



SINTESI DEL RAPPORTO

IL SOSTEGNO ALLA COMPETITIVITÀ NELLO SVILUPPO RURALE: VECCHIA E NUOVA PROGRAMMAZIONE A CONFRONTO

Giugno 2018

**Documento realizzato nell'ambito del
Programma Rete Rurale Nazionale**



**Piano 2017-18 - Scheda Progetto Ismea 10.2
Competitività e filiere**

Autorità di gestione: Ministero delle
politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Responsabile scientifico:
Fabio Del Bravo

Coordinamento operativo:
Antonella Finizia

Autori:
Augusto Buglione, Roberta Buonocore,
Michele Di Domenico, Antonella Finizia,
Linda Fioriti, Riccardo Meo, Maria Nucera,
Francesco Piras, Mario Schiano Lo Moriello,
Donato Tummolo.

Hanno collaborato: Stefano Lafiandra, Luigi
Ottaviani e Francesca Carbonari

Impaginazione e grafica:
Roberta Ruberto

Giugno 2018

SINTESI DEL RAPPORTO

Obiettivi

Gli ultimi dodici mesi, da giugno 2017 ad oggi, sono stati ricchi di nuove informazioni per chi si occupa di seguire l'evoluzione della politica di sviluppo rurale con lo scopo di fornire informazioni e interpretazioni utili a coloro che sono in prima linea nella definizione delle scelte di programmazione e di attuazione concreta della politica. Con la consegna delle ultime Relazioni Annuali di Esecuzione alla Commissione Europea e la graduale pubblicazione nel corso del 2017 delle Valutazioni ex post dei PSR 2007-13, sono stati messi a disposizione i dati finali sull'attuazione della politica di sviluppo rurale nella passata programmazione, sebbene, in un Paese con 21 PSR, troppo frammentati per consentire un'immediata visione d'insieme. Allo stesso tempo, la programmazione 2014-20 è decollata e, ricostruito il quadro delle nuove scelte programmatiche delle regioni, si possono individuare le innovazioni e le vecchie e nuove criticità rispetto alla programmazione precedente anche alla luce dei primi dati di monitoraggio. Infine, l'attenzione negli ultimi mesi è stata catalizzata dall'avvio delle discussioni sulla PAC post-2020, che dalla Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" di novembre 2017 hanno avuto un'accelerazione con le proposte di riforma pubblicate il 1° giugno 2018, che mettono sul campo una possibile rivoluzione nei ruoli della stessa CE, degli Stati membri e delle Regioni nella politica di sviluppo rurale, con maggiori responsabilità nazionali e un'elevata attenzione alla valutazione dei risultati.

Queste novità recenti confermano l'importanza di mettere a disposizione una lettura d'insieme che si estenda all'intero decennio 2007-2016, con un'attenzione specifica al tema della competitività del settore agroalimentare, che è un obiettivo primario della PAC e rappresenta un importante contributo agli obiettivi strategici europei di sviluppo equilibrato. La motivazione di fondo del lavoro svolto è che guardare indietro e sapere chi eravamo e dove stiamo andando sia essenziale per ragionare sulle azioni future. L'obiettivo di analisi è ambizioso per l'ampiezza degli argomenti e del periodo analizzato, ma lungi dal voler arrivare a delle sentenze finali, propone soprattutto un metodo di analisi che potrebbe essere possibilmente replicato, ampliato e corredato da nuovi elementi in futuro.

L'agroalimentare nazionale, performance, limiti e potenzialità di sviluppo

Il settore agroalimentare: evoluzione nel decennio e ruolo economico

Il difficile contesto economico nazionale che si è esteso dalla seconda metà del 2008 fino a tutto il 2015 e parte del 2016, ha certamente avuto un'influenza sui risultati degli interventi dei fondi strutturali della programmazione 2007-13 e sull'avvio della nuova programmazione. Per questo motivo, la riflessione sugli effetti delle politiche a sostegno della competitività del settore agricolo parte dall'analisi del contesto macro-economico e dell'evoluzione del settore agroalimentare nel periodo 2007-16, con una ricostruzione che si avvale, tra i molti dati statistici, anche degli indicatori di contesto e d'impatto individuati dalla Commissione europea per valutare l'efficacia dell'attuale PAC 2014-2020.

L'evidenza, se si vuole, più banale della ferocia con cui la crisi ha morso il Paese è che, diversamente dall'Ue a 28 nel complesso, la stentata e ritardata ripresa economica dell'economia italiana ha fatto sì che, nel 2016, il Pil nazionale, in termini reali, si trovasse ancora sette punti percentuali sotto ai livelli pre-crisi. In

questi anni l'Italia ha perso posizioni anche in termini di Pil pro capite, sceso nel 2016 sotto la media Ue28. Allo stesso tempo, si è acuito il gap strutturale tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. A fine periodo, il reddito pro capite nel Mezzogiorno è, infatti, al 66% di quello nazionale.

In questo contesto risalta la crescita del peso del *valore aggiunto agricolo sul Pil nazionale (indicatore di contesto C10)*, secondo una tendenza opposta a quella riscontrata nell'Ue. Il trend ha interessato sia il Nord sia, soprattutto, il Mezzogiorno, dove l'agricoltura nel 2014 incideva per il 3,7% sul Pil dell'area, un valore più che doppio rispetto alla media Ue. Con l'industria alimentare, il peso del settore agroalimentare nazionale sul Pil sale a circa il 4% a fine periodo, manifestando una tenuta rispetto al 2007, a fronte del ridimensionamento della quota di valore aggiunto delle altre industrie e delle costruzioni. In definitiva l'agroalimentare ha mantenuto un ruolo importante e strategico nell'economia italiana anche nel periodo di crisi economica, anche in confronto ad altri settori importanti del *Made in Italy*, che può essere ancor meglio compreso se si considera che sul mercato finale al consumo il valore dei prodotti agroalimentari, valutato ai prezzi di acquisto da parte del consumatore, può essere stimato pari a 171 miliardi, cioè il 10,6% del Pil. Se si considera anche il consumo extra-domestico e cioè il valore generato dai servizi di ristorazione, la stima sale a 219,5 miliardi di euro con un'incidenza sul Pil del 13,5%.

Anche l'analisi dinamica conferma che, negli anni della recessione, la filiera agroalimentare italiana ha evidenziato una ragguardevole resilienza. Il valore aggiunto agricolo a valori costanti ha mantenuto un andamento sostanzialmente migliore rispetto a quello dell'intera economia, anche negli anni più critici, il 2009 e il 2013. La stessa industria alimentare, dal 2011 in poi, ha registrato un trend del valore aggiunto più favorevole rispetto all'andamento dell'economia considerata nel complesso; inoltre, ha messo a segno una leggera crescita dello stock di imprese e un aumento del fatturato di circa il 17%.

È in particolare la domanda estera che ha contribuito nel decennio alla tenuta del settore agroalimentare italiano ed europeo. Le esportazioni agroalimentari italiane sono aumentate, tra il 2007 e il 2016, a un tasso medio annuo superiore a quello registrato dall'Ue a 28 (+5,3% versus +4,8%), arrivando a fine 2016 a quota 38,5 miliardi di euro, pari a circa l'8% dell'export agroalimentare dell'Unione. Anche il saldo commerciale, strutturalmente negativo per l'Italia a causa della caratteristica dipendenza dall'estero per alcune materie prime agricole e semilavorati, è notevolmente migliorato grazie alla componente dei prodotti alimentari trasformati. A fronte della sostanziale stabilità del *saldo commerciale* del settore agricolo (*indicatore d'impatto I06*) normalizzato, cioè rapportato con il valore dell'interscambio complessivo per renderlo confrontabile tra settori produttivi e paesi diversi, il saldo normalizzato del settore alimentare è migliorato (passando da -10,3 a +3,7%) e si è avvicinato al corrispettivo europeo (5,6%).

La capacità di tenuta economica dell'agricoltura è stata anche il frutto di alcuni cambiamenti nella *produzione* del settore primario. Con 52,9 miliardi di euro, l'agricoltura italiana rappresenta la seconda agricoltura comunitaria per valore prodotto e, tra il 2007 e il 2016, il suo peso sul valore della complessiva produzione agricola dell'UE è rimasto costante al 13%. A fronte di quest'apparente stabilità, la composizione del valore dei beni e dei servizi prodotti dall'agricoltura italiana ha subito modifiche rilevanti. È diminuito il peso delle coltivazioni e, sebbene in misura minore, degli allevamenti, a favore dei servizi e, soprattutto, delle attività secondarie (trasformazione, agriturismo, energie rinnovabili, commercializzazione). Di fatto, rispetto alla media comunitaria, l'agricoltura italiana ha evidenziato una rilevante dinamicità che ha portato a un forte aumento del valore prodotto dai servizi e dalle attività secondarie, arrivati a pesare, nel loro complesso, per il 17% sul totale. In definitiva, l'agricoltura nazionale

ha mostrato un'inaspettata propensione all'ammodernamento verso attività non esattamente tipiche, ribadendo, allo stesso tempo, la caratteristica di essere estremamente eterogenea e poco focalizzata. Un profilo produttivo coerente con la varietà geo-pedologica, climatica e culturale che contrassegna la Penisola.

Sul fronte dell'occupazione, la contrazione del numero di occupati sperimentata dall'agricoltura nel decennio deve essere analizzata avendo ben presente il percorso di parziale riorganizzazione delle aziende, la fuoriuscita fisiologica di un certo numero di anziani titolari e la riduzione del numero complessivo di aziende, confermato dall'andamento annuale declinante dello stock di imprese agricole registrate nel Registro delle imprese, passate da 878 mila a 756 mila tra il 2009 e il 2016, e la conseguente contrazione della componente degli occupati indipendenti. Lo stesso fenomeno ha trovato attuazione nell'Ue dal 2008 fino al 2016, mentre in Italia sembrerebbe essersi esaurito in anticipo, nel 2013, visto che a partire dall'anno successivo, sia gli addetti dipendenti sia gli indipendenti sono risultati in ripresa. Sta di fatto che i circa 918 mila occupati nel settore primario nazionale rappresentano il 3,7% dell'occupazione complessiva (*l'indicatore C11*), in leggero calo rispetto al 3,9% del 2007; anche su questo aspetto si manifestano, tuttavia, notevoli divergenze territoriali: il peso degli occupati agricoli sul totale nel 2016 varia tra il 2,1% del Nord e il 7,5% del Mezzogiorno, passando per il 2,5% del Centro.

Una lettura più articolata dei processi in atto nell'agricoltura italiana trova una sponda interessante nell'andamento degli investimenti fissi lordi. La formazione di capitale fisso ha avuto nell'intero periodo 2007-2016 una dinamica gravemente discendente in Italia, per l'intera economia e più ancora per l'agricoltura. I dati mostrano una limitata ripresa degli investimenti a partire dal 2015, che si è estesa al settore agricolo nel 2016, ma rimane il fatto che nonostante il flusso di finanziamenti pervenuto al settore nell'ambito dello Sviluppo Rurale della PAC gli investimenti correnti in agricoltura sono di circa il 40% inferiori a quelli del 2007. Allo stesso modo, l'incidenza degli *investimenti sul valore aggiunto (indicatore di contesto C28)* evidenzia un calo rilevante, dal 42 al 24% tra il 2007 e il 2015, a fronte di una media Ue del 35% nel 2015. Questi dati sono molto coerenti con quanto accaduto a livello di *credito bancario*, il cui accesso è risultato fortemente ridimensionato in questi anni, in modo particolare per i prestiti di medio e lungo termine richiesti dalle aziende agricole, che hanno evidenziato un andamento ancora peggiore rispetto al già flessivo dato complessivo.

Indicatori di performance: produttività e reddito in agricoltura

Nonostante il quadro tracciato evidenzia un'agricoltura che fatica a investire, i principali indicatori di performance competitiva del settore rivelano una maggiore capacità di mantenere la produttività in un contesto economico sfavorevole, rispetto al resto dell'economia. Se tra il 2007 e il 2016 la produttività del lavoro in termini reali (misurata dal valore aggiunto a prezzi costanti per occupato) dell'intera economia è diminuita del 4,6%, per l'agricoltura italiana questa è aumentata del 9,3%. Un risultato conseguente alla sostanziale stabilità del valore aggiunto e al calo degli occupati, che potrebbe dimostrare come l'erosione dell'occupazione e quella parallela delle aziende abbiano riguardato soprattutto realtà più marginali.

Anche i dati monetari confermano l'orientamento della produzione agricola italiana verso prodotti "di valore"; infatti, fatta 100 la *produttività del lavoro a valori correnti* media Ue, il livello per l'Italia è quasi il doppio (35,3 contro a 17,9 mila euro, *indicatore C12*). Un fenomeno, di nuovo, che non si distribuisce uniformemente su tutto il territorio nazionale: se il Centro si colloca in una posizione intermedia, nel Mezzogiorno l'indicatore assume un valore molto più basso (24,3 mila euro nel 2014) e, pur mantenendosi

di poco sopra la media Ue, esso è meno della metà di quello del Nord Italia (55 mila euro). Un differenziale che è cresciuto rispetto al 2007 con divari territoriali in agricoltura ben più marcati che per il totale dei settori economici.

Il mix produttivo del settore agricolo nazionale e la sua produttività hanno un impatto diretto sulla capacità del settore di generare reddito. Nel 2016, il *reddito agricolo reale medio per unità di lavoro impiegata in agricoltura* è pari a poco più di 19 mila euro e ha avuto un incremento del 18% rispetto al 2007, ma ancor di più è cresciuto nell'Ue (+21%; *indicatore di contesto C25 e d'impatto I02*). L'iniziale divario di redditività a favore dell'agricoltura italiana, che si era notevolmente ampliato tra il 2010 e il 2013, si è ridotto negli anni successivi, scendendo a poco meno di 3.800 euro nel 2016.

Considerazioni simili valgono per il *reddito reale netto d'impresa*, cioè la stima di ciò che resta all'imprenditore e ai suoi familiari impiegati nell'attività agricola, una volta remunerati i fattori capitale e lavoro, cioè detratti gli ammortamenti e i salari (*indicatore C26/I01*). In Italia, il reddito reale annuo netto d'impresa, suddiviso per le sole unità di lavoro indipendenti – gli imprenditori e i familiari – nel 2016 è pari a circa 16 mila euro ed è aumentato del 29% rispetto al 2007; anche in questo caso con un andamento altalenante nel periodo.

La remunerazione per il lavoro indipendente nel settore agricolo (14 mila euro annui per unità di lavoro) si conferma dunque bassa, in media, in confronto a quella degli altri settori economici; ciò è conseguenza, tra le altre cose, anche del peso degli ammortamenti sul valore aggiunto agricolo, che mediamente nel periodo 2007-2016 assorbono circa il 40% del valore, mentre i salari ne assorbono circa un quarto; ne deriva una compressione del reddito residuo d'impresa che si è accentuata tra il 2009 e il 2010, quando il peso degli ammortamenti ha raggiunto il 46%, si è ridimensionata negli anni successivi per l'andamento declinante degli investimenti fissi evidenziato in precedenza, da cui è conseguita una riduzione dell'onere degli ammortamenti.

Un ultimo, ma non per importanza, indicatore d'impatto per quanto riguarda le politiche economiche per un'agricoltura vitale e innovativa è la *produttività totale dei fattori* in agricoltura (*indicatore C27/I03*). La sua crescita dovrebbe riflettere l'influenza congiunta di un insieme di fattori legati alle nuove tecnologie, alle economie di scala, all'organizzazione della produzione e alle abilità manageriali, in sintesi si tratta di un indicatore del progresso tecnico e di efficienza nell'uso delle risorse, cioè dei tutti i fattori produttivi (input intermedi, capitale, terra e lavoro). Secondo i calcoli della Commissione europea, tra il 2006 e il 2016 la produttività totale dei fattori in Italia è rimasta praticamente stagnante, avendo registrato una crescita media annua dello 0,2%, con una performance peggiore non solo di quella totale dell'Ue a 28 – i maggiori progressi nel decennio sono infatti da attribuire alle agricolture dei paesi nuovi entranti dell'Unione – che è cresciuta dello 0,7% in media, ma anche dei paesi dell'Ue a 15 (0,5%).

L'agricoltura tra limiti strutturali e imprese competitive

La bassa crescita della produttività viene attribuita soprattutto, e non solo nel caso dell'agricoltura, ai limiti strutturali (oltre che infrastrutturali), che nel caso del settore primario derivano da un tessuto produttivo caratterizzato da estrema frammentazione in termini di aziende e superfici, da una quota rilevante di aziende poco orientate al mercato, da una forte incidenza di capi azienda anziani, da dimensioni economiche medie non paragonabili a quelle dei principali produttori europei, tutti fattori che limitano le economie di scala e la spinta all'ammodernamento e all'innovazione. Fenomeni che sono confermati dai

dati complessivi dell'universo censuario delle aziende agricole, nonostante che tra il 2010 e il 2013 le indagini strutturali dell'Istat sembrano evidenziare un qualche elemento evolutivo, come una lieve crescita della *superficie media per azienda* (8,4 ettari nel 2013), una consistente riduzione della quota di aziende che destinano più della metà della propria produzione all'*autoconsumo* (dal 40% al 22%), un lieve aumento dell'incidenza dei *capi azienda con formazione agraria*. Tuttavia, sono due soprattutto gli elementi che mettono in evidenza le debolezze del settore primario nazionale: da un lato il *prodotto standard medio per azienda*, che rappresenta il valore lordo "teorico" della produzione aziendale, rimasto fermo intorno a 30,5 mila euro sia nel 2010 che nel 2013 (un valore più alto di quello medio dell'Ue a 28, che però è passato nello stesso periodo da 25,2 a 29,4 mila euro) e, dall'altro lato, l'aumento della *quota di capi azienda con più di 65 anni* – dal 32% al 42% in soli tre anni – e dell'*indice di invecchiamento*, cioè del rapporto tra capi azienda con più di 65 anni e capi azienda con meno di 35 anni, passato da 7,3 a 11,7; in altre parole, nel 2013 in Italia per ogni agricoltore sotto i 35 anni c'erano 12 agricoltori over 35, mentre nella media Ue ce n'erano 5.

L'età elevata dei conduttori e lo scarso peso dei giovani si accompagna inevitabilmente a un'insufficiente propensione all'innovazione del settore stesso. Ma al di là della qualità del management delle aziende, si profila anche una rilevante questione di abbandono dei territori, soprattutto nel Mezzogiorno. Vi sarebbero, secondo stime Ismea sui dati censuari del 2010, oltre 300 mila aziende agricole – prevalentemente di dimensioni economiche molto piccole, fortemente orientate all'autoconsumo e per il 50% situate al Sud – gestite da un conduttore con più di 65 anni, senza coniuge e senza figli e che, quindi, rischiano di entrare a far parte della sempre più vasta pletora di terreni abbandonati, considerato anche il basso appeal che possono esercitare sul mercato fondiario viste le limitate dimensioni, lo scarso orientamento al mercato, la frequente collocazione in aree marginali interne e la gestione scarsamente innovativa.

