



Cooperazione

## Il rafforzamento dell'integrazione di filiera nella strategia nazionale della PAC 2023-2027

Il rafforzamento del ruolo strategico rivestito dal settore agricolo, alimentare e forestale nell'ambito del complessivo sistema economico nazionale e nel contesto europeo e internazionale passa anche dalla valorizzazione delle filiere e dalle iniziative di cooperazione.

Il ruolo delle forme organizzative nel settore agroalimentare nel nuovo Piano strategico per la PAC è stato al centro di un recente webinar organizzato nell'ambito della scheda RRN - CREA 19. 2 Cooperazione, il 17 marzo.

L'obiettivo principale dell'evento è stato quello di promuovere l'interazione con i potenziali beneficiari delle misure dedicate alla cooperazione nel settore agroalimentare all'interno del Piano Strategico della PAC e, secondariamente, la raccolta di esigenze specifiche e le possibili soluzioni di intervento.

L'evento, che ha registrato ben oltre 130 presenze, ha visto, oltre alla presentazione dei ricercatori del CREA - PB, la partecipazione del dott. Carlo La Rotonda, direttore generale di RetImpresa, e della dott.ssa Barbara Minisci, Responsabile dell'Ufficio per le politiche europee e dello sviluppo rurale dell'Alleanza delle Cooperative italiane - Agroalimentare.

Di seguito si riportano alcune considerazioni di sintesi derivanti dal webinar.

### Le cooperative nell'agroalimentare italiano

L'art. 45 della Costituzione Italiana stabilisce che "la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità". Il riconoscimento a livello costituzionale dell'istituto cooperativistico ne attesta l'importanza a livello economico e sociale in ragione dello spirito mutualistico che lo caratterizza rispetto alle altre forme di organizzazione della produzione.

Sulla base degli ultimi dati disponibili (Licciardo & Tarangioli, 2021), a fine 2020 il numero di cooperative operanti nel sistema agroalimentare nazionale si è attestato sulle 4.437 unità, con un peso economico-finanziario di quasi 35 miliardi di euro. La base sociale, espressione del principio di mutualità delle cooperative, è rappresentato da circa 712 mila soci (figura 1).

Nonostante gli effetti recessivi indotti dalla pandemia da COVID-19, i dati evidenziano come la rete di sicurezza legata al vincolo cooperativo sembri reggere, benché la congiuntura restituisca un dato complessivamente negativo (-3,5% in termini di imprese attive rispetto al 2019). Tale risultato, tuttavia, potrebbe anche essere frutto di aggregazioni, attuate attraverso processi di fusioni o alleanze strategiche, volte, tra l'altro, a

fronteggiare il sottodimensionamento che contraddistingue il sistema della cooperazione agro-alimentare nazionale rispetto alla media europea. Nel complesso, la dinamica evolutiva di lungo periodo fa emergere come il processo di riduzione del numero di cooperative sia in realtà iniziato già da prima dello shock pandemico, e la contestuale tenuta nel numero di soci, suggerisce l'ipotesi di un processo di aggregazione dell'offerta, in atto da circa un decennio.

## Tra gli obiettivi della nuova PAC dove si collocano le forme organizzate?

In forte discontinuità col recente passato, il nuovo impianto della PAC 2023-2027 non è più basato solo sui principi di conformità alle regole, ma sul raggiungimento di tre obiettivi strategici fissati dal Reg. (UE) n. 2115/2021, tra questi uno è volto a promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare. Il perseguimento di tali obiettivi potrà essere raggiunto dando attuazione a dieci obiettivi specifici (art. 6), due dei quali enfatizzano proprio l'approccio di filiera, ovvero:

- il miglioramento dell'orientamento al mercato e aumento della competitività delle imprese;
- il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore.

Per tali ragioni, una delle dodici [1] scelte fondamentali che orientano il Piano Strategico della PAC (PSP) [2] italiano riguarda appunto il rafforzamento della competitività delle filiere nazionali. Si è maturata, quindi, la consapevolezza che il miglioramento della posizione degli agricoltori lungo la filiera non può prescindere dal recupero di competitività della stessa, da una maggiore integrazione dei diversi attori, dalla gestione integrata dell'offerta, dall'ammodernamento delle strutture produttive.

In tale direzione, il PSP contempla interventi settoriali, destinati ai principali settori nazionali (vitivinicolo, ortofrutticolo, olivicolo-olearia, apistico e pataticolo), così come azioni di sostegno agli investimenti dello sviluppo rurale, ma anche iniziative di cooperazione, nel loro insieme finalizzate a migliorare i rapporti tra gli attori delle filiere anche a livello locale.

