

5.3. Le relazioni della filiera con l'economia locale

L'attività agricola e agro-alimentare è quasi sempre fortemente connessa al territorio, in quanto frutto di tradizioni, saperi accumulati nel tempo, legami con le risorse naturali e con le altre attività economiche (turismo, valorizzazione dei beni ambientali e culturali, artigianato, piccole e media industria manifatturiera). In diversi sistemi locali, ad esempio quelli viti-vinicoli, o quelli melicoli del Trentino Alto Adige, o ancora quelli del pecorino (sia toscano che sardo) lo sviluppo del turismo e quello dei prodotti della filiera sono andati di pari passo: i flussi turistici in queste aree, soprattutto quelli di provenienza estera, hanno fortemente contribuito a far diffondere la conoscenza del territorio e dei suoi prodotti principali e di conseguenza hanno alimentato una domanda dei prodotti della filiera all'estero.

La competitività delle singole filiere agricole e agro-alimentari dipende anche dai legami con la ricerca e la sperimentazione. Nei sistemi locali agro-alimentari più consolidati si sono affermati nel territorio centri di ricerca e sperimentazione, scuole professionali e tecniche per l'agricoltura che hanno fatto da volano allo sviluppo tecnologico e hanno beneficiato di una domanda molto specifica dalla stessa filiera. La vicinanza della produzione, il lavoro fianco a fianco con i produttori ha favorito il consolidamento di strutture di sperimentazione e formazione/consulenza di grande valore, sia di tipo pubblico che privato. Non si capisce lo

sviluppo tecnologico di questi sistemi senza quella rete di conoscenze tecniche pienamente incorporata («embedded») nel contesto locale.

Un altro punto di contatto e di interazione tra filiera e contesto locale è rinvenibile a livello di istituzioni locali. Si sono sviluppate in tutti i contesti esaminati forme di partenariato pubblico-privato (cui aderiscono anche rappresentanti del mondo agricolo e della filiera) che si formano per affrontare problemi collettivi che i privati non sono in grado di risolvere autonomamente e che richiedono necessariamente l'intervento pubblico. Ad esempio, alcune esperienze dei Patti territoriali hanno creato o migliorato aree attrezzate per la localizzazione di imprese, oppure hanno promosso la costituzione di società a partecipazione pubblica per la gestione dei rifiuti o consorzi per lo sviluppo del turismo; altre esperienze nel rurale hanno creato società miste per i servizi turistici o per la valorizzazione dei beni ambientali e culturali. In tutti questi casi la cooperazione tra pubblico e privato, anche sul lato finanziario, ha contribuito a creare beni pubblici locali a vantaggio di tutto il territorio.

Queste forma di governance orizzontale rompono l'isolamento degli attori della filiera e, più in generale, del mondo agricolo. Un isolamento dovuto sia alla visione eccessivamente difensiva delle organizzazioni di rappresentanza del mondo agricolo, sia per le carenze degli stessi apparati amministrativi delle politiche agricole.

6. IMPLICAZIONI PER LE POLITICHE

L'indagine svolta in 20 sistemi agro-alimentari locali ha fornito alcuni spunti di riflessione sia per la futura ricerca sulla struttura dell'agricoltura italiana, sia per la formulazione delle politiche. Quest' ultimo punto risulta di forte attualità perché nei prossimi mesi si dovranno mettere a punto i piani per l'attuazione dello sviluppo rurale 2014-2020 e si dovrà realizzare anche la complessa riforma del primo pilastro della PAC.

Sul primo fronte, quello della ricerca sulla struttura dell'agricoltura italiana, occorre evidenziare che la competitività dei sistemi agro-alimentari si presenta piuttosto differenziata, non solo in relazione alla loro collocazione geografica, ma anche rispetto al tipo di struttura organizzativa e di governance. Da questo punto di vista ci preme sottolineare che le dimensioni inadeguate delle strutture aziendali possono essere affrontate con una forte risposta dell'organizzazione della filiera, da un lato, e con una integrazione con il contesto locale, dall'altro.