Nell'affrontare il tema della competitività appare evidente come l'agricoltura di autoconsumo e part-time – che può assumere un rilevante ruolo sociale e di presidio del territorio – tende a perdere di significato in favore dello sforzo di fornire un'indicazione di quale sia la *reale dimensione dell'agricoltura competitiva in Italia*. Tanto più se l'analisi di questa componente dell'agricoltura italiana riserva alcune sorprese in termini di capacità di confrontarsi con le agricolture ritenute più forti di altri partner europei. Escludendo le aziende non orientate al mercato (che hanno dichiarato che la totalità della produzione è autoconsumata) e considerando una soglia di dimensione economica di almeno 20 mila euro/anno – corrispondente circa a un reddito lordo annuo da lavoro dipendente medio in Italia – le aziende che la superano sono circa 350 mila e il loro prodotto standard medio aziendale supera i 123 mila euro, un valore che consente di confrontarsi alla pari col sistema produttivo tedesco, britannico e francese, dove la platea di aziende agricole è effettivamente di un ordine di grandezza comparabile al sotto-insieme individuato (300 mila in Germania, 187 mila nel Regno Unito, 516 mila in Francia). In definitiva, se si vuole stabilire l'ampiezza del nucleo di aziende che in Italia rappresenta l'agricoltura effettivamente imprenditoriale e competitiva, si può immaginare un insieme di imprese composto da non più di 500 mila unità. A ulteriore conferma di ciò, vi sono i dati del Ministero delle Finanze dei contribuenti IVA, che per il settore primario, nel 2015, erano 487 mila e il loro fatturato medio aziendale di 136,3 mila euro. Tra il 2008 e il 2015 il fatturato complessivo dei contribuenti dell'agricoltura è aumentato del 14% e quello medio per azienda del 18%.

D'altronde, che un'azienda con una dimensione economica al di sotto di una certa soglia difficilmente possa costituire un target per le misure per la competitività dello sviluppo rurale è stato esplicitato nella corrente

programmazione dalla maggior parte delle Regioni italiane; in molti Programmi di Sviluppo Rurale, infatti, la soglia minima per accedere al sostegno degli investimenti materiali e immateriali è stata fissata tra 10 e 15 mila euro di prodotto standard (ad eccezione delle aziende ubicate in aree svantaggiate, per le quali spesso sono state indicate soglie inferiori). In definitiva, l'osservazione più approfondita fa emergere, forse con maggior forza rispetto al passato, l'esistenza nel Paese di diverse agricolture con risultati e dinamiche ben diverse, come d'altronde avviene anche nell'industria manifatturiera e in particolare in quella alimentare, da sempre caratterizzata dalla co-presenza tra imprese multinazionali e una moltitudine di piccole aziende (l'87% delle imprese ha meno di 10 addetti), con una polverizzazione produttiva che caratterizza soprattutto le fasi di prima trasformazione (imprese di stoccaggio e molitura dei cereali, frantoi oleari, macelli, ecc.).

Distribuzione del valore lungo la catena alimentare

Queste caratteristiche delle prime fasi della filiera produttiva si traducono in un minore potere negoziale nei confronti degli operatori a valle e dei fornitori di input a monte del settore agricolo, che spesso determina non solo redditi inadeguati, al netto degli eventuali contributi pubblici, ma anche il vincolo di subire passivamente politiche e strategie imposte da altri. Questo tema è al centro della PAC che enuncia tra i suoi obiettivi il miglioramento della posizione degli agricoltori nella *catena del valore* e a cui la Commissione europea ha dedicato il Rapporto di novembre 2016 della *Task Force* sui mercati agricoli.

L'ultima elaborazione dell'Ismea della catena del valore – basata sul sistema delle tavole input-output dell'Istat –, illustra che per i prodotti agricoli freschi (ortaggi, frutta e in generale i prodotti agricoli destinati al consumo finale senza trasformazione) ogni 100 euro spesi dalle famiglie italiane, 22 euro sono rimasti come valore aggiunto ai produttori agricoli (al netto dei contributi e delle imposte) e una volta sottratti gli importi destinati a coprire gli ammortamenti e i salari, il residuo per l'imprenditore è solo di 6 euro; parallelamente, degli stessi 100 euro pagati dal consumatore, 38 euro sono andati ai settori del commercio e del trasporto e in questo caso, detratti ammortamenti e salari, agli imprenditori di questi settori sono rimasti 17 euro. Nel caso dei prodotti alimentari trasformati, con l'allungamento del processo produttivo, su 100 euro di spesa del consumatore, è di solo 6,2 euro la quota di valore aggiunto per la fase agricola e di 9,3 euro quella destinata all'industria di trasformazione, mentre logistica e distribuzione si appropriano di circa 27 euro. Una volta sottratti ammortamenti e salari, la remunerazione dell'imprenditore agricolo si riduce quindi a meno di 2 euro su 100 spesi dal consumatore; non molto migliore è la situazione per l'imprenditore alimentare: in questo caso, infatti, la maggiore quota del valore aggiunto è assorbita dai salari e altrettanto compresso risulta il reddito netto d'impresa; ben diversa la remunerazione d'impresa per l'aggregato del commercio, distribuzione e trasporto che si mantiene a 11 euro.

Le potenzialità di sviluppo: esportazioni

La buona crescita delle esportazioni agroalimentari in questi anni ha rappresentato un sostegno per la tenuta economica del settore. Più in generale, nell'intero sistema produttivo italiano, a causa della prolungata crisi economica, si è realizzata una ricomposizione del tessuto d'impresе a favore di quelle finanziariamente più solide, che si sono rivelate essere, secondo l'Istat, le imprese esportatrici: la capacità di vendere sui mercati esteri ha rappresentato un fattore fondamentale sia per la sopravvivenza sia per la competitività delle imprese italiane.

Nel contesto italiano il settore agroalimentare risulta più integrato con i mercati esteri degli altri settori: infatti, la propensione all'export (rapporto tra il valore delle esportazioni e il valore della produzione) è sostanzialmente in linea con quella media dei settori manifatturieri, ma il grado di apertura (valore dell'interscambio commerciale, cioè delle importazioni più le esportazioni, rapportato al valore della produzione) è molto superiore per l'agroalimentare. Tuttavia, l'orientamento ai mercati esteri delle imprese agroalimentari italiane è basso in confronto alla media dell'Ue a 28: la propensione a esportare è pari al 44% per l'Italia, mentre sfiora il 63% per l'Ue. Un dato che per quanto riguarda il settore agricolo va interpretato alla luce del deficit strutturale di alcune materie prime nel nostro Paese, insufficienti a coprire la domanda interna in diverse filiere agroalimentari, fattore che si traduce nella bassa disponibilità di prodotto per l'export. Tuttavia, è evidente che vi sono ampi spazi di miglioramento nella ricerca da parte delle imprese agroalimentari di sbocchi di mercato e opportunità sui mercati esteri.

Al contempo, per quanto riguarda l'effettivo successo competitivo sui mercati internazionali, nel decennio 2007-2016 è stato estremamente difficile per le imprese italiane (come d'altronde per le imprese europee) mantenere la propria quota di mercato: il peso delle esportazioni italiane sulla domanda mondiale è risultato in calo sia per il totale dei beni esportati, sia per l'agroalimentare. In particolare, l'agroalimentare – pur confermandosi strutturalmente un settore di forza nel modello di specializzazione dell'Italia – ha visto la propria quota di mercato passare dal 3,7% del 2007 al 3,3% del 2016. Tuttavia, la tendenza declinante si è interrotta nel 2012, con un leggero ma evidente miglioramento della performance competitiva negli anni successivi. Le ragioni di questi fenomeni sono state indagate approfonditamente in una recente pubblicazione Ismea-RRN¹, dove emerge che nell'ultimo quinquennio si sono aperte nuove opportunità per l'agroalimentare italiano sui mercati mondiali, che sono state in parte colte dalle imprese. L'aumento della propensione a esportare in un momento favorevole dal punto di vista della domanda mondiale è quindi un obiettivo importante da perseguire per il settore, anche attraverso il sostegno dello sviluppo rurale alle imprese, che attualmente dedica scarsissima attenzione a questo tema. A questo scopo, si dovrebbe agire, da un lato, per rafforzare la presenza e competitività sui mercati esteri delle imprese che già esportano, aumentando la quota di fatturato realizzata con le esportazioni; dall'altro, per accrescere il numero di imprese in grado di esportare, ancorché piccole e piccolissime, attraverso l'aggregazione con altre imprese o in consorzi o cogliendo le nuove opportunità aperte dall'e-commerce.

Le potenzialità di sviluppo: prodotti di qualità certificata

Un tema ben collegato alla ricerca di nuove opportunità per le imprese sui mercati esteri, oltre che su quelli nazionali, è la valorizzazione del patrimonio di prodotti tipici e di qualità che il Paese vanta, certificato attraverso i riconoscimenti delle Indicazioni geografiche, di cui l'Italia ha il primato mondiale (291 riconoscimenti, in costante aumento annuo dai 164 del 2007), ma soprattutto con un valore all'origine della produzione che è cresciuto, secondo le stime Ismea, del 50% nel decennio, passando da 4,5 nel 2007 a 6,6 miliardi di euro nel 2016, mentre le esportazioni sono triplicate. Questo patrimonio gastronomico, oltre a essere il risultato dell'impegno di imprenditori e istituzioni, rappresenta un potenziale per l'agroalimentare nazionale. Infatti, numerose analisi convergono sul fatto che si stia assistendo a un rilevante cambiamento di tendenza del quadro socio-culturale a livello mondiale. Gli ingredienti di questo nuovo mix culturale sono differenti ma, generalmente, riconducibili a una crescente coscienza ambientale, a principi di etica

¹ *Ismea-RRN (2018), Le esportazioni del settore agroalimentare italiano: competitività e mercati potenziali, gennaio.*

commerciale, che possono abbracciare le condizioni di lavoro così come le distanze, alla salute, al benessere psicofisico e spirituale, al contenuto culturale ed esperienziale. In questo contesto il prodotto agroalimentare può diventare la sintesi perfetta tra il piacere, il benessere e la cultura di un territorio (una città, una regione, un intero paese).

Tuttavia, malgrado la diffusione delle produzioni alimentari certificate su tutto il territorio nazionale, dal punto di vista economico vi è una forte concentrazione settoriale e geografica. L'87% del fatturato all'origine del segmento viene realizzato dagli elaborati di carne e i formaggi. Le Indicazione geografiche alimentari di alcuni settori, come l'olio d'oliva e gli ortofruttili, a parte qualche eccezione (vedi il caso delle mele) soffrono di una strutturale inefficacia, a causa sia dello scarso coordinamento dei produttori, sia del mancato riconoscimento del mercato per la poca conoscenza dei marchi geografici tipici, superati dalla maggiore efficacia delle marche commerciali. Anche dal punto di vista territoriale, buona parte del fatturato dei prodotti alimentari IG si concentra nel Settentrione (85%), segue da lontano il Mezzogiorno (11,3%), mentre in questo caso il fanalino di coda spetta al Centro (3,7%), anche se, rispetto al 2007, va evidenziato un progresso dell'importanza del Mezzogiorno e in misura più limitata del Centro rispetto al Nord.

Per quanto attiene al settore vitivinicolo, sono ben 523 i riconoscimenti che comprendono quasi la metà del vino totale prodotto in Italia, per un corrispettivo valore della produzione all'origine di 14,8 miliardi di euro; nel 2007 i vini IG italiani rappresentavano un terzo del valore totale della produzione all'origine dei vini IG europei, nel 2015 quasi il 40%.

Tra i trend più dinamici va considerato anche lo sviluppo dell'agricoltura biologica in Italia. Negli ultimi anni il biologico ha avuto tassi di crescita a due cifre, considerando il fenomeno sotto qualsiasi punto di vista: produzione agricola e industriale, operatori certificati e consumi. Le superfici coltivate sono passate da 1,1 a quasi 1,8 milioni di ettari tra il 2009 e il 2016 (+63%); il Mezzogiorno è l'area con il maggior numero di ettari in regime biologico e nel periodo analizzato ha per lo più mantenuto il suo peso sulle superfici nazionali (64% nel 2016). La politica di sviluppo rurale con i pagamenti per superficie distribuiti per compensare le ridotte produzioni e i maggiori costi tecnico-amministrativi della gestione non convenzionale ha avuto un ruolo determinante in questo percorso di crescita. Ma lo sviluppo del settore viene anche dai consumatori che continuano da anni a mostrare interesse per il comparto: nel 2017 in Italia il valore delle vendite dei prodotti da agricoltura biologica ha superato i 2 miliardi di euro (+9,4% rispetto all'anno precedente) e dal 2003, anno in cui si è iniziato a monitorare il settore, i consumi sono stati sempre in aumento, sebbene la domanda sia maggiormente concentrata al Nord, mentre la produzione si svolge maggiormente al Sud.

Le potenzialità di sviluppo: diversificazione

L'ultimo elemento di opportunità deriva dalla diversificazione aziendale e della multifunzionalità. Oltre al dato già commentato della crescita in Italia dell'incidenza delle attività secondarie sulla produzione agricola, il Censimento del 2010 fornisce maggiori dettagli sulle aziende agricole che svolgono "attività remunerative connesse", intese come "attività diverse dalle agricole, ma ad essa connesse", come agriturismo, attività ricreative e sociali, fattorie didattiche, artigianato, prima lavorazione dei prodotti agricoli, trasformazione dei prodotti aziendali, produzione di energia rinnovabile, lavorazione del legno, acquacoltura, lavoro conto terzi, servizi per l'allevamento, sistemazione di parchi e giardini, silvicoltura, produzione di mangimi. Dai dati censuari risultano 76 mila aziende con attività di questo tipo, la metà localizzate nelle regioni

settentrionali, il 30% nel Mezzogiorno, il 19% nel Centro; le tipologie di attività connesse più diffuse sono il contoterzismo e l'agriturismo. Sempre secondo la stessa fonte, circa 124 mila aziende sono coinvolte nella vendita diretta, di cui il 60% si trova nel Mezzogiorno, il 26% al Nord e il restante 14% in Centro.

L'agriturismo rappresenta una specificità italiana che ha avuto un particolare sviluppo; a fine 2016 si contavano 22.661 agriturismi in Italia, quasi 5.000 in più rispetto al 2007 e uno stock in costante crescita negli anni. Quasi la metà delle attività agrituristiche si trova nel Nord del paese, il 34% in Centro e il 19% nel Mezzogiorno. La distribuzione territoriale è rimasta pressoché inalterata nel decennio analizzato, visto che la crescita del numero di attività è stata proporzionale in tutte le aree geografiche.

Aggregazione

Il superamento della frammentazione attraverso l'aggregazione e la cooperazione tra imprese è uno dei temi più rilevanti nell'ambito delle opportunità di sviluppo e di competitività dell'agroalimentare italiano. Piuttosto che inseguire un'irraggiungibile rivoluzione del tessuto produttivo dell'agroalimentare nazionale verso un'omologazione a modelli che fanno riferimento a riduzione dei costi per unità di prodotto ma che non fanno parte del suo DNA, parrebbe più realistico perseguire consapevolmente, con questo assetto produttivo dato, quella che si potrebbe definire la valorizzazione della distintività, che passa però necessariamente attraverso la ricerca di forme diverse di collaborazione tra imprese, sia in senso orizzontale che verticale e, più in generale, inter-settoriale.

Fin dalla Riforma Mc Sharry del 1992, la PAC, principalmente nell'ambito delle misure di mercato del I Pilastro, si è occupata dell'obiettivo di migliorare i rapporti tra gli attori della filiera, con lo scopo di stabilizzare indirettamente i prezzi, in primo luogo attraverso le *Organizzazioni di Produttori (OP) e loro associazioni (AOP) e le Organizzazioni interprofessionali (OI)*. L'importanza di questi strumenti è stata ribadita e rafforzata nella programmazione 2014-2020, che definisce chiaramente le OP e le OI come soggetti cui sono demandati l'organizzazione e il coordinamento dell'offerta. Un assetto che può avere effetti benefici sulle organizzazioni nel complesso e sui singoli soci, perché dà loro la possibilità di investimenti altrimenti preclusi ai singoli, con il conseguente aumento di economie di scala, l'apertura di canali alternativi di sbocco e il miglioramento della produttività. Il legislatore europeo ha quindi esteso il modello OP, originariamente pensato per il settore ortofrutticolo, a tutti gli altri settori produttivi, sebbene solo il primo benefici del finanziamento dei programmi operativi nell'ambito dell'OCM unica.

A dicembre 2016 si contavano in Italia 310 OP ortofrutticole, di cui il 55% ha sede nel Mezzogiorno, il 28% al Nord Italia e il 16% nel Centro. Nel corso dell'ultimo decennio il numero delle organizzazioni è leggermente aumentato, mentre il valore della produzione da esse commercializzato è notevolmente cresciuto, arrivando a quasi 6 miliardi nel 2016, con un'incidenza che è passata dal 40% a quasi la metà del valore della produzione ai prezzi di base dell'ortofrutta. Meno chiara è la situazione delle OP degli altri settori, 268 alla fine del 2016, in crescita rispetto alle 164 che si contavano alla fine del 2010. Nello spaccato settoriale, emerge una notevole presenza di organizzazioni in ambito olivicolo, 155 alla fine del 2016, dove le riforme dell'OCM che si sono succedute a partire dalla campagna 2005/2006 sino a oggi hanno istituito un sistema che prevede che gli aiuti al settore vengano erogati esclusivamente tramite OP, AOP e organizzazioni interprofessionali. Tuttavia, le informazioni parziali sul sistema delle OP non ortofrutticole non consentono di fare una valutazione del valore generato da queste ultime e della sua incidenza rispetto alla produzione agricola dei settori interessati. Comunque, il sistema delle OP e delle OI non ortofrutticole

non essendo supportato da risorse o da altri incentivi per gli agricoltori, ha dimostrato a oggi una scarsa capacità di catalizzare prodotto e, di conseguenza una limitata efficacia.

Il *contratto di rete d'impresa* si propone come un'alternativa ad altre forme più tradizionali d'aggregazione trattandosi di uno strumento introdotto nel 2009 nella legislazione italiana per favorire l'aggregazione per l'accrescimento della competitività delle imprese italiane, sostenuto da forme agevolative di tipo fiscale e sul quale alcune regioni nei Programmi di sviluppo rurale 2014-20 hanno puntato per stimolare l'accesso al sostegno in forma aggregata e la collaborazione tra imprese. A fine 2017, in Italia sono oltre 20 mila le imprese coinvolte in contratti di rete; di queste, più di 4.600 appartengono al settore agroalimentare (di cui l'85% sono aziende dell'agricoltura, silvicoltura e pesca e il restante 15% imprese dell'industria alimentare, delle bevande e del tabacco) e sono coinvolte in circa 770 *reti contratto*, che spesso aggregano insieme alle agricole, imprese dell'industria, commercio, servizi, turismo e in maniera residuale di altri settori. Un fenomeno che coinvolge un numero di imprese ancora marginale – circa lo 0,5% delle agricole e l'1% di quelle dell'industria alimentare registrate nel Registro delle imprese –, ma che dal 2011 ha fatto registrare una crescita esponenziale di nuovi contratti e di aziende partecipanti, soprattutto, negli anni più recenti, sulla spinta delle priorità nell'accesso ai finanziamenti dei nuovi PSR previste per le reti insieme ad altre forme di cooperazione.

Lo sviluppo rurale nelle due programmazioni: un quadro d'insieme

Obiettivi e evoluzione dell'impianto generale della politica di sviluppo rurale

Entrando nel merito della politica dello sviluppo rurale, il primo passo è ricostruire le finalità e la logica a cui la programmazione avrebbe dovuto rispondere nel periodo 2007-13 e dovrebbe rispondere nel periodo corrente, evidenziando diversi elementi di continuità e alcune differenze tra le due programmazioni.