A fine dicembre 2020, dalla stessa Commissione europea sono arrivate raccomandazioni affinché l'Italia punti in maniera diretta a rafforzare le forme cooperative e l'associazionismo in tutte le filiere come mezzo atto a superare i tradizionali problemi di un settore ancora troppo frammentato e per questo poco capace di affermare il ruolo dell'agricoltura e il valore della propria produzione lungo tutta la filiera (CE, 2020). Tra l'altro, sullo specifico tema alcune limitazioni del quadro nazionale erano state segnalate anche in Cagliero et al. 2019.

La necessità di dare seguito a tale raccomandazione [3] e il nuovo approccio di filiera proposto dalla PAC, ben si coniugano con il modello organizzativo cooperativo e, in particolare, con la sua capacità di collettore per le filiere agroalimentari nazionali. La cooperazione agroalimentare, infatti, essendo caratterizzata da una aggregazione di molti produttori, anche di piccole dimensioni, aiuta ad elevare gli standard ambientali e sanitari della agricoltura nel suo insieme in tempi più brevi e con minori sforzi, mettendo in essere azioni di sistema (Alleanza delle cooperative italiane - agroalimentare, 2021).

## L'OCM unica tra gli strumenti disponibili per la nuova PAC

Una degli elementi innovativi del periodo di programmazione 2023-2027 è stata l'unificazione del regolamento sui pagamenti diretti, di quello sullo sviluppo rurale e di una parte del regolamento sull'OCM unica. Si tratta di fatto di una novità assoluta e funzionale alla realizzazione del nuovo modello di attuazione della PAC (c.d. new delivery model), il quale prevede che all'interno del PSP lo Stato membro definisca (e concordi con la Commissione europea) una logica di intervento che individui gli obiettivi da raggiungere e i relativi indicatori di output e risultato; questi ultimi sono finalizzati a verificare l'efficacia della spesa pubblica in agricoltura e a monitorare l'attuazione della PAC in corso d'opera (Ciliberti, 2019). L'obiettivo di fondo è quello di aumentare il valore aggiunto delle politiche dell'Unione attraverso una maggiore efficienza della spesa pubblica e un nuovo modello di governance.

Al di là delle finalità perseguite dalla Commissione, il pacchetto di riforma - rappresentato dai Regolamenti di base n. 2115-2116-2017 del 2 dicembre 2021 [4] - estende la possibilità di finanziare i programmi operativi delle organizzazioni dei produttori (OP) e delle associazioni di organizzazioni dei produttori (AoP) anche in altri comparti agricoli, valorizzando e ampliando l'attuale modello di finanziamento e funzionamento delle Op/Aop dell'ortofrutta.

Tale iniziativa è frutto dell'accresciuta consapevolezza circa l'importanza che le forme di organizzazione collettiva, specie se riconosciute e legittimate dalle istituzioni pubbliche, possono avere nel migliorare il coordinamento delle decisioni e il funzionamento delle filiere agroalimentari, anche in termini di ripartizione del valore fra gli attori economici.

## Oltre gli interventi settoriali

Gli interventi che il PSP propone per il perseguimento delle esigenze evidenziate nelle SWOT premiliminari all'attività di programmazione per gli obiettivi specifici 2 "Miglioramento dell'orientamento al mercato e aumento della competitività" e 3 "Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore [5]" riguardano anche i 5 settori evidenziati nella figura 2, destinando gli interventi, oltre che alle aziende agricole, anche a OP/AoP ed altre forme di aggregazioni di filiera, sostenendo investimenti per la competitività della filiera con un plafond che supera i 7 miliardi di euro (figura 3).

La strategia nazionale a sostegno degli interventi settoriali -fatta eccezione per il vino, in merito al quale si rinvia a Licciardo et al., 2022 [6] -, attuata a livello regionale secondo una governance condivisa con le Autorità regionali, è brevemente schematizzata di seguito.

### Ortofrutta

L'intervento per il settore ortofrutticolo è teso a rinnovare il finanziamento dei programmi operativi delle OP e AOP per favorire lo sviluppo di filiere competitive, sostenibili ed etiche favorendo approcci innovativi dei processi produttivi e dei rapporti tra gli attori della filiera.

