

Torino, 19 dicembre 2016
Prot. N. 33/2016

Preg.mi Dr. Giorgio Ferrero
Assessore Regionale all'Agricoltura

Dr. Gaudenzio De Paoli
Direttore Assessorato Agricoltura
Autorità di gestione

E p.c. Dr. Ssa. Francesca Toffetti
Dr. Franco Consogno

Assessorato Agricoltura
Corso Stati Uniti, 21
10128 - TORINO

Oggetto: Consultazione scritta del Comitato, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento interno, in merito alla Valutazione ex post del PSR 2007-2013. Trasmissione Parere Confcooperative Fedagri Piemonte.

Più volte i redattori del Rapporto sottolineano come spesso sia difficile discriminare, nonostante l'impiego di avanzati metodi (quale l'analisi controfattuale), tra gli effetti determinati dagli interventi del PSR e l'agire sull'economia agricola dei diversi fattori economici, di mercato, istituzionali, amministrativi ecc.

Tale circostanza, destinata a riproporsi in ogni esperienza di programmazione è, a nostro avviso, non l'ultima motivazione che porta a privilegiare strumenti di programmazione semplici, fondati su poche e chiare priorità, incentrati su un numero contenuto di misure, capaci di generare massa critica ecc., in modo da rendere, per quanto possibile, meno interlocutoria l'attribuzione delle performance agli interventi ed alle azioni dei PSR.

Il Rapporto insiste ripetutamente sul fatto che a PSR 2007-2013 da poco avviato si è manifestata la crisi finanziaria, prima, ed economica, poi, di natura globale, che ha riguardato anche l'agricoltura, pur nella conferma del ruolo anticiclico di questa.

La crisi coglie il PSR 2007-2013 in qualche modo di sorpresa, dato che esso era stato elaborato in un'ottica di prospettive di sviluppo "normali", se non proprio positive.

A nostro avviso, in realtà, l'economia agroalimentare subalpina era, nel suo complesso, in crisi strutturale ed organizzativa ben prima dell'arrivo della "tempesta perfetta". La circostanza porta a dire che, poiché fare programmazione non è fare previsione di futuro, gli strumenti di programmazione (tra cui il PSR 2007-13), devono essere sempre finalizzati fondamentalmente a interventi capaci del rafforzamento strutturale e relazionale del sistema agroalimentare e rurale, per renderlo "più sistema", con più dense e consolidate integrazioni orizzontali e verticali al suo interno e verso l'esterno.

In altri termini, gli strumenti di programmazione regionale dovrebbero avere come primo scopo quello di innalzare il livello di resilienza di sistema economico per meglio superare i sempre imprevedibili eventi, *shock* e avversità negative di diverso tipo.

In tale contesto, appare cruciale che in ogni PSR l'analisi SWOT sia utilizzata al meglio, per esempio, incrociando (con opportuni pesi) i Punti di Forza-Debolezza con le Opportunità-Minacce e trasformando il confronto tra essi in "orientamento (approccio) strategico", con il fine di indirizzare l'espressione dei fabbisogni e gli interventi alla rimozione degli ostacoli (limiti, inefficienze) strutturali del sistema.

La crisi, in ogni caso, ha mutato le aspettative specie degli imprenditori agricoli, che hanno finito per annullare o quanto meno rinviare o ridimensionare gli investimenti programmati o per essere maggiormente legati per le decisioni di investimento agli incentivi pubblici. Per altro, è lo stesso Rapporto a rilevare, in filigrana, come la crisi abbia inciso diversamente rispetto alle decisioni di investimento delle imprese agroindustriali, comprese quelle cooperative.

Dall'analisi della performance della misura 123 emerge, in effetti, una circostanza, che Fedagri Piemonte può testimoniare per esperienza diretta, e cioè che molte imprese agroindustriali hanno utilizzato la crisi come occasione propizia per realizzare interventi di natura strutturale tali da costituire per esse un vantaggio competitivo nei confronti di altre imprese non o meno reattive alla crisi una volta esauritasi la fase più bassa del ciclo. Tale fenomeno dimostra viepiù la centralità nel sistema agroalimentare dell'impresa di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, anche per le ricadute positive dei relativi investimenti nei confronti della fase agricola. Trattasi di una centralità che, a nostro avviso, non ha ancora trovato adeguati riconoscimento e valorizzazione nei PSR in termini di risorse allocate alla misura implicata.

Tutto ciò premesso, si riportano di seguito alcune considerazioni di dettaglio, al fine di offrire spunti in direzione di una modifica del PSR 2014-2020.

Da questo punto di vista Fedagri Piemonte concorda ampiamente con le Raccomandazioni del Rapporto, all'interno delle quali ci è parso di ritrovare molte delle osservazioni e proposte avanzate dalla nostra Organizzazione all'atto della elaborazione del PSR 2014-2020.