Nell'impianto generale, uno dei principali elementi di continuità sta nel ricorrere del termine "strategia", nel tentativo di migliorare sempre più l'approccio strategico degli interventi. Rispetto alla fase programmatica precedente, la 2000-06, nella messa a punto dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-13 è stato rafforzato il contenuto strategico per lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, definito a livello europeo negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) e tradotto a livello nazionale nel Piano Strategico Nazionale (PSN). Nella programmazione 2014-20, tale orientamento è stato ulteriormente consolidato, con alcuni capisaldi: il chiaro contributo agli obiettivi dell'Unione e in particolare alla "Strategia 2020"; la logica d'intervento; l'orientamento ai risultati; la flessibilità nell'uso e nella combinazione degli strumenti (le misure); la semplificazione.

Un approccio che la Commissione europea oggi conferma e intende rafforzare ulteriormente per la PAC post 2020, riconoscendo di aver finora raggiunto solo parzialmente questi obiettivi.

Nell'attuale fase programmatica si è voluto inoltre perseguire un maggiore coordinamento e complementarietà con gli altri fondi strutturali e d'investimento (fondi SIE) attraverso il Quadro Strategico Comune (QSC), che, rispetto al documento degli OSC del periodo precedente, amplia gli obiettivi per considerare in un unico quadro tutte le politiche dei diversi fondi SIE e assicurare la coerenza con le altre politiche economiche dell'Ue. A livello nazionale, tutto ciò è stato declinato nell'Accordo di Partenariato, approvato a ottobre 2014.

Per ottenere maggiore coerenza con gli obiettivi strategici, rafforzare l'orientamento ai risultati e, allo stesso tempo, perseguire una maggiore flessibilità nell'uso degli strumenti, la logica d'intervento della politica di sviluppo rurale è stata modificata rispetto al periodo 2007-13, nel quale valeva una classica struttura gerarchica per obiettivi (4 Assi) e strumenti (40 misure). Per il 2014-20 gli obiettivi sono declinati in sei priorità, articolate in 18 sotto-priorità (dette focus area), ma gli strumenti o misure possono essere orientati al raggiungimento di diverse priorità e focus area, secondo una logica d'intervento che viene scelta nei singoli Programmi di Sviluppo Rurale per dare risposte concrete ai bisogni specifici delle filiere e dei territori rurali, con la definizione di un vero e proprio *tool-kit*. Questi aspetti sono descritti più puntualmente anche nell'Allegato al Rapporto, che si è scelto di mantenere in un documento separato come supporto generale, contenente gli elementi e i dati salienti generali delle due programmazioni.

L'abbandono della struttura rigida per assi e misure e la previsione di solo 20 misure sono state interpretate come una scelta netta e chiara in direzione della "semplificazione". Purtroppo, via via che i PSR si materializzavano e che la loro attuazione prendeva corpo, è stato presto chiaro che passando dal regolamento di base ai PSR, le 20 misure sono diventate all'incirca 50 sotto-misure, dalle quali discendono uno o più "tipi di operazione", mentre il ventaglio di scelte per orientare gli strumenti agli obiettivi – costituito dalle combinazioni tra sotto-misure e focus area – ha generato un numero ancora più elevato e variegato di interventi introdotti dalle autorità di gestione nei PSR.

Peraltro, data la tempistica effettiva per la definizione della politica, dei programmi e delle valutazioni, le riflessioni necessarie per la definizione dei nuovi programmi si sono potute basare al massimo su analisi intermedie della programmazione 2007-13 che era ancora in corso di attuazione, senza un'adeguata consapevolezza dei risultati ottenuti. Basti pensare che la definizione dei PSR 2014-2020 è stata ultimata nel 2015, mentre le Valutazioni ex-post dei PSR 2007-13 sono state pubblicate nel 2017, cosicché evidentemente i piani regionali dell'attuale programmazione non hanno potuto beneficiare del resoconto sui risultati delle attività intraprese nel settennio precedente. Un problema che oggi si ripropone appieno per la definizione della nuova PAC 2021-2027. L'auspicato miglioramento dell'approccio strategico degli interventi è rimasto fino a oggi un esercizio sulla carta vista l'impossibilità di utilizzare un quadro esaustivo e aggiornato di indicatori relativi all'attuazione precedente e sarebbe fondamentale che il sistema si attrezzasse per evitare che lo scenario si ripeta anche nella futura programmazione. Anche perché i contenuti strategici si sono gradualmente complicati.

Dai primi anni 2000 in poi, infatti, la politica di sviluppo rurale si è progressivamente evoluta da una politica focalizzata sui problemi strutturali del settore agricolo a una politica che tiene in considerazione e valorizza la molteplicità dei ruoli che l'agricoltura svolge nella società, affrontando le sfide che si profilano e derivano dall'ampliamento dei suoi confini. Se in origine l'obiettivo principale era quello di finanziare il capitale fisico delle aziende agricole e di trasformazione a valle della produzione agricola, gradualmente è diventata prioritaria l'attenzione per il capitale umano, attraverso il ricambio generazionale e la formazione professionale, per l'integrazione delle filiere, per la qualità e per la diversificazione, al pari del riconoscimento della valenza dell'agricoltura per l'ambiente e di gestione del territorio.

Cambia la cornice, ma...?

Dalla prima analisi del quadro d'insieme della strategia per la competitività, visto "a distanza", senza entrare cioè nei dettagli attuativi concreti, ciò che sembra emergere è che tra le due programmazioni sia stata cambiata la cornice, sostituendola con una ancora più ricca e ambiziosa, ma gli elementi principali della

pittura siano rimasti gli stessi. Infatti, l'architettura generale e l'inquadramento rispetto agli obiettivi strategici dell'Unione e del Paese (la cornice) sono cambiati ma, concretamente, nei due periodi programmatori gli strumenti sono rimasti essenzialmente gli stessi; anche i fondi finanziari, complessivamente, sono stati allocati ai diversi obiettivi in proporzione simile e sono stati convogliati prevalentemente su pochi interventi, quelli finalizzati a sostenere gli investimenti nelle aziende agricole e agroalimentari, seppure con una certa variabilità nelle scelte di allocazione delle risorse delle Regioni. Questa riflessione deriva dall'osservazione, non originale ma necessaria, degli elementi principali della strategia della competitività di ciascuna delle due programmazioni: assi e misure per quanto riguarda il periodo 2007-13, priorità, focus area e misure per il 2014-20.

Il sostegno della competitività 2007-13: assi e misure

Nella programmazione 2007-13 gli strumenti a sostegno della competitività del settore agroalimentare e forestale erano contenuti nell'Asse 1, articolato in 14 tipologie di interventi (misure) riguardanti sia le attività agricole e di trasformazione di prodotti agricoli, sia le foreste. Le priorità a cui dovevano rispondere gli interventi programmati sono scaturite dall'identificazione dei fabbisogni per l'Asse 1 effettuata nel PSN: superare la debolezza strutturale dovuta alle ridotte dimensioni aziendali e alla frammentazione dell'offerta; aumentare l'efficienza aziendale; aumentare il valore aggiunto delle produzioni; migliorare le capacità imprenditoriali e professionali; potenziare ove necessario le dotazioni infrastrutturali. L'Asse 1 è stato di conseguenza declinato nel PSN in quattro priorità:

- 1. il miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e il sostegno del ricambio generazionale;*
- 2. il consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale;*
- 3. la promozione dell'ammmodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere;*
- 4. il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche.*

Nel complesso, su un totale di 17,5 miliardi di spesa pubblica dello sviluppo rurale 2007-13, sull'Asse 1 sono stati stanziati 6,8 miliardi di euro (con 3,3 miliardi di cofinanziamento FEASR), cioè il 39% del totale, uno stanziamento di poco inferiore a quelle dell'Asse 2 dedicato alla valorizzazione dell'ambiente e dello spazio rurale (7,8 miliardi). A conclusione del periodo di programmazione, sull'Asse 1 sono stati effettivamente erogati 6,7 miliardi di euro, cioè il 99% di quanto programmato; analoga percentuale di realizzazione è stata raggiunta per l'Asse 2. Nettamente più ridotti sono stati gli stanziamenti per le misure dell'Asse 3 – dedicato alla creazione di uno spazio rurale vivo, anche attraverso la diversificazione – e dell'Asse 4 (Leader), rispettivamente 1,5 miliardi di euro di spesa pubblica (8,6% della spesa totale) e 1,2 miliardi di euro (6,7%), dove, inoltre, gli obiettivi finanziari non sono stati completamente raggiunti.

A livello regionale, sono state molto diverse le strategie seguite nella distribuzione delle risorse per la realizzazione degli interventi nei vari Assi. L'allocazione della spesa programmata dalle regioni per l'Asse 1, in percentuale sul totale della spesa PSR, variava infatti dal minimo del 10% della Valle d'Aosta al massimo del 53% del Veneto.

Riguardo ai principali strumenti utilizzati, ben 3,3 miliardi, cioè il 19% del totale dei fondi PSR, sono stati concentrati sulla misura dedicata all'ammmodernamento delle aziende agricole (misura 121), che rappresenta la misura principale dell'Asse 1, a cui si affiancano 1,1 miliardi per gli investimenti mirati all'incremento del valore aggiunto delle produzioni agricole e forestali (misura 123) e circa 700 milioni per

l'insediamento dei giovani agricoltori (misura 112), poco meno dei fondi dedicati alle infrastrutture per lo sviluppo e l'adeguamento della silvicoltura (misura 125). Quasi 600 miliardi sono stati attribuiti per la diversificazione delle aziende agricole (misura 311).

Il sostegno della competitività 2014-20: obiettivi tematici, priorità e focus area

Nell'attuale periodo 2014-20, il contributo della politica dello sviluppo rurale al raggiungimento dei target della strategia di "Europa 2020" è definito nell'Accordo di Partenariato attraverso 11 obiettivi tematici (OT), che discendono direttamente dalle priorità strategiche per la competitività europea. In particolare, la promozione della competitività delle piccole e medie imprese italiane, del settore agricolo e della pesca e acquacoltura sono oggetto di un unico obiettivo tematico (OT3), a cui il FEASR contribuisce con le azioni per migliorare le prestazioni economiche e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché la diversificazione delle attività; azioni pensate in particolare per ottenere il risultato di realizzare il *rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo*.

A sottolineare l'importanza attribuita alla tematica della competitività, l'allocatione finanziaria del FEASR privilegia proprio l'OT3, che, con una spesa di poco più di 4 miliardi di euro, rappresenta il 39,3% delle risorse complessive; una quota in definitiva uguale a quella programmata nell'Asse 1 nel periodo precedente.

Nell'architettura della politica di sviluppo rurale 2014-20, il contributo al raggiungimento dell'OT3 si realizza con gli obiettivi (priorità) che pongono l'accento sul sostegno allo sviluppo del settore agricolo, in particolare la priorità 2 e la priorità 3, ciascuna articolata in due focus area (FA 2A e 2B; 3A e 3B). La prima pone l'accento sul potenziamento della redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura e la promozione di tecnologie innovative; la seconda sul sostegno delle filiere agroalimentari, promuovendone l'organizzazione, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo. Inoltre, in tema di miglioramento della competitività, non si può escludere a nostro parere il contributo che proviene anche dalla FA 6A, che mira all'obiettivo specifico di favorire la diversificazione dell'agricoltura, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese, che nel quadro dello sviluppo rurale è considerata nell'ambito della priorità 6, che riguarda lo sviluppo economico nelle zone rurali, e di cui generalmente non viene considerato il ruolo rispetto all'OT3.

Le risorse regionali attribuite alle suddette focus area nei piani finanziari dei PSR 2014-20 approvati entro luglio 2017 ammontano a circa 7,8 miliardi di euro (su una spesa pubblica totale di 18,7 miliardi), importo che rappresenta poco meno del 42% del totale della spesa. Di questo importo, la quota maggiore (18%) è attribuita agli strumenti rivolti alla FA 2A, cioè all'obiettivo specifico di migliorare le prestazioni economiche e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole. In secondo luogo, una quota del 12% è stata destinata alla FA 3A, che ha come obiettivo una migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione nei mercati locali. Infine, l'obiettivo di favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati e il ricambio generazionale (FA 2B) riceve poco meno del 10%, mentre alla FA 6A è dedicata una percentuale minoritaria di risorse (circa il 2%). La FA 3B ha un minimo ruolo nei programmi regionali (limitato agli interventi di prevenzione e ripristino in caso di calamità naturali), in quanto viene perseguita principalmente attraverso la misura di gestione del rischio che si è deciso di gestire con un unico programma nazionale.

Il passo successivo, cioè l'analisi dei relativi strumenti attuativi, è resa complessa da questo nuovo impianto della politica. Infatti, solo a posteriori è possibile valutare come le diverse misure contribuiscano alle FA sulla base delle scelte di attivazione delle misure e dei piani finanziari dei PSR. Dai PSR approvati emergono 12 misure che contribuiscono in maniera più o meno elevata alle focus area individuate (2A, 2B, 3A, 3B, 6A). Tra di esse, spiccano per valore stanziato la 4 e la 6, la prima dedicata al sostegno degli investimenti, sia per l'ammodernamento delle aziende sia per lo sviluppo dei prodotti agricoli, con 4,8 miliardi di spesa pubblica programmata; la seconda dedicata allo sviluppo (start up) delle aziende agricole e delle imprese, avviamento dei giovani agricoltori e diversificazione (con 1,5 miliardi); queste misure sono evidentemente il perno dell'attuazione della strategia della competitività.

Le politiche per il rafforzamento della competitività: gli strumenti in campo

Cinque politiche per la competitività: vecchia e nuova programmazione a confronto

La descrizione dell'architettura della programmazione 2007-13 e della 2014-20 ha consentito di mettere in luce le sostanziali differenze e l'impossibilità di un immediato confronto tra le loro componenti. Per procedere comunque a un'indispensabile comparazione è stato così necessario cambiare approccio di analisi, distaccandosi sia dagli assi del vecchio periodo sia dalle priorità del nuovo, raggruppando le misure di sostegno alla competitività in cinque filoni strategici o "politiche", che hanno mantenuto una continuità nelle due programmazioni².

Nelle cinque "politiche" si può riassumere sostanzialmente la strategia per il sostegno della competitività, sia nella vecchia sia nella nuova programmazione. In esse si sono fatte ricadere 13 misure della politica 2007-13 più strettamente collegate agli obiettivi del lavoro e parallelamente sono state ricercate le corrispondenti misure o sotto-misure nella programmazione 2014-20, per consentire il confronto tra le due programmazioni.

La prima politica considerata è quella per la **formazione e consulenza aziendale**, che raccoglie nel periodo 2007-13 soltanto una quota molto modesta di finanziamenti, nonostante l'importanza riconosciuta non solo a livello nazionale, ma anche comunitario, ai servizi di formazione e consulenza. Essa è costituita da tre misure nella programmazione 2007-13 (111, 114, 115) che nella fase successiva sono state riproposte con la misura 1, dedicata al trasferimento di conoscenze e azioni d'informazione, e la misura 2, per l'erogazione e l'avviamento di servizi di consulenza, sostituzione e assistenza alla gestione delle aziende. Queste due misure, nella nuova architettura del programma, sono considerate trasversali e dovrebbero contribuire a supportare tutti gli obiettivi specifici (FA) dello sviluppo rurale 2014-20.

La **politica del ricambio generazionale** è costituita, nel PSR 2007-13, dalle misure di insediamento di giovani agricoltori (112) e prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli (113). Il periodo di programmazione 2014-20 ripropone il sostegno al primo insediamento come una specifica sotto-misura (la 6.1) nell'ambito della misura 6, che sostiene più in generale lo "sviluppo delle aziende agricole e delle imprese", mentre non è stata prevista la misura di prepensionamento.

La politica cosiddetta strutturale, che persegue l'obiettivo di ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione, mantiene un ruolo economicamente e strategicamente rilevante nella politica

² *Definite a partire dalla ripartizione proposta da Sotte F. (2009).*

di sviluppo rurale italiana. Tra le diverse misure impiegate nel periodo 2007-13, quelle che hanno assunto un maggiore rilievo in termini finanziari e di beneficiari coinvolti sono la 121 “ammodernamento delle aziende agricole” e la 123 “accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali”. Su di esse, oltre che sulla 124 a supporto della “cooperazione per i progetti d’innovazione”, si concentra l’analisi della **politica di sostegno agli investimenti e all’innovazione**. Le prime due misure sono state riproposte nella programmazione attuale senza significative modifiche nell’ambito della Misura 4, con le sotto-misure 4.1 e 4.2, mentre l’intera misura 16 è dedicata al sostegno di progetti di cooperazione, ampliando il raggio degli obiettivi di tali progetti ben oltre quelli previsti nella misura 124.

La **politica della qualità alimentare** rappresenta una delle principali novità introdotte nell’ambito delle politiche per lo sviluppo rurale con la riforma della PAC del 2003. Il pacchetto di misure al quale si fa riferimento univa tre diverse tipologie di intervento: la misura 131, focalizzata sul rispetto delle norme basate sulla legislazione comunitaria concedendo un sostegno agli agricoltori al fine di conformarsi alle norme obbligatorie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul luogo di lavoro; le altre due misure, la 132 e la 133, riguardavano rispettivamente un sostegno destinato a produttori che aderiscono volontariamente a un sistema di qualità comunitario o nazionale, e un sostegno delle attività di informazione e di promozione dei prodotti alimentari ottenuti secondo i sistemi di qualità. L’attuale programmazione ripropone questo tipo di interventi nell’ambito della più ampia misura 3 “Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari”, che è unicamente concentrata agli obiettivi della focus area 3A. Nel periodo 2014-20 non è stata prevista invece la riproposizione della misura 131.

Infine, il sostegno per la **diversificazione** delle imprese fa parte del complesso della politica per la diversificazione, la qualità della vita e l’approccio Leader, che comprende i due Assi 3 e 4 della passata programmazione e un gran numero di misure. L’ampio ventaglio delle misure all’interno di tale politica e degli interventi messi in essere per attuare il tanto auspicato approccio territoriale, costringe a compiere inevitabilmente delle scelte nella selezione delle misure da analizzare in questo studio limitando l’attenzione a quelle maggiormente legate al tema della competitività. Per questo motivo, all’interno dell’asse 3 ci si è focalizzati sui soli interventi per la diversificazione delle attività rurali e all’interno di questi sulle sole misure 311 e 312 finalizzate a creare nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali nelle aree rurali. Parallelamente, nella nuova programmazione si fa riferimento alle sotto-misure 6.2 e 6.4, mirate specificamente all’avvio di attività extra-agricole e ai relativi investimenti.

Le risorse finanziarie stanziata nella programmazione 2007-13, delimitando l’analisi alle tredici misure individuate e raggruppate secondo le cinque “politiche” per la competitività, ammontano a 6,4 miliardi di euro (con 3,1 miliardi di contributo FEASR), cioè il 37% circa di quella stanziata su tutti gli interventi dello sviluppo rurale.

