

Idda, Lorenzo; Furesi, Roberto; Pulina, Pietro (2002)
Agricoltura multifunzionale. In: *Alimentazione e turismo
in Italia: atti del 11. Convegno di studi*, 20-22 giugno
2002, Alghero, Italia. Sassari, Gallizzi. p. 11-71.

<http://eprints.uniss.it/10195/>

Società Italiana di Economia Agroalimentare

ALIMENTAZIONE E TURISMO IN ITALIA

Atti del XI Convegno di Studi

Alghero, 20-22 giugno 2002

AGRICOLTURA MULTIFUNZIONALE

Lorenzo Idda, Roberto Furesi, Pietro Pulina ()*

I - INTRODUZIONE

Il tema della multifunzionalità agricola si è imposto all'attenzione della comunità internazionale soltanto negli ultimi anni. L'avvenimento che ha prodotto l'aumento di interesse su questo argomento è stata la riapertura, nel 1999, delle trattative GATT/WTO. Molti paesi, infatti, in preparazione di questo evento hanno presentato importanti documenti che sottolineano la molteplicità dei ruoli assolti dal settore agricolo e la necessità di conciliare la liberalizzazione dei commerci con le politiche di sostegno di questi ruoli.

In realtà, l'idea che l'agricoltura possa incidere sul benessere collettivo operando su fronti diversi da quello prettamente alimentare non è così recente. Infatti, fin dagli anni settanta si è sollevata con crescente frequenza la questione delle responsabilità del settore nei confronti dell'ambiente e dello sviluppo rurale. La stessa funzione alimentare dell'agricoltura ha subito rivisitazioni importanti, tanto nei paesi industrializzati quanto in quelli arretrati. Tuttavia, solo in occasione dell'avvio dell'ultimo Round negoziale i problemi legati alle numerose funzioni agricole hanno potuto trovare un riferimento concettuale comune e organico.

Il dibattito sulla multifunzionalità dell'agricoltura è oggi particolarmente intenso e molti argomenti sono in discussione.

Tra questi, la precisazione di un concetto di multifunzionalità provvisto di validità generale assume particolare rilevanza. Al momento, infatti, le definizioni proposte risultano disomogenee e talora non del tutto obiettive in quanto frutto di determinati orientamenti politici.

(*) Università degli Studi di Sassari, Dipartimento di Economia e Sistemi Arborei - Sezione di Economia e Politica Agraria.

Il lavoro è frutto del comune impegno e della reciproca collaborazione dei tre autori. Ai soli fini dell'attribuzione dello scritto si ricorda che Lorenzo Idda, oltre a coordinare lo studio, ha redatto i capitoli 1, 2 e 5; Roberto Furesi è l'estensore del capitolo 3, mentre Pietro Pulina ha provveduto alla stesura del capitolo 4. Il capitolo 6 è stato redatto congiuntamente dagli autori.

Altrettanto importanti sono i problemi legati all'esatta individuazione delle funzioni ricoperte dall'agricoltura. I compiti assolti dal settore in aggiunta alla produzione alimentare variano, infatti, al mutare delle condizioni socio-economiche e dell'ambiente fisico. In altre parole, le funzioni dell'agricoltura non sono date a priori, ma dipendono dal contesto territoriale e dall'epoca storica in cui vengono svolte.

Un terzo aspetto meritevole di attenzione riguarda l'influenza esercitata dalla multifunzionalità sulle scelte di politica agraria. In proposito è significativa la posizione del Commissario Europeo, laddove sostiene che la multifunzionalità è il legame fondamentale "...tra agricoltura sostenibile, sanità alimentare, equilibrio territoriale, conservazione del paesaggio e dell'ambiente e, ciò che è particolarmente importante per i paesi in via di sviluppo, sicurezza alimentare" (trad. it. da Fischler, 2000). Al di là degli inevitabili toni enfatici contenuti in questa definizione, non vi è dubbio che essa colga nel segno nel momento in cui individua nella multifunzionalità l'elemento di connessione tra i diversi obiettivi dello sviluppo agricolo. In tal modo è istituita una nuova categoria analitica, con riferimento alla quale occorre riconsiderare gli obiettivi e gli strumenti di politica economica che hanno prevalso finora.

Le questioni appena accennate costituiscono l'asse portante attorno al quale si sviluppa il presente lavoro, che si propone un duplice obiettivo. Innanzitutto, si intendono analizzare le modalità con le quali la multifunzionalità si manifesta nei diversi contesti socio-economici. Dal momento che la multifunzionalità varia in rapporto all'ambiente fisico ed economico, può essere importante individuare i fattori fondamentali che influenzano, caso per caso, il numero e le caratteristiche delle funzioni agricole, nonché le reciproche relazioni. Il secondo obiettivo, invece, si prefigge di fornire indicazioni in ordine agli aspetti teorici della multifunzionalità e, conseguentemente, di formulare alcune considerazioni di carattere politico.

2 - IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA NELLE SOCIETÀ MODERNE: DALLA MONO ALLA MULTIFUNZIONALITÀ

Per un lungo periodo di tempo successivo alla fine della seconda guerra mondiale, la funzione principale che le società hanno assegnato all'agricoltura è stata quella di produrre alimenti e materie prime necessari ai bisogni collettivi. Almeno sino alla fine degli anni settanta, l'incremento della produzione ha perciò costituito il più importante obiettivo di politica agraria, tanto nelle nazioni economicamente più avanzate quanto nei cosiddetti paesi in via di sviluppo (pvs). Nelle prime, l'innalzamento dell'offerta agricola è stato finalizzato al conseguimento dell'autosufficienza alimentare ed è stato impiegato come strumento per garantire un reddito ed un tenore di vita adeguati alla popolazione occupata nel settore primario. Nei pvs, invece, l'aumento produttivo è stato perseguito con il duplice scopo di ridurre, da un lato, il profondo deficit alimentare e nutrizionale e, dall'altro, di contrastare la povertà e la forte sperequazione nella distribuzione della ricchezza.

In ambedue i casi la crescita produttiva ha potuto avvantaggiarsi di un progresso tecnico che per velocità, intensità, ampiezza e qualità delle innovazioni non trova omologhi in altre epoche storiche (Lipton, 1989) e che nelle aree meno sviluppate ha assunto i toni di una vera e propria rivoluzione (*green revolution*).

Gli esiti dell'azione politica e degli avanzamenti tecnologici sulla capacità dell'agricoltura di assolvere al ruolo di fornitore di alimenti e materie prime sono da considerarsi positivi se valutati in termini generali. Nel periodo compreso tra il 1952 ed il 1980, a fronte di una disponibilità di terra cresciuta di quasi un quarto⁽¹⁾, la produzione agricola e quella alimentare sono aumentate, rispettivamente, dell'86% e dell'82% (FAO, Annate varie); tali incrementi sono inoltre risultati più accentuati di quelli relativi alla popolazione mondiale, così che durante il ventennio 1960-1980, pur in presenza di un'espansione demografica che ha sfiorato il 60%, l'offerta giornaliera di calorie pro capite è potuta crescere del 12% circa (United Nations, Annate varie).

(1) L'aumento delle terre agricole è avvenuto soprattutto nei paesi in via di sviluppo ed ha interessato prevalentemente le superfici a foraggiere permanenti e a pascolo.

Al di là del dato assoluto non sono stati tuttavia pochi gli aspetti contraddittori e gli effetti collaterali negativi che hanno accompagnato il conseguimento di questi risultati.

Con riguardo ai pvs occorre ricordare che la *disponibilità alimentare* non è cresciuta ovunque con lo stesso vigore, né ha interessato in maniera generalizzata tutte le nazioni del gruppo. Ad esempio, mentre nel subcontinente indiano e nel sud est asiatico è stata raggiunta l'autosufficienza alimentare, nel continente africano la produzione pro capite di cibo si è contratta ad un tasso medio annuo dello 0,5% nel periodo compreso tra i primi anni sessanta e il 1980 (FAO, 2002). A ciò si aggiunga che sempre in Africa, così come in alcune regioni dell'America Latina e dell'Asia, l'obiettivo della sicurezza alimentare non è stato raggiunto né a livello globale né con riguardo alla copertura dei fabbisogni delle categorie più indigenti (Bouis e Hunt, 1999). La persistenza delle cause storiche della povertà, cui si sono talora affiancate quelle legate ad una crescita economica sbilanciata, ha fatto sì che in molte aree geografiche il numero delle persone in condizioni di sottanutrizione sia cresciuto considerevolmente nonostante la produzione agricola sia aumentata in misura non trascurabile (Aziz, 1990). Sempre nei pvs, infine, la *green revolution* ha sovente provocato effetti negativi sull'*ambiente*, ha ridotto notevolmente la *diversità genetica* ed ha accentuato i divari *sociali ed economici* tra le aree agricole più favorite e quelle marginali (Freebairn, 1995; Griffin, 1979; Otsuka, 2000).

Anche nei paesi economicamente più avanzati lo sviluppo agricolo del dopoguerra ha avuto pesanti ricadute sull'*ambiente*. L'incremento della produttività ha spesso condotto allo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e a gravi problemi di contaminazione delle acque e dei suoli; la forte specializzazione produttiva ha ridotto la biodiversità, accentuato la vulnerabilità delle colture alle infestazioni e indebolito la fertilità naturale dei terreni; la concentrazione territoriale delle attività ha provocato la riduzione degli habitat semi-naturali e la modifica del paesaggio rurale nelle aree interessate, mentre nelle altre si sono spesso manifestati fenomeni di degrado geologico e desertificazione (Lowe e Whitby, 1997). Le politiche adottate nelle economie avanzate non sono inoltre riuscite a frenare il fenomeno dell'*abbandono delle campagne*, né a garantire agli

agricoltori margini di reddito sufficientemente alti da compensare i guadagni di capitale ritraibili dalla vendita della terra ad acquirenti decisi ad impiantarvi *attività extra-agricole* (Parks e Quimio, 1996). Non possono infine dimenticarsi gli effetti distorsivi indotti sul commercio internazionale dalle suddette politiche. Il forte *protezionismo* agricolo adottato nei paesi industrializzati ha avuto infatti conseguenze negative sia sui volumi del commercio agricolo mondiale sia su livello e stabilità dei prezzi⁽²⁾.

E' pertanto evidente che tanto nei paesi economicamente progrediti quanto in quelli meno avanzati la forte spinta produttivistica ha indotto – per i modi e gli strumenti con cui è stata esercitata – effetti controversi sotto diversi punti di vista. Essa peraltro non ha prodotto risultati economici pienamente soddisfacenti sia sul piano della sicurezza alimentare che su quello degli scambi internazionali. Con l'acuirsi dell'entità e della complessità dei problemi più sopra accennati sono perciò divenuti sempre più netti i limiti di una scelta unilateralmente imperniata sulla crescita dell'*output* e si è rafforzata, conseguentemente, l'esigenza di rapportare il progresso agricolo a nuovi e più adeguati termini di riferimento.

I concetti di *sviluppo sostenibile* e *sviluppo rurale*, definitivamente affermatasi tra gli anni ottanta e novanta, hanno fornito in proposito alcuni fondamentali contributi.

Al primo, in particolare, si deve il merito di aver portato al centro dell'attenzione il problema del corretto uso delle *risorse* e del ruolo che l'agricoltura può recitare nella loro gestione. Lo sviluppo sostenibile, infatti, postula che la massimizzazione del benessere netto ritraibile dal complesso delle attività economiche debba essere perseguita congiuntamente alla conservazione degli *stock* di beni ambientali, tecnici e di conoscenza⁽³⁾.

(2) Negli anni ottanta gli scambi agricoli internazionali sono cresciuti ad un ritmo cinque volte inferiore a quello del decennio precedente. Nel periodo 1960-1985, i prezzi reali dei prodotti alimentari sui mercati internazionali sono diminuiti di oltre il 30%, mentre la volatilità, misurata come coefficiente di variazione, è stata maggiore del 47% circa rispetto a quella rilevata per tutte le *commodities* non energetiche (World Bank, 2001).

(3) Questa definizione è concettualmente riferibile ai lavori della World Commission on Environment and Development – la cosiddetta Commissione Brundtland – istituita presso le Nazioni Unite nel 1987, le cui conclusioni sono riassumibili nell'affermazione secondo la quale lo sviluppo è sostenibile se è in grado di rispondere ai bisogni delle generazioni presenti senza compromettere il soddisfacimento di quelli delle generazioni future.

Posto che nulla è dato sapere circa gli usi che di tali beni faranno le generazioni future, a quelle attuali spetta dunque il compito di preservare e, se possibile, incrementare le dotazioni di risorse di cui si dispone. Nei confronti di uno sviluppo così concepito, che non è soltanto *resource-oriented* ma anche *intertemporale* e *globale* (OECD, 2001), l'agricoltura può occupare una posizione di primo piano. Essa è, infatti, attività che molto più di altre interagisce con l'ambiente, che non solo utilizza come base per l'attuazione dei propri processi produttivi ma che spesso concorre a definire nelle sue caratteristiche fisiche e paesaggistiche. Oltre a ciò, l'agricoltura può spesso contribuire in misura rilevante alla costruzione ed alla preservazione delle risorse sociali, tecnologiche e di conoscenza, che nella logica della sostenibilità non dovrebbero essere meno importanti di quelle naturali.

Per quanto attiene invece al concetto di sviluppo rurale, deve rimarcarsi soprattutto il fatto che con esso assumono una fondamentale importanza la *componente territoriale* dello sviluppo e i caratteri *endogeno* ed *integrato* del medesimo⁽⁴⁾. Il primo aspetto deriva dal considerare lo sviluppo come un processo la cui architettura e la cui dinamica sono condizionate profondamente dal contesto fisico, istituzionale, storico, culturale e sociale in cui esso ha luogo. I caratteri endogeno ed integrato definiscono invece la natura di tale sviluppo, che deve essere basato, rispettivamente, sulla valorizzazione delle risorse locali e sull'equilibrata e interrelata crescita di tutte le componenti di una certa area. Rispetto a questa impostazione, l'agricoltura ha evidentemente il compito primario di concorrere, quale risorsa endogena, all'incremento dei risultati economici di un dato territorio. Al settore viene altresì richiesto che a tali risultati si pervenga attraverso la valorizzazione del complesso sistema di tradizioni, cultura, valori sociali, saperi tecnologici ecc., che sovente sta alla base della produzione agricola, nonché tramite l'instaurazione di relazioni più o meno strette con le altre componenti territoriali.

Quanto fin qui esaminato a proposito dello sviluppo sostenibile e

⁽⁴⁾ Per un'ampia trattazione di alcune tematiche connesse allo sviluppo rurale, nonché dei principali problemi attinenti alla sua definizione, si vedano tra gli altri Basile e Romano (2002), OECD (1993) e Iacoponi (1996).

dello sviluppo rurale è sufficiente per comprendere come da tali concetti emerga una visione del settore agricolo profondamente diversa rispetto a quella preesistente. Si consolida infatti l'idea che l'agricoltura possa concorrere al conseguimento degli obiettivi generali di benessere operando anche su direzioni diverse da quella tradizionale di fornitura di alimenti e materie prime⁽⁵⁾.

Il definitivo riconoscimento della pluralità delle mansioni agricole avviene, tra la seconda metà degli anni ottanta ed i primi anni novanta, nell'ambito del dibattito sviluppatosi attorno ai temi dell'efficienza delle politiche di supporto all'agricoltura e delle loro implicazioni sul commercio internazionale.

Lungo tale versante sono state suggerite alcune teorie per giustificare il paradosso che nelle società industrializzate vede crescere il sostegno agricolo nonostante diminuiscano l'importanza economica relativa del settore e la sua capacità di occupare forza lavoro⁽⁶⁾. Assai numerosi sono stati inoltre gli studi che hanno evidenziato, sotto differenti punti di vista, l'eccessiva onerosità di tale sostegno in rapporto ai benefici ritratti dagli agricoltori (Roningen e Dixit, 1989) ed i molteplici effetti negativi indotti dalle politiche di supporto sia sui mercati interni che, soprattutto, su quelli internazionali (Koester, 1991).

Sebbene non siano mancati, né sul piano teorico né su quello empirico, disaccordi e controversie, gli studiosi hanno tuttavia ammesso con sempre maggiore frequenza che gli alti costi del sostegno rappresentino, almeno in parte, una sorta di "giusto prezzo" da pagare in cambio dei benefici apportati dal settore primario alla collettività. In altri termini, si è più o meno concordemente riconosciuta all'agricoltura la facoltà di svolgere talune *funzioni aggiuntive* rispetto a quella tradizionale della produ-

(5) Non è un caso che il primo documento ufficiale nel quale si parla di agricoltura multifunzionale sia Agenda 21, il cui capitolo 14 si intitola, esattamente, "Esame, pianificazione e programmazione integrata delle politiche agricole al fine di tenere conto del carattere *multifunzionale* dell'agricoltura e, in particolare, della sua importanza per la sicurezza alimentare e per lo sviluppo sostenibile".

(6) Tra le più significative si ricordano quella riconducibile all'azione dei cosiddetti gruppi d'interesse, quella che spiega il protezionismo agricolo in funzione dello sviluppo economico e quella che lo giustifica come strumento di compensazione alla forte vulnerabilità del comparto alle fluttuazioni di mercato (Sanderson e Mehra, 1990).

zione di alimenti, funzioni che la società reputa essenziali per il conseguimento di alcuni fondamentali obiettivi – innalzamento e stabilizzazione dei redditi agricoli, vitalità degli spazi rurali, salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, ecc. - e per le quali è giusto che esista una congrua remunerazione. Il punto sul quale la convergenza è stata viceversa minima ha riguardato la natura di tali obiettivi – cioè a dire se essi siano da considerarsi economici o meno - e sul tipo di strumenti impiegati per raggiungerli (Winters, 1990).