Sul fronte metodologico, occorre rilevare che il filone di studi sui sistemi locali, che per un certo periodo aveva anche ricevuto parecchi contributi, appare ancora di notevole interesse. Tuttavia ci sembra necessario che l'impostazione debba contenere due punti fermi:

c) l'analisi del sistema locale, perché conservi una sua capacità interpretativa, deve essere focalizzata anche sulla filiera agro-alimentare sottostante e sulla sua struttura;
d) l'analisi deve necessariamente individuare natura e ruolo degli attori coinvolti, sia nella filiera sia nel contesto locale. In particolare ci sembra particolarmente fecondo, rispetto all'impostazione tradizionale dello studio delle filiere agro-alimentari, approfondire il

ruolo di quegli attori che fungono da «istituzioni intermedie» per la capacità di tenere la regia dell'azione collettiva, di guidare la governance del sistema locale verso il miglioramento delle economie esterne e verso la creazione di beni e servizi che servano a far funzionare meglio il sistema locale. In questa direzione hanno operato, ad esempio, la provincia e l'OI nel sistema locale di Parma e le OP nel caso del sistema melicolo altoatesino.

In altre parole, la classica analisi delle performance dell'agro-alimentare andrebbe affiancata da una analisi attenta delle istituzioni locali, intese in senso ampio (pubblico/privato, settoriale/non settoriale).

Le implicazioni per la formulazione delle politiche sono diverse.

La prima attiene alla recente riforma della PAC, nelle sue due componenti: primo e secondo pilastro. Per migliorare il funzionamento delle filiere, la riforma dell'OCM unica attribuisce un forte ruolo alle diverse forme di aggregazione tra produttori e di coordinamento tra le diverse filiere agro-alimentari (OP, AOP, OI). Il nuovo regolamento sull'OCM unica prevede in proposito due novità: a) estende a tutti i settori la creazione di OP e OI; b) prevede che il sostegno economico delle associazioni sia a carico dello sviluppo rurale attraverso una specifica misura dei PSR (Canali, 2014). In realtà, abbiamo visto come la dimensione delle OP, condizione necessaria ma non sufficiente per un buon funzionamento dell'aggregazione, sia un problema cruciale. Laddove sarebbe necessario raccogliere una adeguata base associativa, troviamo invece molte piccole OP che non riescono ad alzare il potere contrattuale delle aziende agricole. Viceversa, abbiamo visto che in altre filiere (es. pomodoro da industria e mele) OP di adeguata dimensione e molto attive abbiano rappresentato un fattore di successo. Ora, se consideriamo come i PSR 2014-2020, almeno nella versione attuale che è oggetto di negoziato con la Commissione Europea, abbiano inteso applicare questa indicazione strategica comunitaria, notiamo che la sua adozione è stata piuttosto limitata. Una delle ipotesi strategiche della riforma dell'OCM unica, alla prova dei fatti, risulta essere quindi impraticabile, quantomeno nel contesto italiano. Appare evidente che vi sia una diffusa sfiducia sull'efficacia potenziale di misure di stimolo alla creazione di nuove forme aggregative della produzione e che si tenti invece di rafforzare quelle esistenti. Alla base di questa convinzione vi è il fatto che, in diverse regioni, proseguire sulla strada di creare nuove OP, anche in quei settori privi di autentiche spinte cooperative, sia come promuovere sovrastrutture il cui unico scopo è quello di intercettare finanziamenti pubblici. Ciò non significa tuttavia che il problema reale dell'aggregazione non vada affrontato, se necessario imponendo anche condizioni più selettive e strumenti di formazione/animazione adeguati. In questa direzione occorrerebbe usare bene la misura a favore della cooperazione (art. 35 del Reg. 1303/2014 sullo sviluppo rurale), enfatizzando il suo ruolo per attività di consulenza e animazione delle aggregazioni di attori locali.