L’analisi della distribuzione della spesa pubblica secondo le “politiche” della competitività consente una visione chiara della strategia attuativa delle regioni e mostra che le risorse programmate sono state concentrate quasi per tre quarti sulla politica di sostegno agli investimenti e all’innovazione (misure 121, 123 e 124). Nel complesso, su queste misure sono stati accantonati circa 4,6 miliardi di euro, ovvero il 72% delle risorse programmate per le cinque politiche. Questa quota sale al 74% nel gruppo delle regioni del Sud “obiettivo convergenza” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), mentre è del 70% circa per le restanti regioni (“obiettivo competitività”). Decisamente più basso lo stanziamento per il ricambio

generazionale, 769 milioni di euro (12% della spesa totale per le politiche della competitività) e per la diversificazione (656 milioni di euro, 10%). Al sostegno per la formazione e la consulenza è stato dedicato soltanto il 3,5% delle risorse pubbliche e ancora meno alla qualità alimentare, che pesa solo per il 2,5% sulla spesa programmata nel periodo 2007-13 per la competitività. Si osserva poi che nelle regioni convergenza si è voluto dare un'attenzione leggermente maggiore alla diversificazione (13%) rispetto al ricambio generazionale (11%), mentre la politica per la qualità e per la conoscenza sono state quasi del tutto trascurate (rispettivamente l'1,1% e l'1,6%).

Facendo riferimento alle corrispondenze individuate tra misure della vecchia programmazione e misure/sotto-misure della nuova, si può tentare un confronto degli importi finanziari programmati sulle tredici misure nei PSR 2007-13, con le risorse finanziarie accantonate su interventi analoghi nella programmazione 2014-20. È necessario però precisare che si tratta di confronti da prendere con cautela, visto il differente quadro logico delle due programmazioni, con l'impossibilità di individuare per tutte le misure una corrispondenza univoca a livello di misura, e tenendo presente che il dato finanziario per sotto-misura non è un dato cogente che le Autorità di Gestione sono obbligate a comunicare e, pertanto, le stime sono state in parte basate su dati soggetti a possibili modifiche.

Nel complesso, nella programmazione in corso, secondo queste stime l'intera politica della competitività riassunta nelle tredici misure registra un incremento delle risorse rispetto a quelle stanziare nel precedente periodo, passando da 6,4 a 6,9 miliardi (+7%). La politica per l'aumento degli investimenti e l'innovazione convoglia anche in questa programmazione più del 71% del totale e in termini assoluti per queste misure risulta un incremento delle risorse da utilizzare (4,9 miliardi di euro, circa 302 milioni di euro in più rispetto al programmato 2007-13). Anche per il ricambio generazionale si evidenzia un aumento, nonostante non sia prevista la misura del pre-pensionamento; in termini assoluti la spesa programmata è di quasi di 900 milioni di euro, pari al 13% del totale, rispetto al 12% del periodo precedente. Resta all'incirca invariato il ruolo della politica per la qualità, per la quale la spesa programmata passerebbe da 160 a 183 milioni di euro. Solo le misure per la diversificazione tra i due periodi perdono peso, con circa 182 milioni di euro in meno e con un'incidenza che passa dal 10% al 7%; meno risorse del periodo precedente risulterebbero accantonate sia nelle regioni del Mezzogiorno appartenenti al gruppo delle "meno sviluppate" (Campania, Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia) sia in quelle del Centro-Nord "più sviluppate", mentre il contrario risulta nelle regioni "in transizione" (Abruzzo, Molise e Sardegna).

A livello di misura, le misure 121, 123 e 112 che, insieme, raggiungono una spesa pubblica programmata di circa l'80% del totale, avrebbero registrato un incremento medio del 18% circa rispetto a quanto stanziato nella precedente programmazione. Di queste, quella con l'incremento più consistente è la misura 112 per l'insediamento dei giovani agricoltori che, con 179 circa milioni di euro in più, registra un aumento del 25%.

Principali risultati di attuazione del periodo 2007-13: una visione d'insieme

Per quanto riguarda i risultati ottenuti a fine programmazione per il complesso delle politiche per la competitività nel 2007-13, in termini di spesa pubblica (cioè la spesa nazionale e regionale più il contributo dell'UE) sono stati spesi in totale 6,3 miliardi di euro con un tasso di esecuzione, cioè il rapporto tra quanto è stato effettivamente erogato rispetto allo stanziato, in media, del 98%. Questa percentuale varia da un minimo del 95% per le "politiche della qualità" a un massimo del 99% per quelle funzionali al "ricambio generazionale". Le percentuali di attuazione più basse sono anche conseguenza del fatto che in pochi casi

alcune regioni hanno previsto, ma successivamente mai attivato, alcune misure, come risulta dalle Relazioni di Attuazione finali.

Tuttavia, oltre al confronto con gli importi programmati, non è irrilevante considerare i tempi di attivazione delle misure e l'andamento temporale della spesa. Nel complesso, la procedura di attuazione delle misure selezionate non è andata a regime fin dai primi anni della programmazione. In fase di avvio dei programmi diversi motivi hanno rallentato la macchina organizzativa generale, ma le situazioni sono eterogenee: a fronte di misure su cui le procedure sono state avviate fin dai primi anni, ne esistono altre che non sono state mai attuate o che sono state avviate solo in uno stadio avanzato della programmazione. Nel complesso, le 13 misure sono entrate a regime intorno al 2010/2011. Anche la velocità nella spesa è un indicatore importante sull'efficacia degli interventi previsti. Dopo quasi tre anni di bassa spesa cumulata e basso tasso di esecuzione, fra il 2010 e il 2011 si è avuta un'accelerazione e il tasso di esecuzione comincia a crescere in maniera più decisa. L'incremento della spesa negli anni successivi risulta progressivo ma senza grosse accelerazioni.

Per comprendere i risultati concreti della politica occorre però analizzare più che la spesa, l'attuazione fisica delle misure, in termini di beneficiari e di progetti attuati con i diversi interventi. Di seguito sono riassunti i numeri principali a livello nazionale per ciascuna delle cinque politiche, che si ottengono dagli indicatori comuni di realizzazione (*output indicator*) del Quadro di Monitoraggio e Valutazione delle politiche di sviluppo rurale della programmazione 2007-2013.

La formazione ha registrato circa 169 mila partecipanti (un numero superiore al previsto), con 860 mila giornate formative, mentre gli agricoltori beneficiari dei servizi di consulenza sono stati 32 mila (un valore inferiore al programmato, con un tasso di realizzazione del 79% per la misura 114); inoltre le consulenze sono state soprattutto richieste sui temi della *cross-compliance* ambientale e in generale sulle materie ambientali. I giovani agricoltori beneficiari del sostegno per il primo insediamento sono stati circa 22.200 (obiettivo quasi raggiunto, con un tasso di realizzazione del 97%) con un volume d'investimenti correlato agli insediamenti di circa 1 miliardo di euro, in questo caso superiore al target complessivo prefissato. Il pre-pensionamento ha riguardato solo 771 agricoltori e circa 14,6 mila ettari a livello nazionale.

Le aziende agricole sovvenzionate per l'ammodernamento sono state 44 mila (con un tasso di realizzazione dell'86%) e un volume d'investimenti realizzati di 7,4 miliardi di euro, in linea con l'obiettivo programmatico. Nella filiera, le imprese agroalimentari – agricole e industriali – sovvenzionate per gli investimenti finalizzati all'incremento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, sono state poco meno di 2.800, anche in questo caso un numero inferiore al programmato (80%), ma con investimenti realizzati di oltre 3,1 miliardi di euro (con un tasso di realizzazione del 108%). Le iniziative di cooperazione per l'innovazione sono state 986.

Inoltre, sono state poco più di 15 mila le aziende beneficiarie degli incentivi per partecipare ai sistemi di qualità alimentare, cioè poco più della metà dei beneficiari programmati, mentre le imprese sovvenzionate per lo svolgimento di attività di informazione e promozione sono state 1.817, anche in questo caso ben al di sotto delle attese (61%). Infine, sono state 6.300 circa le aziende beneficiarie del sostegno per la diversificazione delle aziende agricole con un volume d'investimenti realizzati di 1,6 miliardi, anche in questo caso con obiettivi più che raggiunti per quanto riguarda gli investimenti ma non in termini di numero di aziende coinvolte. Da ultimo, le micro-imprese beneficiarie della misura 312 per lo sviluppo di attività

imprenditoriali in settori connessi all'agricoltura sono state soltanto 773, con un tasso di realizzazione che non è arrivato al 40%.

Sostegno agli investimenti ed effetti del contesto macroeconomico tra il 2007 e il 2015

Tra i principali strumenti messi in campo per il miglioramento della competitività del settore agroalimentare c'è il finanziamento di investimenti realizzati dagli imprenditori per l'ammodernamento aziendale, le start up, l'incremento del valore aggiunto dei prodotti e la diversificazione delle fonti di reddito, con le misure 112, 121, 123 e 311 alle quali, tra il 2007 e il 2015, sono stati destinati 5,65 miliardi di spesa pubblica. E il valore programmato per il periodo 2014-20 per le misure corrispondenti risulta nel complesso superiore. Questo impegno importante, d'altronde, appare coerente se si considera che uno dei risultati attesi, per l'obiettivo di promuovere la competitività delle piccole e medie imprese e del settore agricolo dell'Accordo di Partenariato (OT3), è "il rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo".

A fronte di questa spesa, nel periodo 2007-13 sono stati attivati investimenti per un valore complessivo di 13,15 miliardi di euro, di cui poco più della metà sono stati destinati all'ammodernamento delle aziende agricole nell'ambito della misura 121 (56%) e poco meno di un quarto con la misura 123 da parte di imprese agroalimentari. In termini aggregati, la spesa pubblica ha contribuito per il 43% al totale degli investimenti, con un moltiplicatore pari a 2,3; in altre parole, ogni euro erogato ha generato 2,3 euro di nuovi investimenti.

Questi risultati devono essere inquadrati anche rispetto alla situazione difficile del contesto economico. Si è visto infatti che il numero di aziende sovvenzionate a livello nazionale per le misure 121, 123 e 311 è stato inferiore all'obiettivo programmato, mentre il volume d'investimento realizzato è stato sempre superiore al previsionale. Una chiave di lettura potrebbe essere la difficile situazione del contesto economico, con conseguente riduzione della platea delle aziende in grado di accedere alle sovvenzioni, e parallela "autoselezione" in favore di quelle con maggiore capacità di reddito e di accesso al credito bancario e in grado di realizzare volumi d'investimenti più elevati. Una lettura che ha un certo risvolto politico, ma che confermerebbe anche che occorre identificare attentamente il target delle politiche di sostegno agli investimenti.

Un altro dato interessante riguarda l'incidenza degli investimenti collegati all'attuazione dei PSR sugli investimenti fissi lordi complessivi del settore agricolo, che nel periodo hanno avuto l'andamento fortemente decrescente dovuto alla situazione economica recessiva. In media, nel periodo 2007-15 gli investimenti legati all'attuazione dei PSR effettuati dalle aziende agricole (al netto cioè di quelli realizzati dalle imprese di trasformazione alimentare), circa 1,2 miliardi all'anno per 9 anni, hanno rappresentato il 13% degli investimenti fissi lordi totali del settore (mediamente 9,7 miliardi all'anno).

L'andamento temporale evidenzia poi che nei primi due anni (2007-2008), mentre la spesa pubblica è stata quasi nulla, gli investimenti del settore erano assestati su valori superiori agli 11 miliardi annui. Nel 2009 i ritardi nell'attuazione delle misure si sono uniti alle difficoltà economiche delle aziende agricole per la crisi economico-finanziaria generale: l'anno è stato caratterizzato dal calo degli investimenti complessivi e delle erogazioni di credito e da un'incidenza della spesa pubblica sugli investimenti molto ridotta (1,4%). Successivamente, si osserva un recupero degli investimenti a valori correnti, concentrato soprattutto nel biennio 2010-2011, a cui ha probabilmente contribuito l'attuazione più sostanziale delle misure dello sviluppo rurale e la relativa erogazione dei finanziamenti pubblici, mentre negli anni successivi la

congiuntura economica negativa, l'incertezza e le difficoltà di accesso al credito hanno probabilmente indotto gli agricoltori a contenere gli investimenti. In questa fase, il sostegno dello sviluppo rurale sembra aver costituito il maggiore se non l'unico traino degli investimenti agricoli correnti, considerato anche il basso livello del credito erogato; una situazione ben diversa del biennio iniziale 2007-2008, in cui il ruolo del sostegno dello sviluppo rurale sulla propensione a investire delle aziende agricole appare molto limitato.

Ancora più significativa è l'analisi disaggregata per macro-area geografica. Nel Nord – in cui si concentrano i due terzi degli investimenti agricoli – tra il 2009 e il 2011, al crescere della spesa pubblica per le quattro misure, la sua incidenza sul valore complessivo degli investimenti del settore è aumentata gradualmente fino al 4-5%, ed è rimasta poi per lo più stabile fino al 2015. Nel Centro e nel Mezzogiorno il rapporto tra la spesa pubblica e gli investimenti è stato in media molto più elevato, intorno al 12-13% nel primo caso, al 17-18% nel secondo, ed è notevolmente cresciuto nel 2015 arrivando al 20% nelle regioni del Centro e al 24% in quelle del Mezzogiorno.

L'analisi della composizione degli ammortamenti delle aziende agricole evidenzia, inoltre, che la situazione all'avvio della programmazione 2007-2013 si caratterizzava per una sovra-capitalizzazione e uno sbilanciamento del capitale fisso verso i fabbricati, che si è tradotto in un eccessivo appesantimento di lungo periodo nei bilanci delle aziende agricole e nella compressione del reddito operativo; questa situazione è risultata difficilmente sostenibile nel contesto economico recessivo e ha probabilmente limitato la propensione a effettuare nuovi investimenti, orientando anche la richiesta di credito verso i fabbisogni di liquidità operativa piuttosto che ai prestiti di medio-lungo termine.

La riduzione negli ultimi anni della propensione delle aziende agricole italiane a investire non solo in fabbricati ma anche in attrezzature e macchinari, sebbene possa essere giustificata nel quadro descritto, non è certamente coerente con le necessità di rinnovamento tecnologico, che non possono essere più rimandate vista la crescente concorrenza nel mercato dei prodotti agricoli. Particolarmente carente sembra essere poi ancora l'attenzione verso il capitale di natura immateriale (come ad es. software, brevetti e licenze) il cui peso sugli investimenti agricoli complessivi resta inferiore all'1% nel 2015, malgrado questa tipologia d'investimenti sia stata oggetto di supporto nell'ambito della misura 121 nella programmazione 2007-13. Da questo punto di vista, il sostegno regionale dovrebbe avere una fondamentale funzione di orientamento verso le tipologie di investimenti che maggiormente rispondano alle necessità di ammodernamento e innovazione delle realtà aziendali locali.

Nella fase attuale, infine, ci si può domandare se la nuova programmazione, in un contesto economico generale migliorato, possa giocare un ruolo ben più significativo di volano per gli investimenti, favorendo la più ampia partecipazione ai bandi e una maggiore capacità da parte delle imprese di aggiungere capitale privato (sia che provenga dal capitale proprio sia dal credito bancario) al finanziamento pubblico dei PSR. Un'idea del volume di investimenti che potranno essere realizzati nel corrente periodo di programmazione deriva dal valore obiettivo indicato nei PSR per le misure 4 e 6 nell'ambito delle focus area 2A, 2B, 3A e 6A; si tratta di 11,4 miliardi di euro, compresi gli investimenti che saranno realizzati dalle imprese dell'alimentare nell'ambito della sotto-misura 4.2, un valore inferiore ai 13 miliardi realizzati nel periodo precedente. E' tuttavia una stima probabilmente cauta, formulata all'inizio del nuovo periodo di programmazione dalle Autorità di Gestione in una fase economica generale caratterizzata ancora da notevole incertezza circa la ripresa economica, che è stata quasi certamente influenzata anche dalla tendenza – messa in luce dalla Corte dei Conti Europea in una recente relazione speciale sulla

programmazione dello sviluppo rurale 2014-20 –, a stabilire obiettivi poco ambiziosi per ridurre il rischio di non raggiungere i target intermedi e finali.

La politica di sostegno agli investimenti e all'innovazione

Inquadramento

Nel capitolo dedicato alla politica per gli investimenti e l'innovazione si prendono in esame in maggior dettaglio le misure per sostenere le imprese agricole e agroalimentari impegnate nel realizzare investimenti finalizzati ad ammodernare, introdurre innovazioni e aumentare in definitiva il proprio livello di competitività. Si fa riferimento cioè per la vecchia programmazione alle misure 121, 123 e 124; nella nuova, alle sotto-misure 4.1 e 4.2 e alla misura 16, che è dedicata al sostegno di progetti di cooperazione, e in particolare, alla sotto-misura 16.2 che prevede il "sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche e tecnologie", che corrisponde più direttamente alla 124.

Riprendendo l'analisi di contesto con un approfondimento regionale, nel periodo di programmazione 2007-2013 il quadro economico-finanziario negativo ha avuto ripercussioni generalizzate sulla propensione a investire delle aziende agricole: in termini relativi, cioè in rapporto al valore aggiunto, nel 2014 gli investimenti risultano molto più bassi del 2007 in quasi tutte le regioni del Nord, ad eccezione della Liguria e della Provincia Autonoma di Bolzano, e in tutte le regioni del Centro-Sud. Nel 2014 la situazione di partenza per la programmazione 2014-20 dei livelli d'investimento in proporzione al valore aggiunto agricolo delle regioni italiane risulta molto differenziata. Anche per quanto riguarda il peso del valore aggiunto agricolo sull'intera economia e la produttività del lavoro – i due principali indicatori su cui ci si attende che la politica di sostegno agli investimenti e all'innovazione abbia effetti positivi –, emerge una notevole variabilità regionale, che nell'arco del periodo si è accresciuta. In particolare, la produttività del lavoro tra il 2007 e il 2014 è aumentata in tutte le regioni (unica eccezione la Liguria), con il risultato del sostanziale mantenimento dei divari nei livelli di produttività tra le regioni settentrionali e quelle del Centro-Sud. Se, da un lato, questi sono da attribuire alla maggiore vocazione dell'agricoltura delle regioni centrali e meridionali verso produzioni a maggiore intensità di lavoro, dall'altro lato, in gran parte sono anche lo specchio di un divario di competitività, che dipende da fattori come la maggiore frammentazione strutturale e conseguente bassa capacità di investire e accedere al credito, una minore organizzazione della produzione attraverso forme di aggregazione, la difficoltà a integrare fasi della filiera per accrescere la quota di valore aggiunto del settore agricolo, una minore diversificazione delle fonti di reddito aziendale e degli sbocchi di mercato. Tutti fattori sui quali la politica di sviluppo rurale è chiamata a intervenire.

Attuazione nel periodo 2007-13

Nell'ambito della passata programmazione la spesa pubblica per le misure 121, 123 e 124 (4,5 miliardi) è stata concentrata per il 71% sulla misura 121, mentre la 123 ha avuto il 25% e la 124 solo il 4% delle risorse dedicate alla politica.

La misura 121 aveva come finalità il sostegno alla realizzazione di interventi di ammodernamento delle aziende agricole e l'introduzione di tecnologie innovative per migliorarne il rendimento economico. Le azioni previste erano orientate all'introduzione di nuove tecnologie di prodotto e di processo e di strumenti per il controllo e la tracciabilità del prodotto lungo tutta la filiera, alla promozione della filiera corta e della produzione di energia da fonti rinnovabili. Si prevedeva inoltre il sostegno agli imprenditori agricoli, individualmente o organizzati in forma societaria, per una migliore utilizzazione dei fattori produttivi, anche

attraverso una riduzione dei costi di produzione, e a favore di una migliore integrazione della filiera, eventualmente anche attraverso la vendita diretta, per promuovere la qualità, tutelare l'ambiente naturale e migliorare le condizioni sulla sicurezza del lavoro, igiene e benessere degli animali, e per favorire la diversificazione delle produzioni agricole anche verso settori non alimentari quali le coltivazioni a scopo energetico. Il contributo pubblico era calcolato, per ciascuna domanda, come percentuale differenziata a seconda dell'ubicazione e tipologia dell'investimento e della natura del beneficiario, sulla base di criteri individuati dalle Autorità di gestione dei PSR regionali.