Nella prima metà degli anni novanta il confronto attorno al tema delle funzioni plurime dell'agricoltura ha avuto il suo ambito di elezione nell'Uruguay Round del GATT/WTO. In quella sede, infatti, molti paesi hanno cercato di difendere le loro politiche di sostegno all'agricoltura – e quindi anche le relative misure protezionistiche - adducendo motivazioni legate alla necessità di compensare il settore per le funzioni svolte in aggiunta a quella alimentare. Ad essi si sono opposte le nazioni che, pur riconoscendo i molti ruoli dell'agricoltura, hanno assunto un chiaro atteggiamento di contrasto verso le forme di intervento pubblico che alterano gli scambi internazionali. Come è noto, la soluzione trovata in sede GATT/WTO è stata largamente compromissoria, né da essa sono scaturiti quegli effetti di liberalizzazione che si auspicavano all'inizio delle trattative. Tuttavia, è indubbio che dagli Accordi di Marrakech in poi la capacità dell'agricoltura di produrre benefici multipli per la collettività abbia ricevuto una sorta di formale ratifica internazionale, pur rimanendo aperto il contenzioso circa l'ammissibilità e la natura dell'intervento pubblico a sostegno di tale capacità⁽⁷⁾.

L'attenzione attorno alle funzioni non prettamente alimentari dell'agricoltura si è accresciuta notevolmente negli ultimi anni. L'avvenimento che ha prodotto questa ripresa di interesse è stato la riapertura delle trattative GATT/WTO nel dicembre del 1999. In preparazione di tale evento numerosi paesi hanno prodotto importanti documenti⁽⁸⁾. Molti di

(7) In proposito, si ricordi che gli Accordi di Marrakech ammettono l'utilizzo di quelle forme di sussidio che non interferiscono sulla produzione e sui prezzi e che non producono conseguenze sul commercio (tutte le politiche ammesse nella cosiddetta *green box*).

(8) Il più significativo tra questi documenti è, come noto, quello predisposto dall'Unione Europea (European Commission, 1999).

questi sono stati incentrati sulle implicazioni dell'art. 20 dell'Accordo del '94, in cui è previsto l'impegno a conciliare il processo di liberalizzazione degli scambi con i cosiddetti *non-trade concerns*⁽⁹⁾. L'impostazione prevalente è stata quella di fare leva su tali aspetti non commerciali per trasferire l'attenzione sulle funzioni aggiuntive dell'agricoltura, così da motivare talune linee di politica agraria. Altre nazioni si sono opposte a questa visione, così che ne è derivato un disaccordo evidente tra i cosiddetti "amici della multifunzionalità" ed i paesi che, viceversa, non accettano che tale concetto venga portato a giustificazione degli alti livelli di sussidio e protezione dell'agricoltura⁽¹⁰⁾.

Indipendentemente dalle posizioni assunte, cui non sono state influenti strumentalizzazioni politiche di vario genere, tutti i paesi sembrano comunque convergere verso il riconoscimento della multifunzionalità come valore intrinseco all'agricoltura. Questo significa che non sono in discussione i molteplici contributi che il settore agricolo può apportare al benessere collettivo, ma, semmai, l'importanza relativa che a ciascuno di essi deve essere assegnata in relazione alle condizioni generali del sistema socio-economico in cui l'agricoltura opera, unitamente alle tipologie di strumenti da utilizzare per ottimizzare tale molteplicità di ruoli.

3 - LE FUNZIONI DELL'AGRICOLTURA

Nonostante la multifunzionalità sia oramai pressoché concordemente riconosciuta come un carattere intrinsecamente connesso al settore agricolo, di essa non risulta disponibile una definizione univoca. Infatti, l'unanimità di consensi che si riscontra attorno all'accettazione del valore della multifunzionalità viene meno quando si tratta di delinearne concettualmente il significato, tanto da potersi ragionevolmente affermare che

(9) I *non-trade concerns* sono temi non prettamente commerciali, quali la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo rurale e la lotta alla povertà, dei quali dovrà tener conto il processo di liberalizzazione degli scambi previsto dall'Accordo.

(10) Tra i più accesi sostenitori della multifunzionalità come tramite per giustificare politiche fortemente protettive verso l'agricoltura vi sono l'UE, la Norvegia, il Giappone, la Svizzera e la Corea del Sud, mentre gli USA e l'Australia sono i massimi rappresentanti delle nazioni che si oppongono a tale impostazione.

non esiste al momento alcun accordo internazionale sull'esatta accezione del termine (FAO, 2000).

Come si è già in precedenza accennato, la ragione di ciò risiede nel fatto che la multifunzionalità viene dai vari paesi utilizzata spesso in maniera strumentale al perseguimento dei propri obiettivi politici. Ne consegue una pluralità di definizioni, nelle quali gli aspetti principali del problema vengono presentati e trattati secondo modalità che mutano al variare della prospettiva politica scelta. Accade, perciò, che in svariati contributi si sottolineino esclusivamente i benefici provenienti dall'agricoltura, mentre in altri si rimarchi con enfasi il fatto che la coltivazione della terra e l'allevamento del bestiame possono produrre anche conseguenze negative per la collettività (Freeman e Roberts, 1999); oppure che il legame tra funzioni secondarie e produzione agricola risulti ora trattato in termini di rigida congiunzione ora proposto in maniera più sfumata e articolata (Vatn, 1999, cit. da Velasquez, 2001); o anche che tali funzioni siano da taluni considerate alla stregua di beni pubblici puri e da altri come beni privati; o, infine, che si giunga addirittura ad ipotizzare che l'agricoltura non rappresenti l'esclusiva depositaria delle funzioni in discussione, ma che analoghi benefici possano essere generati anche da altri settori o attività (Anderson, 2000).

Data una simile situazione non si ritiene conveniente rifarsi ad alcuna delle definizioni indicate, posto che ciò equivarrebbe ad assimilarne implicitamente la posizione politica sottostante. Si reputa più opportuno limitarsi semmai a considerare la multifunzionalità nella sua più intima essenza, vale a dire come concetto che individua *l'insieme di contributi che il settore agricolo può apportare al benessere sociale ed economico della collettività e che quest'ultima riconosce come propri dell'agricoltura*.

Nell'apparente semplicità di questa definizione si trovano compresi almeno tre aspetti che meritano di essere brevemente richiamati.

Il primo attiene al fatto che con l'attribuzione del requisito della multifunzionalità si ammette implicitamente che le funzioni svolte dall'agricoltura non possano essere compiute, date certe condizioni, dalle altre componenti del sistema economico. All'agricoltura, cioè, è indirettamente riconosciuto il ruolo di *unico* produttore delle funzioni in discussione,

e ciò o perché queste ultime sono effettivamente esclusive del settore agricolo o perché la loro produzione non può essere effettuata dagli altri segmenti dell'economia con la medesima efficienza. E' evidente, ad esempio, che il paesaggio, l'assetto territoriale, la biodiversità vegetale ed animale, le tradizioni culturali e il tessuto sociale delle aree rurali europee sono prevalentemente il portato della plurisecolare pratica agricola; così come è chiaro che nessun'altra attività sarebbe capace di creare un analogo sistema di risorse e di valori né, probabilmente, di conservarlo e gestirlo in maniera altrettanto valida.

Il secondo elemento contenuto nella precedente definizione concerne il ruolo che spetta alla *collettività* nello stabilire, sulla base delle proprie esigenze e dei propri obiettivi generali, quali siano le funzioni da assegnare all'agricoltura e quale importanza relativa debba avere ciascuna di esse. Sia la gamma di compiti che compongono la multifunzionalità sia le loro proporzioni reciproche non possono infatti considerarsi come date a priori, né può pensarsi che restino immutate nelle diverse situazioni. Esse dipendono, infatti, dal modo con cui ogni società valuta la propria agricoltura e le connesse funzioni, modo che discende, a sua volta, dal grado di sviluppo socio-economico, dalle condizioni territoriali ed ambientali, dalla presenza o meno di problemi alimentari, e così via dicendo. Conseguentemente, mutando il contesto in cui l'agricoltura opera possono cambiare profondamente anche il tipo e il peso delle sue funzioni.

L'ultima considerazione cui induce la precedente definizione riguarda la pratica attuazione di tali funzioni che, una volta riconosciute dalla collettività, divengono vere e proprie *mansioni*, cioè a dire compiti precisi assegnati dalla società al settore primario. La conseguenza di ciò è che la società medesima deve assicurare un adeguato supporto politico-normativo al settore affinché assolva a questi compiti nel migliore dei modi. In altri termini, al semplice riconoscimento della multifunzionalità deve seguire l'attivazione di tutte le iniziative necessarie affinché si possano portare a compimento le mansioni di cui sopra, senza che ciò, ovviamente, arrechi pregiudizio al primario ruolo di produttore di alimenti.

Il richiamo, ancorché breve, a questi particolari aspetti si ritiene utile ai fini dello sviluppo successivo del lavoro. In particolare, la descrizione

analitica delle principali funzioni svolte dall'agricoltura, cui ci si accinge nel presente capitolo, cercherà di tenere conto sia dei rapporti di esclusione-concorrenza che possono instaurarsi tra l'agricoltura e gli altri settori economici nella fornitura dei cosiddetti benefici *non-food*, sia della differente configurazione che la multifunzionalità può assumere in relazione alla diversa situazione socio-economica. Già in questo capitolo, ma ancor più in quello dedicato alle azioni politiche a sostegno della multifunzionalità, si farà inoltre accenno agli strumenti, sia pubblici che di mercato, che possono influenzare la produzione dei benefici suddetti.

Tutto ciò premesso, le funzioni svolte dall'agricoltura in aggiunta alla produzione di alimenti delle quali ci si occuperà nel prosieguo del lavoro sono, secondo una tripartizione oramai divenuta di uso corrente, quelle che attengono all'*ambiente*, alla *sicurezza alimentare* ed allo sviluppo *delle aree rurali*.

3.1 - *L'agricoltura e la funzione ambientale: esternalità positive e negative*

L'agricoltura si attua attraverso lo sfruttamento dell'ambiente naturale, che viene reso idoneo alla coltivazione delle piante e all'allevamento degli animali al fine di produrre beni - alimentari e non - e servizi utili alla società (FAO, 2001). L'attività agricola si svolge dunque in stretta relazione con l'ambiente, che viene profondamente modificato, sia nelle sue peculiarità fisiche che nelle sue caratteristiche biologiche, dalle modalità d'uso e dalle pratiche agro-zootecniche messe in atto. Il risultato di questa trasformazione è che una parte non irrilevante di quanto viene oggi considerato come ambiente in realtà è un insieme di ecosistemi - più o meno distanti dall'originario assetto naturale, variamente complessi e frequentemente collegati tra loro - costruiti dall'agricoltura e attraverso questa gestiti (FAO, 1999).

In questa azione di trasformazione, utilizzo e gestione l'agricoltura può interferire sull'ambiente producendo sia ripercussioni negative che effetti positivi.

Le più frequenti e significative *ricadute negative* riguardano: la contaminazione delle acque e dei suoli con pesticidi e liquami; la maggiore esposizione dei terreni agricoli all'erosione e la minore idoneità degli stessi ad influire sui regimi idrici; l'impoverimento della struttura pedologica

con conseguente riduzione della capacità della terra di fronteggiare eventuali *shocks* meteorici; l'emissione di miasmi e sostanze nocive nell'aria; la perdita di biodiversità vegetale e animale; la contrazione o la scomparsa di habitat naturali o semi-naturali.

L'agricoltura è tuttavia capace di indurre molti e rilevanti *effetti positivi* sull'ambiente. Tra questi, i più noti ed importanti riguardano: la creazione e la conservazione di spazi aperti; la costruzione e la gestione di paesaggi di particolare pregio; la protezione dall'erosione e dal dilavamento dei suoli; l'azione di regimazione sul ciclo delle acque; l'incremento della biomassa e la fissazione di carbonio e altri elementi nutritivi; la formazione di habitat semi-naturali; la conservazione della biodiversità.

Gli esiti ambientali dell'attività agricola dipendono grandemente dalle modalità di utilizzo della terra e dalle tecniche di produzione adoperate (OECD, 2001). Quanto alle prime è naturale, ad esempio, che la messa a coltura di terreni strutturalmente fragili può accrescere i pericoli di erosione e ridurre l'azione di controllo delle acque, così come è chiaro che gli ordinamenti produttivi e le coltivazioni prevalenti sono determinanti nel condizionare la biodiversità e il valore estetico del paesaggio. Con riferimento alle tecniche, e sempre per fare qualche esempio, è evidente che l'impiego eccessivo delle macchine può interferire pesantemente sull'equilibrio idrogeologico, l'uso dei mezzi chimici può provocare inquinamento, mentre alcune pratiche agronomiche, quali la rotazione o il sovescio, possono aumentare l'apporto di biomassa e favorire la fissazione di elementi nutritivi. In linea generale si può affermare con sufficiente fondatezza che esiste una relazione diretta e abbastanza stretta tra l'intensità d'uso delle risorse e la creazione di effetti ambientali negativi come l'inquinamento e la perdita di biodiversità; laddove invece prevalgono sistemi di coltivazione estensivi sono prevalenti i problemi del consumo di suolo e della ridotta attitudine alla captazione idrica. Con analogo ragionevolezza si può altresì asserire che per ogni risorsa e per ogni situazione esiste una determinata *capacità d'uso*, oltre la quale quelli che potevano essere i vantaggi legati all'attività agricola si tramutano nelle cosiddette *dis-amenities*.

Gran parte delle funzioni ambientali prima citate si configurano

come *esternalità*. Ad esempio, l'inquinamento idrogeologico provocato dalle pratiche agro-zootecniche o la protezione dei suoli dall'erosione e dal dilavamento rappresentano due classici effetti, rispettivamente negativi e positivi, indotti dall'agricoltura sugli altri settori e di cui gli imprenditori non sono portati a tenere conto nelle loro decisioni di produzione. Ne consegue che il livello di generazione di tali esternalità può non essere quello socialmente ottimale. Facendo leva su tali considerazioni, molti paesi che partecipano al dibattito sulla multifunzionalità sostengono l'inderogabilità dell'intervento pubblico, in particolar modo per quanto attiene alla produzione delle esternalità positive. Altri, invece, ritengono che il mercato, eventualmente organizzato in regole, possa da solo trovare soluzione al problema.

Una buona quota delle funzioni ambientali positive associate all'agricoltura si presenta inoltre con le caratteristiche di *bene pubblico*. Pertanto, si corre il rischio che il livello di offerta di questi beni, se lasciato alla sola iniziativa privata, sia inferiore all'ottimo sociale. Questo rappresenta, come si comprende, un elemento di fondamentale importanza sul quale puntano i paesi fautori del sostegno pubblico all'agricoltura come mezzo per assicurare il giusto livello di produzione dei beni pubblici ambientali. D'altra parte non mancano le obiezioni a tale punto di vista e non sono di poco rilievo le posizioni di quelle nazioni che ritengono praticabili anche alternative di tipo privato (Bohman e al., 1999).

Al di là di tali aspetti, che rientrano nella sfera della teoria e delle politiche delle quali ci si occuperà nelle parti successive dello studio, il tema della funzione ambientale connessa all'agricoltura solleva almeno *tre* ordini di questioni.

Il primo riguarda la validità del principio secondo il quale l'agricoltura debba essere considerata come *l'unica* fornitrice dei benefici ambientali nei contesti in cui tale funzione viene esplicitamente riconosciuta. Il dubbio in proposito sorge considerando che la funzione ambientale ha un valore relativo. Infatti, il valore dei ruoli ambientali scaturisce sempre dal confronto con una data situazione di riferimento (Cooper, 2001). Ad esempio, in un'area agricola l'azione di controllo delle acque e di salvaguardia della biodiversità è più efficace di quella condotta in un territorio

urbano o in una zona con rilevanti insediamenti produttivi, ma risulta meno incisiva di quella svolta da un ecosistema naturale o da un'area sottoposta a tutela. Ciò indurrebbe a sostenere che l'agricoltura non può vantare alcun diritto di esclusività nei confronti delle funzioni ambientali.

Tuttavia il principio di unicità di cui sopra non è posto in discussione da queste argomentazioni. Tale relatività, infatti, deve essere sempre rapportata all'effettiva praticabilità delle soluzioni alternative a quella agricola. Ad esempio, non è detto che il ripristino di un ecosistema naturale, teoricamente preferibile a quello agricolo, sia sempre realizzabile, così come non è certo che i costi di ricostituzione, ivi compresi i mancati benefici derivati dallo smantellamento dell'agricoltura, siano socialmente accettabili. In più bisogna aggiungere che nella scelta di assegnare all'agricoltura un preciso ruolo ambientale - sempre in relazione agli obiettivi collettivi e alla situazione esaminata - dovrebbe tenersi conto anche delle altre funzioni che il settore può offrire. Le positive ricadute sul piano sociale, culturale, alimentare, ecc. che possono derivare dall'attività agricola non sono infatti propriamente caratteristiche di altri settori. Esse possono quindi incidere significativamente sulla decisione di attribuire all'agricoltura e non ad altre attività lo svolgimento della funzione ambientale.

Una seconda questione riguarda il differente *peso* che le esternalità ambientali possono avere in relazione agli obiettivi generali di sviluppo di una certa società ed al *ruolo* che l'agricoltura recita nel perseguire questi obiettivi. A tal proposito si ricorda che la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente costituiscono beni la cui domanda presenta un'elevata elasticità al reddito (Ruttan, 1971). Nei paesi più poveri, pertanto, il contributo ambientale fornito dal settore primario è tenuto in minor considerazione rispetto a quello prettamente economico o alimentare⁽¹¹⁾. Nei paesi economicamente più avanzati, invece, si assegna grande risalto alle funzioni ambientali dell'agricoltura.

