

**Eliana Baici  
Cinzia Mainini**

**LA RISICOLTURA ITALIANA  
OLTRE LA PAC**

**Nuove opportunità  
e possibili strategie**

**FrancoAngeli**



La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Eliana Baici  
Cinzia Mainini**

**LA RISICOLTURA ITALIANA  
OLTRE LA PAC**

**Nuove opportunità  
e possibili strategie**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	7
<b>Premessa</b>	»	11
1. La metamorfosi della PAC	»	12
2. La risicoltura oltre la PAC	»	18
3. Obiettivi di ricerca e note metodologiche	»	21
<b>1. La risicoltura in Italia</b>	»	29
1.1. Genesi e sviluppo della produzione di riso in Italia	»	29
1.1.1. Dalla risaia al riso: struttura e dinamiche della produzione	»	39
1.1.2. Il ruolo dei reimpieghi e degli stoccaggi	»	45
1.2. Le imprese produttrici	»	50
1.3. Performance operative, strategie produttive e divari ter- ritoriali	»	61
<b>2. Strategie di collocamento e ruolo dei mercati esteri</b>	»	69
2.1. Produzione, disponibilità totali e destinazioni d'uso	»	72
2.2. Il ruolo dei mercati esteri	»	78
2.2.1. Importazioni, autosufficienza e spiazzamento del- la produzione	»	85
2.2.2. Saldi commerciali, competitività e sostenibilità	»	93
2.2.2.1. Dinamiche monetarie e volatilità dei prezzi	»	102
<b>3. La questione varietale</b>	»	110
3.1. Gruppi varietali e trend delle colture	»	112
3.2. Dinamiche di mercato e differenziali varietali	»	132

<b>4. Il futuro della risicoltura italiana tra rischi e opportunità</b>	»	146
4.1. Dinamiche strategico-operative e discriminanti interne	»	147
4.2. L'evoluzione del contesto tra opportunità e minacce	»	155
4.2.1. Internazionalizzazione, liberalizzazione e crisi di settore	»	161
4.2.2. Il ruolo della ricerca e del progresso tecnologico	»	165
4.3. Scenari evolutivi e prospettive future	»	169
4.3.1. Produttività, redditività e crescita aziendale	»	176
4.4. Strategie operative e strumenti di <i>policy</i>	»	182
<b>5. Una risicoltura multifunzionale, tra tradizione e innovazione</b>	»	194
5.1. Genesi ed evoluzione del concetto di multifunzionalità in agricoltura	»	195
5.2. Le dimensioni strategiche dell'impresa agricola multifunzionale	»	197
5.2.1. La dimensione economico-produttiva	»	199
5.2.2. La dimensione ambientale	»	203
5.2.3. La dimensione sociale	»	205
5.3. Risicoltura e multifunzionalità	»	207
5.3.1. Terziarizzazione ed esternalità socio-ambientali	»	221
5.3.1.1. Economie e diseconomie	»	225
5.3.2. Criticità, opportunità e policy implications	»	238
<b>Considerazioni conclusive</b>	»	244
<b>Riferimenti bibliografici e sitografia</b>	»	253
<b>Ringraziamenti</b>	»	269

## INTRODUZIONE

Il riso, un cereale dalle origini antiche e misteriose, protagonisti di innumerevoli miti e leggende, comparso nell'ultima fase del paleolitico come pianta spontanea nelle regioni tropicali del continente asiatico ed approdato in Italia oltre cinquecento (forse mille) anni fa, divenuto, grazie alla sua innata adattabilità e all'incessante opera di sistemazione del territorio da parte dell'uomo, un prodotto di primaria importanza per l'economia del Paese; un bene il cui contributo appare oggi apprezzabile non solo in termini di sicurezza alimentare, ma anche per il sostegno all'occupazione e al reddito di ampie zone rurali, oltre che per il positivo apporto alla bilancia commerciale con l'estero e per le esternalità offerte dal lato ambientale.

Intreccio multidimensionale di economia, ambiente e società, perennemente in bilico tra tradizione e modernità, la produzione risicola si configura oggi come realtà complessa e dinamica, ricca di dicotomie e paradossi che la rendono un ambito di studio di particolare interesse non solo per le peculiarità che la contraddistinguono, ma soprattutto per le implicazioni di *policy* legate all'esigenza di un suo ripensamento strategico, reso sempre più indispensabile dal concomitante influsso di criticità interne ed esterne al sistema che sembrano oggi minarne non solo la competitività ma la sopravvivenza stessa.

Il presente lavoro mira a delineare le caratteristiche fondamentali del comparto risicolo nazionale, andandone ad approfondire i connotati strutturali e operativi, allo scopo di indagare i fattori responsabili dell'attuale crisi e di identificare un *set* di possibili leve strategiche per il suo rilancio. Particolare attenzione viene dedicata all'eterogeneità delle componenti in gioco e dunque anche degli ambiti di intervento per l'individuazione di nuovi sentieri di crescita, pur mantenendo viva l'attenzione sull'imprescindibilità del coordinamento e dell'azione sistemica quale presupposto per un'attivazione si-



nergica e cumulativa delle risorse presenti oltre che delle ricadute sulla filiera e sui territori in questa si identifica.