La misura 121 è stata programmata in tutte le 21 Regioni/Province Autonome italiane. Le richieste di investimenti approvate sono state 50.741 per un valore complessivo di 7,37 miliardi di euro e un valore medio del singolo investimento di circa 145 mila euro. A fronte delle domande approvate, le aziende sovvenzionate nel complesso sono state 44.005.

La *quota delle aziende sovvenzionate sul totale*, rappresentato dall'universo nazionale del censimento dell'agricoltura 2010, è quindi molto bassa, inferiore al 3%; anche escludendo dall'universo le aziende con un prodotto standard inferiore a 10 mila euro, che con tutta probabilità non hanno dimensioni adeguate per essere considerate un target raggiungibile per la misura, l'incidenza delle aziende sovvenzionate sul totale non arriva all'8%. A livello regionale, la percentuale di aziende agricole sovvenzionate è inferiore alla media nazionale in tutte le regioni del Mezzogiorno (solo la Campania è in linea con la media) mentre spiccano in senso opposto Liguria, Valle d'Aosta e Piemonte, PA di Trento, Umbria e Toscana. Queste differenze tuttavia dipendono non soltanto dalla capacità attrattiva della misura, ma anche dalle specializzazioni produttive regionali e dalla variabilità dimensionale delle aziende, dalla tipologia d'investimenti realizzati e il relativo importo medio. Di conseguenza il semplice rapporto con la totalità delle aziende appare difficilmente interpretabile.

L'analisi degli investimenti per *comparto produttivo* è purtroppo inficiata dalle classificazioni utilizzate per il monitoraggio comune, che appaiono inadeguate per il modello produttivo italiano. Dai dati emerge la prevalenza degli investimenti realizzati da aziende con seminativi e colture di campo (1,9 miliardi, 26% del totale) seguiti da quelle con colture permanenti (948 milioni, 13%), dove ricadono insieme settori strategici per molte regioni italiane come olivicoltura, frutticoltura e agrumicoltura. Seguono in ordine decrescente in termini di valore degli investimenti, le vitivinicole, le orticole, gli allevamenti bovini da carne e ovicaprini, gli allevamenti da latte e le aziende miste con coltivazioni e allevamenti. Molto inferiori i valori di realizzazione per gli allevamenti suinicoli e quelli avicoli, settori caratterizzati da un elevato livello di concentrazione aziendale, nei quali l'importo medio dell'investimento per domanda è stato tra i più elevati (191 mila euro per il pollame, 183 mila per i suini). Infine, vi è una voce residuale di altri settori che concentra una quota cospicua degli investimenti complessivi, pari al 14%.

Il 43% degli investimenti totali ha riguardato *fabbricati*, con il 27% delle domande approvate, mentre gli investimenti in *macchinari* costituiscono il 40% del totale investito con il 51% delle domande approvate. Più contenuti gli investimenti per il *miglioramento del terreno* (13% delle domande approvate e 12% del valore). Gli investimenti in fabbricati predominano soprattutto negli allevamenti e nella maggior parte dei comparti, ad eccezione dei seminativi (colture di campo) e delle colture permanenti, dove prevalgono i macchinari. Gli investimenti per il miglioramento del terreno assumono un peso relativamente maggiore tra le aziende orticole e quelle con colture permanenti, mentre per le vitivinicole l'incidenza di questo tipo d'investimenti

è molto bassa, essendo probabilmente preferito il ricorso ai finanziamenti dell'OCM vino per la riconversione e ristrutturazione dei vigneti.

La misura 123 aveva come scopo l'incremento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, attraverso investimenti finalizzati all'ammodernamento e al miglioramento dell'efficienza delle imprese agroalimentari, all'integrazione tra i soggetti operanti nella lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti, all'introduzione di tecnologie innovative a minor impatto ambientale. Il sostegno era diretto quindi alle imprese che operano nella raccolta, lavorazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e forestali, finanziando investimenti materiali e immateriali favorendo, in particolare, lo sviluppo di nuovi prodotti e l'introduzione di tecnologie innovative, in una logica di riduzione degli impatti ambientali. Gli interventi realizzati sono stati diretti a garantire una maggiore qualificazione dei prodotti, a sostenere iniziative per la produzione di energia da fonti rinnovabili, a migliorare le condizioni di protezione dell'ambiente, della sicurezza alimentare, della sicurezza sul lavoro e per l'igiene ed il benessere degli animali. La misura aveva anche lo scopo di contribuire a sostenere l'integrazione dei soggetti operanti nella filiera, aumentando il valore aggiunto delle produzioni locali e i benefici economici per i produttori di base. Tra gli obiettivi indiretti, ma non meno importanti, c'è la stabilizzazione dell'occupazione e dei redditi agricoli e forestali, poiché gli investimenti finanziati dovrebbero sostenere i processi di innovazione produttiva e commerciale tesi a rafforzare la competitività e la qualità dei prodotti agricoli e forestali.

Anche la misura 123 è stata programmata in tutte le 21 Regioni/Province Autonome italiane e ha coinvolto 2.738 imprese che hanno realizzato investimenti per oltre 3 miliardi di euro, con una spesa pubblica di 1,094 miliardi di euro. In media sono stati investiti 1,128 milioni di euro per impresa.

Più della metà delle imprese sovvenzionate sono imprese dell'industria alimentare. Anche in questo caso, nel panorama nazionale il numero di imprese coinvolte è piuttosto basso: in confronto allo stock di imprese dell'industria alimentare nel Registro delle Imprese (68 mila nel 2010), le beneficiarie della misura 123 rappresentano circa il 2% del totale. Queste hanno investito circa 1,7 miliardi di euro, pari al 56% del totale della misura. Sono state inoltre sovvenzionate 629 imprese agricole (23% del totale delle beneficiarie), che hanno investito oltre 844 milioni di euro (più del 27% del totale investimenti). Poco meno di 600 infine le silvicole (20%), che hanno investito circa l'11% del totale. Tra le agricole, la maggiore quota d'investimenti è stata realizzata dalle vitivinicole (9%), che vantano investimenti medi per impresa di 1,7 milioni di euro, un valore superiore a quelli della maggior parte dei comparti produttivi, compresi tra 1,1 ed 1,5 milioni di euro. Il valore medio più alto si è registrato però per gli allevamenti di granivori (suini e avicunicoli), con circa 2,7 milioni di euro per impresa sovvenzionata.

A livello geografico, le imprese che hanno beneficiato degli aiuti sono localizzate principalmente in Veneto, Piemonte, Lazio ed Emilia Romagna. In termini di valore, gli investimenti si sono concentrati con importi più elevati in Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Sicilia, Toscana, Lazio e Lombardia.

Infine, 8 domande su 10 hanno riguardato investimenti finalizzati a *trasformazione e marketing*, mentre una piccola parte (17%) lo *sviluppo di nuovi prodotti o innovazioni di processo*. L'incidenza delle domande per investimenti di sviluppo di nuovi prodotti o processi sale però al 32% per le imprese agricole.

I finanziamenti sono stati diretti principalmente verso imprese di media dimensione (classificate secondo le definizioni dell'UE di micro, piccole, medie e grandi imprese). Ben il 77% delle imprese sovvenzionate

sono di dimensioni medie – di queste quasi la metà è localizzata in Veneto – e cioè imprese che hanno un numero di addetti tra 50 e 250 e un fatturato tra 10 e 50 milioni di euro. Le piccole imprese, cioè quelle con più di 10 ma meno di 50 addetti e un fatturato tra 2 e 10 milioni di euro, rappresentano il 16% di quelle sovvenzionate. Inoltre, sono state finanziate in percentuale minoritaria anche micro-imprese (6%), cioè quelle sotto la soglia dei 10 addetti e 2 milioni di fatturato, e all’opposto le grandi (1,4% del totale, concentrate nel Veneto, in Emilia Romagna e Val d’Aosta), con oltre 250 addetti e un fatturato di più di 10 milioni di euro.

Questi dati confermano l’ipotesi che i tassi di realizzazione elevati per le misure di sostegno agli investimenti siano stati ottenuti attraverso una concentrazione dei finanziamenti verso imprese che, se per la definizione europea sono considerate di media dimensione, nel panorama italiano caratterizzato dal nanismo imprenditoriale andrebbero riparametrate alla categoria delle grandi. Purtroppo, dai dati di monitoraggio analoghe informazioni dimensionali non sono disponibili per le aziende agricole beneficiarie della misura 121.

Lo sforzo di ammodernamento e innovazione realizzato attraverso gli investimenti delle misure 121 e 123 veniva affiancato dalla misura 124 “Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, nel settore agricolo, alimentare e forestale”, che aveva l’obiettivo di incentivare la collaborazione tra produttori primari, imprese di trasformazione, operatori commerciali, strutture operanti nell’ambito della ricerca e sperimentazione, per individuare e sviluppare percorsi innovativi da attuare lungo le filiere produttive al fine di favorire il trasferimento delle conoscenze. In particolare, lo scopo della misura era quello di stimolare l’instaurazione di rapporti di cooperazione, funzionali alla creazione di modelli organizzativi basati su sistemi di reti di aziende, per lo sviluppo di iniziative volte ad incrementare il valore delle produzioni, ad aumentare la redditività dei prodotti e dei servizi, a creare nuovi sbocchi di mercato ricorrendo a innovazioni di processo e di prodotto.

La misura 124 è stata attuata in tutte le regioni ad eccezione della Val d’Aosta e della PA di Trento. Le iniziative realizzate sono state 986 di cui il 74% riguarda lo sviluppo di *nuove tecniche* e il 26% lo sviluppo di *nuovi prodotti*. La Sicilia è la Regione che ha investito maggiori risorse finanziarie sulla misura 124 (circa 30,4 milioni di euro), seguita da Campania, Puglia, Emilia Romagna e Veneto. La spesa media per progetto finanziato ammonta a circa 160 mila euro e anche in questo caso si osservano ampie differenze da regione a regione. La maggior parte dei progetti finanziati ha riguardato la fase agricola (55%); seguono i progetti “misti” con il 23%, l’industria alimentare con il 18% e la silvicoltura con il 3%. La Toscana è la Regione che ha finanziato il maggior numero di progetti, ben 183, tutti incentrati sulla fase agricola. Seguono l’Umbria con 123 progetti finanziati e il Lazio con 96.

Programmazione 2014-20

Nella programmazione in corso, la politica per lo sviluppo delle aziende agroalimentari attraverso il sostegno agli investimenti si concretizza nelle sotto-misure 4.1 e 4.2. La 4.1 prevede il sostegno a investimenti nelle aziende agricole, mentre la 4.2 il sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli, i cui potenziali beneficiari sono imprese di trasformazione, di commercializzazione e di sviluppo di prodotti agricoli o imprenditori agricoli e loro associazioni.

Dai piani degli indicatori predisposti dalle singole Regioni e PA si può calcolare il target nazionale al 2023 per quanto riguarda la focus area 2A, cioè la percentuale di aziende agricole che investono in ristrutturazione e ammodernamento con il sostegno del PSR sul totale delle aziende agricole; questa percentuale è dell'1,7% rispetto all'universo delle aziende agricole censite nel 2010; in termini assoluti pertanto si stima che il numero previsto di aziende agricole sovvenzionate sia di quasi 27 mila aziende. Un obiettivo molto ridimensionato rispetto ai numeri della vecchia programmazione (44 mila aziende sovvenzionate solo con la misura 121). Anche in questo caso si evidenzia un atteggiamento molto prudente delle Autorità di Gestione nella definizione dei target, ma la riduzione rispetto alla programmazione precedente può essere anche riconducibile all'introduzione, da parte di alcune Regioni, di soglie minime dimensionali di accesso per le aziende partecipanti ai bandi.

In corrispondenza di questo sostegno, si prevede un volume d'investimenti complessivo di 4,4 miliardi di euro da attribuire alla misura 4 per la focus area 2A (circa il 43% degli investimenti totali che si ci attende debbano essere generati attraverso la misura 4 per tutte le focus area); questo valore raddoppia se si considerano anche gli interventi della misura 4 orientati alla focus area 3A.

Alla data del 30 settembre 2017, le Regioni e le PA italiane avevano attivato 88 bandi per le operazioni appartenenti alla sotto misura 4.1 e 40 bandi alla sottomisura 4.2. Al 31 dicembre 2017, la spesa pubblica per tutta la misura 4 ammontava a 590 milioni di euro con una percentuale di avanzamento del 10,4%.

Per quanto riguarda il supporto all'innovazione, questo tema nella programmazione 2014-20 ha ricevuto un'attenzione molto maggiore del passato e per esso si è proposta una nuova strategia, basata sul modello della progettazione dal basso. La strategia Europa 2020 ha investito notevolmente sull'innovazione portando alla promozione di cinque Partenariati europei per l'Innovazione (PEI), di cui uno specifico dedicato al settore agricolo, che ha per tema la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI)³. Gli obiettivi di promuovere la produttività e l'efficienza del settore agricolo e la sostenibilità dell'agricoltura devono essere perseguiti attraverso una maggiore integrazione tra il sistema della ricerca e della consulenza e le imprese agricole; ciò è realizzato con la costituzione di Gruppi Operativi costituiti da tutti i soggetti interessati (ricercatori, consulenti, imprese, ecc.), che hanno il compito di realizzare un progetto, proposto a partire dalle esigenze delle aziende agricole o agroalimentari (approccio bottom-up), che non si limiti alla ricerca di base e allo sviluppo di prodotti e tecniche ma arrivi fino all'integrazione dell'innovazione nel processo di produzione. Il finanziamento dei Gruppi operativi avviene tramite la misura 16 del PSR, dedicata ai progetti di cooperazione, e in particolare la sotto-misura 16.1.

Altre sotto-misure della misura 16 sono molto collegate all'obiettivo strategico di potenziare la redditività, migliorare la competitività e l'organizzazione della filiera agroalimentare; in particolare la 16.2 "sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie" raccoglie l'eredità della misura 124 della vecchia programmazione promuovendo progetti pilota finalizzati a fornire risposte concrete alle imprese verificando e collaudando innovazioni di processo, di prodotto e organizzative già messe a punto dalla ricerca ma ancora da contestualizzare nelle diverse realtà produttive e nei differenti ambienti pedoclimatici.

³ *Comunicazione della Commissione COM (2012) 79 final del 29.02.2012 relativa la partenariato europeo per l'innovazione "produttività e sostenibilità dell'agricoltura".*

La spesa pubblica programmata nei PSR regionali per la misura 16 nel complesso a livello nazionale è di 597 milioni di euro. Al 31 dicembre 2017, la spesa pubblica ammontava a 25 milioni di euro e quindi la percentuale di avanzamento della spesa pubblica aveva raggiunto appena il 3,7%.

Qualche considerazione

In definitiva, sebbene nella programmazione 2007-13 i target di spesa e investimenti sono nel complesso stati raggiunti, emergono criticità attuative delle misure a sostegno dell'ammmodernamento aziendale, dell'incremento del valore aggiunto dei prodotti e degli investimenti in innovazione. Alcune derivano dai tempi necessari per programmare e attuare gli strumenti che, nel caso specifico, sono legate alla natura estremamente eterogenea degli investimenti che determinano una gestione non semplice, con grande dispendio di energie e tempo sia in fase di programmazione sia di valutazione delle domande e approvazione delle graduatorie. Un'analisi eseguita dalla Rete Rurale Nazionale nel 2015 sulle tempistiche della fase istruttoria di alcune misure dello sviluppo rurale 2007-2013 ha mostrato che gli interventi delle misure 121 e 123 con maggior livello di complessità (progetti integrati, approcci di filiera, ecc.) hanno avuto bisogno di maggiori tempi, così come quelli per l'agroindustria, che di solito sviluppano volumi finanziari più elevati la cui lavorazione richiede una durata media estremamente elevata. Si è evidenziato inoltre un allungamento dei tempi dovuto alle varianti dei progetti, mentre l'esecuzione dei controlli di secondo livello non sembra avere influenzato eccessivamente la durata totale delle procedure. La tempistica dell'istruttoria è ovviamente influenzata anche dai tempi di esecuzione del progetto da parte del beneficiario. In linea generale, tuttavia, la durata media osservata per le misure a investimento non è stata mai inferiore all'anno.

Con particolare riferimento al sostegno diretto agli investimenti delle imprese agroalimentari, la Corte dei Conti europea nel 2013 ha pubblicato un report dedicato alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della misura 123, riferita a diversi paesi europei tra cui l'Italia. La Corte giunge alla conclusione che i fondi dell'Ue non sono stati sistematicamente diretti ai progetti in grado di incrementare in maniera efficace ed efficiente il valore aggiunto dei prodotti agricoli e che i criteri stabiliti hanno permesso a quasi tutte le imprese agroalimentari di risultare eleggibili e i sistemi di selezione dei progetti messi in piedi dalle Autorità di Gestione sono stati giudicati scarsi o inesistenti.

Inoltre, la Corte dei Conti afferma che gli investimenti realizzati dalle imprese agroalimentari hanno effetti solo indiretti sulla competitività del settore agricolo e manca una chiara logica di intervento, in assenza di informazioni sull'incremento del valore aggiunto dei prodotti agricoli o sulla competitività della fase agricola raccolti attraverso il monitoraggio e la valutazione. Di conseguenza, secondo la Corte non erano disponibili informazioni sufficienti a valutare il successo o meno dei finanziamenti per questa misura e a fornire una base informativa sufficiente a valutare l'efficacia della misura per la fase di programmazione 2014-2020.

Nella programmazione 2014-2020 è stato fatto da parte delle Autorità di Gestione uno sforzo per superare alcune criticità emerse nella programmazione 2007-2013, cercando soprattutto di meglio orientare gli interventi della misura 4, sia con la previsione di specifiche operazioni, sia attraverso la definizione delle condizioni di ammissibilità e dei criteri di selezione. Tuttavia, le buone intenzioni si sono talvolta scontrate con la difficoltà di definire i parametri più opportuni e di dare un contenuto concreto, ai fini della valutazione dei progetti, al miglioramento delle prestazioni aziendali e all'ambiguo concetto di "sostenibilità globale". Sembrerebbe comunque che le Regioni abbiano in questa fase intrapreso una scelta più chiara di dirigere i finanziamenti verso le aziende relativamente più grandi, andando a consolidare come vera e propria strategia, un risultato che nel periodo precedente era stato probabilmente un'inevitabile

conseguenza del contesto macro-economico difficile e di una situazione economica deteriorata di molte aziende agricole in relazione all'onere dei costi fissi. E' lecito peraltro immaginare che l'elevata incidenza degli ammortamenti sia riconducibile in parte al finanziamento degli investimenti della precedente programmazione 2000-2006, che era stato ancora più libero da vincoli e criteri di valutazione dei progetti definiti a priori.

La scelta di orientare i finanziamenti verso le aziende più grandi, dando per assunto che i progetti selezionati siano di buona qualità e che i parametri adottati siano adeguati, probabilmente garantisce di più le Autorità di Gestione dal rischio di un basso tasso di esecuzione e può dare maggiori chance di conseguire un miglioramento complessivo della competitività del settore. Resta un dubbio, che i dati della passata programmazione fanno emergere pur non fornendo sponda per drastiche valutazioni, e cioè che i finanziamenti vadano in definitiva a imprese che sarebbero state comunque in grado di sostenere autonomamente gli investimenti, mentre non riescano a raggiungere quelle piccole e medie agricole e alimentari orientate al mercato che hanno necessità di crescere e innovare per trasformare le potenzialità in vantaggi competitivi.