Non è tuttavia corretto dedurre che i benefici ambientali connessi all'agricoltura siano meno importanti per le economie arretrate. Ciò che

⁽¹¹⁾ Infatti, nei documenti ufficiali predisposti da molti paesi in via di sviluppo in vista della riapertura delle trattative GATT/WTO la questione ambientale continua ad essere relegata su un piano decisamente inferiore a quello della sicurezza alimentare (Smith, 2000).

può infatti apparire di minore rilievo in una logica di *breve periodo* diventata essenziale se si ragiona in termini di uso sostenibile delle risorse. Nel *lungo periodo*, infatti, la minimizzazione degli effetti ambientali negativi e la massimizzazione di quelli positivi sono da considerare obiettivi validi sia per i paesi in via di sviluppo che per le nazioni a più alto reddito.

Un ultimo aspetto sul quale conviene brevemente soffermarsi riguarda la possibile distinzione tra funzioni ambientali *primarie* e *secondarie*. Le prime sono quelle che si producono quando l'agricoltura riesce a massimizzare i rendimenti delle risorse in armonia con il loro uso sostenibile. In questo caso il beneficio ambientale è duplice. Da un lato, con la sostenibilità si conserva nel tempo la capacità produttiva; dall'altro il conseguimento dell'efficienza consente di soddisfare una domanda alimentare che altrimenti richiederebbe lo sfruttamento di ulteriori risorse ambientali (Sisawalak-Nabanchang, 2001). Le seconde sono le *amenities* di cui si è finora trattato. In rapporto a queste due possibili categorie ci si domanda se la collettività si rivolga all'agricoltura per richiedere ambedue le funzioni o, viceversa, desideri dal settore le sole funzioni ambientali primarie. E' evidente che le risposte a questo quesito vanno cercate caso per caso. Tuttavia è verosimile ritenere che nelle aree e nelle situazioni in cui la "tenuta economica" dell'agricoltura assume particolare rilevanza la richiesta sia prevalentemente indirizzata alle sole funzioni ambientali primarie, mentre quelle secondarie sono probabilmente domandate in misura maggiore laddove il ruolo economico del comparto è più contenuto.

Gli argomenti sin qui trattati non esauriscono, come è facile comprendere, la gamma assai vasta di temi che possono svilupparsi attorno alla funzione ambientale assolta dall'agricoltura. Basterebbe pensare ai problemi legati alla fissazione, caso per caso, del giusto ammontare di esternalità positive e negative, o a quelli prodotti dalla determinazione del valore di tali esternalità o dei costi sostenuti per la produzione dei benefici ambientali o per la riduzione delle *dis-amenities*, per comprendere come il quadro sia particolarmente articolato. Quanto fin qui esaminato è tuttavia sufficiente per capire la complessità dei temi e le numerose implicazioni che si associano al concetto di multifunzionalità agricola.

3.2 - L'agricoltura e la funzione alimentare: sicurezza, sanità e qualità

Come ricordato più volte, il compito *primario* dell'agricoltura consiste nella produzione di beni alimentari.

Il settore agricolo fornisce quindi un apporto fondamentale al conseguimento della cosiddetta sicurezza alimentare (*food security*), anche se, come si vedrà in seguito, non è scontato che quest'ultima si debba raggiungere facendo leva unicamente sulla produzione interna.

Secondo il Piano d'Azione approvato in occasione del World Food Summit tenutosi nel 1996 sotto il patrocinio della FAO, la *food security* può essere sostanzialmente definita come quella situazione in cui ad ogni persona è garantito il costante accesso fisico ed economico ad una quantità e ad una qualità di cibo sufficienti a condurre una vita attiva e soddisfacente sul piano della salute⁽¹²⁾.

Si tratta di un concetto che ribalta completamente l'idea che sia la quantità di cibo disponibile la principale variabile esplicativa della sicurezza alimentare e che, pertanto, i paesi maggiormente esposti ai problemi della fame siano necessariamente costretti a percorrere la strada dell'espansione produttiva e dell'autosufficienza⁽¹³⁾. Ciò che conta, oltre alla presenza degli alimenti, sono infatti i "titoli validi" (*entitlements*) che ciascun individuo possiede in ordine all'utilizzo del cibo, vale a dire la capacità dei singoli di "comandare" panieri alimentari più o meno ampi. La consistenza di questi *entitlements* dipende sia dalla ricchezza economica degli individui sia dai condizionamenti socio-istituzionali – sistema dei prezzi, diritti di proprietà, modalità di accesso alle risorse, ecc. – cui sono sottoposti (Sen, 1981; Dreze e Sen, 1989).

Così definita, la *food security* risulta pertanto scaturire dal rispetto di tre condizioni fondamentali: la disponibilità, l'accessibilità e la qualità del cibo.

La *disponibilità* rappresenta una sorta di pre-requisito per un consu-

(12) Esattamente, il World Food Summit Plan of Action recita: <<*Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*>> (FAO, 1996; pag. 3).

(13) In particolare, questa linea, che ha prevalso per buona parte degli anni settanta ed ottanta, è quella emersa nella World Food Conference organizzata dalla FAO nel 1974.

mo alimentare quantitativamente soddisfacente. E' infatti chiaro che senza un'adeguata offerta di alimenti la conquista della *food security* risulterebbe compromessa in partenza. La giusta disponibilità di cibo non è tuttavia funzione della sola produzione nazionale. Anche le scorte, costituite in giusta misura e gestite con la dovuta razionalità, e, soprattutto, le importazioni possono rappresentare due efficaci strumenti per raggiungere l'offerta alimentare desiderata. Tra *output* interno, scorte e importazioni esiste solitamente una buona sostituibilità, per cui si tratta di stabilire, caso per caso, con quale intensità ricorrere alle tre fonti per ottenere la giusta quantità di cibo.

Quale che sia la provenienza degli alimenti, il loro approvvigionamento da parte degli utilizzatori non sarebbe "sicuro" se ad essi non si potesse accedere fisicamente e/o economicamente in piena libertà. L'*accessibilità fisica* dipende dall'efficienza dei sistemi distributivo, di trasporto e di comunicazione che sovrintendono al collegamento tra domanda e offerta. Essa risente anche di eventi avversi eccezionali - quali guerre, embarghi commerciali o fatti climatici straordinari - che possono repentinamente e spesso drammaticamente interrompere una preesistente relazione tra domanda e offerta. L'*accessibilità economica* è invece legata direttamente al reddito dei consumatori e indirettamente al livello e alla volatilità dei prezzi dei prodotti alimentari. In condizioni di povertà, infatti, il cibo, pur disponibile, non è pienamente acquisibile, e ciò è tanto più vero quanto più il consumatore è costretto ad utilizzare alimenti le cui quotazioni sono attestate su livelli elevati e quanto minore risulta essere la loro stabilità.

Gli alimenti devono infine essere offerti nel rispetto di determinati standard di *qualità*. La qualità alimentare abbinata al concetto di *food security* è articolata in due componenti: quella relativa ai valori igienico-sanitari (*food safety*) e quella riferita alla qualità vera e propria (*food quality*). La *food safety* è generalmente valutabile attraverso indicatori oggettivi - presenza o assenza di sostanze o microrganismi nocivi, limiti massimi di tolleranza per elementi o molecole potenzialmente tossiche, tempi e modalità di conservazione e di utilizzo, ecc. - e costituisce un vincolo cui tutti gli alimenti dovrebbero uniformarsi in ogni situazione. La *food qua-*

lity rappresenta invece un concetto largamente soggettivo e variabile da contesto a contesto.

Tralasciando gli aspetti dell'accessibilità e della qualità, la cui trattazione può considerarsi relativamente estranea al presente contributo, merita alcune riflessioni il tema della disponibilità alimentare. Le modalità attraverso le quali garantire una congrua dotazione di cibo e il ruolo che può essere assegnato al sistema agricolo non sono infatti di scarsa importanza nel valutare se la *food security* sia da annoverarsi o meno tra le funzioni secondarie del settore.

In proposito si è già ricordato come l'agricoltura di una nazione non rappresenti necessariamente l'unica, né tanto meno la più sicura ed efficiente forma di acquisizione della *food security*. A tale funzione possono infatti concorrere anche le scorte e le importazioni. Ciò nondimeno, la produzione interna è da giudicarsi come un elemento imprescindibile per il conseguimento della *food security*. Occorre infatti considerare che ogni società richiede sufficienti garanzie in ordine al soddisfacimento di alcuni bisogni ritenuti strategici – esigenze alimentari primarie, alimentazione delle giovani generazioni, ecc. – e alla protezione verso i rischi di carenze alimentari. Questa domanda sociale si riversa sulla produzione interna, cui spetta dunque il compito di fornire alla collettività un adeguato “grado di assicurazione” contro il pericolo di deficit e contro l'eventualità che alcuni bisogni alimentari ritenuti particolarmente importanti possano rimanere insoddisfatti (FAO, 2001). Questi benefici sociali, pur ineluttabilmente legati all'offerta agricola e da questa indotti, sono chiaramente *altro* dalla produzione vera e propria. In forza di questa distinzione si può quindi guardare a tali benefici come a funzioni aggiuntive dell'agricoltura, da includersi, a ragione, all'interno della multifunzionalità⁽¹⁴⁾. Va inoltre aggiunto che la *food security* – per lo meno nel senso con il quale la stiamo al momento esaminando - costituisce un'utilità cui il mercato difficilmente riesce a fornire riscontro. La sicurezza alimentare rappresenta,

⁽¹⁴⁾ Per converso v'è chi sostiene che considerare l'offerta interna come condizione per ottenere la *food security* equivalga ad assimilare quest'ultima alla produzione, così che sarebbe scorretto includere la sicurezza nell'ambito della multifunzionalità (Bohman e al. 1999). Questo punto di vista pare comunque condizionato dal non tenere conto degli “effetti assicurazione e consumi strategici” citati in precedenza.

infatti, un vantaggio che, pur rivale nel consumo, non può essere precluso ad alcuno, così che ad essa è possibile riferirsi come ad un bene pubblico impuro (OECD, 2001).

La naturale conseguenza del rapporto di dipendenza che unisce la *food security* alla produzione interna è che un paese tende inevitabilmente a ricercare l'autosufficienza alimentare.

In effetti, puntare sul rafforzamento dell'offerta interna può presentare alcuni significativi vantaggi (Lee, 2001). In primo luogo, si riduce il rischio di esporre il paese ai problemi legati ad un eventuale andamento negativo sul fronte delle importazioni. Per cause diverse e imprevedibili, queste ultime potrebbero infatti ridursi quantitativamente, oppure farsi relativamente più costose o anche risultare qualitativamente scadenti. In secondo luogo, l'*output* interno può sostenere un flusso di esportazione relativamente vantaggioso, i cui ricavi sono utilizzabili per acquisire ciò di cui un paese ha bisogno per migliorare la propria sicurezza alimentare. Inoltre, la crescita della produzione agricola, oltre ad incrementare la disponibilità alimentare, attiva investimenti, occupazione e redditi nell'economia. Le migliori condizioni socio-economiche acquisite per questa via fanno sì che le risorse alimentari siano rese più accessibili alla popolazione. Questo processo ha chiaramente valenza maggiore per i paesi in via di sviluppo, nei quali l'agricoltura conserva tuttora un peso economico rilevante. Infine, non può non ricordarsi che sviluppare e conservare un alto livello di produzione interna significa garantire la tenuta socio-economica delle aree agricole ed ottenere gli eventuali benefici ambientali associati alle attività del settore⁽¹⁵⁾.

D'altra parte, un'elevata offerta interna non pone un paese al riparo dalle conseguenze di una crisi alimentare. In primo luogo, l'*output* nazionale potrebbe risultare incentrato su una *gamma* di beni non perfettamente allineata a quanto richiesto dagli utilizzatori in situazioni di difficoltà. Secondariamente, l'eccessivo risalto assegnato al ruolo della produ-

⁽¹⁵⁾ Secondo alcune posizioni, la conservazione di livelli anche minimi di produzione in talune aree agricole, riducendo il fenomeno dello spopolamento e del depauperamento delle risorse, consentirebbe il mantenimento di una sorta di capacità produttiva potenziale, alla quale potrebbe eventualmente attingersi in momenti di difficoltà alimentare (Norwegian Royal Ministry of Agriculture, 1998).

zione interna potrebbe condurre all'impiego di risorse marginali e ad accrescere, per questa via, l'*instabilità* della produzione. I vantaggi derivanti dall'isolamento esterno risulterebbero inoltre incerti nel momento in cui una crisi internazionale dovesse compromettere l'approvvigionamento degli *input* esteri – energia, fertilizzanti, mangimi, ecc. - impiegati per produrre gli alimenti all'interno dei confini nazionali. Infine, un peso eccessivo della produzione interna potrebbe ridurre la propensione di un paese a diversificare le proprie fonti di offerta alimentare precludendo così la possibilità di accedere a eventuali situazioni di maggiore vantaggio. Si comprende perciò che, se sostenuta entro certi limiti, la produzione interna può generare gli effetti positivi di cui si è detto, che si tramutano in conseguenze negative qualora il ricorso all'*output* nazionale risulti troppo elevato.

Tra le fonti alternative a quella interna, le importazioni sono, come detto, particolarmente importanti. Il ricorso ai mercati internazionali, in particolar modo se attuato attraverso l'utilizzo di un portafoglio fornitori sufficientemente ampio, serve innanzitutto a compensare eventuali situazioni di deficit del sistema agricolo interno. Gli acquisti dall'estero possono inoltre accrescere la stabilità e ridurre l'onerosità degli approvvigionamenti, migliorando, in questo modo, la disponibilità e l'accessibilità al cibo⁽¹⁶⁾. L'uso del commercio come fonte di sicurezza alimentare può infine favorire una migliore allocazione delle risorse sia a livello nazionale - destinando ad impieghi più produttivi quei fattori che altrimenti rimarrebbero ancorati al settore agricolo - che in ambito internazionale, attraverso l'attuazione di schemi di specializzazione produttiva basati sugli effettivi vantaggi comparati di cui ogni paese è provvisto.

Per converso, l'apertura commerciale può presentare taluni inconvenienti. Tra gli altri si sottolinea che un commercio più libero e, quindi, meno assoggettabile a controlli, può aumentare il rischio di acquisire alimenti di scarsa qualità, come dimostrato dai recenti casi della BSE e delle

⁽¹⁶⁾ E' chiaro che la possibilità di usufruire di prezzi internazionali relativamente più bassi e meno volatili dipende dal grado di liberalizzazione del commercio e dalla comune volontà dei singoli paesi di abbandonare le politiche *beggar-thy-neighbor* attraverso la stipula di accordi internazionali effettivamente antiprotezionistici (Anderson, 1999).

carni alla diossina. Le importazioni, inoltre, possono non essere in grado di sostituire i prodotti interni, e ciò sia in termini qualitativi, nel senso che il modello di dieta nazionale può presentare delle particolarità difficilmente riscontrabili fuori dai confini del paese, sia in termini quantitativi, qualora sui mercati internazionali si verificano situazioni di prolungata destabilizzazione.

Come si vede, ciascuna opzione praticabile presenta numerose conseguenze positive ed altrettante ripercussioni negative, il peso relativo delle quali non può essere assolutamente dato a priori. Il numero e la rilevanza dei fattori che incidono sulla *food security* sono infatti troppo ampi perché si possa preventivamente stabilire quale sia il giusto *mix* tra le fonti di provenienza degli alimenti. Ciò, come si comprende, non è privo di effetti sul settore agricolo, trattandosi di stabilire se e in quale misura l'agricoltura di una nazione debba essere chiamata ad assolvere alla funzione di "produttore di *food security*". La soluzione di tale questione varia, si ripete, da caso a caso, e dovrà essere ricercata nell'ambito di opzioni che siano allo stesso tempo efficienti ed eque (FAO, 1999; OECD, 2001).

3.3 - *L'agricoltura e lo sviluppo rurale: funzioni sociali e culturali*

Tra le componenti che concorrono a definire la multifunzionalità agricola si è soliti includere l'apporto che il settore può fornire allo sviluppo delle aree rurali.

Quest'ultimo viene normalmente considerato un obiettivo al quale la collettività assegna una considerevole importanza in relazione ad una serie di ragioni. Intanto si deve tenere conto del fatto che tali aree occupano una cospicua quota del *territorio* ed ospitano una ragguardevole parte della *popolazione*. Alla metà degli anni novanta, ad esempio, i territori rurali nell'UE rappresentavano quasi l'80% della superficie totale e davano residenza a circa un quarto della popolazione; nel complesso dei paesi OCSE gli stessi dati salivano, rispettivamente, ad oltre il 95% e a poco meno del 36% (OECD, 1994). Si comprende perciò come lo sviluppo di queste zone non possa non rappresentare una finalità primaria se si vogliono evitare ripercussioni sull'evoluzione dell'intero sistema economico.

Oltre che di per sé, la vitalità delle aree rurali merita poi di essere per-

seguita come mezzo per preservare e possibilmente far risaltare gli alti valori sociali e culturali che normalmente sono propri di tali ambiti. Le società moderne tendono infatti ad abbinare ai contesti rurali qualità generalmente positive, quali quella della coesione e della solidarietà sociale, dell'identità e dell'eredità culturale, del rispetto e della conservazione delle tradizioni.

Alle zone rurali sono inoltre attribuite notevoli valenze paesaggistiche, riferite sia alla componente prettamente naturale dell'ambiente, sia alla parte del paesaggio originatasi a seguito dell'opera dell'uomo e testimone di vicende sociali, economiche e storiche che meritano di essere conservate e valorizzate (FAO, 1999).

Infine, l'attenzione allo sviluppo delle aree rurali è giustificata dal fatto che esse si presentano sovente come zone strutturalmente deboli e poco dinamiche sul piano economico. E' perciò tutt'altro che remota la possibilità che esse rimangano ai margini dello sviluppo o che vengano da questo in qualche modo danneggiate attraverso sottrazione e/o deterioramento di risorse, ragion per cui un'azione di sostegno *ad hoc* si impone spesso come obbligatoria.