La prima parte dello studio offre un quadro di sintesi delle caratteristiche e delle dinamiche del sistema risicolo italiano sotto il profilo dell'assetto strutturale e relazionale. Il primo capitolo, in particolare, ne dettaglia la genesi ed evoluzione, facendo riferimento ai cambiamenti intervenuti nella distribuzione geografica delle produzioni nel corso dell'ultimo trentennio. Attraverso l'analisi delle superfici coltivate, delle rese (in campo ed alla trasformazione), oltre che di una serie di fattori indiretti in grado di incidere sulle disponibilità finali del sistema (reimpieghi e stoccaggi), viene tratteggiato l'andamento complessivo dell'offerta interna, delineandone la configurazione geografica e le dinamiche temporali. Particolare attenzione viene rivolta all'analisi delle caratteristiche strutturali della compagine imprenditoriale da cui l'offerta origina, andandone a specificare le caratteristiche sotto il profilo dimensionale, giuridico e operativo, proponendo altresì una comparazione territoriale dei risultati raggiunti sotto il profilo dell'efficienza e della redditività.

Il secondo capitolo sposta invece l'attenzione sul lato della domanda, mettendo in luce le variabili che hanno influito sull'andamento dei consumi negli ultimi decenni ed analizzando il contributo offerto dai diversi mercati all'assorbimento dei volumi prodotti. Grazie ad un'apertura della prospettiva di studio ai rapporti con l'estero, diventa possibile non solo delineare un quadro più completo ed articolato delle interazioni poste in essere dal sistema, ma anche cogliere la natura fortemente internazionalizzata del settore, che nel commercio oltre confine trova non solo un'opportunità di sbocco ma anche una fonte di approvvigionamento sempre più rilevante. I flussi commerciali, vengono valutati sia in termini statici che dinamici, esaminandone le peculiarità spaziali ed evidenziandone le ripercussioni sotto il profilo della stabilità del modello.

Le variabili prese in esame nei primi due capitoli vengono in parte riprese ed approfondite nel terzo, ponendo in questo caso il *focus* dell'analisi su una terza dimensione rilevante nella determinazione delle dinamiche del settore, imprescindibile per comprenderne l'evoluzione e le criticità oggi affrontate: la questione varietale. Dopo un breve *excursus* sulle principali tappe che hanno segnato il processo di selezione varietale, vengono presi in esame l'incidenza relativa e la composizione interna dei principali gruppi, al fine di definire le traiettorie di sviluppo delineatesi nel comparto nell'ultimo trentennio e di identificare i segmenti ad oggi più promettenti, offrendo lo spunto per un confronto tra le *performance* riscontrate a livello regionale e la peculiarità dei modelli varietali implementati.

Con il capitolo quarto si apre la riflessione strategica sulla coerenza e sostenibilità del modello, tesa ad individuare le determinanti dell'attuale crisi e le

possibili soluzioni per un rilancio del settore. Attraverso un approccio che si rifà alla *SWOT analysis*, vengono presi in esame gli elementi di debolezza ed i punti di forza riconducibili non solo all'assetto interno del sistema risicolo, ma anche alla trasformazione del quadro di contesto, nazionale ed internazionale, in cui questo opera. Particolare risalto viene dato alla natura dualistica di molti di questi fattori, sottolineando i termini e le modalità con cui tali elementi possono trasformarsi in un presupposto per la crescita (o l'involuzione) del sistema. Sulla base dei trend emersi negli ultimi decenni e delle azioni promosse su iniziativa pubblica e privata, si cerca altresì di definire il set dei potenziali scenari evolutivi della risicoltura italiana per i prossimi anni, allo scopo di identificare il ventaglio delle opzioni ad oggi disponibili ma anche di comprendere quale tra queste si identifichi come lo sbocco più plausibile ed il suo grado di coerenza/desiderabilità rispetto alle attese dei produttori e della collettività. Alla luce di tali riflessioni e delle indicazioni fornite dalla letteratura in materia di sviluppo locale e rurale, si cerca infine di offrire alcune indicazioni di *policy* in grado di guidare l'operato degli attori pubblici e privati coinvolti nella filiera per promuoverne la transizione verso un modello più sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ambientale.