Alcuni dei problemi attuativi evidenziati si auspica vengano superati, almeno in parte, sfruttando al meglio le opportunità offerte dal nuovo quadro normativo. Si fa particolare riferimento all'utilizzo nei PSR delle opzioni semplificate in materia di costi, la cui adozione può certamente contribuire a snellire i processi amministrativi, a ridurre gli oneri burocratici e a contenere il tasso d'errore, con ricadute positive non solo sulle amministrazioni, ma anche sui potenziali beneficiari. Allo stesso tempo, il maggiore ricorso a strumenti in grado di agevolare e standardizzare la predisposizione dei piani di sviluppo aziendale, come ad es. il *Business Plan on-line* creato dalla Rete Rurale, adottato ad oggi da dieci Regioni, potrebbe avere un impatto positivo sulla contrazione dei tempi istruttori, oltre che sull'incremento della qualità progettuale, migliorando l'efficacia dell'intervento pubblico al settore. Infine, molteplici vantaggi sarebbero associati all'uso di strumenti finanziari, ampiamente previsti in fase programmatoria, ma bisogna riconoscere l'esistenza del rischio che le previsioni non trovino effettiva attuazione, sia per le complessità applicative e gestionali degli strumenti finanziari, sia per la preferenza accordata dagli agricoltori al tradizionale sostegno in conto capitale.

La politica per il ricambio generazionale

Inquadramento

Nonostante l'Unione Europea stia garantendo un sostegno mirato ai giovani agricoltori da almeno tre cicli di programmazione comunitaria, il problema della senilizzazione del settore agricolo sembra accentuarsi. Nel contesto europeo, l'Italia nel 2013 si colloca al 21esimo posto con una quota di agricoltori con meno di 35 anni pari al 3,6% del totale dei capi azienda, contro il 5,8% della media europea. Rispetto al 2010, la quota di imprese con a capo un giovane agricoltore si è ridotta sia per l'Italia che per l'UE28. Il modesto peso dei giovani sul totale è ancora più preoccupante se letto insieme all'incidenza degli agricoltori più maturi e anziani: nel 2013 per ogni giovane imprenditore europeo, ce ne sono 5,4 anziani; situazione peggiore in Italia, dato che a ogni giovane agricoltore corrispondono quasi 12 anziani.

La fascia di età per la quale sono disponibili le statistiche Eurostat (18-35 anni) non è però esattamente il target della politica europea e nazionale di sostegno all'imprenditoria giovanile in agricoltura, che riguarda le persone fino a 40 anni di età. Le elaborazioni Ismea dei dati del censimento 2010 evidenziano che in Italia

un imprenditore agricolo su dieci ha fino a 40 anni. Valle D'Aosta, P.A. di Bolzano e Lombardia registrano la più alta incidenza di giovani sul totale degli agricoltori, con una percentuale superiore al 14%; per contro, i valori più bassi si registrano nelle Marche e nel Veneto con soli 8 giovani ogni 100 imprenditori agricoli. La situazione sembra peggiorare se si esaminano i dati Istat dell'indagine campionaria SPA 2013, da cui si stima che i giovani agricoltori under 41 sono diminuiti in termini sia assoluti che relativi, e rappresentano solo l'8,3% del totale dei capi azienda.

Va però evidenziato che se si restringe il campo di osservazione alle aziende agricole economicamente più rilevanti, l'incidenza delle imprese giovanili aumenta, salendo al 18% se si escludono dall'universo di riferimento del censimento 2010 le aziende con una produzione standard inferiore ai 10 mila euro, al 20% se vengono escluse tutte le imprese con produzione standard inferiore a 20 mila euro.

La tematica del ruolo dei giovani in agricoltura è legata a un'ampia gamma di questioni. Alcune di tipo socio-economico come l'invecchiamento della popolazione, la scarsa attrattività delle aree rurali, la bassa redditività dell'attività agricola e la necessità di ristrutturazione del comparto agricolo nel suo complesso; altre relative alle politiche economiche, come la corretta identificazione e la distinzione tra i veri nuovi entranti in agricoltura e i giovani agricoltori nel loro complesso e le potenzialità dei diversi strumenti di politica agricola che impattano sul rinnovamento generazionale. La piena comprensione del problema nella sua complessità è di fondamentale importanza per garantire un intervento efficace.

Gli strumenti di politica agricola posti in essere nell'attuale periodo di programmazione si rifanno sia al primo che al secondo pilastro. Lo schema di pagamento per i giovani agricoltori attivato nell'ambito del primo pilastro è un'assoluta novità del periodo 2014-2020. Nella programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 la politica del ricambio generazionale è stata realizzata attraverso le misure 112 "insediamento di giovani agricoltori" e 113 "prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli", con circa 700 milioni di euro stanziati, mentre il periodo di programmazione 2014-2020 ripropone la misura di primo insediamento come una specifica sotto-misura (la 6.1) nell'ambito della misura 6 che sostiene più in generale lo "sviluppo delle aziende agricole e delle imprese", mentre non è stata prevista la misura di prepensionamento; malgrado ciò la spesa programmata sale nel periodo corrente a circa 900 milioni.

Le misure per il ricambio generazione nei PSR 2007-13

Nel periodo 2007-2013, la politica per il ricambio generazionale ha introdotto importanti novità rispetto alla precedente programmazione 2000-2006. Le due misure tipicamente associate al concetto di ricambio generazionale sono per la prima volta state accomunate sotto l'obiettivo specifico del potenziamento del capitale umano e inserite in un insieme coerente di misure che comprende anche la formazione e l'informazione, il ricorso ai servizi di consulenza e l'avvio di servizi di gestione e sostituzione. La misura 112 era finalizzata alla concessione di un premio ad agricoltori di età inferiore a quarant'anni, in possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate, che si insediavano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda, dietro presentazione di un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola. Il Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale 2007-2013 aveva poi proposto che la misura fosse inserita all'interno del "Pacchetto giovani", pensato come uno strumento che raccogliesse una serie di incentivi specifici per gli agricoltori sotto i 40 anni che desiderano insediarsi in azienda. Un'ulteriore novità è l'aumento del sostegno ai giovani portando da 55.000 a 70.000 euro il massimale concedibile attraverso il premio, con l'intento di favorire ulteriormente l'ingresso dei giovani nel settore agricolo in un momento di crisi economica e finanziaria.

La misura di pre-pensionamento non ha goduto di grande popolarità in Italia. A causa di aspetti tecnico-gestionali e motivazioni culturali, la misura ha registrato scarsissime adesioni già nel periodo di programmazione 2000-2006 e nei PSR 2007-2013 le Regioni che hanno scelto di attivarla sono state poche, con uno stanziamento finanziario trascurabile se paragonato all'ammontare di risorse destinato al primo insediamento; infine, la misura non è stata prevista tra gli strumenti della programmazione 2014-2020.

Per la misura di primo insediamento sono stati spesi oltre 698 milioni di euro raggiungendo quasi completamente il valore target definito per l'intera programmazione 2007-2013. Tutte le regioni hanno attivato la misura sebbene, in termini di risorse destinate, le differenze siano notevoli in valore assoluto e, in alcuni casi, anche in termini di quota percentuale rispetto alla spesa totale del PSR (pari al 4% nella media nazionale). Mettendo in relazione il sostegno all'insediamento stanziato dalle Regioni attraverso la misura 112 in percentuale sulle risorse pubbliche totali, con la presenza sul territorio di giovani conduttori, sembra confermata una relazione inversa tra l'incidenza del problema della scarsa presenza di giovani agricoltori in ciascuna regione e le risorse messe a disposizione per risolverlo. Le Regioni con una più bassa incidenza di giovani rispetto alla media nazionale hanno generalmente stanziato quote più elevate di spesa pubblica sulla misura (Abruzzo, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Toscana, Puglia); viceversa, le Regioni con una quota di giovani maggiore della media italiana, hanno generalmente destinato quote di spesa inferiori (Bolzano, Lombardia, Trento, Liguria, Valle d'Aosta). Fanno eccezione a questa regola, da un lato, Umbria, Marche e Friuli V.G., che pur essendo caratterizzate da una bassa presenza di giovani hanno investito nella misura una quota inferiore alla media; dal lato opposto, Sardegna, Piemonte e Sicilia che abbinano una presenza di giovani superiore alla media nazionale a una discreta quota di stanziamento per la misura d'insediamento.

L'attuazione fisica della misura non ha riscontrato particolari criticità, manifestando al contrario un effetto particolarmente attrattivo nei confronti dei potenziali beneficiari. Dal dettaglio regionale si evince una buona performance della misura. Tuttavia, nonostante l'ottimo livello di realizzazione, il numero di nuovi insediamenti finanziati con le risorse dei PSR 2007-2013 – quasi 23.000 – rappresentano solo l'1,4% di tutte le imprese agricole censite nel 2010 (1 milione e 600 mila circa); solo in poche regioni questa percentuale sale oltre il 2%, mentre in almeno due regioni è addirittura al di sotto dell'1%. Anche prendendo a riferimento solo le aziende con la dimensione economica al di sopra della soglia minima di 10 mila euro, l'incidenza dei giovani beneficiari sale di poco, al 4%.

I beneficiari della misura hanno anche realizzato investimenti che, a fronte di una spesa pubblica di 696 milioni di euro, ammontano a 1,23 miliardi euro. In media, con una spesa pubblica di 31.376 euro per beneficiario, ciascuno di essi ha realizzato investimenti per 46.130 euro, con un'incidenza della quota di finanziamento pubblico (comunitario più nazionale) del 68%.

La misura di primo insediamento nella programmazione 2014-20

Nella nuova programmazione, la focus area 2B è esplicitamente rivolta a favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale. Concretamente, per questo obiettivo quasi tutte le Regioni hanno ritenuto utile ricorrere all'attivazione di più misure, scegliendo tra le misure 1, 2, 4, 6 e 16. Tuttavia, è la misura 6, che finanzia lo sviluppo delle aziende agricole, lo strumento maggiormente utilizzato dalle Regioni tra quelli a disposizione, che ha assorbito circa la metà della spesa pubblica destinata alla FA 2B.

In particolare, la sotto-misura 6.1 prevede la concessione di aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per giovani agricoltori ed è quindi del tutto paragonabile, in termini di finalità, obiettivi e modalità attuative alla misura 112 del precedente periodo di programmazione. Dal punto di vista finanziario il peso della sotto-misura 6.1 è decisamente preponderante rispetto alla dotazione attribuita alle altre sotto-misure nell'ambito della misura 6, alcune delle quali non sono state nemmeno attivate dai vari PSR regionali.

La sotto-misura 6.1 è finalizzata a promuovere il ricambio generazionale con l'obiettivo di aumentare la redditività e la competitività del settore attraverso l'insediamento di giovani agricoltori qualificati disposti a introdurre innovazioni tecnologiche e gestionali. L'intervento è concesso sotto forma di premio per il finanziamento delle spese sostenute per l'insediamento erogato in almeno due rate decrescenti in un periodo massimo di cinque anni. Il pagamento dell'ultima rata è subordinato alla corretta attuazione del necessario piano aziendale.

Il massimale del sostegno è fissato a 70 mila euro nella forma di contributo in conto capitale o abbattimento degli interessi, ma l'ammontare del premio concesso è fortemente diversificato in funzione delle diverse Regioni. Una diversificazione che sembra essere eccessiva e non giustificata dalla variabilità esistente nel panorama agricolo italiano creando una notevole disparità di trattamento tra giovani agricoltori italiani, il cui premio va da un valore minimo pari a 7.500 euro fino a un valore massimo di 70 mila euro. L'estrema variabilità dei criteri impiegati si riflette in una varietà altrettanto ampia del livello dei premi e nella definizione delle soglie di dimensione economica aziendale minima e massima per poter beneficiare del premio. La soglia dimensionale minima persegue lo scopo di fare in modo che il premio di insediamento venga utilizzato solo da quelle aziende che hanno una dimensione economica tale rendere probabile il futuro consolidamento della stessa azienda. Si va quindi da valori minimi pari a 8.000 euro a valori massimi pari a 25.000 euro di produzione standard (PS). In merito alla soglia dimensionale massima, il cui scopo è quello di evitare che il premio finisca per facilitare l'insediamento in aziende che hanno una dimensione economica tale da poter fare a meno del premio stesso, tutte le Regioni hanno individuato un unico valore senza alcuna differenziazione interna, andando da valori minimi pari a 80.000 euro fino a valori massimi pari a 300.000 euro. L'estrema variabilità dei limiti interessa anche Regioni contigue con sistemi agricoli del tutto paragonabili.

I beneficiari sono i giovani agricoltori con un'età compresa tra i 18 anni e i 41 anni (non compiuti) al momento della presentazione della domanda di aiuto, che possiedono adeguate qualifiche e competenze professionali e che s'insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo azienda. Importanti novità sono state introdotte con l'entrata in vigore del così detto Regolamento Omnibus, che ha precisato alcuni aspetti importanti, la cui interpretazione ha causato una serie di complicazioni in passato (insediamento congiunto con altri agricoltori; la possibilità di concedere il sostegno anche come strumento finanziario; l'atto d'insediamento svincolato da atti formali come l'apertura della partita IVA, ma riportato ad azioni concrete). Infine, viene ribadita la necessità da parte del giovane di presentare un piano aziendale la cui durata è, però, fissata univocamente in 5 anni.

Come nel periodo precedente, il sostegno per il primo insediamento può poi essere concesso anche come elemento di un più ampio pacchetto di misure. Allo stato attuale tuttavia si riscontra in Italia la mancanza di un modello comune di pacchetto giovani, flessibile in termini di applicazione, ma omogeneo come strategia di approccio tra tutti i PSR. L'estrema variabilità registrata nell'applicazione del pacchetto a livello nazionale ne riduce notevolmente il suo valore e la sua portata.

Alla data del 30/09/2017, tutte le Regioni hanno attivato la sotto-misura 6.1 attraverso l'emanazione di almeno un bando. Alla fine di settembre 2017 erano stati emanati 34 bandi per un totale pari a poco meno di 600 milioni di euro. Al 31/12/2017, la spesa pubblica per tutta la misura 6 ammontava a circa 105 milioni di euro, con una percentuale di avanzamento della spesa sul totale programmato del 6%.

Anche nella programmazione corrente, l'importanza attribuita dalle singole Regioni alla sotto-misura in termini di dotazione finanziaria è tutt'altro che uniforme, passando da valori massimi del 13% sull'intera spesa programmata del PSR del Lazio a un peso di poco superiore al 2% per Valle D'Aosta e Umbria. Alcune Regioni hanno deciso di ridurre la dotazione finanziaria per la misura 6.1 rispetto alla corrispondente misura 112 nella passata programmazione (come Sicilia, Sardegna, Toscana e Calabria). Per contro, alcune regioni sembrano scommettere decisamente sulla rinnovata misura di insediamento giovanile con un sensibile aumento della dotazione finanziaria (Lazio, Campania, Puglia e Veneto), un segnale sicuramente positivo in considerazione della bassa percentuale di giovani imprenditori agricoli registrata dalle stesse regioni.

Nel complesso, si prevede che accederanno agli aiuti della sotto-misura 6.1 circa 20.274 giovani, pari all'1,3% del totale aziende agricole nazionali (indicatore target T5). Si tratta di una percentuale leggermente inferiore rispetto ai beneficiari della precedente programmazione, che erano 22.225 pari all'1,4% del totale. Dall'analisi dei piani finanziari e dai target regionali emerge che in questa programmazione si intendono probabilmente finanziare meno insediamenti in termini di numero ma con investimenti di maggiore dimensione.

La nuova PAC e i giovani agricoltori: un giudizio sulle misure per i giovani

Il ricambio generazionale in agricoltura rappresenta una delle maggiori necessità e sfide non solo per la sopravvivenza del settore, ma per un suo rapido adeguamento alle nuove richieste in termini di sostenibilità e sicurezza alimentare che la società civile esprime nei suoi confronti. Per garantire un equilibrio demografico in agricoltura, la nuova PAC ha scelto di mantenere e rafforzare le misure "storiche" a favore dei giovani e del ricambio generazionale presenti nel secondo pilastro della PAC introducendo, al contempo, una serie di misure innovative relative all'introduzione di un pagamento supplementare per i giovani agricoltori nell'ambito del primo pilastro.

Tuttavia, non mancano le voci critiche nei confronti dei due strumenti a sostegno dei giovani imprenditori agricoli giudicati da alcuni insufficienti per garantire un efficace ricambio generazionale. Una recente relazione speciale della Corte dei Conti europea (2017) conclude che le misure della PAC a sostegno dell'insediamento dei giovani si basano su una logica d'intervento inadeguata, poco mirata e priva di una vera definizione di risultati e impatti attesi, pur rilevando notevoli differenze tra i pagamenti ai giovani agricoltori nell'ambito del primo pilastro e la misura di insediamento promossa nell'ambito dello sviluppo rurale. Per quanto riguarda il primo, da un punto di vista pratico il reale beneficio per il giovane agricoltore in termini di sostegno al reddito è molto limitato; in Italia, secondo la Corte dei Conti, l'aiuto nel 2015 è stato di valore irrisorio (1.143 euro) e si traduce in un vago sostegno al reddito. Non esiste poi un vero coordinamento o alcuna forma di complementarietà tra il pagamento, la misura di insediamento del secondo pilastro e le diverse misure nazionali a vantaggio dei giovani agricoltori.

La Corte dei Conti Europea esprime invece per il premio di primo insediamento previsto nel secondo pilastro un giudizio moderatamente positivo. Infatti, malgrado lo strumento si basi su una valutazione vaga delle esigenze, tuttavia persegue obiettivi parzialmente specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di

un termine, rispecchiando altresì l'obiettivo generale di incoraggiare il ricambio generazionale. Inoltre, l'aiuto viene erogato come premio diretto agli agricoltori più qualificati attraverso titoli di studio o esperienza in campo ed è subordinato alla realizzazione di un piano aziendale. In questa modalità lo strumento risponde più direttamente alle esigenze dei giovani agricoltori in materia di accesso al capitale e alla conoscenza. L'importo dell'aiuto è generalmente collegato alle esigenze e modulato per promuovere azioni specifiche dichiarate nel piano aziendale e funzionali alle peculiarità di un territorio o di un mercato di riferimento. Nonostante questi aspetti positivi, la stessa Corte evidenzia una serie di criticità che limita notevolmente l'efficacia del premio di primo insediamento. La qualità dei piani aziendali non è omogenea e in alcuni casi le Autorità di Gestione non hanno applicato procedure di selezione per concedere la priorità ai progetti migliori; manca un modello comune di "pacchetto giovani", flessibile in termini di applicazione, ma comune come strategia di approccio tra tutti i Programmi regionali di sviluppo rurale.

Un'altra criticità sta nel fatto che il bilancio settennale destinato alla misura non è uniformemente distribuito durante l'intero periodo di programmazione, ma concentrato prevalentemente nei primi bandi, privando così della possibilità di ricevere finanziamenti i giovani agricoltori che si vorrebbero insediare verso la fine del periodo e i cui piani di sviluppo sono, magari, decisamente migliori rispetto ai tanti beneficiari insediati in occasione dei primi bandi.