L'agricoltura occupa solitamente una posizione di grande risalto nelle aree in esame. Essa, infatti, oltre a presentare un peso economico talora cospicuo, si rivela spesso come l'attività più estesa in termini spaziali e quella di maggiore rilevanza nel definire e conservare il tessuto sociale e culturale ivi presente. E ciò vale tanto nei paesi in ritardo di sviluppo, in cui l'agricoltura ha ancora un'incidenza economica ed una diffusione considerevoli, quanto in quelli economicamente più avanzati, ove il progresso ha condotto, come noto, ad un drastico ridimensionamento del settore e ad una parallela riduzione delle aree rurali a favore di quelle urbane⁽¹⁷⁾.

La capacità del settore primario di assorbire forza lavoro e generare nuova ricchezza è pertanto fondamentale per garantire alle regioni rurali determinate prospettive di sviluppo e per assicurare la stessa sopravvivenza dell'agro-ecosistema. In particolare, l'azione dell'agricoltura come

(17) Non è superfluo richiamare il fatto che anche in economie mature, quali sono quelle degli USA e del Giappone, non meno di un quinto della popolazione risiede in territori classificati come rurali; territori nei quali gli apporti dell'attività agricola alla formazione del reddito e dell'occupazione sono assai più elevati di quelli medi nazionali che si attestano al di sotto del 5% per entrambe le grandezze (Abbott, McCalla, 1999).

generatrice di sviluppo appare determinante in quei contesti in cui la base produttiva risulta meno diversificata ed il settore agro-zootecnico continua a rappresentare l'asse portante dell'economia locale. Laddove invece l'agricoltura occupa una posizione marginale, il suo compito prevalente è quello di garantire la sopravvivenza di determinati sistemi agro-ambientali e dei valori culturali e di tradizione associati alla loro gestione.

La funzione svolta dall'agricoltura a favore dello sviluppo rurale si manifesta attraverso alcuni effetti vantaggiosi per la collettività che si possono ricondurre indirettamente all'*occupazione* agricola. La capacità del settore di assorbire forza lavoro viene infatti giudicata importante nel determinare l'attitudine di un'area all'attrazione di risorse umane e al mantenimento in loco della popolazione. Senza il richiamo di un'occupazione relativamente sicura e remunerativa le zone rurali sono infatti destinate a spopolarsi e a perdere di vitalità.

Vengono tuttavia sollevati alcuni dubbi circa la possibilità che l'occupazione costituisca un'esternalità prodotta dal settore primario. Il lavoro dovrebbe infatti rappresentare un *input* dell'attività agricola e non un *risultato* di questa. Pertanto, i benefici o i costi connessi a variazioni dell'occupazione dovrebbero risultare incorporati nei salari. Questa affermazione, pur valida in linea di principio, non considera tuttavia il fatto che l'occupazione agricola può comunque rappresentare un tramite per conseguire altri vantaggi (OECD, 2001).

Essa, infatti, favorendo l'insediamento della popolazione nelle campagne concorre a limitare il *congestionamento* delle aree urbane. In questo modo permette di contenere i costi sociali – logorio psico-fisico, allungamento dei tempi di spostamento e peggioramento della qualità della vita - e finanziari – creazione di infrastrutture di trasporto più adeguate, iniziative e strutture di lotta all'inquinamento atmosferico e acustico, ecc. – legati al sovraffollamento. In più, il mantenimento della popolazione agricola consente di contenere i *costi unitari* di taluni servizi sociali e delle istituzioni locali, la cui presenza è indispensabile per conservare soddisfacenti standard di vita nelle aree in discussione. In talune circostanze, infine, la collettività può riservare all'insediamento rurale anche il compito di accrescere il grado di *sicurezza nazionale*, soprattutto quando si tratta di aree particolarmente remote o ubicate in zone strategicamente sensibili.

Per converso, qualora tenuta artificialmente alta, l'occupazione agricola dovrebbe essere considerata come un fatto negativo. In questo caso, infatti, si impedirebbe ad altri settori o ad altre regioni di utilizzare il lavoro in modo più efficiente.

Unitamente a tali questioni, un tema che merita attenzione è quello che attiene alla effettiva capacità del settore agricolo di incidere in misura significativa sullo sviluppo di un territorio. I mutamenti negativi che hanno interessato molte aree rurali negli ultimi decenni dimostrano come l'agricoltura difficilmente riesca *da sola* ad opporsi a certi fenomeni involutivi. Di contro, si rileva spesso che il progresso di talune zone rurali, pur accompagnandosi alla crescita del settore primario, risulta prevalentemente riconducibile allo sviluppo di attività extra-agricole.

Il fatto è che l'agricoltura, anche in questi territori, non sembra esente dal ridimensionamento relativo che di norma si osserva nel corso dello sviluppo economico. Il settore è infatti destinato a subire le conseguenze dei bassi tassi di crescita della domanda alimentare e gli effetti indotti dal miglioramento dell'efficienza. In particolare, nel lungo periodo il progresso tecnico ed i processi di evoluzione e razionalizzazione strutturale paiono costituire due fenomeni antitetici all'incremento dell'occupazione (OCDE, 2001; Winters 1990). Infatti, se in condizioni statiche può esservi una correlazione diretta tra produzione e occupazione agricola, in condizioni dinamiche è verosimile che le imprese si evolvano strutturalmente e tecnologicamente verso la sostituzione del lavoro con il capitale. Né sembra che a tale tendenza possano opporsi le politiche di sostegno agricolo, cui paiono conseguire, viceversa, comportamenti *capital intensive* (Drudy, 1978; Traill, 1982). Così come non è da escludere che nel futuro tali atteggiamenti *labour saving* possano essere ulteriormente rinforzati dall'introduzione su larga scala delle nuove tecnologie attinenti alla biogenetica, ai trasporti ed alle comunicazioni.

Tutto ciò fa sorgere seri interrogativi circa la possibilità che l'agricoltura conservi nel lungo periodo livelli soddisfacenti di occupazione e, conseguentemente, continui a contribuire in misura significativa alla vitalità economica, sociale e culturale delle comunità rurali. In modo particolare, tali interrogativi divengono più pressanti allorquando ci si confronta con

realtà nelle quali ad un settore agricolo tuttora rilevante funge da sfondo un sistema economico poco differenziato, strutturalmente debole e tecnologicamente arretrato. In tali circostanze, infatti, la forza di attrazione complessiva dell'area potrebbe risultare insufficiente sia ad attirare risorse esterne sia a trattenere quelle locali.

D'altra parte, la permanenza della popolazione in un'area non dipende soltanto dal reddito percepito ma dal complessivo livello di benessere. Rispetto alla capacità di un territorio di trattenere le sue risorse umane potrebbe allora essere più importante la presenza di talune infrastrutture – trasporti, energia, telecomunicazioni, scuole, istituzioni socio-sanitarie, ecc. – o l'erogazione di alcuni servizi, piuttosto che la possibilità di godere di redditi particolarmente elevati.

Ovviamente queste ultime osservazioni non possono indurre a concludere che l'incremento o la tenuta dell'occupazione agricola nelle aree rurali siano da considerare come obiettivi utopici. Molte opzioni si possono fin d'ora praticare per "trattenere" o "attrarre" lavoro: dalla trasformazione in loco dei prodotti per accrescerne il valore aggiunto, alle attività complementari come l'agriturismo e la fornitura di servizi *non-food*, alla diffusione di tecniche a maggiore intensità di lavoro come quelle proprie dell'agricoltura biologica. Tuttavia, il ricorso a queste ed altre soluzioni non può prescindere dal rilevare che il contesto in cui la "funzione rurale" dell'agricoltura viene ad estrinsecarsi è quanto mai articolato e complesso, per cui solo un'attenta lettura delle specificità che lo contraddistinguono potrà rendere meno fallaci le scelte relative alle modalità attraverso le quali dare corso a tale funzione.

4 - QUADRO DI RIFERIMENTO TEORICO

L'inquadramento teorico della multifunzionalità agricola è finalizzato a coglierne la complessa natura, discutere le conseguenti implicazioni di carattere normativo ed individuare gli aspetti meritevoli di ulteriori approfondimenti da parte della ricerca. La trattazione di questo tema prevede la discussione degli aspetti legati all'offerta e alla domanda dei beni e servizi inerenti alle svariate funzioni connesse all'attività agricola.

Per quel che riguarda l'offerta di multifunzionalità il riferimento più appropriato sembra essere la teoria delle *produzioni congiunte*.

Relativamente alla domanda di multifunzionalità, verranno prese in considerazione le teorie delle *esternalità* e dei *beni pubblici*.

4.1 - Multifunzionalità e produzioni congiunte

Al momento di considerare l'offerta delle funzioni agricole, l'aspetto principale da sottoporre ad analisi è costituito dalla natura e dall'intensità del legame che unisce tali ruoli con l'attività di produzione di beni alimentari. In altre parole, si tratta di verificare se, quanto e in quali termini tali beni e funzioni sono da considerarsi prodotti *congiunti*. La definizione di questa relazione costituisce un primo passo verso la valutazione dei criteri che ispirano le scelte degli imprenditori agricoli nell'allocazione delle risorse produttive fra le diverse funzioni.

Prima di procedere alla classificazione delle funzioni sulla base della loro congiunzione all'attività agricola si ritiene opportuno richiamare alcuni aspetti teorici della produzione di beni congiunti⁽¹⁸⁾. Due o più produzioni si definiscono congiunte ogni qualvolta intercorre una reciproca interdipendenza tra esse (Shumway e al., 1984). In altri termini, l'offerta di una di esse condiziona in qualche modo la produzione delle altre. A determinare la produzione congiunta di più beni possono individuarsi tre ordini di cause:

- a) i prodotti hanno in comune *tutti* gli *input*. Ovvero, gli *input* impiegati sono *non allocabili* tra i diversi processi produttivi. E' il classico caso della congiunzione *fisica* tra prodotti (Serpieri, 1940), che ha come esempi il grano e la paglia o la carne e la lana;
- b) le produzioni sono *tecnicamente interdipendenti*, cioè impiegano un medesimo fattore la cui produttività in ciascun processo dipende dal livello di *output* ottenuto negli altri processi. A questo proposito pos-

⁽¹⁸⁾ La teoria della produzione congiunta, con le relative applicazioni, ha trovato considerazione già presso gli economisti classici ed è stata in gran parte sviluppata con riferimento all'ambito aziendale. Di essa si sono avvalsi i neoclassici per confutare la teoria classica del valore e proporre una propria (Kurz, 1986), così come Sraffa (1960) ha costruito la sua definizione di capitale fisso proprio sulla produzione congiunta.

sono distinguersi due casi: quello della relazione di *complementarità tecnica*, quando maggiori produzioni di un bene determinano un miglioramento della produttività del fattore comune e, di conseguenza, maggiori livelli degli *output* congiunti; quello della *competitività tecnica*, che verifica invece una relazione inversa tra i livelli di produzione dei beni. Un esempio di interdipendenza tecnica si ha in agricoltura quando si considerano le rotazioni agronomiche, che condizionano la fertilità del suolo per le diverse colture;

- c) i prodotti competono per l'uso di un fattore disponibile in quantità fissa. Si rientra in questi casi nella categoria serpieriana della congiunzione *economica* tra beni (Serpieri, 1940), che pone il problema della scelta dell'ottimo *mix* aziendale di colture (Pilati e Boatto, 1999).

Il riferimento alla teoria delle produzioni congiunte per l'analisi della multifunzionalità agricola è giustificato da una duplice serie di motivi. Innanzitutto, le funzioni che dovessero rivelare una relazione di congiunzione fisica o di complementarità tecnica con la produzione agricola potrebbero essere promosse attraverso il sostegno della produzione stessa. In secondo luogo, la relazione di congiunzione fisica o tecnica potrebbe costituire fonte di economie di scopo nella produzione di multifunzionalità e giustificare il ricorso all'agricoltura, più che ad altre attività, per la fornitura di tali funzioni.

A questo proposito si rammenta che le *economie di scopo* si hanno ogni qualvolta il costo della produzione congiunta di diversi beni è inferiore alla somma dei costi dei medesimi *output* ottenuti separatamente (Baumol e al., 1981; Leathers, 1991). Due principali ordini di cause sono indicati all'origine di tali economie. Il primo consiste nella possibilità di ripartire i costi relativi ad un *input* comune tra diversi processi. Il secondo ordine di elementi è riferito alla relazione di *complementarità* tra le produzioni che utilizzano un medesimo fattore. In questo caso, l'incremento del livello di un *output* può accrescere la produttività del fattore e, di conseguenza, ridurre i costi di produzione del bene congiunto.

In forza delle specificazioni teoriche appena richiamate, le singole categorie di funzioni agricole sono esaminate sotto i seguenti aspetti: i) verifica della sussistenza di un legame congiunto con l'attività agricola; ii) caratte-

rizzazione degli aspetti qualitativi e determinazione degli aspetti quantitativi del rapporto; iii) individuazione di eventuali elementi di variabilità spaziale e temporale del legame. L'analisi viene integrata dalla discussione sugli effetti che impulsi esogeni (politiche economiche, commerciali, ecc.) possono esercitare sull'offerta agricola e sulla funzione connessa.

La prima categoria di funzioni presa in considerazione comprende l'insieme di ricadute prodotte dall'attività agricola sull'ambiente. La recente evoluzione della letteratura concorda nel considerare tali effetti quali produzioni congiunte dell'offerta agricola⁽¹⁹⁾.

In proposito si deve rimarcare che tra produzione agricola ed ecosistema può intercorrere una relazione di *rivalità* per l'uso di determinate risorse. Ciò implica la possibilità di produrre determinati benefici ambientali solo a condizione di ridurre l'*output*. Si tenga presente, però, che se tale riduzione nell'immediato può essere ritenuta un costo, potrebbe nel lungo periodo arrecare vantaggi alla stessa agricoltura attraverso il mantenimento di maggiori livelli di produttività delle risorse utilizzate.

Con buona approssimazione, gran parte delle ricadute *negative* sull'ambiente - quali quelle riconducibili all'inquinamento delle falde, all'erosione, alla salinizzazione dei terreni per effetto dell'abuso delle risorse idriche e all'emissione di gas (metano, ossido di azoto ed anidride carbonica) - possono ritenersi congiunte alla produzione agricola *fisicamente* o con relazioni di tipo *complementare*. Esse infatti si manifestano in genere con intensità che cresce all'aumentare dei livelli produttivi⁽²⁰⁾.

D'altra parte, l'agricoltura può esercitare, come detto, un ruolo *positivo* nei confronti dell'ambiente. In taluni casi, questo ruolo è solo par-

(19) Sono stati addirittura evocati i primi due principi della termodinamica per indicare nelle produzioni congiunte il principale riferimento teorico in materia di economia dell'ambiente. La prima legge della termodinamica asserisce infatti che energia e materia non possono essere create né distrutte, mentre la seconda sostiene che ogni processo di trasformazione conduce ad un incremento di entropia. Da ciò deriva che i processi che producono beni desiderati a basso grado di entropia producono anche - necessariamente ed inevitabilmente - rifiuti indesiderati ad alto grado di entropia (Baumgartner e al., 2001).

(20) L'insorgere di impatti negativi sull'ambiente dipende anche dalle tecniche di produzione adottate: numerose ricerche si propongono da tempo di identificare pratiche colturali che consentano la minimizzazione dei rischi di inquinamento per dati livelli di produzione (Morris e Winter, 1999).

zialmente collegato ai livelli produttivi conseguiti, ed è dovuto principalmente all'*esistenza* stessa del presidio agricolo del territorio. Ne costituiscono esempi il contributo all'immagazzinamento ed al ricambio delle risorse idriche e la prevenzione di calamità naturali, quali incendi, inondazioni, frane e smottamenti (Abler, 2001) che più che dipendere dai livelli di *output* sembrano dovuti alla semplice presenza dell'attività agricola. Analoghe considerazioni possono svolgersi a proposito del *paesaggio* rurale⁽²¹⁾, la cui conformazione deriva principalmente dalle tecniche di produzione e dal locale assetto strutturale del tessuto aziendale (Reho, 1997).

Quanto alla *biodiversità*, l'estrema difformità delle situazioni riscontrabili induce a non formulare alcun giudizio assoluto. Si tratta, per di più, di un argomento del quale il mondo scientifico ha iniziato ad occuparsi diffusamente solo in tempi recenti⁽²²⁾. Ciò nonostante, si può ritenere, in via generale, che biodiversità e produzione agricola risultino congiunte da una relazione piuttosto complessa e non definibile a priori. A dimostrazione di ciò si possono citare i risultati di studi condotti in Austria, in cui si è dimostrato che le perdite in biodiversità sono minime in corrispondenza di regimi colturali semi-intensivi, mentre la situazione peggiore è stata osservata per i sistemi di produzione estensivi (Sinabell, 2001).

Le funzioni ambientali dell'agricoltura sono caratterizzate da un'alta *variabilità* spaziale e temporale. Ad esempio, è noto che i danni da inquinamento diventano rilevanti solo nel momento in cui viene superata una determinata soglia di tolleranza, la quale dipende non solo dall'azione dell'agricoltura, ma anche dalle caratteristiche dell'area in cui essa opera. In altri termini, un territorio può rivelarsi più o meno sensibile all'inquina-

(21) Si pensi ad esempio all'impatto sensitivo generato dalla coltivazione di girasoli o di lavanda nel territorio provenzale o dai terrazzamenti per la coltivazione del riso in Giappone che potrebbe restare immutato anche se al termine del ciclo non si procedesse alla raccolta del prodotto (Abler, 2001).