Mantenendo fisso questo obiettivo, il capitolo quinto cerca di offrire un contributo concreto al percorso di ridisegno strategico del modo di "fare impresa" in risicoltura che consenta alle aziende di arginare il calo di redditività che ne mina oggi la sopravvivenza. Tenendo conto degli indirizzi e dei vincoli posti dalla politica agricola comunitaria ed internazionale, viene presa in esame l'ipotesi di un rilancio del settore attraverso una valorizzazione delle sue funzioni sociali ed ambientali. La strategia operativa proposta si lega in particolare allo sviluppo delle multifunzionalità delle imprese, sottolineando i vantaggi e le opportunità realizzative connesse all'ampliamento della gamma di funzioni incorporate nel *core business* aziendale. Senza prescindere quindi da quello che è e deve rimanere il contributo prioritario dell'agricoltura al benessere ed alla qualità di vita degli individui, ossia la produzione di quantitativi adeguati di generi alimentari sicuri, nutrizionalmente adeguati e in grado di rispondere alle molteplici e mutevoli aspettative della domanda, si cerca di porre l'accento sulla pluralità dei sentieri percorribili per una diversificazione dei redditi (e dei rischi) d'impresa. Particolare attenzione viene posta non solo sulle strategie di proiezione ai mercati, ma sui possibili percorsi di rafforzamento e valorizzazione delle externalità ambientali prodotte dalla coltura, evidenziando le potenzialità insite (anche alla luce dell'evoluzione della PAC) nella fornitura di beni pubblici, aspetto quest'ultimo finora considerato e sviluppato solo in modo marginale e parziale dal sistema, dove spesso l'impegno ambientale continua ad essere percepito più come vincolo che non come potenziale risorsa.



## PREMESSA

Dopo 50 anni di sostanziale benessere, contrassegnati da una redditività elevata delle coltivazioni e da una loro costante crescita sotto il profilo qualitativo, l'ultimo decennio ha rappresentato per la risicoltura italiana una fase di intensa criticità, segnalando a più voci e a più riprese l'esistenza di problematiche (congiunturali e strutturali) in grado di minare non solo i ritmi di crescita ma la sopravvivenza stessa del settore. In un contesto in continua trasformazione, dove tutto si modifica a ritmi sempre più frenetici, dilatando gli orizzonti del fare impresa oltre i confini locali fino ad assumere un respiro mondiale, i tempi e la scala del cambiamento agricolo sembrano segnare il passo rispetto all'evoluzione della domanda e della concorrenza, lasciando i risicoltori disorientati, in balia di un mercato che faticano sempre più a comprendere e governare.

In un clima di generale sfiducia e pessimismo, in cui alla presenza di un quadro congiunturale sfavorevole segnato dal rallentamento delle produzioni e dei consumi viene a sommarsi l'inasprimento della concorrenza straniera indotto dalla liberalizzazione del commercio, la revisione dei termini della politica agricola comunitaria cala come una scure sul settore, ribadendo non solo un graduale arretramento dello Stato in tema di aiuti diretti ma anche netto cambio di rotta nella definizione (quantitativa e funzionale) del sostegno pubblico. Costretti a confrontarsi con l'ineluttabilità (e l'irreversibilità) del cambiamento, gli operatori appaiono disorientati di fronte alla perdita dei punti saldi che ne avevano guidato l'operatività passata, cosicché l'attenzione di imprese e *policy maker* sembra tornare verso la ricerca di una maggiore coerenza tra le strategie implementate e le reali opportunità ed istanze espresse dai mercati.

Tra timori ed esitazioni, prende avvio un percorso di riflessione che coinvolge l'intera catena del valore, interessando in modo particolare i produttori

a monte, tradizionalmente anelli deboli della filiera, anche per questo più intensamente colpiti dai cambiamenti in atto. A fronte di una crisi sempre più evidente ed estesa che, attraverso la contrazione della base demografica e la costante erosione dei margini di redditività, sembra far temere per il futuro del settore, la risicoltura avvia il proprio processo di transizione, lento ed incerto, alla ricerca di un nuovo assetto strategico ed operativo. Debolezze strutturali e strategiche interne alle aziende vengono tuttavia a sommarsi ad oggettivi *deficit* dell'azione pubblica, finendo per innescare, a fronte di un'evoluzione sfavorevole del quadro di contesto, un meccanismo cumulativo avverso, che tende ad accentuare i ritardi e le carenze dei processi in atto, amplificandone le ricadute negative.

La riforma della PAC, a più voci additata dagli operatori come principale causa dell'attuale crisi del comparto, ad un'attenta analisi si rivela in realtà solo "uno" dei tanti fattori che concorrono oggi a minarne la stabilità, laddove le responsabilità risultano ampiamente condivise con altre determinanti e dimensioni, non ultima quella aziendale. Se la riforma della PAC non esaurisce le responsabilità della crisi, resta comunque un punto di riferimento fondamentale da cui partire per ripensare al futuro della risicoltura italiana: in primo luogo, per lo stimolo all'approfondimento delle determinanti in gioco e delle interconnessioni che si creano tra queste, essenziale per la formulazione di un'efficace politica di rilancio della produzione; in secondo luogo, per il suo ruolo dicotomico, quale origine non solo di alcune delle principali criticità avvertite dal settore ma anche di importanti indicazioni e strumenti di *policy* atti a favorirne il superamento.