L'intervento settoriale sarà rivolto, in risposta alle esigenze individuate, a: favorire l'aumento della concentrazione dell'offerta, aumentando la rappresentatività della produzione organizzata; migliorare il funzionamento delle filiere ortofrutticole e la pianificazione dell'offerta; promuovere

l'adeguamento dell'offerta alla domanda interna ed estera, accrescendo la qualità e il valore commerciale dei prodotti e rafforzando il ruolo delle certificazioni, sia biologiche che quelle relative alla sostenibilità, e delle Indicazioni Geografiche nel settore anche aumentando le capacità di aggregazione e di promozione dei consorzi di tutela; ecc.

## Pataticolo

L'intervento settoriale pataticolo finanzia i programmi operativi presentati da OP che perseguono, tra l'altro, finalità di: pianificazione e organizzazione della produzione rispetto alla domanda; concentrazione dell'offerta; miglioramento della competitività; sviluppo di attività di ricerca soprattutto in relazione alla sostenibilità; promozione e sviluppo e attuazione di pratiche ambientali; mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; incremento del valore commerciale e della qualità; promozione e commercializzazione dei prodotti; prevenzione delle crisi e gestione dei rischi; miglioramento delle condizioni di lavoro anche riguardo alla salute e alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

## Miele

La strategia settoriale dell'Intervento per il miele prevede l'attivazione di 4 interventi specifici:

Hy01 - Servizi di assistenza tecnica, formazione, informazione e scambio di migliori pratiche, anche attraverso la messa in rete, per gli apicoltori e le organizzazioni di apicoltori. Lo scopo dell'intervento è incrementare il livello professionale degli operatori e migliorare l'efficienza gestionale degli allevamenti apistici.

Hy02 - Investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali. L'intervento mira a sostenere investimenti materiali e immateriali a beneficio delle aziende apistiche, favorendo la competitività e l'innovazione nel settore.

Hy03 - Collaborazione con gli organismi specializzati nella realizzazione di programmi di ricerca nei settori dell'apicoltura e dei prodotti dell'apicoltura. L'intervento è teso a favorire, attraverso la collaborazione fra forme associate di apicoltori e organismi specializzati nella ricerca, la realizzazione di programmi di ricerca nel settore dell'apicoltura e dei prodotti dell'apicoltura sulla base di specifici fabbisogni provenienti dal mondo produttivo.

Hy04 - Promozione, comunicazione e commercializzazione, comprese azioni di monitoraggio del mercato e attività volte in particolare a sensibilizzare maggiormente i consumatori sulla qualità dei prodotti dell'apicoltura. Lo scopo dell'intervento è favorire la conoscenza economica e strutturale del settore e della filiera, approfondire la conoscenza delle caratteristiche chimico-fisiche e qualitative del miele e degli altri prodotti apistici, in particolare attraverso la ricerca e valutazione dei parametri importanti per le caratterizzazioni del miele e la sua commercializzazione.

## Olivicoltura

Per l'olivicoltura l'intervento mira a rendere il settore più efficiente attraverso l'azione delle OP le quali, tramite i programmi operativi, dispongono di azioni collettive per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della competitività, qualità e sostenibilità del settore. Tra le azioni finanziabili, presenti nei programmi operativi, è possibile annoverare i seguenti: investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali, ricerca e metodi di produzione innovativa e sperimentale; servizi di consulenza e assistenza tecnica; formazione, compresi l'orientamento e lo scambio di buone pratiche; produzione biologica o integrata; promozione, comunicazione e commercializzazione; ecc.

Infine nel PSP sono previsti anche tre tipi di intervento di sviluppo rurale diretti sostenere il raggiungimento dei suddetti obiettivi. Si tratta, nello specifico degli interventi:

- **SRG02 - Costituzione organizzazione di produttori**, attivabile in tutte le Regioni sotto forma di aiuto forfettario decrescente ed erogato in rate annuali, calcolato sulla produzione commercializzata e con un massimo di 100.000 euro all'anno;
- **SRG03 - Partecipazione a regimi di qualità**, anch'esso attivabile in tutte le Regioni e consistente in un sostegno alle imprese agricole e agroalimentari, singole o associate, pari al 100% dei costi fissi sostenuti per la partecipazione ai regimi di qualità con un massimo di 3.000 euro all'anno;
- **SRG10 - Promozione dei prodotti di qualità**, attivabile in tutte le Regioni e consistente in un aiuto per realizzare iniziative di informazione e promozione da parte di associazioni di agricoltori sui regimi di qualità comunitari e nazionali per migliorare la redditività delle imprese.