(22) E' significativa al riguardo l'opinione di Mainwaring (2001), il quale sostiene che politiche conservative improntate sulla misurazione della diversità genetica sono da ritenere: 1) di validità limitata, in quanto concentrate sulle sole specie per le quali sono disponibili dati; 2) impraticabili, in quanto, allo stato delle conoscenze, non si è in grado di cogliere le complesse relazioni di interdipendenza tra le specie; 3) fuorvianti, dal momento che, per le specie di cui si dispone attualmente di informazioni statistiche, non è stata fornita una prova convincente dell'esistenza di una relazione tra il valore della specie e la diversità genetica.

mento. Su tale sensibilità hanno influenza anche i processi di accumulo sviluppati in periodi precedenti, cosicché l'azione inquinante può avere effetti diversi in funzione del momento in cui viene esercitata.

Le generalizzazioni sopra proposte necessitano pertanto di un cauto accoglimento nell'applicazione a specifici casi studio. Tuttavia, si può sostenere fondatamente che la produzione agricola è in genere congiunta ai suoi effetti negativi sull'ambiente da una relazione di natura fisica o complementare. Tale idea è d'altronde condivisa dall'Unione Europea, quando sostiene che migliori condizioni di mercato dei prodotti o dei fattori e politiche di sostegno accoppiate potrebbero determinare indesiderati impatti ambientali connessi all'intensificazione produttiva (Commissione delle Comunità Europee, 1991).

Ciò non dovrebbe valere sul lato degli effetti positivi. Per essi, infatti, più che il livello di produzione conseguita è di vitale importanza l'*esistenza* dell'attività agricola, la cui scomparsa potrebbe irreversibilmente compromettere gli attuali equilibri degli agro-ecosistemi.

La funzione relativa alle garanzie di sicurezza alimentare appare connessa alla produzione agricola in maniera articolata. Sarebbe scontato sostenere che la *food security* aumenta al crescere dell'*output*, ovvero che tra produzione agricola e sicurezza alimentare esiste una relazione di congiunzione *fisica* o di *complementarità* (FAO, 1999). In realtà, perseguire la sicurezza alimentare implica non solo la disponibilità di una base produttiva solida ed affidabile, ma soprattutto *l'accessibilità* al cibo da parte dei cittadini. Ne deriva, dal lato della domanda, la necessità di perseguire obiettivi di politica economica di respiro generale, quali quelli inerenti la distribuzione del reddito e la lotta alla povertà. Sul lato dell'offerta, invece, l'accessibilità agli alimenti è garantita da un sistema produttivo efficiente, in grado di assicurare adeguati volumi di derrate a prezzi bassi⁽²³⁾.

E' d'altra parte stato già sottolineato che la destinazione di ingenti risorse alla produzione di alimenti non mette al sicuro un paese da eventi avversi eccezionali che potrebbero compromettere l'obiettivo strategico

⁽²³⁾ Queste considerazioni sono sostenute con decisione nella Dichiarazione di Roma sulla Sicurezza Alimentare, sottoscritta al termine del World Food Summit del 1996 da 112 capi di stato e di governo e da 70 alti rappresentanti di altrettanti paesi (FAO, 1996).

della sicurezza alimentare⁽²⁴⁾. Né appare una soluzione conveniente quella di congelare risorse per la produzione di beni alimentari, impedendo loro impieghi più efficienti.

Il ricorso al commercio internazionale dei prodotti alimentari, come è stato già rimarcato, potrebbe consentire il conseguimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare attraverso la fornitura delle derrate a prezzi convenienti. I paesi che ricorrono ai mercati mondiali potrebbero perciò allocare le loro risorse in maniera più efficiente e perseguire i loro specifici vantaggi comparati, traendo perciò ulteriori benefici ai fini della crescita economica e della lotta alla povertà (FAO, 2000).

I mercati internazionali, d'altro canto, non possono certo definirsi immuni da distorsioni. Le tensioni in atto nello scenario politico mondiale contribuiscono inoltre ad accentuare l'aleatorietà del ricorso alle forniture estere.

Se quindi la produzione agricola interna non pone al riparo da rischi di insoddisfazione delle esigenze alimentari, lo stesso commercio internazionale non assicura efficienza, né certezze. Si giunge perciò a prendere in considerazione soluzioni di *second best* per tale problema. Tra queste, merita di essere ricordata la diversificazione del portafoglio di fornitori esteri, che consente la minimizzazione dei rischi legati a calamità naturali o a crisi politiche. Degno di nota è anche il mantenimento di una base produttiva agricola più ampia di quella che si potrebbe accettare in condizioni di certezza degli scambi internazionali, in considerazione anche del fatto che il processo di cambiamento della destinazione d'uso del suolo a favore di attività extra-agricole è di norma irreversibile (Flaten, 2001).

Per quel che riguarda lo sviluppo rurale, è noto il contributo del settore agricolo alla formazione della ricchezza ed all'occupazione nelle campagne. Si può anzi sostenere che al crescere della produzione agricola, red-

(24) E' qui opportuno rammentare che l'insorgenza di carenze del fabbisogno alimentare è da più parti ritenuta un problema di natura istituzionale, dal momento che "...le carestie, tendenzialmente, hanno luogo o in territori coloniali governati da stranieri... o in dittature militari...; tant'è vero che... a guidare la «lega mondiale della carestia» sono la Corea del Nord e il Sudan, cioè due vistosi esempi di governo dittatoriale." (Sen, 2000; p.22).

dito e lavoro aumentano, esercitando peraltro un impatto più che proporzionale sull'economia dell'area attraverso l'attivazione impressa sulle locali attività connesse a monte e a valle e per mezzo dell'effetto moltiplicatore keynesiano che agisce tramite la leva dei consumi.

Tali osservazioni indurrebbero a propendere per l'esistenza di un legame di produzione congiunta di natura *complementare* tra *output* agricolo e sviluppo rurale. Ciò tuttavia sembra valere soltanto in un contesto statico. Se infatti si considerano orizzonti temporali ampi, si nota che il progresso tecnico e la dinamica dei prezzi relativi dei fattori hanno solitamente condotto all'incremento dei livelli di produzione e, nello stesso tempo, ad una significativa riduzione dell'occupazione agricola. A parte alcune realtà locali della Grecia e del Portogallo, e fatta eccezione per il caso dei Paesi Bassi, in Europa e negli Stati Uniti i lavoratori attualmente impiegati in agricoltura nelle aree rurali non incidono considerevolmente sul totale degli occupati (Blandford, 2001). Anche sul piano dei redditi, ormai, l'agricoltura appare sovente relegata ad un ruolo di secondo piano, lasciando ad altri settori il primato nella formazione della ricchezza della famiglia rurale (Blandford, 1996).

Se, insomma, può verificarsi una relazione di complementarità tra produzione agricola e sviluppo rurale, essa si configura come tale solo nel breve periodo. In una prospettiva storica, tuttavia, la crescita delle aree rurali appare maggiormente condizionata dallo sviluppo degli altri settori e comunque subordinata alla rimozione di vincoli strutturali, alla diversificazione ed alla differenziazione produttiva ed alla valorizzazione delle risorse locali.

Ciò nonostante, nelle regioni rurali in ritardo e, in genere, nei paesi in via di sviluppo, l'agricoltura costituisce un'attività economica essenziale per l'occupazione ed il reddito. D'altro canto, nelle stesse nazioni industrializzate il settore primario conserva un importante ruolo nella caratterizzazione dell'assetto sociale ed istituzionale e nel governo del territorio delle regioni rurali.

Tirando le somme della rassegna condotta si può sostenere che gli *effetti negativi sull'ambiente*, lo *sviluppo rurale nel breve periodo* e, entro certi limiti, la *sicurezza alimentare* siano legati alla produzione agricola da

una relazione di congiunzione fisica o di complementarità. E' pertanto da aspettarsi che, in linea di massima, la loro offerta aumenti al crescere dell'*output* agricolo. Le ricadute *positive* dell'agricoltura sull'*ambiente* e lo *sviluppo rurale di lungo periodo* si possono viceversa giudicare soltanto parzialmente congiunte alla produzione. La loro fornitura, infatti, più che dipendere dai livelli di *output*, sembra dovuta alla semplice *presenza* di un'attività agricola contraddistinta da peculiari caratteristiche. Le argomentazioni svolte, comunque, devono essere accolte con cautela per la variabilità con le quali tali funzioni sono assolute e percepite nei diversi ambiti territoriali e nelle diverse epoche.

Tutto concorda nel confermare l'impressione che le molteplici funzioni assegnate all'agricoltura appaiano quanto mai complesse e difficilmente riferibili ad una comune politica di supporto. In altri termini, sembra poco probabile che le politiche per la multifunzionalità possano essere finalizzate ad un unico obiettivo ed attuate attraverso l'uso di un solo strumento. Si conferma, insomma, quanto asserito dal noto teorema, secondo il quale nella pianificazione economica gli obiettivi da perseguire sono tra loro compatibili solo se si dispone di almeno altrettanti strumenti adatti per conseguirli⁽²⁵⁾ (Tinbergen, 1956).

4.2 - Multifunzionalità ed esternalità

Passando al lato della domanda delle funzioni riconosciute al settore agricolo, si pone il problema della determinazione delle quantità e delle modalità con le quali esse sono richieste e distribuite nella società. Uno degli aspetti maggiormente dibattuti al proposito concerne la natura di *esternalità* attribuita a queste funzioni, da cui discende la necessità di verificare le condizioni per il conseguimento dell'ottimo sociale.

⁽²⁵⁾ Secondo Vatn (2002), la validità del teorema di Tinbergen è limitata dal fatto che esso si basa sull'assenza di costi di transazione. In realtà, l'esistenza di tali costi potrebbe comportare la convenienza all'adozione di politiche meno precise e mirate.

Ad esempio, per produrre e tutelare un paesaggio potrebbe essere più conveniente pagare un sussidio base per ettaro piuttosto che pagare un prezzo specifico per ciascun elemento che lo compone. In tal caso, infatti, si avrebbe una politica meno precisa, che cioè non conduce alle condizioni ideali, ma tale perdita potrebbe essere più che compensata da costi di transazione inferiori, legati al risparmio di risorse dedicate alla ricerca di informazioni, alla pianificazione ed all'attuazione delle misure ed alla predisposizione del sistema di controlli.

Il concetto di esternalità ha natura complessa e tuttora non si dispone di una sua precisa definizione⁽²⁶⁾ (Buchanan e Stubblebine, 1969). In termini generali, la rivelazione di economie e diseconomie esterne si ha nel momento in cui il benessere di un individuo è modificato dall'insorgere di un evento conseguente a decisioni adottate da altri individui (Meade, 1973). In tali situazioni è probabile che si verifichi un cosiddetto "fallimento del mercato", ovvero una condizione di equilibrio socialmente non ottimale nell'allocazione delle risorse.

Ciò può verificarsi per l'insorgere di due cause fondamentali. La prima riguarda la difficoltà, o l'impossibilità, di appropriarsi dei beni interessati dalle esternalità: l'aria pulita costituisce un classico esempio di bene del quale è difficile assumere la proprietà. La seconda fa riferimento al numero ridotto di soggetti coinvolti in un eventuale mercato delle esternalità che, combinato con alti costi di contrattazione, condurrebbe a ritenere più efficiente l'offerta gratuita dell'esternalità (Arrow, 1969).

Una modalità di classificazione frequentemente impiegata distingue le esternalità *pecuniarie* da quelle *tecnologiche* (Viner, 1931). Le prime trasmettono gli effetti sul benessere esclusivamente tramite il meccanismo dei prezzi dei beni; le seconde, invece, non sono mediate da prezzi di mercato concorrenziali. Le esternalità pecuniarie, per definizione, non danno luogo a fallimento del mercato, dal momento che gli aggiustamenti dei prezzi, in condizioni concorrenziali, dovrebbero condurre all'eguaglianza tra i saggi marginali di sostituzione e di trasformazione. Per tale motivo, questa classificazione è stata ritenuta fuorviante ed è stato proposto di considerare esclusivamente le esternalità di natura tecnologica (Mishan, 1971). In realtà, può verificarsi perdita di benessere in corrispondenza di esternalità pecuniarie qualora l'economia sia caratterizzata da mercati incompleti, informazione asimmetrica ed aspettative (Scitovsky, 1954).

Da quanto finora detto, appare chiaro che l'attenzione degli studiosi è attratta, più che dalle esternalità in quanto tali, dalle condizioni che

⁽²⁶⁾ Come è noto, il concetto di economie e diseconomie esterne risale al XIX secolo (Sidgwick, 1883; Marshall, 1890) ed ha avuto successivamente da Pigou (1920) e Viner (1931) contributi significativi. Nei tempi recenti, a partire da Arrow (1969), l'interesse per questo argomento si è intensificato, soprattutto in virtù della crescente attenzione dedicata alle condizioni che conducono al "fallimento del mercato" (economia del benessere) ed al "fallimento dello stato" (economia delle scelte pubbliche).

determinano l'assenza del mercato dei beni e dei servizi coinvolti. In particolare, è interessante il caso in cui il privato produttore di esternalità non è indotto dal meccanismo dei prezzi a soddisfare i bisogni collettivi perché il suo operato non è compensato o sanzionato dal mercato. Ne consegue che, in queste condizioni, le funzioni di benefici e di costi marginali del privato non coincidono con quelle sociali. Nel caso di esternalità positive si verifica che, a parità di livello produttivo, i costi marginali sociali risultano inferiori a quelli privati. Nel mercato si determinano pertanto condizioni di equilibrio caratterizzate da livelli di offerta inferiori a quelli ottimali da un punto di vista sociale. Il contrario accade nel caso delle esternalità negative.

E' difficile definire in termini generali i rapporti che legano le economie esterne alla produzione agricola. Per di più, il quadro è complicato da due ulteriori problemi. Innanzitutto, occorre ricordare che le esternalità prodotte dall'agricoltura possono essere colte per i loro valori d'uso e di non uso. Ciascuna funzione agricola, pertanto, potrebbe rivelare distinte curve di costo sociale per ogni valore considerato. In secondo luogo, dal momento che tali funzioni sono riconosciute ed apprezzate in maniera diversa da zona a zona, la relazione tra volume di produzione agricola ed entità di benefici (costi) marginali sociali può apparire discontinua⁽²⁷⁾.

Date queste difficoltà, qui di seguito ci si limiterà ad alcune considerazioni di massima in merito alle esternalità associate alle funzioni dell'agricoltura.

Per quel che riguarda le relazioni con l'ambiente, sono note le esternalità positive o negative generate dall'attività agricola. E' altrettanto risaputo che la manifestazione e la valutazione di tali economie e diseconomie si differenziano in funzione del contesto territoriale in cui si verificano. Inoltre occorre distinguere le implicazioni in merito al valore d'uso ed ai valori di non uso dei beni ambientali coinvolti.

⁽²⁷⁾ Per una discussione intorno ai criteri ed ai metodi di valutazione delle funzioni dell'agricoltura si veda Randall (2002). Egli ritiene indispensabile un avanzamento delle conoscenze scientifiche al riguardo, dal momento che un'esatta attribuzione dei prezzi a tali prodotti consentirebbe di limitare scompensi nelle remunerazioni degli agricoltori, nell'imposizione fiscale e nei mercati internazionali di prodotti agro-alimentari. Alcune brevi considerazioni sulle modalità di valutazione delle funzioni agricole sono formulate, a margine, anche da Casini (2002).

La funzione della sicurezza alimentare, come detto, rientra nel ventaglio di strategie politiche che contemplano il ricorso sia alla produzione interna che alle importazioni. In tale ambito, tale funzione deve coniugare l'aspetto della *disponibilità* di cibo con i *rischi* legati all'approvvigionamento interno ed estero. Valutata secondo questi due criteri, l'agricoltura può produrre esternalità positive o negative. Infatti, la produzione interna, vantaggiosa entro certi limiti, potrebbe indurre diseconomie esterne nel momento in cui si rivelasse una fonte rischiosa o inefficiente di disponibilità alimentari. La questione è ulteriormente complicata dalla diversa collocazione dell'obiettivo della sicurezza alimentare nelle graduatorie delle priorità nazionali.

Per quel che riguarda lo sviluppo rurale, si è già detto che l'agricoltura produce esternalità positive nel momento in cui garantisce reddito ed occupazione nelle aree rurali. L'intervento pubblico viene pertanto evocato per sanare le esternalità pecuniarie negative che il libero mercato, in particolare del lavoro, determinerebbe sulle zone rurali. Si deve d'altra parte riconoscere che una forzatura nella distribuzione territoriale dei fattori della produzione potrebbe comportare un'inefficiente allocazione delle risorse e, di conseguenza, una perdita di benessere. Ciò dipende dalle specifiche situazioni occupazionali nelle aree rurali e dai requisiti qualitativi della forza lavoro richiesta in altri settori ed in altre regioni (Boland, 2001).

Il problema cruciale in materia di esternalità è relativo alle modalità attraverso le quali esse possono internalizzarsi, così da assicurarne la fornitura ottimale alla società. Le strade percorribili sono quella privata o quella pubblica. Fusioni e *joint-ventures* tra i soggetti coinvolti potrebbero condurre ad una soluzione *privata* del problema, dal momento che gli effetti sul benessere degli altri soggetti non sarebbero più esterni all'impresa produttrice di esternalità, ma diverrebbero parte integrante della funzione di costo complessiva (Coase, 1960). Anche la semplice contrattazione tra le parti interessate dalla variazione di benessere potrebbe condurre, secondo il *Teorema di Coase* (Stigler, 1989), ad un uso efficiente delle risorse. D'altro canto, nella realtà la sottoscrizione di accordi tra privati è resa difficile, tra l'altro, dall'onerosità delle trattative da intraprendere, dall'asimmetria informativa tra le parti e dalla difficoltà di individuare l'origine esatta dell'esternalità.

Si deve comunque segnalare che alcune delle esternalità positive prodotte dall'agricoltura, quali ad esempio quelle associate ai valori sociali e culturali delle comunità rurali, ad alcuni aspetti paesaggistici ed ambientali o a specifici requisiti qualitativi delle produzioni alimentari, sono spesso oggetto di transazione in mercati creatisi appositamente in maniera spontanea o grazie al supporto del soggetto pubblico.