## 1. La metamorfosi della PAC

A poco più di un decennio dal termine del secondo conflitto mondiale, l'art. 39 del Trattato di Roma sancisce ufficialmente la nascita della PAC, inserendola tra le fondamenta e gli ambiti prioritari di azione della nascente Comunità Economia Europea. Tale politica ha rappresentato dunque sin dagli albori una leva fondamentale per lo sviluppo economico dell'Unione, configurandosi come strumento principe per l'individuazione di regole condivise atte a garantire la crescita di un settore ritenuto di importanza cruciale dagli Stati membri: il primario. La Conferenza di Stresa ne delinea formalmente le basi e con il 1962, a cinque anni dalla sua istituzione, entrano in vigore i primi regolamenti attuativi.

Laddove finalità generali e principi ispiratori si sono mantenuti per lo più immutati nel tempo, modalità attuative e priorità assegnate si sono gradual-

mente modificate, in linea con l'evoluzione del contesto internazionale e l'ampliamento dei confini dell'Unione, identificando stagioni differenti, contraddistinte da precisi obiettivi strategici ed impianti operativi (Commissione Europea, 2012a e 2014a; Segrè, 2008; Frascarelli, 2017).

Ai suoi esordi la PAC sperimenta una fase estremamente positiva, segnata da un consenso pressoché unanime oltre che da una elevata efficacia operativa. Contraddistinta da un'impronta fortemente "quantitativa", tende a concentrarsi soprattutto sul tema della sicurezza alimentare (autosufficienza), dovendo fronteggiare gli squilibri indotti dalla lenta ripresa delle attività produttive a fronte di una rapida espansione dei fabbisogni di una popolazione in crescita. Tale obiettivo che viene perseguito attraverso misure di stimolo alla produttività, fondate su un mix di strumenti protezionistici e di stabilizzazione del mercato interno. In quelli che per l'Italia sono gli anni del "miracolo economico", la produzione agricola viene sostenuta con restituzioni alle esportazioni, dazi alle importazioni, prezzi garantiti e sussidi per la modernizzazione del settore (per lo più rivolti alla diffusione delle nuove tecniche produttive rese nel frattempo disponibili dal progresso tecnologico), che mobilitano ingenti risorse finanziarie allo scopo di mettere i produttori al riparo dalla concorrenza straniera assicurando loro adeguati livelli di reddito, così da tutelare l'offerta interna e contrastare lo spopolamento delle aree rurali, promuovendone la crescita economica.

Limiti e contraddizioni del modello diventano man mano sempre più evidenti, tanto da alimentare dubbi crescenti sulla sostenibilità economica e la coerenza strategica delle misure implementate. Si avvia dunque a partire dagli anni Settanta una riflessione sempre più serrata sull'esigenza di una revisione delle priorità e degli strumenti, più in linea con l'evoluzione dei mercati internazionali e con gli sviluppi dell'opinione pubblica sui temi socio-ambientali. Conseguito (e ormai ampiamente superato) l'obiettivo dell'autocopertura dei fabbisogni interni, l'incredibile spinta impressa alla produzione tende infatti a tradursi in un'offerta spesso incoerente rispetto alle reali esigenze dei mercati, alimentando situazioni eccedentarie sempre più complesse e costose da gestire. I meccanismi di stabilizzazione dei prezzi scricchiolano sotto il peso degli impegni di bilancio e si rivelano sempre più stridenti rispetto agli accordi di libero scambio siglati a livello internazionale. Lo stimolo all'intensificazione produttiva si traduce inoltre in un aumento delle pressioni sull'ambiente, generando per altro un ritorno modesto in termini occupazionali, mentre sembra accrescere gli squilibri tra i diversi comparti e territori, perpetrando inefficienze e sprechi, non prive di ricadute sui consumatori.

Si deve alla riforma Mansholt (1972) il primo tentativo di correggere le distorsioni indotte dal precedente modello, riportando l'attenzione sull'esigenza di una riforma strutturale in grado di ridurre prospetticamente la dipendenza dal sostegno pubblico e di garantire uno sviluppo più equilibrato. Gli effetti si rivelano però estremamente modesti e con gli anni '80 torna a farsi vivo il tema della sostenibilità politica e finanziaria della PAC. L'evoluzione degli accordi in sede GATT rende sempre meno accettabile l'intreccio di misure distorsive applicato dall'Unione, mentre si fa pressante l'esigenza di liberare risorse da destinare ad altri ambiti e settori della vita comunitaria. La scelta ricade in tal caso sul mantenimento in vita del meccanismo dei prezzi istituzionali, con l'introduzione però di restrizioni quantitative sulla produzione ammissibile, con lo scopo di controllare l'offerta complessiva e calmierare così la spesa pubblica legata alla gestione delle eccedenze e dei flussi con l'estero. Riprende vigore inoltre il tema del rinnovamento strutturale, supportato da misure di sostegno all'ammodernamento del primario (innovazioni tecnologiche, formazione, ricambio generazionale, ampliamento aziendale).