## SETTORE ORTOFRUTTICOLA

**Spesa totale:** 1,46 miliardi di eu

**Media annua:** 291,4 milioni di eu

**Beneficiari:** OP e AC

**Attuazione:** programmi operativi  
(min. 3 max 7 an

---

## SETTORE APISTICO

**Spesa totale:** 25,83 milioni di eu

**Media annua:** 5,16 milioni di eu

**Interventi:** 4 tipologie

Fig. 2 - Interventi settoriali nel Piano Strategico della PAC: quadro di sintesi

*Note: (\*) obbligatori ai sensi del Regolamento (UE) 2021/2115*

*Fonte: nostre elaborazioni*



Interventi settoriali (viticolo, olivicolo, apistico e pataticolo)

---



Interventi dello sviluppo rurale e iniziative di cooperazione tra gli attori delle filiere, ricerca e innovazione

---



Interventi del PNRR e del PSR per la meccanizzazione e agricoltura di precisione, filiera, logistica per l'agroalimentare

---



Impegno alla costruzione di filiere e grado di riconoscere qualità e sostenibilità

---

Fig. 3 - Il sostegno alla competitività di filiera

Fonte: nostre elaborazioni

## Materiali di supporto

- Alleanza delle cooperative italiane - agroalimentare (2021), Audizione Commissioni agricoltura Senato, Riforma Pac post 2020. Comunicazione nella Seduta n. 154 del 12 gennaio 2021. [Disponibile online](#)
- Cagliero R., Cisilino F., Finizia A., Licciardo F., Nucera M., Pierangeli F., Romano R., Sangiovanni G. (2019), L'Italia e la Pac post 2020 - Policy Brief 3. OS 3: Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Mipaaf, Roma. [Disponibile online](#)
- Ciliberti S. (2019), Gli interventi settoriali nei Piani strategici della Pac post 2020, Agriregionieuropa anno 15 n°56, Mar 2019. [Disponibile online](#)
- Commissione europea (2020), Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia SDW (2020) 396 final, Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, Brussels. [Disponibile online](#)
- Giacomini C. (2022), Gli obiettivi del Psn e la nuova Ocm unica, L'Informatore Agrario n. 7/2022, pp. 32-35.
- Licciardo F., Sardone R., Sarnari T., Di Ciolla A. M. (2022), La strategia 2023-2027 per il settore vitivinicolo: genesi e orientamenti, PianetaPSR n. 109, gennaio 2022, Roma. [Disponibile online](#)
- Licciardo F., Tarangioli S. (2021), Le forme organizzate di impresa nell'agro-alimentare, in A.A. (2021), Annuario dell'agricoltura italiana 2020 LXXIV, CREA, Roma. ISBN: 9788833851532. [Disponibile online](#)
- MiPAAF (2021), IT - Piano Strategico Nazionale PAC, versione 1.0. [Disponibile online](#)

## Note

- [1] 1) La transizione ecologica del settore agricolo, alimentare e forestale; 2) Agricoltura biologica e zootecnia biologica, priorità strategiche del Piano; 3) Un importante investimento sul benessere animale per il rilancio della zootecnia in un'ottica sostenibile; 4) Un sistema di aiuti al reddito più equo; 5) Attenzione ai comparti produttivi con maggiori difficoltà; 6) Nuovi strumenti di gestione del rischio, in grado di garantire una più ampia partecipazione degli agricoltori; 7) Rafforzamento della competitività delle filiere; 8) I giovani un patrimonio per il futuro; 9) Maggiore equità e sicurezza nelle condizioni di lavoro; 10) Diversità e attrattività delle aree rurali. Un patrimonio da valorizzare; 11) L'incentivazione alla diffusione della gestione forestale sostenibile; 12) Il sistema della conoscenza (AKIS) a servizio della competitività e della sostenibilità.
- [2] MiPAAF (2021), IT - Piano Strategico Nazionale PAC, versione 1.0, pp. 42-43.
- [3] Le raccomandazioni sui futuri PS della PAC sono state predisposte dai Servizi della CE sulla base dei documenti preparati dagli SM. Le raccomandazioni non hanno natura vincolante, ma, anche per la loro struttura che prevede sia osservazioni che suggerimenti operativi, identificano le questioni strategiche chiave che devono essere affrontate con urgenza per ciascuno e forniscono orientamenti su come affrontarle nei piani strategici della PAC.
- [4] <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12126>
- [5] [https://www.reterurale.it/PAC\\_2023\\_27/SWOT](https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/SWOT)
- [6] [La strategia 2023-2027 per il settore vitivinicolo: genesi e orientamenti](#)

**Francesco Licciardo, Serena Tarangioli, Roberta Sardone, Maria Rosaria Pupo D'Andrea**  
CREA - Politiche e bioeconomia

*PianetaPSR numero 112 aprile 2022*