In tutti gli altri casi si rende necessario, sovente, l'intervento pubblico. Esso si sostanzia in tre principali ordini di provvedimenti. Il primo è costituito dalla *regolamentazione* dell'attività economica, che obbliga gli agenti ad adeguare il livello di *output* a quello socialmente ottimale. Il secondo meccanismo di intervento è di *incentivazione o sanzione* pecuniaria, che consente di colmare il divario tra costi sociali e costi privati⁽²⁸⁾. Infine, il terzo sistema di regole si sostanzia nella *creazione di un mercato* delle esternalità⁽²⁹⁾.

In conclusione, si può sottolineare come il problema delle esternalità associate all'agricoltura non risiede tanto nella loro natura, quanto nella difficoltà di garantire condizioni nelle quali i beni coinvolti possano essere oggetto di transazioni. In questo caso, infatti, il sistema dei prezzi riflette le valutazioni sociali delle risorse produttive impiegate e del benessere prodotto. All'assenza del mercato si collega strettamente, come detto, il problema dell'appropriabilità dei beni interessati. Di ciò si tratterà nel paragrafo successivo dedicato alla natura di bene pubblico della multifunzionalità dell'agricoltura.

4.3 - Multifunzionalità e beni pubblici

La definizione di bene pubblico può farsi risalire alla classificazione proposta da Samuelson (1954), secondo la quale i beni di consumo collettivo differiscono da quelli di consumo privato in quanto tutti gli individui ne beneficiano in comune. Ciò comporta che nel godimento di tali

(28) E' il caso della cosiddetta *tassa pigouviana*, che grava sui produttori dell'esternalità per un'entità pari al danno marginale provocato in corrispondenza del volume di *output* efficiente (Pigou, 1920).

(29) Un esempio si rinviene nella concessione di diritti commerciabili relativi all'uso di sostanze inquinanti. Tale sistema, al pari della *tassa pigouviana*, ma con meccanismi di funzionamento differenti, induce gli agenti economici ad internalizzare le esternalità prodotte.

beni non sussiste rivalità, nel senso che il consumo di ciascun individuo non diminuisce il consumo dello stesso bene da parte di qualcun altro. I beni pubblici, inoltre, si caratterizzano per il possesso del requisito della non escludibilità (Musgrave, 1959).

All'atto di definire la produzione socialmente ottimale dei beni pubblici insorgono due ordini di problemi: quello dell'equità e quello dell'efficienza. Sul piano dell'*equità*, si deve sottolineare che la disponibilità a pagare per godere di un bene pubblico è strettamente dipendente dalla distribuzione della ricchezza. Ne deriva che, variando la ricchezza di cui dispongono i fruitori, la fornitura del bene pubblico può posizionarsi su livelli ottimali differenti (Varian, 1987). Per quel che riguarda l'*efficienza*, è noto l'interesse egoistico di ogni individuo ad inviare segnali falsi in merito alla propria disponibilità a pagare per il bene pubblico (Wicksell, 1896). Questo comportamento *free riding* rende arduo individuare una soluzione privata al problema della fornitura ottimale di beni pubblici⁽³⁰⁾.

Tra le attività puramente private o individuali e quelle puramente pubbliche o collettive si rinviene un'ampio spettro di situazioni caratterizzate da un diverso grado di non escludibilità e/o di non rivalità nel consumo. Ciò implica che, oltre ai beni pubblici puri, occorre prendere in considerazione anche i beni pubblici impuri o imperfetti.

Tra questi, si individuano le cosiddette *risorse ad accesso libero* quando non si può escludere alcuno dalla fruizione del bene, ma vi è rivalità tra gli individui che ne fanno uso. Se i benefici derivanti dall'impiego di tali risorse sono riservati ai membri di una comunità circoscritta, si parla allora di *risorse di proprietà comune*. In tale ambito è particolarmente rilevante il caso in cui il numero di fruitori è tale da creare condizioni di congestionamento. Questa eventualità potrebbe condurre al sovrasfruttamento della risorsa comune, come nel caso classico della "tragedia dei *commons*" (Hardin, 1968). In questa situazione, la gestione del bene pubbli-

⁽³⁰⁾ Non rientra negli obiettivi del presente contributo la discussione in merito alle modalità che dovrebbero condurre alla formulazione delle scelte sociali ed al dibattito sorto intorno al "modello del dittatore benevolo", alla necessità dell'adozione di decisioni unanimi in materia tributaria (Wicksell, 1896), al Teorema dell'impossibilità di Arrow, che esclude che possa rinvenirsi un sistema di votazione che contemporaneamente soddisfi le condizioni di completezza, transitività, ottimalità paretiana, indipendenza dalle alternative irrilevanti e non dittatura (Arrow, 1951).

co attraverso la cooperazione tra individui è da ritenersi un'eventualità remota. Perché essa abbia luogo è infatti necessario che il numero dei partecipanti superi una certa soglia e che ciascuno di essi apprezzi in misura significativa il valore della disponibilità futura della risorsa⁽³¹⁾. Si rende pertanto necessaria un'azione pubblica chiara ed efficiente, nella quale il sistema di controlli e di sanzioni assume un ruolo decisivo.

Nel momento in cui diventa possibile escludere, a costi convenienti, degli individui dalla fruizione di beni pubblici si giunge a trattare dei *beni di club* (Buchanan, 1965). La loro sussistenza è legata alla possibilità di congestione nell'uso del bene, che induce i fruitori a vincolare l'accesso alle risorse ad un numero limitato di soggetti. Questa categoria di beni viene pertanto utilizzata da un numero ristretto di individui che condividono i costi di produzione e di gestione attraverso il pagamento di una tassa. Ciò implica che l'offerta dei beni di club sia generalmente inferiore a quella di beni analoghi, ma con caratteristiche di beni pubblici puri. I beni di club assumono particolare rilevanza normativa, in quanto istituzioni private possono gestire la distribuzione dei diritti di proprietà e di consumo in maniera efficiente e in autonomia dal soggetto pubblico.

In realtà, la teoria dei beni di club trascura l'aspetto dei costi relativi alla predisposizione ed all'attuazione degli accordi tra membri dei gruppi di partecipazione (Buchanan, 1965). Ciò conferma ulteriormente che l'elemento critico del problema dei beni pubblici è costituito dalla sua componente istituzionale, ed in particolare dalle regole relative alla distribuzione dei diritti di proprietà. Tale aspetto coinvolge direttamente anche l'agricoltura multifunzionale, nel momento in cui, una volta accertata la natura di bene pubblico delle funzioni svolte, si tratta di definire i meccanismi ed i soggetti deputati alla fornitura di tali servizi.

(31) Il problema della gestione delle risorse comuni si configura come un tipico caso di "dilemma del prigioniero", che conduce ad un equilibrio di non cooperazione tra gli agenti. Una soluzione del problema è comunque possibile nel caso in cui ciascun agente cooperi, a condizione che un numero sufficiente di altri agenti segua un comportamento simile (Taylor, 1987; Musu, 1989). Tali condizioni di equilibrio dipendono dal saggio di preferenza temporale adottato per lo sconto all'attualità delle ricadute future di tale scelta. In sostanza, l'equilibrio di cooperazione nella gestione delle risorse comuni appare precario, vuoi per la natura di *trigger strategy* che caratterizza le scelte degli individui, vuoi perché fortemente legato alla sensibilità che i singoli agenti dovrebbero dimostrare nei confronti delle generazioni future.

Gran parte dei fattori componenti la multifunzionalità del settore agricolo possono essere associati alle caratteristiche dei beni pubblici puri. Tra quelli relativi all'ambiente, la conservazione del suolo, la prevenzione dal dissesto idrogeologico, la tutela degli equilibri che garantiscono la funzionalità degli ecosistemi ed il paesaggio costituiscono tutti esempi rappresentativi di beni il cui godimento può essere con difficoltà precluso ad alcuni individui e per i quali possono osservarsi condizioni di non rivalità nel consumo. Anche i benefici di carattere sociale, quali quelli relativi allo sviluppo rurale ed alla tutela del patrimonio culturale e dei valori della tradizione, sembrano connotarsi prevalentemente come beni pubblici. Per quel che riguarda la sicurezza alimentare, si può convenire con chi assimila tale funzione alla stregua di una risorsa comune, evidenziandone il carattere di rivalità nel consumo e la congestionabilità della funzione⁽³²⁾ (Boland, 2001).

Ad un'analisi più approfondita, però, il quadro appare più complesso. Un primo aspetto da considerare riguarda la valutazione del bene in relazione ai suoi valori d'uso, d'opzione, di lascito e di esistenza. A seconda delle circostanze, ciascuna di queste componenti può prevalere sulle altre. L'appartenenza della funzione considerata ad una delle categorie di beni pubblici dipende quindi dalla componente del valore economico predominante. Così, ad esempio, se gran parte dei beni sopra elencati viene valutata relativamente agli aspetti dell'esistenza e del lascito, è plausibile considerarla come bene pubblico puro. D'altro canto, se la valutazione del bene è imperniata sulla sua effettiva o potenziale fruizione possono insorgere rivalità, esclusione o congestione nel consumo. Ciò induce ad includere alcune delle funzioni dell'agricoltura nelle categorie dei beni pubblici impuri o dei beni privati.

⁽³²⁾ Infatti, la sicurezza alimentare, a differenza della sicurezza nazionale, è soggetta a congestionamento e rivalità in quanto più ampia è la fascia di popolazione che ne gode i benefici, minori sono le garanzie di assicurazione di derrate alimentari. Allo stesso modo è un bene non escludibile fintanto che l'accesso al cibo è garantito attraverso i mercati. E' però possibile trasformare tale funzione in un bene di club attraverso la sottoscrizione di contratti diretti tra gruppi di consumatori e produttori agricoli, al fine di garantire ai primi l'approvvigionamento alimentare esclusivo in caso di eventi avversi ed ai secondi un prezzo di vendita più alto rispetto a quello praticato per i prodotti d'importazione (Boland, 2001).

Si considerino, ad esempio, la biodiversità e la tutela dell'habitat naturale. Tali beni, se giudicati sulla base dei loro valori di esistenza e di lascito, sono da considerare beni pubblici puri. Se invece il valore di tali beni è prevalentemente collegato al loro uso si pone la necessità di far riferimento a concrete opportunità d'impiego. Si pensa allora alla caccia ed alla pesca, all'escursionismo naturalistico, oppure alle possibilità di intraprendere iniziative di ricerca scientifica e di didattica. In questi casi possono insorgere condizioni di rivalità nell'uso delle risorse e congestionamento. Ciò consiglia di riferirsi alle teorie dei beni di proprietà comune o, se il quadro istituzionale consente l'esclusione, a quelle dei beni di club. Analoghe considerazioni possono formularsi a proposito del patrimonio paesaggistico e culturale di una comunità rurale. Tali risorse potrebbero al limite configurarsi come veri e propri beni privati, per i quali il mercato costituirebbe il più efficiente meccanismo istituzionale di riferimento per l'offerta.

Un altro elemento da prendere in considerazione riguarda l'ampiezza della comunità dei beneficiari delle funzioni agricole (Boland, 2001). Parte delle esternalità prodotte dal settore agiscono prevalentemente sul contesto locale, mentre assumono minore rilevanza per la popolazione di un paese o per la comunità internazionale. E' questo il caso di alcuni specifici patrimoni paesaggistici o culturali e, entro certi limiti, anche dei benefici connessi all'occupazione in agricoltura. In effetti, si deve riconoscere che ampi strati della popolazione sono sensibili nei confronti del "paesaggio agrario" o delle "tradizioni contadine". Tuttavia, al momento di considerare uno specifico patrimonio paesaggistico o culturale, la disponibilità a pagare per la sua fruizione generalmente diminuisce al crescere della distanza dalla località che lo detiene. Ciò assume particolare rilevanza all'atto di individuare il livello amministrativo ed istituzionale più adatto per garantire la fornitura dei beni pubblici da parte del settore agricolo.

4.4 - Considerazioni riassuntive

La rassegna qui schematicamente proposta ha riconosciuto la *validità* dei riferimenti teorici adottati nell'analisi della multifunzionalità. Si è infatti confermata l'opportunità di considerare le diverse funzioni dell'a-

agricoltura quali produzioni congiunte a quelle destinate ai mercati. Il riferimento alla teoria delle esternalità e dei beni pubblici ha evidenziato la necessità di ricorrere a meccanismi correttivi del funzionamento dei mercati per conseguire condizioni di ottimo sociale.

Ma ciò che con particolare enfasi sembra emergere da quanto osservato è l'estrema *complessità* del tema della multifunzionalità agricola. Due principali ordini di fattori convergono nella formulazione di un simile giudizio. Il primo riguarda la *numerosità* e l'*eterogeneità* delle funzioni elementari prese in considerazione, mentre il secondo si riferisce alla *variabilità* spaziale e temporale delle ricadute dell'attività agricola sul benessere sociale.

Da tutto ciò deriva l'impossibilità di trattare la multifunzionalità dell'agricoltura in termini generici, senza cioè far riferimento a specifiche circostanze storiche, territoriali, economiche e sociali. Ciò nonostante, alcune riflessioni di respiro generale possono essere proposte.

Innanzitutto, l'analisi ha evidenziato la natura *istituzionale* del problema della multifunzionalità. In particolare, il fallimento dei mercati e/o delle scelte pubbliche sono stati direttamente collegati a carenze di regole e di meccanismi organizzativi chiari ed efficienti.

Un secondo elemento di riflessione giunge dalla già ricordata complessità della questione della multifunzionalità agricola e riguarda la necessità di considerare anche le reciproche influenze che le varie funzioni possono, direttamente o attraverso l'attività agricola, tra loro determinare. Ciò suggerisce di limitare al minimo analisi ed azioni normative che riguardino specifici aspetti della multifunzionalità, senza prendere in considerazione le ricadute, dirette o mediate, che tali attività potrebbero determinare in altre dimensioni del fenomeno.

Un terzo ed ultimo argomento meritevole di considerazione riguarda la necessità di ampliare l'analisi della multifunzionalità agricola oltre la sfera dell'*efficienza* dell'allocazione delle risorse per spingersi ad abbracciare le implicazioni relative all'*equità* della distribuzione delle opportunità di sviluppo.

5 - POLITICHE DI GOVERNO E DI SUPPORTO DELL'AGRICOLTURA MULTIFUNZIONALE

E' evidente, da quanto si è andati fin qui affermando, che la multifunzionalità rappresenta una nuova categoria analitica dell'agricoltura, entro cui occorre inquadrare, interpretare e governare molti dei processi di cambiamento che interessano il settore. Ciò implica, come è chiaro, l'obbligo di rivedere buona parte delle politiche agricole, così da renderle coerenti con questo nuovo riferimento concettuale e, quindi, pienamente efficaci.

Allo scopo di definire al meglio l'impostazione generale di tali politiche, conviene soffermare brevemente l'attenzione su due caratteri della multifunzionalità che si ritengono particolarmente importanti: quello della *complessità* e quello della *relatività*.

Il primo è un aspetto strettamente inerente alla multifunzionalità. Questa è infatti fenomeno per definizione intrinsecamente multiforme, sia sul piano statico che su quello dinamico. Dal primo punto di vista, basta fare mente locale alle numerose funzioni agricole o alle molteplici espressioni sotto cui queste si possono presentare. Sul piano dinamico è sufficiente ricordare come tali funzioni si siano accresciute numericamente nel tempo, tanto da non potere escludere che in un futuro anche immediato nuove mansioni, attualmente trascurate, possano entrare nel novero di quelle più interessanti.

La complessità è inoltre accresciuta dal fatto che tali funzioni non sono le une indipendenti dalle altre. Al contrario, esse interagiscono tra loro e con la funzione della produzione alimentare. La natura di tali interazioni, inoltre, non ha sempre il medesimo segno e la medesima intensità. In qualche caso, il legame tra le funzioni può essere di reciproca *complementarità*. Un classico esempio è al riguardo costituito dalla vitalità degli spazi rurali che consente la contemporanea produzione di certe esternalità ambientali positive. In altre circostanze, viceversa, il rapporto può essere di *antitesi*, come nel caso in cui, per conseguire la sicurezza alimentare, si spinge eccessivamente sulla produttività e si generano esternalità ambientali negative.

Un'ulteriore complicazione giunge dal fatto che le ricadute e le percezioni di tali funzioni si manifestano talora in ambito locale, mentre altre

volte implicano interessi nazionali ed internazionali. Ciò comporta che i soggetti coinvolti e le dimensioni degli interventi possano essere assai differenti, il che suggerisce di evitare considerazioni generiche al riguardo. Allo stesso modo, come si è potuto osservare, le relazioni di congiunzione che legano la produzione alimentare alle funzioni secondarie del settore appaiono assai diversificate nella loro natura e intensità. In sostanza, la complessità del fenomeno della multifunzionalità invita all'adozione di un altrettanto articolato insieme di misure normative.

Il carattere della *relatività* è invece riferito alla composizione del paniere di mansioni in capo all'agricoltura. Come si è già avuto modo di sottolineare altrove, i contributi che il settore agricolo può apportare allo sviluppo socio-economico di una collettività non sono dati a priori. Essi derivano da una serie di condizioni *oggettive* e di valutazioni *sogettive*. Mutando queste, può cambiare la composizione del *range* di funzioni, la loro importanza relativa e finanche la possibilità che si ammetta la stessa esistenza di mansioni aggiuntive rispetto alla produzione alimentare.

I fattori *oggettivi* da cui dipende la relatività di cui sopra sono fondamentalmente due: i) lo *stadio* raggiunto dallo *sviluppo socio-economico*; ii) le caratteristiche del *territorio*.