L'inversione di rotta diventa ancor più evidente a partire dalla riforma Mac Sharry (1992), con la quale emerge chiaramente il desiderio di riorientare al mercato la produzione, continuando tuttavia ad operare a tutela dei redditi agricoli per la salvaguardia del consumo e della crescita delle aree rurali. La soluzione proposta prevede in tal caso il passaggio da un sostegno ai prezzi ad un sostegno al reddito: i prezzi garantiti vengono ridotti, così da rallentare la produzione e riavvicinarla alle quotazioni del mercato mondiale, mentre vengono introdotti dei pagamenti compensativi, con lo scopo di stabilizzare i redditi delle aziende (e attenuare così le resistenze al cambiamento). Il nuovo aiuto è slegato da logiche di produttività, in quanto viene percepito a prescindere dai volumi effettivamente realizzati, essendo stimato sulla base delle superficie coltivabile; inizia inoltre a farsi strada l'idea di un graduale disaccoppiamento tra aiuto e produzione, che svincoli l'offerta da una logica di orientamento ai sussidi e le consenta di assumere un profilo più coerente con le reali opportunità di mercato. In questo passaggio, viene ad innestarsi inoltre un'attenzione crescente per le questioni ambientali, che porta all'introduzione delle prime forme di condizionalità (come il *set aside*), subordinando il percepimento degli aiuti al rispetto di precisi vincoli (per lo più inerenti all'adozione di specifiche pratiche agro-ambientali).

Con l'avvio del nuovo millennio, la portata delle riforme si fa ancor più incisiva, proponendo una visione del settore articolata e dinamica, che testimonia un mutamento degli assetti interni ed internazionali. Il consolidamento degli accordi di liberalizzazione del commercio e l'allargamento prospettico dell'Unione ai sistemi dell'Est Europa (con le inevitabili ripercus-

sioni sugli equilibri settoriali e l'allocazione delle risorse a ciò connesse), uniti al costo elevato dei nuovi meccanismi compensatori, diventano il presupposto per l'avvio di una politica agricola ancor più orientata alla competitività, dove l'obiettivo della crescita economica diventa sempre più inscindibile da quello della sostenibilità sociale ed ambientale. Con *Agenda 2000* il primario cessa definitivamente di essere concepito come settore a sé stante, per diventare parte integrata e integrante dei territori e delle economie dei diversi Paesi Membri. Parallelamente all'idea di sostenibilità, si afferma quella di multifunzionalità, dando atto della presa di coscienza del ruolo ambientale e sociale dell'agricoltura e stimolando la diffusione di attività complementari, in grado di valorizzare la produzione primaria e di promuovere uno sviluppo integrato delle aree rurali (De Castro, 2004; De Filippis, 2003).

Anche in questo frangente, il modello proposto racchiude in sé un mix di elementi di continuità ed innovazione. A fronte degli importanti progressi compiuti nella definizione degli obiettivi strategici, gli strumenti attuativi restano fortemente ancorati alla tradizione, risolvendosi per lo più in un'ulteriore riduzione dei prezzi istituzionali, laddove i pagamenti compensativi (a dispetto dell'iniziale intento transitorio) si trasformano in pagamenti "diretti", consolidando il proprio ruolo. La nuova PAC viene strutturata in due pilastri: il primo, preposto alla gestione degli aiuti diretti e delle misure a carattere più "settoriale" (le OCM), le cui risorse vengono fissate e ripartite secondo modalità definite a livello comunitario; il secondo, più attento alle peculiarità territoriali e alle dinamiche a livello micro, dove maggiore autonomia decisionale e responsabilità strategica viene concessa agli Stati Membri, finalizzato alla promozione dello sviluppo rurale (aspetto quest'ultimo che, proprio grazie alla riforma, acquisisce rinnovata centralità nell'ambito della programmazione comunitaria).

Un importante passo avanti viene compiuto, nel 2003, con la riforma Fischler, in occasione della revisione di medio termine della PAC introdotta da *Agenda 2000*, da cui trae ulteriore impulso la transizione verso un'agricoltura moderna e competitiva nel libero mercato, grazie anche ad un significativo rinnovamento degli strumenti di sostegno. L'aiuto si slega non solo dai volumi ma anche dalla specializzazione produttiva, avviando un processo di graduale transizione verso il completo disaccoppiamento dei titoli e trasformandosi in "pagamento unico aziendale". Pur continuando a svolgere la propria funzione di sostegno al reddito (agendo in maniera compensativa rispetto alle possibili perdite dovute all'ulteriore riduzione dei prezzi di intervento) il meccanismo degli aiuti acquisisce dunque una natura più neutrale rispetto all'orientamento produttivo, lasciando agli operatori maggiore libertà di scelta (Frascarelli, 2005). Vengono invece rafforzati ed ampliati i vincoli di condizionalità a cui



è subordinato il percepimento dei contributi, con l'intento di diffondere comportamenti virtuosi in grado di innalzare la sostenibilità ambientale e la sicurezza delle produzioni; trova altresì conferma il ruolo sempre più centrale assegnato al tema dello sviluppo rurale, grazie anche all'introduzione del principio della modulazione che, agendo in parallelo rispetto alla riduzione degli aiuti diretti, prevede una parallela ridestinazione delle risorse liberate dal primo al secondo pilastro (Povellato e Velazquez, 2005).