È evidente, tuttavia, che i problemi dell'insediamento dei giovani agricoltori da un lato, e dello sviluppo delle loro attività imprenditoriali in agricoltura dall'altro, non possono essere affrontati con speranza di successo con questi soli strumenti. Altri fattori influiscono sul ricambio generazionale come la generale situazione sociale ed economica di un paese, la propensione delle banche a concedere un prestito, le possibilità occupazionali offerte da un paese negli altri settori e la mobilità fondiaria.

Tra i principali ostacoli che impediscono ai giovani un ingresso nel settore agricolo e un efficace ricambio generazionale c'è l'accesso alla terra. Dalle indagini svolte risulta che circa il 60% dei giovani agricoltori europei ha evidenziato problemi di acquisto o affitto dei terreni dovuti principalmente agli elevati prezzi dei terreni e al fatto che gli agricoltori anziani siano molto riluttanti a ritirarsi completamente dall'attività agricola. Altre barriere all'ingresso sono rappresentate dall'accesso al capitale e in particolare a sovvenzioni o crediti, principalmente per la complessità e lunghezza delle procedure di sostegno. Anche una scarsa formazione degli agricoltori è considerato un ostacolo.

La difficoltà a realizzare un reddito sufficiente e stabile è presumibilmente un ulteriore impedimento all'insediamento da parte di giovani agricoltori nonostante, come osservato dalla Corte, non esistano dati statistici che rappresentino il reddito dei giovani agricoltori e che dimostrino come tale reddito sia insufficiente o eccessivamente instabile almeno nei primi anni di attività dell'azienda agricola. Infine, un forte deterrente all'insediamento dei giovani in agricoltura è rappresentato dalla carenza o assenza nelle zone rurali dei normali servizi e infrastrutture di base maggiormente accessibili nelle aree urbane come banda larga, asili nido e assistenza sanitaria.

Le politiche per la qualità nello sviluppo rurale

Inquadramento

La crescente competizione internazionale ha reso la protezione delle Indicazioni Geografiche (IG) e in generale le certificazioni di qualità uno strumento sempre più importante per la differenziazione dei prodotti tramite la segnalazione di attributi specifici. Gli effetti generati dall'utilizzo di certificazioni di

qualità sono numerosi, primi tra tutti il sostegno ai sistemi agroalimentari locali e ai processi di sviluppo rurale sostenibile. Inoltre, la riduzione della concorrenza sleale derivante da contraffazioni o usi impropri del nome geografico protetto, l'opportunità per le imprese di differenziare la produzione sul mercato e dunque ottenere auspicabilmente prezzi più elevati, maggiori volumi di vendita e/o l'accesso a nuovi canali commerciali sono altri potenziali benefici. Infine, la protezione di certificazioni di qualità è spesso associata alla produzione di beni pubblici, come la conservazione della biodiversità, la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo socio-culturale e rurale e la riduzione della povertà. Nonostante questa pluralità di effetti potenzialmente positivi, viene spesso segnalato un livello di impiego delle certificazioni di qualità da parte delle imprese agricole e agroalimentari inferiore alle attese o alle potenzialità.

Le politiche a sostegno della qualità della produzione e dei prodotti agroalimentari rappresentano una delle principali novità introdotte nell'ambito dello sviluppo rurale con la riforma della PAC del 2003. Le produzioni di qualità che vengono riconosciute come oggetto del sostegno dello sviluppo rurale sono molteplici: ne fanno parte prodotti certificati secondo diversi schemi riconosciuti sia a livello europeo, che nazionale che regionale. In particolare, in entrambe le programmazioni vengono riconosciute le certificazioni per prodotti di agricoltura biologica, per le indicazioni geografiche (DOP, IGP, STG), e per i vini che fanno riferimento al sistema di qualità definito dall'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) per il settore vitivinicolo. Inoltre, tra i regimi di qualità supportati nella programmazione 2014-2020, ci sono anche quelli relativi ai vini aromatizzati, bevande aromatizzate a base di vino e cocktail aromatizzati di prodotti vitivinicoli. Lo stesso sostegno è previsto anche per prodotti che siano ottenuti nel rispetto di "sistemi di qualità riconosciuti a livello nazionale", purché conformi ad alcuni requisiti stabiliti dall'UE. Nella programmazione attuale, infine, sono stati inclusi nel sostegno anche i regimi facoltativi di certificazione dei prodotti agricoli e alimentari riconosciuti dagli Stati membri in quanto conformi agli orientamenti dell'Unione sulle migliori pratiche riguardo ad essi.

L'Italia è il paese con il maggior numero di produzioni IG riconosciute a livello europeo, con la maggiore superficie coltivata con metodi biologici e a questo si aggiungono le produzioni vitivinicole di qualità riconosciuta a livello europeo e il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI). Il valore all'origine delle produzioni IG è cresciuto moltissimo nell'ultimo decennio, fino a raggiungere quota 6,6 miliardi di euro nel 2016. Anche le esportazioni dei prodotti a marchio mostrano un'evoluzione estremamente positiva, attestandosi a un valore di circa 3,4 miliardi di euro nel 2016 (pari all'8,8% del fatturato all'export dell'agroalimentare complessivo). Tuttavia, gran parte del valore creato dai prodotti a Indicazione Geografica, oltre al vino, si concentra nei settori degli elaborati della carne e dei formaggi; gli altri settori produttivi soffrono di carenze strutturali ed organizzative, così come di scarsa riconoscibilità da parte del consumatore. Un altro aspetto evidente è la localizzazione territoriale: circa l'85% del fatturato dei prodotti a marchio si concentra nelle regioni del Nord Italia.

In particolare, i vini a indicazione geografica del Veneto generano da soli circa il 40% del fatturato nazionale delle IG vinicole, mentre il fatturato dei vini di Basilicata, Molise e Valle d'Aosta pesano insieme appena lo 0,3% sul totale. Allo stesso modo, il valore delle produzioni IG alimentari di Emilia Romagna e Lombardia rappresenta circa il 65% del valore totale delle IG alimentari italiane. Le regioni meridionali risultano palesemente indietro rispetto alle dinamiche dei prodotti IG, visto che, a fronte di una gran varietà e ricchezza di produzioni tradizionali e legate al territorio, esprimono un valore che incide in maniera irrisoria sul fatturato IG nazionale: il valore maggiore è quello registrato dalla Campania con il 4% del fatturato complessivo nazionale. Inoltre, a un maggior numero di prodotti IG non corrisponde un fatturato delle IG

proporzionale: per esempio, il Lazio è al sesto posto tra le regioni italiane per numero di prodotti IG, mentre il valore generato pesa solo lo 0,9% sul fatturato IG complessivo. Considerate le opportunità che si stanno sviluppando attorno a questi marchi, esistono quindi grandi margini di manovra da parte delle regioni più indietro per impostare politiche di sostegno allo sviluppo di prodotti regionali.

Anche i prodotti certificati da agricoltura biologica sono annoverati tra i regimi di qualità oggetto del sostegno dello sviluppo rurale, in quanto garanzie per il consumatore, per le caratteristiche sia del prodotto che del processo di produzione. Le politiche economiche, la sensibilità dei consumatori e la tipologia di struttura aziendale dell'Italia hanno sostenuto il settore che, ormai da più di un decennio, cresce continuamente sia in termini di superfici coltivate che di produzioni e fatturato. In Italia i dati del Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica (SINAB) mostrano per il 2016 una superficie complessiva, in stato di conversione e mantenimento, pari a circa 1,8 milioni di ettari, con tassi di aumento su base annua rilevanti per le coltivazioni e anche per il comparto zootecnico, che ha ancora una bassa incidenza in termini assoluti ma prospettive di crescita sicuramente interessanti.

Anche in questo caso, analizzando i dati territoriali si osservano differenze, tra un Sud Italia che spinge per la conversione delle superfici sull'onda del considerevole stimolo rappresentato dal premio comunitario delle misure agro-ambientali e un Nord che punta a generare valore aggiunto attraverso la trasformazione e che fa da traino nel consumo di prodotti biologici. La maggior parte delle superfici e degli operatori sono concentrati nel Sud del Paese dove sono molto rappresentate le colture foraggere e i cereali. Sicilia, Puglia e Calabria detengono insieme il 46% dell'intera superficie nazionale.

Nella Programmazione 2007-2013 la promozione delle produzioni di qualità trova spazio in due misure dell'Asse 1, la misura 132 finalizzata a sostenere la "partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare" e la misura 133 per incentivare le "attività di promozione e formazione". Nonostante venga spesso riaffermata la centralità del tema della qualità delle produzioni agroalimentari italiane, l'insieme delle misure relative alla politica per la qualità alimentare ha raccolto nella passata programmazione di gran lunga la minore attenzione in termini di finanziamenti da parte di tutti i PSR regionali del Paese. Nel complesso sono stati destinati poco più di 143 milioni di euro di finanziamenti pubblici per l'intero periodo 2007-2013 e, a fine programmazione, il totale erogato è stato pari a 135,4 milioni di euro. Nella fase attuale il finanziamento delle politiche per la qualità, che si concentra nella misura 3, ha visto complessivamente un limitato aumento (che si stima di circa 23,3 milioni di euro) rispetto alla spesa pubblica impegnata per la programmazione 2007-2013.

Le misure per la qualità nei PSR 2007-13

Nel periodo 2007-2013 tutte le Regioni hanno previsto l'attivazione delle misure 132 e 133 ad eccezione delle PA di Trento e di Bolzano, a testimonianza di come la tutela e la promozione delle produzioni di qualità fossero tematiche di interesse per l'intero territorio nazionale. Tuttavia, le risorse impegnate nei vari PSR regionali sono di scarsa rilevanza (in media lo 0,8% della spesa pubblica totale nazionale) e si va dall'assenza completa di finanziamenti di Trento e Bolzano al massimo del Piemonte, che vi ha destinato il 3,3% del totale delle risorse pubbliche mobilitate dal PSR. Cifre superiori alle media nazionale sono state previste anche da Veneto e Sicilia e, al Centro, da Umbria e Marche.

Con la misura 132 è stato previsto un sostegno agli agricoltori che partecipano volontariamente a sistemi di qualità comunitari o nazionali. Mediante il sostegno alla diffusione di questi sistemi di qualità, infatti, si

dovrebbe poter assicurare ai consumatori una maggiore qualità dei prodotti e dei processi produttivi impiegati e, d'altro canto, si dovrebbe poter permettere agli agricoltori di conseguire un valore aggiunto maggiore per i prodotti di qualità, anche consentendo loro di potenziare gli sbocchi di mercato. Il sostegno economico era erogato sotto forma di incentivo annuale per un importo non superiore a tremila euro per azienda e per un periodo non superiore a cinque anni. Il contributo doveva essere determinato in funzione dell'entità dei costi fissi derivanti dalla partecipazione ai sistemi di qualità.

L'attuazione della misura 132, in termini di aziende beneficiarie, mostra un marcato interesse per il sostegno alle spese per la certificazione biologica. In totale sono state oltre 20 mila le aziende a cui è stata approvata la richiesta di sostegno alla misura, di cui la maggior parte si trova nel Nord del Paese; in particolare va evidenziato il numero di domande di sostegno alla prima certificazione in agricoltura biologica dell'Emilia Romagna e del Piemonte, regione quest'ultima dove, in generale, la misura ha riscontrato il maggior interesse e il più alto numero di beneficiari. Dall'altro lato, si osserva l'irrilevante numero di beneficiari in Abruzzo, Calabria, Campania, Molise e Puglia. In Abruzzo e Campania al basso livello di adesione alla misura corrisponde un impegno di spesa programmato altrettanto modesto.

La seconda misura d'intervento della programmazione 2007-2013, la 133, prevedeva il co-finanziamento dell'attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agro-alimentari di qualità, con un sostegno particolarmente elevato, potendo raggiungere la misura massima del 70% dei costi ammissibili. Potevano beneficiare di queste misure solo "associazioni di produttori" (compresi i consorzi di tutela) aventi qualsiasi natura giuridica, ma con l'esclusione delle organizzazioni professionali o interprofessionali che rappresentano uno o più prodotti. Il sostegno poteva comprendere attività di informazione, di promozione e pubblicitaria, ma solo sul mercato interno europeo. L'importanza di questa misura e la sua complementarità con l'incentivo agli agricoltori per l'adesione a sistemi qualità certificati sono evidenti. Tra le attività che potevano essere previste vi sono, in particolare, l'organizzazione o la partecipazione a fiere o esposizioni, nonché campagne di pubbliche relazioni e pubblicità attraverso i diversi canali di comunicazione o presso i punti vendita.

Attraverso questa misura sono state sovvenzionate 1.817 soggetti con una spesa media per azienda di 60,5 mila euro e un tasso di esecuzione estremamente variabile tra regioni; quasi la metà delle azioni sovvenzionate ha riguardato i prodotti biologici, poco più di un quarto i vini certificati e poco meno di un quarto i prodotti DOP e IGP.

Le misure per la qualità nella programmazione 2014-20

La programmazione 2014-2020 ha confermato la politica di sostegno alle produzioni di qualità del precedente periodo, apportando poche modifiche orientate ad aumentare il bacino di beneficiari e l'appetibilità della domanda. Le misure 132 e 133 sono sostituite dalle sotto-misure 3.1 e 3.2, azioni specifiche della misura 3, che contribuisce a sostenere la competitività delle aziende agricole e specificamente alla Priorità 3 dello sviluppo rurale e in particolare alla Focus Area 3A. Le finalità del sostegno sono il supporto agli agricoltori dell'Unione che aderiscono per la prima volta a un regime di certificazione (sotto-misura 3.1) e il sostegno per le attività di informazione e promozione relative ai prodotti rientranti nei sistemi di qualità e certificazione che ricevono sostegno a norma del regolamento 1305/2013 (sotto-misura 3.2). La misura 3.1 si rivolge agli agricoltori in forma singola o associata, mentre la 3.2 alle associazioni di produttori.

Tutte le Regioni, ad eccezione delle PA di Bolzano e Trento, hanno scelto di attivare la misura 3. La spesa pubblica destinata alla misura è di poco inferiore a 183 milioni di euro, valore in leggero aumento rispetto alla precedente programmazione, ma comunque esiguo, che rappresenta solo l'1% dell'importo della dotazione finanziaria totale dei PSR. Gli importi impegnati dalle Regioni sugli stanziamenti totali dei PSR variano dallo 0,4% della Toscana al 2,8% del Piemonte. Proprio il Piemonte si conferma la regione che ha investito relativamente più risorse per la misura, come nella programmazione 2007-2013, mentre la Calabria ha aumentato la spesa programmata da 5,4 milioni a quasi 26 milioni di euro. Al 30/12/2017 l'avanzamento della spesa per la misura 3 ammontava a 11,4 milioni di euro, raggiungendo una percentuale di avanzamento sul totale della spesa programmata pari al 5,8%.

Si è provato quindi a mettere a confronto la rilevanza delle produzioni di qualità in ciascuna regione e la quota delle risorse pubbliche messe a disposizione per aumentarne la diffusione e la promozione attraverso la misura 3, malgrado sia decisamente bassa in tutte le regioni (in media pari all'1%). Misurando la rilevanza regionale delle IG con l'incidenza del fatturato a IG sul valore aggiunto agroalimentare regionale nel 2015 (pari al 16% nella media nazionale), emerge, come prevedibile, una scarsa relazione con le quote di spesa. Ma vi sono alcune Regioni, come Liguria, Calabria, Marche, Abruzzo e Piemonte, che, avendo una rilevanza economica delle IG più bassa della media nazionale, hanno stanziato una quota di spesa pubblica per la misura 3 superiore alla media. Dal lato opposto, si spiegano le scelte di Emilia Romagna, Lombardia, Sardegna e Toscana, che, con una rappresentatività delle produzioni a IG sul valore aggiunto agroalimentare regionale piuttosto elevata, hanno stanziato una quota di spesa inferiore alla media.

Una relazione più definita sembra osservarsi se la quota di spesa destinata alla M3 è messa in relazione con la quota di superficie biologica sulla superficie agricola totale: infatti, diverse Regioni con un'incidenza più bassa della media della superficie investita ad agricoltura biologica (Piemonte, Marche, Abruzzo, Veneto, Liguria, Valle d'Aosta e Friuli V.G.), hanno stanziato quote più elevate di spesa pubblica su questa misura. Nella situazione opposta si collocano Sicilia, Toscana, Lazio e Sardegna. Sembrerebbe quindi confermato che il sostegno della misura 3 sia stato più spesso interpretato come funzionale al settore biologico piuttosto che alle produzioni IG, anche da parte delle Autorità di Gestione, sulla scorta dei risultati della programmazione precedente.

Il sostegno previsto per la sottomisura 3.1, cioè per l'adesione ai regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, è rimasto identico nelle modalità a quello della misura 132 nella passata programmazione: un incentivo pari a tremila euro all'anno per l'adesione a regimi di qualità, il cui importo è determinato in funzione dell'ammontare dei costi fissi emersi dalla partecipazione ai regimi di qualità sovvenzionati per un periodo massimo di cinque anni. Per tutte le Regioni il tipo di sostegno consiste in un contributo in conto capitale a copertura dei costi di prima certificazione e i beneficiari dell'operazione sono le aziende agricole e le loro associazioni.

Infine, gli indicatori target per la sotto-misura 3.1 definiti dalle Regioni nei PSR mostrano una riduzione delle aspettative sul numero di aziende sovvenzionate rispetto alla programmazione 2007-2013: infatti le aziende sovvenzionate dalla misura 132 nel periodo precedente sono state 15.118, mentre per l'attuale programmazione l'obiettivo "da raggiungere" è di 9.629 aziende sovvenzionate. Si conferma quindi anche in questo caso un atteggiamento cauto nella definizione dei target nella corrente programmazione.

Con la sotto-misura 3.2, il sostegno punta a migliorare la conoscenza dei consumatori sulle caratteristiche dei prodotti tutelati dai regimi di qualità riconosciuti a livello comunitario o nazionale, inclusa

l'informazione sui maggiori costi necessari per la loro produzione. Il fine ultimo è dunque l'incremento dei consumi di tali prodotti nel mercato interno dell'UE, al fine di accrescere il reddito delle aziende aderenti a filiere di qualità, motivando un numero sempre maggiore di produttori a intraprendere tali percorsi. Per tutte le Regioni il tipo di sostegno consiste in un contributo in conto capitale a copertura delle spese ammesse e i beneficiari dell'operazione sono le associazioni di produttori. Per la sotto-misura 3.2 viene indicata una moltitudine di costi ammissibili, tutti riferiti alle spese per attività e servizi finalizzati a informare i portatori di interesse e a promuovere i prodotti che aderiscono ai regimi di qualità in diversi ambiti, mentre non vengono generalmente stabiliti criteri vincolanti né criteri di priorità circa la tipologia, il target e la localizzazione delle attività di informazione e promozione per le quali viene richiesto un finanziamento.

Va evidenziato il tentativo di molte Regioni di orientare il sostegno verso progetti di ampio respiro, multi-prodotto o che interessano regimi di qualità altamente rappresentativi a livello regionale, disincentivando la possibile polverizzazione dell'intervento. Tale aspetto emerge in alcune Regioni dal privilegiare, nei criteri di selezione, associazioni maggiormente rappresentative a livello regionale (in termini di numero di produttori aderenti, o del valore o volume della produzione sul totale regionale, o del numero di prodotti coinvolti nel progetto) o progetti nati nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera. Al contrario, la strategia di alcune regioni sembra invece incentrata nel supportare progetti che interessano Denominazioni più recenti, al fine di incrementare la conoscenza e la quota di mercato degli stessi.