Relativamente al primo si può ragionevolmente affermare che il numero e il tipo di funzioni svolte dall'agricoltura crescono parallelamente all'incedere del *progresso socio-economico*. Ove prevalgono condizioni di arretratezza ed il settore primario incide in misura sostanziale sulla formazione delle principali grandezze macroeconomiche, le mansioni secondarie sono scarse e poco differenziate al loro interno. In questo caso, i principali contributi del settore sono quello della *food security* – peraltro perseguita puntando quasi esclusivamente sulla produzione interna - e quello tradizionale della fornitura di *surplus* di risorse agli altri settori economici. Viceversa, nelle situazioni più evolute i ruoli dell'agricoltura si moltiplicano e si diversificano notevolmente al loro interno⁽³³⁾.

Il ruolo delle *caratteristiche territoriali* nel definire consistenza e natura

⁽³³⁾ Si pensi alle note funzioni "ambientali" e "rurali", ma anche ad altre che in questa sede non sono state trattate o sono state solo accennate, quali, ad esempio, quelle del benessere animale o della sanità alimentare.

della multifunzionalità appare chiaro quando si consideri che ogni area presenta suscettività specifiche. L'insediamento o la conservazione dell'agricoltura in un dato territorio non possono perciò considerarsi come fatti scontati, ma devono sempre scaturire da una valutazione comparata tra le diverse opzioni d'uso. Tale valutazione deve tenere conto sia delle potenzialità dell'area che dei vincoli tecnici ed economici che condizionano la praticabilità delle varie soluzioni. In altri termini, questo significa che, prima di tutto, l'agricoltura potrebbe non rappresentare il modo più efficiente di utilizzare un territorio. Secondariamente, qualora preferita ad altri modi d'uso, l'attività agricola dovrebbe attuarsi secondo forme che consentano di sviluppare un tipo di multifunzionalità in linea con le attitudini dell'area.

I fattori *soggettivi*, dal canto loro, sono essenzialmente costituiti dalle preferenze della collettività in ordine a quali contributi richiedere al settore agricolo. In una società le varie funzioni agricole non sono infatti desiderate tutte in ugual misura, né i cittadini risultano indifferenti alle forme attraverso le quali tali funzioni vengono estrinsecate. Questo dipende dal fatto che ogni collettività presenta un proprio sistema di valori sociali, culturali ed etici, sulla base del quale costruisce una gerarchia delle funzioni agricole che meritano di essere sviluppate e delle forme con cui attuarle⁽³⁴⁾.

La *relatività* di cui si è finora discusso ha come conseguenza fondamentale quella di conferire alla multifunzionalità una dimensione prevalentemente *locale*. I fattori che influenzano, sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo, il numero e il tipo di mansioni svolte dall'agricoltura sono infatti assai variabili nello spazio. Soltanto localmente può quindi aversi una lettura corretta e obiettiva delle potenziali funzioni agricole e nessuno più della comunità locale è in grado di stabilire come queste funzioni debbano essere esercitate.

Evidentemente, nulla può dirsi a priori circa le dimensioni dei contesti locali. Queste possono infatti variare non solo in relazione alle condizioni oggettive e soggettive di cui sopra, ma anche in rapporto alla man-

⁽³⁴⁾ Sotto questo profilo, un chiaro esempio è fornito dalle nazioni - come la Norvegia ed il Giappone - che affrontano la funzione della *food security* con atteggiamenti più consoni ad una economia poco evoluta e debole sul piano delle relazioni commerciali che non a quelli caratteristici del gruppo dei paesi economicamente più avanzati al quale appartengono.

sione esaminata. Nel caso della funzione rurale, ad esempio, gli aspetti della specificità territoriale, della peculiarità culturale, dei particolari rapporti socio-economici tra aree urbane ed extra-urbane preferiscono analisi e soluzioni elaborate su contesti spazialmente limitati. La *food security*, invece, dovrebbe essere affrontata più verosimilmente su un piano nazionale o sopranazionale. Talune manifestazioni della funzione ambientale, infine, hanno valenza territorialmente circoscritta – ad esempio l'esclusivo apprezzamento *in loco* del valore paesaggistico di alcuni territori - mentre altre possono avere un respiro sicuramente più ampio come nel caso di amenità rurali uniche o di fenomeni erosivi di grande portata.

Il fatto che si sia sottolineata la valenza locale della multifunzionalità non significa che le funzioni svolte dall'agricoltura in un determinato sito non generino ripercussioni sul benessere delle popolazioni ubicate altrove. Ad esempio, alcune scelte in tema di *food security* possono privilegiare la produzione interna a danno dei paesi importatori; allo stesso modo, il sostegno forzoso dell'occupazione rurale potrebbe danneggiare altre aree distogliendo risorse umane da impieghi verosimilmente più efficienti.

Le considerazioni appena espresse costituiscono una chiave di lettura del tema della multifunzionalità agricola utile per la fase normativa dell'analisi, ed in particolare per la valutazione degli obiettivi, dei soggetti e degli strumenti di governo e di indirizzo del fenomeno. Per quel che riguarda gli obiettivi, la complessità e la relatività appena citate dovrebbero tradursi in graduatorie di priorità differenti per contesto territoriale considerato. La definizione degli obiettivi costituisce una fase critica sul piano normativo, anche perché raramente vengono considerate le ricadute che le scelte politiche possono avere al di fuori dell'area in cui vengono attuate. Ciò induce spesso ad onerosi e prolungati contenziosi con altre istituzioni locali o in sede internazionale. Qualunque graduatoria di priorità venga adottata, non deve sfuggire l'importanza dei reciproci condizionamenti che intercorrono tra le singole componenti della multifunzionalità agricola. E' pertanto necessario considerare in un'unica visione strategica i diversi obiettivi da intraprendere e, di conseguenza, anche gli strumenti di esecuzione disponibili.

Le politiche intraprese per la multifunzionalità agricola non devono

essere soltanto efficienti, ma devono prefiggersi anche l'obiettivo dell'*e-quità* della distribuzione dei benefici, dei costi e delle risorse. In particolare, è lecito domandarsi se i criteri di efficienza adottati nell'allocazione delle risorse possano ritenersi condivisibili sul piano della giustizia e sostenibili su quello della coesione e della concordia sociale. In questo ambito assumono rilevanza fondamentale i problemi legati alla distribuzione delle *opportunità* di sviluppo offerte ai diversi strati sociali ed ai vari territori.

A proposito dei *soggetti* deputati all'attuazione delle politiche, si devono prendere in considerazione diversi aspetti. Innanzitutto, è oggetto di discussione se la società debba rivolgersi necessariamente all'*agricoltura* per l'assolvimento delle funzioni di cui si sta trattando. Ciò, in effetti, non è un fatto da ritenersi scontato, ma costituisce, come si è già sostenuto, un'opzione da prendere in esame caso per caso. In particolare, tali dubbi insorgono nel momento in cui alcune funzioni non si mostrano quantitativamente congiunte alla produzione agricola vera e propria: si tratta, ad esempio, della creazione, gestione e tutela degli spazi aperti e delle amenità paesaggistiche e ricreative, nonché della prevenzione di fenomeni di degrado degli ecosistemi e dei suoli. Vista la natura disgiunta di tale relazione, vi è chi si chiede se non sia più conveniente delegare ad operatori extra-agricoli la produzione di questi beni e servizi (Boisvert, 2001). A queste osservazioni è possibile obiettare sottolineando il già ricordato rapporto consolidato che lega l'agricoltura con il territorio e l'ambiente in cui opera e che quindi legittimerebbe un coinvolgimento del settore nella pianificazione e nella gestione di tali risorse. Si ritiene pertanto opportuno non escludere la soluzione agricola sulla base di generiche considerazioni, ma di valutare volta per volta se si tratta della migliore opzione politica concretamente praticabile, considerando le specifiche condizioni ambientali e socio-economiche che caratterizzano il contesto locale interessato.

Un altro rilevante elemento di riflessione riguarda il *livello amministrativo* più adeguato per l'attuazione delle politiche di sostegno dell'agricoltura multifunzionale. Le considerazioni svolte sinora sembrerebbero far propendere a favore delle istituzioni locali. Queste infatti costituiscono l'espressione immediata delle istanze sociali e dei valori delle comunità e conoscono meglio le condizioni operative del contesto territoriale in cui

agiscono. In realtà, il problema rivela connotati ben più complessi. Innanzitutto, un'eccessiva frammentazione delle responsabilità di pianificazione e di attuazione rischia, da un lato, di compromettere l'organicità e la coerenza degli interventi e, dall'altro, di escludere a priori azioni che potrebbero rivelarsi più vantaggiose se condotte su scala regionale o nazionale. Oltre a ciò, occorre considerare che, così come risorse ed opportunità appaiono distribuite nello spazio in maniera difforme, lo stesso può dirsi a proposito delle competenze amministrative. La frantumazione su scala territoriale delle misure riguardanti le funzioni da affidare all'agricoltura potrebbe quindi accentuare, anziché ridurre, i divari di sviluppo, benessere e qualità della vita delle diverse comunità. E' pertanto auspicabile che i vari livelli della gerarchia amministrativa cooperino e trovino un comune terreno di dialogo, dalla fase di proposizione delle linee strategiche da definire fino a quelle di valutazione e di modifica delle misure adottate.

Un terzo, ma non ultimo, dilemma da sciogliere nell'ambito della scelta dei soggetti attuatori riguarda l'affidamento della responsabilità politica alla sfera *privata* o alle istituzioni *pubbliche*. Si tratta, in sostanza, di individuare dove e come il mercato può autonomamente operare in maniera efficiente ai fini del conseguimento degli obiettivi preposti, ed allo stesso tempo definire i casi in cui l'intervento pubblico si rivela inevitabile o, perlomeno, più conveniente. L'esperienza di questi ultimi anni non manca di esempi di internalizzazione di esternalità positive della produzione agricola attraverso il mercato. Un caso esemplificativo è dato dall'affermazione commerciale delle produzioni tipiche o provenienti da sistemi di produzione eco-compatibili, ove i benefici dell'attività agricola diventano essi stessi oggetto di transazione e vengono esplicitamente valutati dai consumatori attraverso una maggiorazione del prezzo del prodotto alimentare. Un altro esempio può essere dato dall'agriturismo e dal turismo rurale, in cui gli effetti positivi dell'attività agricola sono almeno in parte inglobati nel servizio fornito ai visitatori. In questo caso, tuttavia, potrebbe verificarsi che i compensi per la fornitura di amenità paesaggistiche e ricreative vadano a vantaggio di operatori extra-agricoli, anziché degli agricoltori che le hanno prodotte. In tale eventualità non si può nemmeno parlare di internalizzazione dell'economia esterna, dato che l'o-

peratore agricolo non sarebbe messo in condizione di considerare gli effetti positivi della sua attività nelle proprie scelte di convenienza economica. Pertanto, senza la corresponsione di un giusto prezzo da parte degli operatori extra-agricoli agli imprenditori del settore primario si rischia di pregiudicare la stessa produzione di esternalità. Se sul piano teorico tale accordo di cooperazione è praticabile, nella realtà occorre la massima cautela nel formulare conclusioni ottimistiche.

L'esempio appena proposto chiarisce quanto sia complesso il problema della fornitura di beni pubblici da parte dei privati. Comportamenti opportunistici, asimmetrie informative, condizioni non concorrenziali dei mercati rendono spesso insormontabili i costi di transazione associati alla contrattazione tra privati. Nel caso specifico dell'agricoltura italiana, caratterizzata dalle patologie della polverizzazione e della dispersione delle imprese nel territorio, tali difficoltà di cooperazione appaiono ancora maggiori. Deve pertanto ritenersi quanto mai necessario l'intervento pubblico, e ciò conduce all'ultimo punto della discussione.

Quali strumenti appaiono i più adeguati ai fini dell'attuazione delle politiche agricole che contemplino l'aspetto multifunzionale del settore? Un primo elemento da prendere in esame riguarda la natura del sostegno, ed in particolare il grado di accoppiamento con il livello di produzione.

Il sostegno accoppiato trova motivo di giustificazione nei casi di produzione di esternalità positive che siano congiunte all'*output* agricolo. L'analisi in precedenza svolta circoscrive la validità di tale ipotesi alla funzione della sicurezza alimentare ed al perseguimento di obiettivi di breve periodo riguardanti il reddito e l'occupazione agricola. E' d'altra parte riconosciuta da tempo la serie di inconvenienti che il sostegno accoppiato produce sui bilanci pubblici, sui mercati internazionali e sulla sostenibilità ambientale dei sistemi di produzione. La complessità del fenomeno della multifunzionalità suggerisce che il decisore pubblico proceda ad un articolato sistema di interventi, caratterizzati da un diversificato grado di disaccoppiamento in ragione della natura della funzione riconosciuta.

Numerosi casi applicativi meriterebbero di essere esaminati allo scopo di verificare quanto appena sostenuto. Si potrebbero - ad esempio - citare i *Soil Conservation Programs* ed il principio del sostegno condizio-

nato (*cross compliance*) adottati negli Stati Uniti, oppure le misure di accompagnamento della Riforma Mac Sharry e le politiche strutturali e per lo sviluppo rurale dell'Unione Europea. In questa sede, però, si preferisce limitarsi ad alcune riflessioni sul Decreto Legislativo n.228 del 18 maggio 2001, che costituisce la cosiddetta "legge di orientamento" dell'agricoltura italiana. In essa viene proposta una nuova definizione dell'imprenditore agricolo, il quale, oltre alla coltivazione, all'allevamento e alla selvicoltura, si dedica ad una serie di attività connesse, che riguardano non solo la valorizzazione dei prodotti dell'azienda, ma anche del territorio e del patrimonio rurale e forestale. Ma la legge di orientamento si qualifica soprattutto per due aspetti innovativi. Il primo riguarda l'introduzione dei distretti rurali e dei distretti agro-alimentari di qualità (art.13). Il secondo è legato all'adozione di contratti di collaborazione e di convenzioni tra imprenditori agricoli e pubbliche amministrazioni. I primi sono finalizzati alla promozione e tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni locali, mentre le convenzioni sono indirizzate alla cura e al mantenimento delle risorse ambientali e paesaggistiche del territorio (artt.14 e 15). Si tratta, è evidente, di un esplicito e formale riconoscimento della multifunzionalità dell'attività agricola, oltre che della stretta connessione del fenomeno con la dimensione territoriale.

Il ricorso a soluzioni contrattuali per il sostegno delle funzioni agricole comporta alcune implicazioni. Innanzitutto, si riconosce l'importanza paritetica del soggetto pubblico e di quello privato nelle iniziative di supporto della multifunzionalità. In secondo luogo, si mettono in atto forme diversificate di sostegno, che si estendono dalla semplice collaborazione in piani di valorizzazione dei prodotti fino a giungere a veri e propri contratti d'appalto, in cui sono previste prestazioni d'opera da parte degli agricoltori in cambio di pagamenti diretti. In sostanza, laddove si intravedono possibilità di internalizzazione delle esternalità attraverso le normali transazioni di mercato, l'intervento pubblico si limita all'azione di promozione e di sostegno dell'iniziativa privata. Nel momento in cui il mercato non è ritenuto in grado di fornire soluzioni efficienti si procede al trasferimento di risorse finanziarie per la fornitura dei servizi e dei beni di pubblica utilità.

Al di là delle valutazioni riguardo ai pregi ed ai limiti di questo documento legislativo non si può negare che in esso siano rappresentate molte delle tendenze in atto nei rapporti tra l'agricoltura e la società. In particolare, la legge di orientamento coglie due aspetti fondamentali della multifunzionalità agricola, di cui si è già avuto modo di far cenno. Il primo riguarda la dimensione *locale* del fenomeno, che dovrebbe presupporre una procedura di individuazione di obiettivi e di strumenti di politica economica da condursi nei diversi contesti territoriali. Il secondo concerne la natura *istituzionale* che potrebbe rivelare il problema della multifunzionalità qualora i ruoli assegnati all'agricoltura si connotassero come esternalità o beni pubblici. In tal caso, il nodo politico da sciogliere riguarda l'adozione di meccanismi istituzionali adeguati agli obiettivi preposti. Si tratta, in altri termini, di definire sistemi di regole che possano contemporaneamente vantare i requisiti della chiarezza, della precisione e dell'autorevolezza. Per rendere *efficienti* le transazioni, tali regole dovrebbero garantire, da un lato, maggiore trasparenza e decisione nell'attribuzione dei diritti di proprietà dei beni coinvolti e, dall'altro, sarebbero deputate a limitare al minimo distorsioni e distribuzioni asimmetriche della risorsa informativa tra le parti.

6 – CONCLUSIONI

L'analisi condotta ha consentito di evidenziare quanto la multifunzionalità sia un concetto complesso e ancora lontano da una puntuale ed esaustiva definizione. Ciò dipende da due ragioni fondamentali. Innanzitutto, i fattori oggettivi e soggettivi che condizionano la fornitura e la richiesta di funzioni agricole sono numerosi e mutevoli nello spazio e nel tempo. In secondo luogo, le diverse funzioni non agiscono isolatamente, ma spesso stabiliscono tra loro relazioni la cui natura può essa stessa variare. A tale complessità si affianca inoltre un'altrettanto variegato insieme di strumenti di analisi teorica e di governo politico del fenomeno.

In forza di questa premessa, è facile comprendere che le questioni affrontate nella presente relazione non esauriscono l'ampia gamma di temi connessi all'agricoltura multifunzionale. Tra i molti problemi rimasti al margine alcuni meritano di essere richiamati all'atto di concludere il presente contributo.