Sul finire della prima decade del nuovo millennio, con l'approssimarsi del termine per la nuova riforma, vengono formulate le prime ipotesi per un ulteriore rinnovamento della PAC, basate non solo su riflessioni e studi interni alla Commissione ma anche su una consultazione pubblica tesa ad approfondire le criticità e i possibili indirizzi per la politica agricola dell'Unione post 2013. Dopo un percorso complesso e laborioso, segnato da numerosi ripensamenti e compromessi, si arriva così alla nuova PAC 2014-2020, con la quale viene dato compimento (non senza ritardi ed esitazioni) al passaggio verso un'agricoltura di mercato, moderna e competitiva, multifunzionale e improntata alla sostenibilità, che nell'ambiente trova il fulcro delle proprie risorse e funzioni (CE, 2010; De Filippis, 2014; Bureau e Mahè, 2009).

Uno sguardo al passato rende immediata la percezione della portata del cambiamento compiuto nell'arco di mezzo secolo, segnalando un profondo rinnovamento sia nelle finalità che negli strumenti (Commissione Europea, 2014a). Gli obiettivi si spostano sempre più dalla sfera materiale a quella immateriale, passando dall'orientamento al prodotto ad uno stimolo alle buone pratiche produttive, dalla garanzia quantitativa dell'offerta al suo sviluppo qualitativo, facendo segnare un parallelo ampliamento del concetto di qualità, fino ad includervi la rappresentatività in termini di identità territoriale e culturale, dando contemporaneamente sempre più peso alle esternalità prodotte dall'agricoltura e al suo ruolo nello sviluppo locale. Da un concetto di efficienza basato sui volumi, strettamente connesso alla specializzazione e alle economie di scala, tipico delle produzioni intensive promosse dalla *Green Revolution*, si passa così ad una logica totalmente differente, legata alle economie di scopo e alla diversificazione, dove il ruolo del settore primario diventa rilevante anche a prescindere dai beni immessi nel mercato. Proprio le esternalità, ossia i benefici prodotti dal settore a vantaggio di altri soggetti, diventano il rationale per la predisposizione di aiuti e misure di supporto specifiche (Buldock *et al.*, 2011), che da strumenti di sostegno indifferenziato al reddito (in contrasto allo spopolamento e al degrado delle aree rurali) o di compensazione transitoria (per la perdita di vantaggi istituzionali quali la protezione doganale o i prezzi minimi garantiti) si trasformano sempre più in un correttivo pubblico, atto a tutelare l'offerta di beni e

servizi a vantaggio della collettività, che il mercato – con i suoi meccanismi – non riesce a remunerare.

Sotto la spinta degli accordi internazionali per il libero scambio e la riduzione dell'ingerenza statale nella produzione, si passa così dalla totale assenza di vincoli al sostegno, tipica dei primi impianti (garanzia di elevati prezzi minimi, a prescindere da metodologie adottate e dai costi di produzione effettivi), ad una PAC governata dalla condizionalità, dove la concessione degli aiuti è subordinata al rispetto di criteri sempre più stringenti, legati all'efficienza d'uso delle risorse e alle ricadute macro-sistemiche (MIPAAF, 2005; Henke e Vanni, 2014).

Se da un lato la spesa pubblica mira ad orientare il comportamento degli operatori all'adozione di pratiche in grado di massimizzare il ritorno privato e pubblico dell'attività agricola, altrettanto rilevante diventa inoltre la sua azione peregrinatrice, laddove la struttura complessiva degli aiuti viene ad assumere una funzione redistributiva sempre più evidente, ipotizzando una graduale convergenza dei pagamenti di base tra gli Stati Membri, che completa così il processo di disaccoppiamento e lo spinge ad un'uniformazione prospettica degli importi (con concomitante riduzione degli impegni di spesa) a livello comunitario (De Filippis, 2014).

Gli aiuti diretti percepiti dalle aziende, pur assorbendo quote tendenzialmente decrescenti del budget complessivo, rimangono il fulcro del sistema e si rinnovano, strutturandosi come somma di più componenti: un pagamento "di base", riconosciuto a tutte le imprese subordinatamente al rispetto di precise regole miranti a favorire l'interiorizzazione di buone pratiche a valenza ambientale e a garantire una distribuzione sempre più efficiente dei fondi (previsione di soglie minime di accesso, richiesta dello *status* di imprenditore attivo, degressività dei contributi), a cui si vanno ad aggiungere una serie di importi complementari, integrativi, variabili in funzione della natura dell'azienda (giovani agricoltori, localizzazione in aree protette) o del tipo di produzione effettuata/tecniche colturali adottate (pratiche "greening conformi", appartenenza a settori riconosciuti su base nazionale come assegnatari di specifici aiuti accoppiati).