Dette considerazioni, per ragioni di sinteticità, sono proposte per punti, da riferire, tuttavia, ad una logica unitaria, quella dell'approccio integrato dello strumento di programmazione, come delle misure, degli interventi e delle azioni:

- Nel Rapporto si sostiene che il PSR ha inciso sulla competitività del settore agricolo e forestale in modo apprezzabile, quantificabile in un contributo sulla crescita del VA di oltre 160 Meuro presso i beneficiari. Rispetto a tale risultato positivo, che pare anche legato ad obiettivi di crescita sottostimati e che indica come il PSR si sia caratterizzato per un'azione di tenuta in un contesto di crisi, ci si chiede, tuttavia, quanto esso possa essere mantenuto nel tempo in carenza di forme di integrazione di un qualche spessore;
- Il Rapporto evidenzia come il PSR 2007-2013 sia costituito da misure elaborate con format di differente impostazione, criteri di selezione complicati e non omogenei e poco selettivi ecc., tutte circostanze evidenziate a suo tempo da Fedagri Piemonte. Non ponendo rimedio ad un tale assetto del PSR il rischio è quello di "produrre" anche in futuro Programmi di sviluppo rurale costituiti da una giustapposizione di (troppe) misure, con sinergie affidate più al caso che alla volontà in mancanza di approcci integrati di filiera e territorio;
- Concordiamo sulla capacità del PSR di supportare la diversificazione delle imprese agricole, ma preoccupa, come evidenzia lo stesso Rapporto, la troppo marcata focalizzazione sulle proposte di "agriturismo", tanto più, sia consentita la sottolineatura, in un contesto di iniziative poco coordinate e in carenza di un quadro di programmazione regionale del "settore";
- Il PSR 2007-2013 ha mostrato seri limiti in ordine al sistema di attuazione degli interventi, con il risultato di non premiare sempre i progetti migliori e più promettenti; tale problema ha che fare

con la c.d. *delivery*, per riprendere il termine del Rapporto, e si ripropone anche nel PSR 2014-2020 con riferimento specificamente ai principi e criteri di selezione relativi alle diverse misure e azioni, francamente spesso poco meditati. A nostro avviso i principi e criteri di selezione meritano di essere assunti per quel che sono e cioè come lo strumento elettivo in capo ad uno strumento di programmazione da cui dipendono in ultima analisi i “destini” dello strumento stesso e un’allocazione efficace o no della spesa;

- più volte nel Rapporto si evidenzia come la necessità di preservare/ripristinare il paesaggio agricolo tradizionale e la biodiversità sia legata ai fabbisogni di estensivizzazione, conservazione/ripristino degli spazi naturali fra i coltivi e dei corridoi ecologici; tale problematica, molto complessa e certamente ineludibile, deve trovare soluzioni adeguate, capaci di coniugare il raggiungimento di un soddisfacente e stabile grado di naturalità degli agro ecosistemi intensivi con la salvaguardia della produttività e della competitività economica delle imprese; all’uopo, in un PSR 2014-2020 “rivisitato” sarebbe necessario l’utilizzo in modo integrato e per territori ampi del più ampio ventaglio di misure agro climatico ambientali del PSR e di misure aziendali di natura strutturale;
- Il Rapporto conferma che le misure agroambientali continuano ad essere poco praticate negli areali intensivi di pianura dove sarebbero più necessarie; per contro si devono rilevare negli stessi territori gli effetti positivi di misure di investimento strutturale (ad esempio, Mis 121 e Mis. 123). Appare, dunque, indispensabile che l’auspicata modifica del PSR 2014-2020 sia occasione per un approfondito ripensamento intorno alle misure agro climatico ambientali privilegiando i territori che presentano una situazione di maggiore vulnerabilità delle componenti ambientali (biodiversità, suolo, acqua ecc.);
- L’importanza delle attività di formazione e informazione, di cui tratta a più riprese il Rapporto, è da sempre sostenuta da Fedagri Piemonte a motivo della loro capacità di incidere sulla competitività economica delle imprese. Si concorda con il Rapporto circa la necessità in futuro di riuscire ad intercettare maggiormente gli operatori con più bassi livelli di scolarizzazione e di focalizzare gli interventi sulle mutate esigenze del settore, ma proprio per questo si richiede, con riferimento al PSR 2014-2020, una semplificazione delle istruzioni operative di quelle azioni che sovrintendono alla presentazione dei Progetti formativi ed informativi e la esplicitazione di criteri diversi di selezione, che premiano, a parità di altre condizioni, i Progetti presentati da enti espressione del mondo agricolo che garantiscono relazioni continuative con gli agricoltori nel quadro della formazione permanente (continua);
- Ci si chiede, sempre in direzione del PSR 2014-2020, quali risultati, più positivi, avrebbe portato il c.d. “pacchetto giovani” qualora fosse stato più strutturato, con un allargamento delle misure afferenti e focalizzato tra subentri a livello aziendale ed ingressi ex novo nel settore;
- Concordiamo sulle criticità degli aspetti di *delivery* evidenziati dal Rapporto per quanto attiene la Misura 121, che pure ha avuto effetti positivi sulla competitività aziendale, aspetti verosimilmente destinati a riproporsi nel PSR 2014-2020;
- Il Rapporto contiene una valutazione “lusinghiera” in capo agli interventi sull’agroindustria che hanno generato investimenti complessivi per oltre 234 milioni di euro e quasi il 50% dei contributi sono volti all’introduzione di innovazione di processo, nonché alla tutela dell’ambiente e al risparmio energetico. Le stime effettuate dalle imprese beneficiarie, molte delle quali cooperative, evidenziano un incremento medio per azienda del VA lordo piuttosto elevato. Anche da tali dati trova conferma la già sottolineata centralità nel sistema agroalimentare piemontese delle imprese della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, una centralità che merita di essere riproposta in sede di modifica del PSR 2014-2020. La nostra organizzazione concorda a pieno con i valutatori circa la necessità di migliorare i rapporti tra industria di trasformazione, si intende non cooperativa, e produzione primaria