Una seconda questione concerne la rilevanza delle organizzazioni interprofessionali come strumento chiave per diversi obiettivi: mediare interessi conflittuali dentro la filiera, ridurre i costi di transazione, promuovere stabilità e sostenibilità del sistema locale. Qui il ruolo dell'istituzione

pubblica, regionale e locale, è cruciale. Come abbiamo visto nel caso del pomodoro, produttori e trasformatori sono riusciti a trovare una mediazione accettabile all’interno del Distretto sotto l’impulso della Regione e della Provincia. Ma ciò è avvenuto non tanto perché una legge regionale ha creato i Distretti agro-alimentari, che appaiono di per sé una scatola vuota, quanto perché l’ente pubblico si è fatto promotore e ha accompagnato sapientemente, soprattutto a livello locale, il processo di concertazione, ha offerto un luogo terzo in cui ricomporre il conflitto e infine ha proseguito in questa azione in modo continuativo nel tempo. Questi processi hanno bisogno di tempo, non di azioni una tantum. In questo senso la Provincia di Parma ha agito per la filiera del pomodoro come una sorta di istituzione intermedia a la Porter (2004).

Terzo punto rilevante per le politiche: assumere l’ottica del sistema locale implica saper vedere le relazioni tra filiere agro-alimentari e territorio. Questo implica fare una riflessione sugli strumenti che sono stati messi in campo finora e che verranno riproposti nella programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020, in particolare tutte le forme di progettazione integrata (Leader, progetti Integrati di Filiera, Progetti Integrati Territoriali, ecc.). Uno dei principali limiti di queste esperienze, proprio alla luce dei risultati di questa indagine, è stato quello di assumere che politiche indirizzate alle filiere e politiche per i territori potessero essere disegnate con strumenti differenziati. Ad esempio, una delle impostazioni più frequenti dei PSR è stata ed è tuttora quella di concepire i PIF per le aree di «polpa» e, invece, i PIT (che hanno una visione più ampia a tutto il territorio) soprattutto per le aree di «osso». In realtà anche per le prime bisognerebbe avere una visione più ampia, di tipo «territoriale». Questa separazione di approcci rischia di essere poco funzionale a politiche efficaci. Dunque occorrerebbe ripensarla e ricomporre i due pezzi delle politiche di sviluppo rurale.

Infine, in tutti i casi di studio esaminati in questa indagine emerge, dove più dove meno, la questione della sostenibilità ambientale dei processi produttivi nelle filiere agro-alimentari. Le filiere che abbiamo esaminato sono caratterizzate da una elevata specializzazione e, come già evidenziato, in molti casi da elevata intensità produttiva (fatta eccezione per alcune filiere zootecniche). Si sta facendo sempre più strada la convinzione, anche nei soggetti che operano nella filiera, che la competitività stessa della filiera sui mercati dipenda fortemente dall’adozione di metodi di certificazione della sostenibilità ambientale dei processi produttivi, soprattutto in quelle filiere che competono sui mercati internazionali. Tuttavia questa consapevolezza è recente e si può tradurre in progetti concreti solo laddove vi è una istituzione intermedia che si faccia promotrice di un’azione collettiva. Laddove questo non ci fosse, appare difficile che qualsiasi incentivo al singolo agricoltore (sotto forma di premio agro-ambientale) possa avere una qualche efficacia. Anche in questo caso occorrono politiche che promuovano l’organizzazione degli attori e riducano i costi di transazione delle istituzioni locali.

BIBLIOGRAFIA

Arrighetti, A. and Serravalli, G. (1999), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma.

Becattini, G., Bellandi, M., Dei Ottati, G., Sforzi, F. (2003). *From Industrial Districts to Local development. An Itinerary of Research*, Cheltenham, Edward Elgar.

Bosworth B., Rosenfeld S. (1993). *Significant others: exploring the potential of manufacturing newtorks*. The Aspen Institute, Aspen Colorado, July.

Canali, G. (2014), L'OCM unica e le misure di mercato, in De Fillipis F. (a cura di), *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali*, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tellus.

Colletis, G., Gilly, J.P., Leroux, I., Pecqueur, B., Perrat, J., Rychen, F., Zimmerman, J.B. (1999). Construction territorial et dynamiques économiques. *Science de la Société*, 48: 25-47.

Courlet C. (2002), Les Systèmes Productifs Localisés. Un bilan de la littérature, *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 82-103.