Risultano ulteriormente marginalizzate, per contro, le misure di stabilizzazione diretta dei mercati, il cui ruolo appare sempre più circoscritto ad interventi straordinari in occasione di ribassi delle quotazioni di eccezionale portata, mentre l'abbandono di ogni vincolo quantitativo alla produzione fa da contraltare alla perdita dell'azione regolatrice svolta dai prezzi istituzionali e dalla protezione doganale. Lentamente si trasforma e arricchisce, invece, l'idea di sviluppo rurale, facendo propri i concetti di endogeneità, integrazione e sostenibilità (Henke e Vanni, 2012; De Filippis, 2012b) Cresce

in parallelo il ruolo assegnato al secondo pilastro, dove vengono a confluire le misure per la lotta al rischio, l'ammodernamento d'impresa e la diffusione di buone pratiche agro-climatico-ambientali (che, sommandosi alla componente *greening* degli aiuti e ai vincoli sulla condizionalità, rafforzano le finalità ambientali assegnate all'agricoltura.

## 2. La risicoltura oltre la PAC

Punto d'approdo di un lento processo di metamorfosi dispiegatosi per oltre mezzo secolo, spesso criticato perché meno incisivo rispetto alle attese, la nuova PAC (dopo un lungo dibattito e numerosi ripensamenti) è calata sul mondo agricolo come una scure, sancendo la fine di anacronistici privilegi, riformando profondamente le regole del gioco e prospettando un nuovo modo di "fare impresa" che molti operatori ancora stentano a riconoscere e interiorizzare. Strategia moderna e innovatrice, impone alle aziende un taglio netto col passato, proiettandole tuttavia verso un futuro sempre più incerto e difficile da governare.

Avvertita più come scelta forzata che non come percorso condiviso, appare inevitabilmente destinata ad alimentare perplessità e resistenze, scontando una diffusa tendenza a rimarcare soprattutto i costi indotti e le lacune anziché esaltarne le opportunità e i benefici (Copa-Cogeca, 2012; Andreotti e Panozzo, 2017; Commissione Europea, 2017b). Pessimismo e diffidenza finiscono così per ostacolare il cambiamento, rallentando l'attuazione delle diverse misure e vanificandone (almeno in parte) le ricadute.

Gli esiti del percorso finora compiuto si rivelano quanto mai critici se rilette dal punto di vista della risicoltura. Sebbene il bilancio complessivo appaia difficile da stimare data l'eterogeneità delle esperienze e delle dinamiche emerse nel panorama imprenditoriale, le variazioni registrate dalle *performance* di sistema suggeriscono in tal senso un saldo complessivamente negativo (MIPAAF, 2012; IRES, 2012; ISMEA, 2011; MISE, 2014; Camera Commercio Vercelli, anni vari). I privilegi che ancora oggi vengono riconosciuti al comparto, attraverso il mantenimento di una quota (seppur minima) di aiuti in forma accoppiata e l'applicazione di regole meno stringenti per l'accesso alle quote *greening*, si scontrano infatti coi cospicui tagli imposti dalla convergenza agli aiuti di base<sup>1</sup> e col crollo delle quotazioni indotto

<sup>1</sup> Questi ultimi infatti vanno inevitabilmente a ledere soprattutto i comparti più avvantaggiati nelle fasi precedenti dalla politica comunitaria, come la cerealicoltura, ipotizzando una drastica riduzione prospettica dei sussidi complessivamente percepiti dagli operatori.

dall'apertura dei mercati (e perdita della protezione doganale<sup>2</sup>) segnalando, a fronte di un continuo rincaro dei fattori, difficoltà crescenti nel raggiungimento di una redditività adeguata da parte delle imprese (Frascarelli, 2016).

In un mercato segnato dalla crisi economica e dall'inasprimento della concorrenza, il progressivo arretramento degli incentivi pubblici alla produzione e la ridefinizione dei termini del sostegno comunitario sembrano far emergere così lungo la filiera timori sempre più concreti circa la sostenibilità della produzione italiana di riso. Laddove mutano irreversibilmente le finalità e le modalità del far impresa, imponendo un cambiamento strutturale, strategico ed operativo profondo, il settore sembra reagire a rilento, assimilando a fatica i nuovi paradigmi ed avviandosi lungo un sentiero di ammodernamento incerto e parziale, che lascia intravedere ampi spazi di miglioramento in termini di competitività e sostenibilità.