Il primo è legato alla sopraccitata dimensione *locale* della multifunzionalità e alle implicazioni che essa determina in ordine alle responsabilità cui sono chiamate le istituzioni. Queste ultime hanno infatti un ruolo centrale nel definire le linee di sviluppo di un territorio e nel precisare quali funzioni l'agricoltura debba svolgere in questo ambito. Per far ciò le istituzioni locali devono saper "leggere" le caratteristiche del territorio e, conseguentemente, individuare le potenziali funzioni agricole. Inoltre, esse devono risultare capaci di cogliere le preferenze espresse dalla collettività riguardo ai compiti richiesti al settore. Senza voler indugiare oltre su questo tema, è sufficiente chiedersi quanto le competenze e le capacità appena richiamate siano effettivamente presenti presso le istituzioni locali e quanto ciò condizioni l'espressione della stessa multifunzionalità. Questo interrogativo assume un significato particolare allorquando si consideri la tendenza, oramai da tempo consolidata, a decentralizzare le responsabilità anche in tema di pianificazione agricola e territoriale.

Un secondo aspetto degno di nota riguarda il legame tra multifunzionalità ed *impresa agricola*. E' infatti evidente che la multifunzionalità, analizzata sin qua con un approccio settoriale, si attua concretamente attraverso le imprese agricole. Ciò implica, prima di tutto, uno sforzo volto ad associare la forma più adeguata di multifunzionalità ai vari *tipi di impresa*. A questo proposito, esiste una differenza sostanziale tra le aziende agricole che operano in condizioni di elevata efficienza e che risultano pienamente inserite nei mercati nazionali ed internazionali, e quelle che sono caratterizzate da condizioni di debolezza strutturale e scarsa competitività commerciale. E' lecito pensare che per la prima tipologia aziendale la funzione produttiva deve considerarsi predominante. Da queste imprese dipende, infatti, la possibilità che i mercati siano adeguatamente approvvigionati e che la domanda alimentare sia soddisfatta quantitativamente e qualitativamente. Tale compito si ritiene debba rimanere prioritario, anche a costo di qualche sacrificio sul piano ambientale e sociale. Pertanto, per queste imprese si può pensare ad una multifunzionalità prevalentemente incentrata sulla sicurezza alimentare e assai meno sugli aspetti sociali e ambientali.

Per il secondo tipo di imprese, d'altra parte, sembra ragionevole ipotizzare una multifunzionalità più articolata. In particolare, in queste

aziende la produzione, pur importante di per sé, è da ritenersi rilevante soprattutto come strumento per realizzare le funzioni ambientali e sociali. Deve peraltro considerarsi che una eccessiva enfasi sulle funzioni accessorie potrebbe determinare una sorta di “snaturamento” dell’impresa, quando i cosiddetti servizi secondari prevalessero sulla produzione di beni. Il problema principale da risolvere è allora quello di determinare il giusto *mix* tra funzioni *food e non food*: considerato infatti che le seconde dipendono dalle prime, è necessario che la produzione agricola non risulti eccessivamente ridimensionata, se non si vuole che con essa vengano meno anche le funzioni connesse.

Un terzo argomento che è opportuno citare riguarda gli effetti del riconoscimento dell’agricoltura multifunzionale sul *commercio internazionale*. Si tratta di un tema sul quale il confronto politico è particolarmente intenso e che condiziona la definizione delle future regole di governo degli scambi mondiali. Come si è già sostenuto in questa relazione, la multifunzionalità è percepita in modo assai differente nei vari paesi. Ciò aiuta a capire perché le posizioni dei *partners* impegnati nelle trattative GATT/WTO sono al momento distanti e perché da più parti si solleva il sospetto che la bandiera della multifunzionalità venga agitata allo scopo di perpetuare il sostegno e la protezione del settore agricolo. Il rischio che la multifunzionalità agricola divenga un ostacolo alla liberalizzazione dei mercati è concreto e sollecita a riflettere sugli effetti che la mancata apertura degli scambi provoca sui paesi poveri. D’altra parte, a fronte delle comprovate virtù del libero commercio, non si possono ignorare le preoccupazioni – talora legittime - che inducono molti paesi a difendere il patrimonio sociale ed ambientale legato alla loro agricoltura, che rischia di essere irreversibilmente compromesso.

Su questo tema, come sugli altri sopra elencati, la *ricerca* economica è chiamata a fornire il suo decisivo apporto. Se infatti la multifunzionalità propone agli studiosi nuovi stimoli alla revisione degli obiettivi e degli strumenti analitici, è anche vero che le numerose implicazioni sulle sorti dei sistemi socio-economici e sull’ambiente attribuiscono alla comunità scientifica precise responsabilità morali. Per assolvere a tale funzione, la ricerca non dovrà farsi condizionare da interessi privati o di parte.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ABBOTT P. – MCCALLA A. F. (1999): Agriculture in the MacroEconomy: Theory and Measurement, in RAUSSER G. – GARDNER B. (eds.): *Handbook of Agricultural Economics*, Amsterdam, North Holland.
- ABLER D. (2001): A Synthesis of Country Reports on Jointness between Commodity and Non-Commodity Outputs in OECD Agriculture, in OECD (ed.): *OECD Workshop on Multifunctionality*, http://www1.oecd.org/agr/mf/doc/agr-mf_abler_rev.pdf
- ANDERSON K. (2000): Agriculture's 'Multifunctionality' and the WTO, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, n. 3.
- ARROW K.J. (1951): *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley.
- ARROW K.J. (1969): The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non Market Allocation, in JOINT ECONOMIC COMMITTEE, U.S. CONGRESS (eds.): *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, vol. I, Washington, Government Printing Office.
- AZIZ S. (1990): *Agricultural Policies for the 1990s*, Paris, Development Center Studies, OCDE.
- BASILE E. - ROMANO D. (a cura di) (2002): *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Milano, Franco Angeli.
- BAUMGARTNER S. - DYCKHOFF H. - FABER M. - PROOPS J. - SCHILLER J. (2001): The Concept of Joint Production and Ecological Economics, *Ecological Economics*, n. 36.
- BAUMOL W. - PANZAR J. - WILLIG R. (1981): *Contestable Markets and the Theory of Market Structure*, New York, Harcourt, Brace and Jovanovich.
- BLANDFORD D. (1996): Overview of Microeconomic Results in OECD Countries and Policy Interests: Characteristics of Incomes in Agriculture and the Identification of Households with Low Incomes, in HILL B. (ed.): *Income Statistics for Agricultural Household Sector*, Luxembourg, Eurostat.
- BLANDFORD D. (2001): Oceans Apart? European and U.S. Agricultural Policy Concerns Are Converging, *EuroChoices*, n. 1.
- BOHMAN M. – COOPER J. – MULLARKEY D. – NORMILE M. A. – SKULLY D. – VOGEL S. – YOUNG E. (1999): The Use and Abuse of Multifunctionality, *Economic Research Service/USDA*, November.

- BOISVERT R.N. (2001): A Note on the Concept of Jointness in Production, in OECD (ed.): *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*, Paris, OECD.
- BOLAND J. (2001): Externality and Public Good Aspects of Multifunctionality, in OECD (ed.): *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*, Paris, OECD.
- BOUIS H. – HUNT J. (1999): Linking Food and Nutrition Security: Past Lessons and Future Opportunities, *Asian Development Review*, n. 1-2.
- BUCHANAN J.M. – STUBBLEBINE W.C. (1969): Externality, in ARROW K.J. – SCITOVSKY T. (eds.): *A.E.A. Readings in Welfare Economics*, Homewood, Il, Richard Irwin Inc.
- BUCHANAN J.M. (1965): An Economic Theory of Clubs, *Economica*, n. 1.
- CASINI L. (2002): Funzioni sociali dell'agricoltura e nuove tipologie d'impresa, *XXXIX Convegno di Studi SIDEA, Firenze, 12-14 settembre 2002*, dattiloscritto.
- COASE R. (1960): The Problem of Social Costs, *Journal of Law and Economics*, n. 3.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1991): *Evoluzione e futuro della PAC – Documento di riflessione della Commissione*, Bruxelles, Com (91) 100 Def.
- COOPER J.C. (2001): The Environmental Roles of Agriculture: Economic Valuation of the Environmental Externalities of Agriculture, in FAO (ed.): *First Export Meeting on the Documentation and Measurement of the Roles of Agriculture in Developing Countries, Rome, Italy, 19-21 March*, <http://www.fao.org/es/ESA/roa/ROA-e/EMP.htm>.
- DREZE J. – SEN A. (1989): *Unger and Public Action*, Oxford, Clarendon Paperbacks.
- DRUDY P. J. (1978): Depopulation in a Prosperous Agricultural Sub-Region, *Regional Studies*, n. 1.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): *Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture*, Bruxelles, Info-Paper.
- FAO (1996): *World Food Summit. Rome Declaration on World Food Security*, Rome, Italy, 13-17 November, http://www.fao.org/wfs/index_en.ht.

- FAO (1999): Issues Paper: The Multifunctional Character of Agriculture and Land, *FAO/Netherland Conference on "The Multifunctional Character of Agriculture and Land"*, Maastricht, The Netherlands, 12-17 September, <http://www.fao.org/docrep/x2777E/x2777E00.htm>
- FAO (2000): Multifunctional Character of Agriculture and Land, *Twenty Second Regional Conference for Europe, Porto, Portugal, 24-28 July*, <http://www.fao.org/docrep/meeting/X7073E.htm>.
- FAO (2001): *ROA Project Analytical Framework to Document the Roles of Agriculture in Developing Countries: Overall Approach and Concepts of Studying the Role of Agriculture*, Rome, Italy, 19-21 March, <http://www.fao.org/es/ESA/roa/ROA-e/EMP.htm>.
- FAO (2002): *Statistical Database*, <http://www.apps.fao.org/page/collections?suset=agriculture>.
- FAO (Annate varie): *Production Yearbook*, Roma, FAO.
- FISCHLER F. (2000): *Framework for World Agri-Food Trade*, Speech to the Dublin Castle Centenary Conference, Dublin.
- FLATEN O. (2001): Multifunctionality: Applying the OECD Framework – A Review of Literature on Food Security in Norway, in OECD (ed.): *OECD Workshop on Multifunctionality*, http://www1.oecd.org/agr/mf/doc/NORWAY_Flaten_revised.pdf
- FREEBAIRN D.K. (1995): Did the Green Revolution Concentrate Incomes? A Quantitative Study of Research Reports, *World Development*, n. 2.
- FREEMAN F. – ROBERTS I. (1999): 'Multifunctionality'. A Pretext for Protection, *Abare Current Issues*, n. 3.
- GRIFFIN K. (1979): *The Political Economy of Agrarian Change*, London, The Mac Millan Press.
- HARDIN G. (1968): The Tragedy of Commons, *Science*, 13 dicembre.
- IACOPONI L. (1996): La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio, in REGAZZI D. (a cura di): *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, Atti XXXIII Convegno di Studi SIDEA, Cercola, Grafitalia.
- KOESTER U. P. (1991): Economy-Wide Costs of Farm Support Policies in the Major Industrial Countries, in BURGER K. - DE GROOT M. - POST J. - ZACHARIASSE V. (eds.): *Agricultural Economics and Policy: International Challenges for the Nineties*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V..

- KURZ H.D. (1986): Classical and Early Neoclassical Economists on Joint Production, *Metroeconomica*, n. 1.
- LEATHERS H.D. (1991): Allocable Fixed Inputs as a Cause of Joint Production: A Cost Function Approach, *American Journal of Agricultural Economics*, n. 4.
- LEE J. (2001): The Food Security Role of Agriculture: The Role of Domestic Agriculture in National Food Security; Access to Food; Strategic Food Security and Related Externalities (their measurement and valuation), in FAO (ed.): *First Export Meeting on the Documentation and Measurement of the Roles of Agriculture in Developing Countries, Rome, Italy, 19-21 March*, <http://www.fao.org/es/E-SA/roa/ROA-e/EMP.htm>.
- LIPTON M. (1989): *New Seeds and Poor People*, London, Unwin Hyman.
- LOWE P. - WHITBY M. (1997): The CAP and the European Environment, in RITSON C. - HARVEY D.R. (eds.): *The Common Agricultural Policy*, Willingford, Cab International.
- MAINWARING L. (2001): Biodiversity, Biocomplexity and the Economics of Genetic Dissimilarity, *Land Economics*, n.1.
- MARSHALL A. (1890): *The Principles of Economics*, London, Mac Millan, trad.it.: *Principi di economia*, Torino, UTET, 1972.
- MEADE J.E. (1973): *The Theory of Economic Externalities: the Control of Environmental Pollution and Similar Social Costs*, Geneva, Sijthoff-Leiden.
- MISHAN E.J. (1971): The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay, *Journal of Economic Literature*, n. 9.
- MORRIS C. - WINTER M. (1999): Integrated Farming Systems: the Third Way for European Agriculture?, *Land Use Policy*, n. 16.
- MUSGRAVE R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill.
- MUSU I. (1989): Teoria dei giochi e produzione di beni pubblici, in SPAVENTA L. (a cura di): *La teoria dei giochi e la politica economica*, Bologna, Il Mulino.
- NORWEGIAN ROYAL MINISTRY OF AGRICULTURE (1998): *Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture – Implication for Agricultural Policy and the Multilateral Trading System*, <http://www.odin.dep.no/ld/mf/>
- OECD (1993): *Quel avenir pour nos campagnes? Une politique de développement rural*, Paris, OECD.

- OECD (1994): *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*, Paris, OECD.
- OECD (2001): *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*, Paris, OECD.
- OTSUKA K. (2000): Role of Agricultural Research in Poverty Reduction: Lessons from the Asian Experience, *Food Policy*, n. 25.
- PARKS P.J. - QUIMIO W.R.H. (1996): Preserving Agricultural Land with Farmland Assessment: New Jersey as a Case Study, *Agricultural and Resource Economics Review*, n. 25.
- PIGOU A.C. (1920): *The Economics of Welfare*, London, Mac Millan.
- PILATI L. - BOATTO V. (1999): Produzioni congiunte, economie di scopo e costi sommersi nell'impresa agricola multiprodotto, *Rivista di economia agraria*, n. 3.
- RANDALL A. (2002): Valuing the Outputs of Multifunctional Agriculture, *European Review of Agricultural Economics*, n.3.
- REHO M. (1997): *La costruzione del paesaggio agrario*, Milano, Franco Angeli.
- RONINGEN V.O. – DIXIT P. (1989): Economic Implications of Agricultural Policy Reform in Industrial Market Economies, *Economic Research Service/USDA*.
- RUTTAN V. W. (1971): Technology and the Environment, *American Journal of Agricultural Economics*, n. 5.
- SAMUELSON P.A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, n. 36.
- SANDERSON F.H. - MEHRA R. (1990): Lessons for Domestic Policy, in SANDERSON F.H. (ed): *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*, Washington, Resources for the Future.
- SCITOVSKY T. (1954): Two Concepts of External Economies, *Journal of Political Economy*, n. 62.
- SEN A. (1981): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- SEN A. (2000): *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori.
- SERPIERI A. (1940): *L'agricoltura nell'economia della nazione*, Firenze, Barbera ed.

- SHUMWAY C.R. - POPE R.D. - NASH E.K. (1984): Allocable Fixed Inputs and Jointness in Agricultural Production: Implications for Economic Modelling, *American Journal of Agricultural Economics*, n. 4.
- SIDGWICK H. (1883): *The Principles of Political Economy*, London, Mac Millan.
- SINABELL F. (2001): Multifunctionality: Applying the OECD Framework – A Review of Literature in Austria, in OECD (ed.): *OECD Workshop on Multifunctionality*, http://www1.oecd.org/agr/mf/doc/agrmf_au.pdf
- SISAWALAK-NABANGCHANG O. (2001): Discussant's Comment, in FAO (ed.): *First Export Meeting on the Documentation and Measurement of the Roles of Agriculture in Developing Countries, Rome, Italy, 19-21 March*, <http://www.fao.org/es/E-SA/roa/ROA-c/EMP.htm>.
- SMITH F. (2000): 'Multifunctionality' and 'Non-Trade Concerns' in the Agriculture Negotiations, *Journal of International Economic Law*, n. 43.
- SRAFFA P. (1960): *Produzione di merci a mezzo di merci*, Torino, Einaudi.
- STIGLER G.J. (1989): Two Notes on the Coase Theorem, *Yale Law Journal*, n. 16.
- TAYLOR M. (1987): *The Possibility of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TINBERGEN J. (1956): *Economic Policy: Theory and Design*, Amsterdam, North Holland Publ. Co.
- TRAILL W.B. (1982): The Effect of Price Support Policies on Agricultural Investment, Employment, Farm Incomes, and Land Values in the U.K., *Journal of Agricultural Economics*, n. 4.
- UNITED NATIONS (Annate varie): *Statistical Yearbook*, New York, United Nations.
- VARIAN H. (1987): *Intermediate Microeconomics. A Modern Approach*, New York, Norton & C; trad. it.: *Microeconomia*, Venezia, Cafoscarina, 1990.
- VATN A. (1999): Agricultural Policy Measures Addressing Non-Trade Concerns, documento presentato al convegno *Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture*, Helsinki, Finlandia, 9-11 marzo.
- VATN A. (2002): Multifunctional Agriculture: Some Consequences for International Trade Regimes, *European Review of Agricultural Economics*, n.3.

VELASQUEZ B.E. (2001): Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna, *La questione agraria*, n. 3.

VINER J. (1931): Cost Curves and Supply Curve, *Zeitschrift für Nationalökonomie*.

WICKSELL K. (1896): *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, G. Fischer, trad.it.: *Intorno ad un nuovo principio di giusta tassazione*, in *Finanza, Nuova Collana di Economisti*, vol.IX, Torino, UTET, 1934.

WINTERS L.A. (1990): The So-Called 'Non-Economic' Objectives of Agricultural Support, *OECD Economic Studies*, n. 13.

WORLD BANK (2001): *World Development Indicators*, Washington, World Bank.

Finito di stampare nel mese di novembre 2002
presso lo stabilimento della Tipografia Editrice Giovanni Gallizzi s.r.l.
Via Venezia, 5 - Tel. 079276767 - 07100 Sassari