De Filippis, F. (2012) (ed.). *L'agroalimentare italiano nel commercio mondiale. Specializzazione, Competitività e Dinamiche*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Rome.

De Janvry A. (2010). Agriculture for development: new paradigm and option for success, *American Journal of Agricultural Economics.*

European Commission (1988). *Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Bollettino delle Comunità Europee, supplemento 4/88.

Finizia, A., Romano D. (2012), La nuova geografia del commercio agroalimentare mondiale, in De Filippis, F. (2012) (ed.). *L'agroalimentare italiano nel commercio mondiale. Specializzazione, Competitività e Dinamiche*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Rome.

Istituto Tagliacarne (2014). Atlante della competitività delle Province e delle Regioni, http://www.tagliacarne.it/P42A0C56S51/Atlante-della-competitivita-delle-province.htm .

Mantino F. (2008). *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Edagricole, Il Sole 24 ore, Milano.

Mantino F. (ed.) (2014). La governance come fattore di sviluppo, Studi e Ricerche INEA, Roma.

Marsden T. (1998): New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces, in *Journal of Rural Studies*, vol.14, n.1, pp.107-117.

Mettepenningen, E., Vandermeulen, V., Van Huylenbroeck, G. (2012). Rural development and Local Agri-Food Systems: A New Paradigm, in Arfini, F., Mancini, M.C. and Donati M. (2012): *Local Agri-Food Systems in a Global World: Market, Social and Environmental Challenges*, Cambridge Scholars P., Newcastle upon Tyne, UK.

Ploeg, J.D. Van Der, Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., De Roest, K., Sevilla-Guzman, E., Ventura, F. (2000): Rural Development: from Practices and Policies towards Theory, in *Sociologia Ruralis*, vol.40, n. 4, October.

Porter, M. (1990), *The competitive advantage of nations*, New York: Free Press.

Porter, M., Ketels, C.H.M., Miller, K., Bryden, R.T. (2004), *Competitiveness in Rural U.S. Regions: Learning and Research Agenda*, Report of Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, February 25.

Romano, D. (2012). Commercio internazionale e crescita in Italia, in De Filippis, F. (ed.), *L'agroalimentare italiano nel commercio mondiale. Specializzazione, Competitività e Dinamiche*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Rome.

Saraceno, E. (1994), Recent trends in rural development and their conceptualization, in *Journal of Rural Studies*, vol. 10, issue 4.

Sforzi, F. and Mancini, M. C. (2012), A Reinterpretation of the Agri-Food System and its Spatial Dynamics through the Industrial District, in Arfini, F., Mancini, M.C. and Donati M. (2012): *Local Agri-Food Systems in a Global World: Market, Social and Environmental Challenges*, Cambridge Scholars P., Newcastle upon Tyne, UK.

Shucksmith, M. (2010): Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts, *Sociologia ruralis*, vol. 50, issue 1.

Trigilia, C. (2005). *Sviluppo locale*, Laterza, Bari.

IL GRUPPO DI LAVORO

Sede centrale Inea
Francesco Mantino (Coordinatore)
Barbara Forcina
Serena Tarangioli
Stefano Tomassini
Concetta Cardillo
Livia D’Angelo

Sedi regionali Inea
Roberto Cagliero (Piemonte)
Luca Cesaro (Trentino Alto Adige)
Federica Cisilino (Friuli Venezia Giulia)
Andrea Gamba (Piemonte)
Giovanni Dara Guccione (Sicilia)
Carmela De Vivo (Basilicata)
Giulia Diglio (Puglia)
Assunta D’Oronzio (Basilicata)
Sonia Marongiu (Trentino Alto Adige)
Lucia Tudini (Toscana)
Francesco Vanni (Toscana)
Grazia Valentino (Puglia)
Francesca Varia (Sicilia)

Esperti esterni
Filippo Arfini (Università di Parma)
Alessio Cavicchi (Università di Macerata)
Alessandro Daraio (ERVET)
Giovanna De Fano (IBAF-CNR)
Gioacchino Garofoli (Università dell'Insubria)
Benedetto Meloni (Università di Cagliari)
Donato Romano (Università di Firenze)
Lucia Simonelli (CCIAA Sondrio)