Ritornano al centro del dibattito i temi della coerenza strutturale, dimensionale e soprattutto funzionale, intersecandosi con una nuova visione della sostenibilità aziendale: il concetto di efficienza prende le distanze da una mera visione produttivistica legata ai volumi, per proiettarsi su un piano multidimensionale; aspetti economici, sociali ed ambientali si intrecciano dando vita ad un complesso mix di beni e servizi, la cui fornitura discende da una costante ricerca di un equilibrio ottimale nell'impiego dei fattori di produzione disponibili, data la limitatezza delle loro dotazione e l'imprescindibile esigenza di bilanciarne l'utilizzo in un'ottica di minimizzazione dei costi (sprechi) e massimizzazione dei ritorni, privati e collettivi (Bernardelli e Pisoni, 2004; Commissione Europea, 2012b).

In una fase in cui le strategie di crescita proposte sembrano spostare il baricentro dell'azione imprenditoriale dalla sfera economica a quella extra-economica, valorizzando l'aspetto socio-ambientale della produzione e il ruolo delle esternalità, l'attenzione torna paradossalmente sulla redditività e le logiche di mercato, dal momento che l'alleggerimento dell'intervento pubblico e dei meccanismi di stabilizzazione istituzionale impongono agli operatori un confronto sempre più aperto e diretto con gli equilibri tra domanda e offerta (Casati, 2013; Censis, 2007;). Mentre viene demandato alle imprese l'onere dell'autosostentamento attraverso un maggior dialogo con domanda e offerta, l'assuefazione indotta da decenni di aiuti pubblici (Sotte, 2017), ancor oggi (nonostante i tagli e i cambiamenti introdotti) ben lontani dalla scomparsa, sembra perpetrare un atteggiamento di tipo assistenzialistico, responsabile di comportamenti adattivi che finiscono per subordinare le scelte

<sup>2</sup> La stabilizzazione del mercato viene affidata infatti a prezzi istituzionali estremamente bassi che impediscono di fatto l'attivazione del meccanismo dell'intervento e al mantenimento di clausole di salvaguardia rivelatesi di difficile ed incerta applicazione.

strategiche e operative delle aziende più alle opportunità contingenti di percepimento di sussidi che non allo sviluppo di strategie di lungo termine coerenti con le proprie competenze e le istanze dei mercati.

Nel settore del riso, beneficiario – nonostante il ridimensionamento subito – di un regime di relativo favore, questa duplice spinta sembra indurre una transizione verso il mercato particolarmente incerta e sofferta, generando spinte talora contraddittorie che finiscono per spiazzare anziché guidare gli operatori. Lo stimolo al riorientamento strategico esercitato dalla graduale contrazione degli aiuti si scontra infatti con una ridotta conoscenza dei mercati ed una scarsa attitudine al cambiamento, in un contesto per altro segnato dalla elevata frammentazione dell'offerta e da persistenti problemi di ricambio generazionale, che finiscono per offuscare la percezione delle problematiche, sminuendo gli incentivi al rinnovamento e contenendone la portata.

Guidata per lo più da strategie adattive di breve respiro, la reazione del settore tende così a soccombere ai vincoli geomorfologici dei terreni e ai limiti operativi imposti da modelli imprenditoriali scarsamente dinamici. Fuggendo le trasformazioni più radicali, gli operatori sembrano prediligere soluzioni più *path-dependent*, oscillando tra un ostinato tentativo di mantenere in vita lo *status quo* (per lo meno fino alla naturale cessazione dell'attività aziendale) e la sua opportunistica rivisitazione in base ai percorsi di integrazione al reddito di volta in volta prospettati dai due pilastri della PAC. Incentivi pensati per accompagnare la transizione verso un modello produttivo più equo e sostenibile divengono, in questo modo, non tanto mezzo quanto determinante e fine ultimo del cambiamento, evidenziando l'assenza di una reale visione di lungo termine, che finisce per penalizzare l'efficacia dello strumento, perpetrando i problemi e procrastinandone la soluzione.

Laddove la riforma sembra suscitare un'inevitabile ostilità, tanto da essere additata come principale artefice del tracollo del settore, ad un'attenta analisi si configura una realtà ben più complessa e articolata, lasciando intravedere l'esistenza di una pluralità di concause che non solo ristabiliscono un maggiore equilibrio tra determinanti interne ed esterne alle aziende, ma suggeriscono anche un dualismo di ruolo per la PAC stessa, fattore destabilizzante ma al contempo anche prezioso stimolo (oltre che guida) per la transizione verso un modello di risicoltura maggiormente sostenibile. Se da un lato, infatti, la politica comunitaria non può che assumere su di sé una parte delle colpe per le distorsioni, i paradossi e le lacune venutisi a creare, altrettanto inconfutabile appare il tentativo di contribuire attivamente al superamento dell'attuale *impasse* attraverso la predisposizione di misure specifiche in grado di accompagnare le imprese verso un nuovo assetto strategico-operativo, più in linea con l'evoluzione dei mercati e della società. La stessa