locale, nonché, come già notato, con una maggiore focalizzazione degli interventi in un'ottica di programmazione per priorità.

- Rispetto alle misure 121 e 123, Fedagri Piemonte sottolinea ancora che una nuova versione del PSR 2014-2020 potrebbe vedere le due misure in oggetto essere applicate sia ad approccio individuale e sia ad approccio di sistema (od integrato), secondo modalità che sarà cura della nostra Organizzazione rappresentare nelle opportune sedi;
- Le cooperative aderenti a Fedagri Piemonte hanno utilizzato con piena soddisfazione la misura 124 del PSR 2007-2013 producendo azioni di elevata qualità progettuale rispetto all'innovazione di processo e di prodotto, e con un rilevante coinvolgimento, anche dal punto di vista economico, delle imprese agricole; Fedagri Piemonte è impegnata affinché gli analoghi interventi di cui alla Mis. 16 del PSR 2014-2020 ottengano i medesimi risultati positivi;
- Fedagri Piemonte concorda con il Rapporto laddove sostiene che in generale, ma soprattutto per la misura 122, le azioni forestali non hanno sortito gli effetti attesi, suscitando un livello di interesse contenuto. Ciò è anche legato al fatto che, come sottolineato a più riprese dal settore forestale di Fedagri Piemonte nel corso dell'attuazione del PSR 2017-2013, le misure presentano livelli di semplificazione insoddisfacenti, prevedono grado di contribuzione inadeguato per il settore e per interventi con tempi di ritorno medio-lunghi, non individuano come necessario le tipologie di beneficiari interessati. Vale la pena osservare che l'efficacia delle misure forestali è per buona parte legata ad una fattiva collaborazione tra l'AdG e le organizzazioni del settore sia in fase di programmazione e sia in fase di gestione.
- Cogliamo volentieri nel Rapporto una valutazione positiva circa la performance delle attività di promozione connesse con la misura 133, che ha permesso di attivare un numero importanti iniziative, anche in ambito Leader. In chiave prospettiva pare necessario un maggiore coordinamento delle azioni sovvenzionate ed una maggiore diversificazione dei prodotti oggetto di promozione. Resta in generale la necessità che la promozione assuma nel PSR la dignità, con risorse adeguate, di un "polo" finalizzato al sostegno (orientamento) della domanda, accanto all'altro "polo", costituito da misure finalizzate al sostegno dell'offerta;
- Fedagri Piemonte da sempre attribuisce un ruolo positivo all'esperienza dei PSL Leader, che vede le cooperative socie di Confcooperative Piemonte protagoniste. Concordiamo con il rilevato e le raccomandazioni contenute nel Rapporto e che di fatto coincidono con le osservazioni e le proposte emerse nel Tavolo Leader che Confcooperative Piemonte ha attivato da oltre 2 anni. Resta il fatto che una programmazione *bottom up* deve potersi giovare di modalità di gestione degli interventi in conforme alla realtà, senza defatiganti, burocratici controlli dall'alto. L'approccio integrato di filiera ha mostrato, come rilevato opportunamente dal Rapporto, la sua praticabilità ed utilità nei PSL. Infine, resta il rammarico che Leader nei PSR 2014-2020 sia stato applicato ancora "monofondo", con ciò consegnando Leader a performance non pari alle possibilità.

Disponibili come sempre al confronto, si coglie l'occasione per porgere distinti saluti.

Davide Viglino

Funzionario Fedagri Piemonte

Domenico SORASIO

Segretario Fedagri Piemonte