Le misure per la qualità nello sviluppo rurale: uno strumento non sempre efficace

Per quanto riguarda i risultati dei programmi 2007-13, la misura 133 ha riscontrato risultati tendenzialmente migliori rispetto alla 132 in termini di tasso d'esecuzione della spesa e ritorno diretto per le aziende. Le cause sono da ricercare nella natura intrinseca delle due operazioni e in particolar modo nella tipologia di beneficiario e degli importi di aiuto. Lo scarso *appeal* della misura 132 si scopre anche osservando il numero di aziende che hanno partecipato alla misura perché compresa in pacchetti di altre misure, ma che poi non hanno rendicontato le spese e richiesto il saldo di pagamento. Evidentemente l'azienda agricola beneficiaria, pur non sottovalutando l'importanza delle produzioni di qualità, non ha sentito l'aiuto previsto dalla misura "vicino" alle proprie necessità. Conseguenza, forse, anche di una scarsa sponsorizzazione della misura 132 da parte di tecnici e associazioni di categoria e i risultati positivi di alcune regioni come il Piemonte confermano l'importanza di un'adeguata promozione dell'operazione. Le criticità della misura 133 hanno avuto conseguenze minori in termini di adesione alle domande e risultati perseguiti. Ad esempio, una problematica sottolineata dai beneficiari è stata la diacronia tra l'uscita dei bandi e le principali manifestazioni fieristiche dove poter sponsorizzare i prodotti del territorio.

Anche nell'attuale programmazione, la misura 3 gioca un ruolo secondario, sia in termini di budget che di interesse mostrato dai beneficiari. Anche in questa fase è soprattutto la sotto-misura 3.1 a non riscuotere successo in molte realtà italiane. Dall'analisi della situazione al 31/12/2017, ovvero al giro di boa dell'attuale programmazione, ci sono ancora diverse Regioni che non hanno pubblicato alcun bando per la sotto-misura 3.1 (Basilicata, Calabria, Lazio e Molise).

I risultati della programmazione 2007-2013, evidenziati anche in parecchi rapporti di *Valutazione ex post*, parlano di una misura che, per via di un contributo erogato piuttosto basso, non ha operato uno spostamento delle decisioni aziendali in merito alla partecipazione ai regimi di qualità. Al momento sembra che una simile dinamica possa influenzare anche i risultati dell'attuale programmazione. Gli interventi

proposti dalle Regioni per ovviare agli scarsi risultati hanno riguardato principalmente l'ampliamento della platea dei beneficiari della misura 3.1, che resta sicuramente tra le priorità di questa misura. Vi sono anche delle aspettative legate all'applicazione del nuovo Regolamento Omnibus, che non limiterà il sostegno alle sole nuove adesioni, ma permetterà anche a chi è già certificato (da meno di 5 anni) di presentare domanda, ma essi potranno ricevere solamente la parte restante tra la data di presentazione della domanda e il compimento del quinto anno dalla prima iscrizione.

Un'altra criticità trasversalmente riconosciuta e già evidenziata nella precedente programmazione, riguarda l'alto costo amministrativo che l'istruttoria della sotto-misura 3.1 e della vecchia 132 comportano. Risulta infatti che per le domande presentate da un'impresa singola, non associata o rappresentata dall'OP il costo per l'amministrazione pubblica sia più alto del beneficio dei 3 mila euro che le aziende possono avere.

Sulla sotto-misura 3.2 sulla promozione è difficile dare un giudizio perentorio; spesso si tratta di progetti di sponsorizzazione e promozione proposti da organizzazioni di produttori di ampio respiro e ben costruiti, ma di cui non è semplice valutare l'impatto sulla redditività aziendale. Sicuramente negli ultimi anni il fatturato dei prodotti IG è cresciuto in maniera importante, sia sul mercato nazionale che all'export, così come il successo del biologico è evidente e sancito da tassi di crescita a due cifre (+63% di ettari dal 2009 al 2016). Tuttavia, non è semplice capire come e quanto le politiche dello sviluppo rurale per la qualità abbiano influito su questi risultati. Gli effetti della misura sulle imprese agricole e agroalimentari che ne hanno beneficiato sono sicuramente indiretti, e per capire l'entità dell'impatto bisognerebbe individuare i progetti che sono stati finanziati e realizzati, in quale settore e in quale contesto, e monitorare nel tempo qual è stato il loro contributo alla diffusione della conoscenza e all'aumento di consumi delle produzioni di qualità che ne sono state protagoniste.

Diversificazione

Inquadramento

La politica di sviluppo rurale a sostegno della diversificazione ha assunto un ruolo importante nella pianificazione delle politiche comunitarie sia nella scorsa che nell'attuale programmazione, anche se probabilmente molto più negli enunciati che nella pratica. Alle imprese agricole è data la possibilità di presentare progetti per la diversificazione del reddito, cioè per avviare o investire in un'attività secondaria all'interno dell'azienda, introducendo una o più fonti integrative di reddito rispetto all'attività agricola primaria. Spesso il termine diversificazione è associato al concetto più ampio di "multifunzionalità" che esprime lo svolgimento da parte dell'azienda agricola di altre funzioni di carattere "secondario" e "terziario" oltre a quelle originarie di coltivazione, allevamento di animali e selvicoltura, sottolineando che l'agricoltore assolve non solo funzioni di tipo produttivo – che si estendono anche ad ambiti diversi da quello agricolo, come l'artigianato e il turismo, aumentando le opportunità di occupazione nel proprio territorio –, ma anche funzioni di tipo ambientale (come la gestione del territorio) e sociale (servizi sociali). In questo senso, l'agricoltura fornisce un contributo fondamentale allo sviluppo sostenibile.

Alcune manifestazioni di quella che oggi si definisce multifunzionalità, come la trasformazione artigianale di alcuni prodotti (secondaria) e la vendita diretta dei prodotti aziendali (terziaria) sono diffuse in agricoltura da secoli. Altre, come l'ospitalità turistica e la ristorazione (agriturismo), i servizi didattici e sociali, la produzione di energia da fonti naturali "rinnovabili", si sono diffuse più recentemente. L'obiettivo delle politiche di sviluppo rurale è sempre stato quello di offrire interventi di sviluppo nelle aree svantaggiate a

rischio spopolamento, grazie alla possibilità di diversificare i redditi e creare alternative di occupazione al di fuori dell'attività agricola in senso stretto. Esempi di diversificazione sono la diffusione di agriturismi, fattorie didattiche, agri-nidi, studi di artigianato tipico e altri servizi per il turismo e di utilità sociale, tutte tipologie di attività che nelle statistiche dei conti economici dell'agricoltura sono definite "attività secondarie". Nel complesso, le statistiche evidenziano che queste attività in Italia assumono un peso economico più rilevante rispetto alla media dei membri dell'UE e l'incidenza del valore delle attività secondarie sulla produzione agricola totale è aumentata tra il 2007 e il 2014 in tutte le regioni. Tuttavia, soprattutto nel Mezzogiorno il ruolo delle fonti di reddito diverse dalle attività principali di coltivazione e allevamento resta più contenuto rispetto alla media nazionale. Un fenomeno che non può essere attribuito né alle minori potenzialità di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale né, tantomeno, alle minori esigenze di servizi di servizi sociali nelle aree del Mezzogiorno, ma che più verosimilmente, andrebbe attribuito a un mix di fattori che può comprendere una minore propensione ad iniziative più sfidanti dal punto di vista imprenditoriale e un "ecosistema" politico-amministrativo non sufficientemente stimolante per questo tipo d'iniziativa.

Sicuramente la politica di sviluppo rurale e in particolare la misura 311 volta a sostenere la diversificazione in attività non agricole nei PSR 2007-13 ha contribuito alla creazione di imprese agrituristiche. Infatti, la misura 311 è stata la più rilevante in termini di risorse finanziarie dell'Asse 3 del PSR 2007-2013. Nella nuova programmazione 2014-2020 si fa riferimento alle sotto-misure 6.2 e 6.4, mirate all'avviamento di attività imprenditoriali e investimenti per la creazione e lo sviluppo di attività extra-agricole. Nella programmazione 2007-2013 sono stati stanziati per la diversificazione (misure 311 e 312) 655 milioni di euro, mentre nella corrente programmazione la spesa pubblica preventivata è di circa 709,8 milioni di euro.

Le misure per la diversificazione nei PSR 2007-13

La misura 311 prevedeva il sostegno alle aziende agricole per interventi rivolti alla realizzazione e ristrutturazione di agriturismi, creazione di servizi per l'ospitalità turistica e in alcune regioni impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Invece, la misura 312 finanziava investimenti da parte di piccole e medie imprese extra-agricole nel settore del turismo e dell'artigianato tipico, ad esempio mediante la riscoperta di botteghe storiche. Vista l'importanza dal punto di vista dell'agricoltura degli investimenti che venivano realizzati con la 311, le Regioni hanno destinato a questa misura le maggiori risorse.

Le scelte regionali in termini di quota di spesa pubblica programmata per la diversificazione rispetto al totale della spesa del PSR, non mostrano una chiara relazione con l'incidenza che le attività secondarie rivestivano sul valore della produzione agricola all'inizio del periodo di programmazione (2007). La grande maggioranza delle Regioni, infatti, pur registrando un peso delle attività secondarie inferiore o uguale alla media nazionale, ha effettuato scelte molto differenti in termini di spesa pubblica per la diversificazione. Fanno eccezione, da un lato, Sicilia, Lombardia e Calabria la cui scelta risulta coerente con l'esigenza di superare una situazione di partenza di ritardo su questo fronte rispetto alla media del Paese, e dall'altro lato, in particolare Trento e Bolzano, che registravano la situazione opposta.

Nella programmazione 2007-2013, la misura 311 è stata attuata da tutte le Regioni e Province Autonome ed è una delle misure che ha registrato fin dall'inizio della programmazione una buona performance e un tasso di esecuzione a fine periodo del 99%. Sono state approvate in dettaglio 6.882 domande, di cui la maggioranza ha riguardato la realizzazione di attività correlate al turismo (62%), seguita dalla produzione

di energia da fonti rinnovabili (31%), mentre una quota minoritaria altre attività, legate ad esempio all'assistenza minori.

Il numero dei beneficiari (persone fisiche e giuridiche) è pari a 6.322; rispetto all'obiettivo programmato, il numero di aziende beneficiarie è stato nel complesso inferiore, con un tasso di realizzazione dell'84% circa a livello nazionale, con alcune regioni che hanno raggiunto un tasso di esecuzione al di sotto del 50%. La maggior parte dei beneficiari ha realizzato attività legate allo sviluppo dell'attività turistica (essenzialmente agriturismo) e alla produzione di energia rinnovabile. Le donne rappresentano il 42% del totale (considerando le sole persone fisiche). Complessivamente i beneficiari hanno realizzato investimenti per 1,6 miliardi di euro; per volumi d'investimento spiccano in particolare Toscana e Sicilia, anche come conseguenza di uno stanziamento di risorse su questa misura maggiore della media. L'investimento medio per azienda è stato di circa 256 mila euro nella media nazionale – ben più alto del volume medio d'investimenti realizzato con la misura 121 –, con picchi di oltre 470 mila euro in Basilicata e 390 mila in Friuli Venezia Giulia.

La forte propensione della misura allo sviluppo di attività legate al turismo, quindi prevalentemente all'agriturismo, è confermata anche dalla lettura delle *Valutazioni ex post* dei PSR 2007-13. Gli interventi in questo caso sono legati soprattutto a investimenti per il pernottamento e per la ristorazione (forme di investimento "tradizionali") e in misura inferiore all'incremento della capacità produttiva, grazie ad esempio all'introduzione e al miglioramento dei servizi aziendali. Di contro, l'effetto della misura è stato del tutto trascurabile per quanto attiene alla realizzazione di attività che rientrano nel contesto dell'agricoltura sociale e delle fattorie didattiche. Tra gli elementi di maggior criticità si evidenziano, in questo caso, i ritardi nell'attivazione dei bandi e la non adeguata attività di informazione e di animazione sul territorio.

La misura 312 è stata attivata da 13 Regioni che hanno previsto nei loro PSR anche la concessione di un sostegno per favorire la nascita o gli investimenti di microimprese in attività relative alla produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti non agricoli, artigianato, produzione di energia da fonti rinnovabili, fornitura di servizi utili nelle aree rurali. Questa misura non è stata prevista nelle PA di Trento e Bolzano, in Emilia Romagna, Puglia e Sardegna; inoltre, benché prevista, non è stata mai attuata nelle Marche, in Toscana e nella Valle d'Aosta. In alcune Regioni, infine, non è stata attuata singolarmente, ma si è scelto di farla rientrare nel programma Leader.

Nel corso della programmazione, l'attuazione della misura ha avuto dei ritardi e il tasso di esecuzione finale è rimasto basso (75,4%). Per quanto riguarda gli interventi nel settore delle energie rinnovabili, così come evidenziato per l'agriturismo, prevalgono gli investimenti più tradizionali come l'installazione di pannelli fotovoltaici, grazie anche ad un sistema di incentivazione particolarmente favorevole in alcune regioni. A livello complessivo la misura 312 ha registrato l'approvazione di 853 domande; le imprese effettivamente beneficiarie del sostegno sono 773.

Dalle *Valutazioni ex post* per alcune regioni emerge che la misura ha finanziato micro e piccole imprese turistiche di piccola recettività e legate a un parco progetti scarsamente innovativo. In linea generale, quindi, l'impatto degli investimenti realizzati è stato molto circoscritto e non ha generato risultati né in termini di crescita economica né in termini occupazionali. Lo scarso numero di progetti finanziati e realizzati è correlato a una serie di criticità tra le quali l'insufficiente attività di animazione e di informazione sul territorio e il ritardo con cui è stata attivata la misura. In queste valutazioni non rientrano Calabria e Basilicata, per le quali la misura ha contribuito allo sviluppo di micro e piccole imprese in un numero

superiore alle aspettative e ha contribuito alla diversificazione aziendale e dei redditi soprattutto nell'allargamento delle proprie attività aziendali grazie a investimenti nella commercializzazione aziendale, nella differenziazione della produzione agricola (con una spinta significativa verso l'introduzione di prodotti di qualità), nella vendita diretta di prodotti artigianali.

Le misure per la diversificazione nella programmazione 2014-20

Nell'attuale programmazione, la politica di sviluppo rurale sostiene, da un lato, la diversificazione delle attività delle aziende agricole, con l'obiettivo di rafforzare la competitività e redditività del settore (Priorità 2 dello sviluppo rurale), dall'altro lato, supporta la diversificazione delle attività economiche delle stesse aziende agricole e delle micro e piccole imprese non agricole nelle aree rurali, per gli obiettivi di inclusione sociale, aumento dell'occupazione e sviluppo economico delle zone rurali (Priorità 6); infine, nel sostenere la diversificazione, non vanno dimenticati gli obiettivi ambientali e climatici (Priorità 5), con particolare riferimento alle attività di produzione e utilizzo di energie rinnovabili e di riutilizzo e gestione dei rifiuti e sottoprodotti agricoli.

Per questi obiettivi le Regioni hanno previsto l'attivazione delle sotto-misure 6.2 e 6.4 nell'ambito della misura 6. Il budget complessivamente attribuito dai PSR con l'obiettivo di favorire la diversificazione e lo sviluppo di attività extra-agricole all'interno delle aree rurali è pari a 709 milioni di euro, che corrisponde al 3,9% della spesa pubblica totale dei PSR delle Regioni considerate. Le Regioni che hanno programmato maggiori risorse sono la Sicilia, che ha destinato alle due sotto-misure l'8% della spesa totale, seguita da Marche (5,2%) e Toscana (5,1%). Le Regioni che hanno previsto meno risorse del proprio PSR sono Piemonte, Val d'Aosta e Calabria.

Anche in questo caso le scelte sulla spesa pubblica dedicata al sostegno della diversificazione appaiono nella generalità dei casi indipendenti dal ruolo delle attività secondarie nella produzione agricola regionale, misurato nel 2014, all'inizio della nuova programmazione. Tuttavia, si conferma la scelta della Sicilia di dedicare molte più risorse della media nazionale all'obiettivo della diversificazione aziendale, scelta che appare coerente con un'incidenza delle attività secondarie che resta inferiore alla media nazionale anche nel 2014; anche Veneto, Puglia e Campania si sono associate a questa scelta, aumentando la percentuale di risorse pubbliche dedicate alla diversificazione rispetto al periodo 2007-13. Allo stesso modo, la scelta della Valle d'Aosta di dedicare una quota minore di risorse finanziarie, sia rispetto alla media nazionale sia alla programmazione precedente, appare coerente con l'orientamento già molto elevato della regione verso le attività secondarie, ulteriormente aumentato tra il 2007 e il 2015. Infine, si sottolinea come anche nel periodo 2014-20 Toscana e Marche abbiano confermato una quota di budget maggiore della media italiana, puntando evidentemente a rafforzare ulteriormente l'attitudine già elevata alla diversificazione delle aziende agricole regionali, dopo l'aumento dell'incidenza del valore delle attività secondarie realizzato tra il 2007 e il 2014. Una scelta non condivisa invece dall'Umbria, che nel periodo 2014-20 ha ridotto la quota di spesa pubblica dedicata alla politica per la diversificazione.

In termini concreti, la sotto-misura 6.4 prevede il sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole e contiene le seguenti tre operazioni: creazione e sviluppo della diversificazione delle imprese agricole; sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili; avviamento, creazione e sviluppo di attività extra-agricole nelle aree rurali.

La prima operazione, che prevede interventi per investimenti connessi all'agricoltura come quelli correlati all'agriturismo, alle fattorie didattiche e artigianato in ambito rurale, riceve le maggiori risorse, pari a circa 444 milioni di euro. Segue per importanza la terza operazione, che ha una dotazione di risorse pari a circa 178 milioni di euro per sostenere l'avviamento, creazione e sviluppo di attività extra-agricole nelle aree rurali con interventi che mirano a favorire la diversificazione e lo sviluppo di piccole imprese favorendo l'occupazione delle zone rurali. Le due operazioni puntano a finanziare start-up che siano in grado di offrire prodotti o servizi all'interno delle aree rurali (avviamento) e a incentivare, all'interno di imprese già esistenti, la nascita e lo sviluppo di attività imprenditoriali extra-agricole che contrastino lo spopolamento nei territori rurali e offrano servizi nelle zone rurali (creazione e sviluppo). Infine, il sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili ha una dotazione di risorse pari a circa 56 milioni di euro, destinate a diversificare l'attività agricola tramite la produzione e la vendita di energia da fonti rinnovabili (perseguendo gli obiettivi della focus area 5C, all'interno della priorità 5 che riguarda la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici). Gli interventi prevedono la realizzazione di impianti per la produzione, trasporto e vendita dell'energia prodotta, utilizzando anche sotto-prodotti alimentari, materiali di scarto e residui di origine vegetale e animale.

La sotto-misura 6.2 prevede invece aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per attività extra-agricole nelle zone rurali, con un premio a fondo perduto analogo a quello della sotto-misura 6.1 per l'insediamento dei giovani agricoltori.

Per quanto riguarda infine lo stato di avanzamento, al 31/12/2017 la spesa pubblica per tutta la misura 6 ammontava a circa 105 milioni di euro, con una percentuale di avanzamento della spesa sul totale programmato del 6%. Per quanto riguarda le sotto-misure 6.2 e 6.4, al 30 settembre 2017 nel complesso erano stati messi a bando circa 341 milioni di euro per 61 bandi.



RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it
reterurale@politicheagricole.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale