

[MERCATO] La performance del sistema delle Organizzazioni di produttori appare migliore della media

Valutazione delle politiche europee di supporto al settore ortofrutticolo

[A CURA DI ISMEA]

Strategia nazionale
2009-2013
e impatto
sul comparto.
La Relazione finale
curata da Ismea

L'Unione europea spende per finanziare gli interventi di mercato nel settore ortofrutticolo 1.128 milioni di euro, corrispondenti al 2,6% dell'intero budget della Pac (dati 2011), di cui 981 milioni di euro per sostenere il sistema delle organizzazioni di produttori e le loro molteplici e variegiate attività a supporto della filiera.

L'Italia è uno dei maggiori

beneficiari della politica europea per l'ortofrutta, in quanto intercetta complessivamente 247 milioni di euro, il 22% del totale.

Di questi 221 sono allocati nei programmi operativi delle Organizzazioni di produttori (Op) (89,5%), il resto per il programma frutta nelle scuole e per altre marginali misure (tab. 1).

La politica di supporto dell'Unione europea a favore del settore è contenuta nel regolamento (CE) 1234/2007 (Ocm unica) e nel collegato testo applicativo (regolamento (UE) 543/2011). Si tratta di una classica azione politica programmata e attuata dal basso (dalle singole Op), con la regia dell'Europa e dello Stato membro, attraverso la Strategia nazionale 2009-2013 che è un documento di indiriz-



zo, con il quale si fissano obiettivi e orientamenti da mettere in atto a livello di singole Op.

Dopo essere entrati nel vivo della sua applicazione, come previsto dalla normativa europea, è stata realizzata un'attività di valutazione della Strategia nazionale, in modo da accertare in quale misura e con quali risultati sta operando, quali insegnamenti si possono trarre per correggere eventualmente il tiro e quali indicazioni potrebbero essere utilizzate per la prossima programmazione pluriennale.

L'attività valutativa è stata svolta da Ismea su mandato del

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, con il coinvolgimento degli attori istituzionali e dei soggetti (sistema socio-economico e ambientale)

implicati a vario titolo nell'attuazione dei programmi. La relazione finale è stata pubblicata a novembre 2012.

Con la presente nota si propone una lettura sintetica e divulgativa del corposo lavoro eseguito che si compone di una Relazione finale e di 5 allegati, per un totale di circa 350 pagine che possono essere reperiti e consultati nella versione integrale nei siti internet del Mipaaf (www.politicheagricole.it) e dell'Ismea (www.ismea.it).

Il Rapporto fornisce indicazioni, approfondimenti e valutazioni:

- sui livelli di spesa delle Op ortofrutticole italiane, riconducibili alle risorse finanziarie mobilitate con i programmi operativi;
- sull'utilizzo e la ripartizione delle risorse tra le diverse opzioni disponibili (misure, azioni, interventi);

- sui risultati conseguiti, alla luce degli obbiettivi sanciti nella Strategia nazionale, in termini di competitività, stabilità e sostenibilità del settore;

- sulla capacità degli operatori ortofrutticoli italiani e delle

[TAB. 1 - SPESA PER LA POLITICA DI SOSTEGNO NEL SETTORE ORTOFRUTTA (*)

	UNIONE EUROPEA	ITALIA	INCIDENZA ITALIA (%)
Spesa Pac totale	44.160	4.853	11,0
Spesa Pac per settore ortofrutta	1.128	247	22,0
Incidenza del settore ortofrutta	2,60%	5,10%	-
Spesa per i programmi operativi delle Op	981	221	22,6
Incidenza dei programmi operativi sul totale della spesa Pac	2,20%	4,60%	-
Incidenza dei programmi operativi sulla spesa per ortofrutta	87,00%	89,50%	-

Fonte: elaborazioni Ismea. (*) Nell'Unione europea e in Italia (anno 2011, dati in milioni di euro)

loro organizzazioni economiche di utilizzare a pieno le risorse pubbliche disponibili e di impiegarle in modo utile, efficace ed efficiente.

Nello sviluppare tali argomenti si evidenziano gli aspetti critici del sistema e si riportano le raccomandazioni contenute nella Relazione finale che il soggetto valutatore ha sottolineato con maggiore enfasi.

[IL SISTEMA ITALIANO DELLE OP E DELLE AOP

Oltre il 40% della produzione ortofrutticola nazionale espressa in valore è intermediata attraverso il sistema delle Organizzazioni di produttori, al quale aderiscono circa 87.000 imprese, pari al 18,7% del totale di quelle censite da Istat nel 2010. Si noti come la dimensione media delle aziende ortofrutticole associate alle Op risulti nettamente superiore rispetto al dato nazionale: oltre 4 ettari, contro 2,14 della media italiana (tab. 2).

Gli organismi associativi riconosciuti sono 288. Di questi 274 sono Op, mentre 13 sono le Aop (Associazioni di organizzazioni di produttori) e solo uno appartiene alla categoria dei gruppi di produttori.

I dati relativi al primo quadriennio del nuovo regime di aiuto (regolamento (CE) 1234/2007) rivelano nel periodo un sostanziale mantenimento del numero delle Op, seppure con una certa variabilità riscontrata da un anno all'altro.

A livello territoriale emergono dinamiche piuttosto differenziate tra le diverse circoscrizioni geografiche, con le regioni del Nord che consolidano il dato di consistenza delle Op, il Centro Italia che ripropone al 2011 un risultato pressoché analogo a quello del 2008 e il Mezzogiorno (Isole comprese) che accusa invece una riduzione del numero delle Op.

[TAB. 2 - IL PESO ECONOMICO DELLE OP ORTOFRUTTICOLE IN ITALIA NEL 2011

INDICATORI	TOTALE ITALIA	SISTEMA OP	INCIDENZA SISTEMA OP (%)
Numero di produttori	463.000	86.775	18,7
Sau ortofrutticola (ha)	992.000	347.727	35,1
Dimensione media aziendale (ha)	2,14	4,01	-
Produzione ortofrutticola (escluse patate, dati in tonnellate)	25.346.463	11.199.266	44,2
Valore produzione commercializzata (milioni di euro)	19.974	4.937	45,0
Fonte: elaborazioni Ismea			

Riguardo a quest'ultima evidenza, si ritiene che il dato incorpori, per lo meno in parte, gli effetti del disaccoppiamento degli aiuti alla trasformazione, che ha comportato una perdita di attrattività del sistema Op soprattutto nel settore degli agrumi (non a caso Calabria e Sicilia sono le due regioni che hanno contribuito maggiormente al calo della consistenza delle Op, cresciute al contrario in Puglia e Campania).

I territori del Sud mantengono la quota più elevata di Op, con il 56% del totale delle organismi attivi, ma con appena il 21% del numero di produttori aderenti (tabb. 3 e 4). Un dato che riflette sia la maggiore concentrazione di coltivazioni ortofrutticole, rispetto al resto d'Italia, sia la più alta numerosità di aziende, nell'ambito però di un tessuto produttivo che, oltre a essere contraddistinto da una limitata cultura associativa, appare largamente più frammentato rispetto ad altre ripartizioni territoriali e costituito in prevalenza da realtà di piccole e piccolissime dimensioni.

Situazione speculare si riscontra al nord, dove ci sono il 29% delle Op nazionale, ma con il 73% del numero di produttori ortofrutticoli.

Accentuato è dunque il dualismo nord-sud in termini di numerosità della base sociale, con il numero medio dei produttori

associati che nel gruppo delle regioni settentrionali sfiora quota 800, mentre nel Mezzogiorno supera di poco le 100 unità.

[COME LE OP POSSONO ACCEDERE AL REGIME DI AIUTO

In Italia le Op per poter essere riconosciute devono possedere un numero minimo di soci pari a 5, assumere una certa forma societaria e dimostrare di raggiungere un valore minimo di produzione commercializzata definito nelle disposizioni applicative. Possono essere riconosciute per prodotto o gruppi di prodotto e i soci sono obbligati a commercializzare i prodotti per i quali l'Op è riconosciuta, per il tramite della stessa, salvo alcune deroghe definite dai regolamenti comunitari. I produttori associati hanno l'obbligo di aderire alle Op per almeno un anno.

L'attività delle Op viene svolta attraverso programmi operativi pluriennali di durata dai 3 ai 5 anni che hanno lo scopo di raggiungere gli obiettivi fissati dal regolamento (CE) 1234/2007. La realizzazione di tali programmi avviene attraverso esecutivi annuali. Lo strumento finanziario per poterli realizzare è definito "fondo di esercizio" ed è alimentato dai contributi dei soci o dall'Op stessa e dal contributo comunitario che è generalmente pari al 50%, ma che in casi particolari può essere del 60% e del 100%.

Le Op realizzano la commercializzazione del prodotto dei propri soci, che deve essere prevalente rispetto al valore dei prodotti acquistati da terzi, e devono dimostrare di possedere personale, infrastrutture e attrezzature sufficienti a poter raggiungere gli obiettivi fissati dal legislatore e all'espletamento delle proprie funzioni.

Per poter svolgere le proprie attività le Op possono avvalersi di filiali da loro controllate, di soci, di soggetti terzi; è ammessa la sottoscrizione di contratti per l'esternalizzazione di talune attività (per esempio il condizionamento, la commercializzazione) con detti soggetti.

Per incentivare la creazione di Op più funzionali è data loro la possibilità di procedere a fusioni salvaguardando i rispettivi Programmi operativi in atto.

Con riferimento alle Aop - per le quali valgono, generalmente, le stesse regole - il numero minimo di Op socie individuato dalle disposizioni nazionali è pari a due. Le Aop, su delega delle Op socie, possono presentare e svolgere programmi operativi parziali o totali.

La Op presenta il proprio programma operativo poliennale entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello di avvio della realizzazione dello stesso. La regione approva, o respinge, il PO entro il 31 dicembre dello stesso anno (deci-

[TAB. 3 - SISTEMA DELLE OP/AOP NELLE REGIONI ITALIANE - 2012

REGIONI	N° OP/AOP/GP		SUPERFICIE ORTOFRUTTICOLA		VALORE DELLA PRODUZIONE COMMERCIALIZZATA	
	N°	INCIDENZA % SUL TOTALE NAZIONALE	SUPERFICIE (HA)	INCIDENZA % SUL TOTALE NAZIONALE	VALORE (MILIONI €)	INCIDENZA % SUL TOTALE NAZIONALE
ABRUZZO	10	3,50	3.278,4	0,90	47,28	0,90
BASILICATA	7	2,40	5.444,4	1,60	88,57	1,70
CALABRIA	23	8,00	26.221,2	7,50	162,59	3,20
CAMPANIA	25	8,70	23.853,7	6,90	340,82	6,60
EMILIA ROMAGNA	44	15,30	99.565,0	28,60	1.942,91	37,90
FRIULI V.G.	2	0,70	507,9	0,10	7,29	0,10
LAZIO	36	12,50	22.034,5	6,30	239,47	4,70
LOMBARDIA	20	6,90	16.557,3	4,80	284,55	5,60
MARCHE	3	1,00	8.511,5	2,40	30,16	0,60
MOLISE	1	0,30	4.976,0	1,40	42,65	0,80
P.A. BOLZANO	3	1,00	41.775,3	12,00	615,13	12,00
P.A. TRENTO	4	1,40	8.198,9	2,40	298,77	5,80
PIEMONTE	7	2,40	15.673,3	4,50	157,71	3,10
PUGLIA	29	10,10	18.011,4	5,20	213,88	4,20
SARDEGNA	13	4,50	2.273,3	0,70	37,97	0,70
SICILIA	40	13,90	33.511,9	9,60	320,43	6,30
TOSCANA	2	0,70	2.615,0	0,80	31,22	0,60
VENETO	19	6,60	14.718,1	4,20	265,31	5,20
TOTALE	288	100,00	347.726,9	100,00	5.126,71	100,00

Fonte: elaborazioni Ismea

sione rinviabile sino al 20 gennaio successivo se interviene, su richiesta regionale, proroga ministeriale per giustificati motivi).

Il programma deve essere eseguito nell'arco di periodi annuali che vanno dal 1° gennaio dell'anno successivo alla presentazione al 31 dicembre.

Il programma operativo può subire modifiche che interessano sia le singole annualità in fase di esecuzione che le annualità successive. Per le modifiche in corso d'anno, la richiesta di autorizzazione deve essere presentata entro il 15 settembre dell'anno di esecuzione del programma, compresa quella per implementare l'aiuto finanziario nazionale.

[MISURE E INTERVENTI AMMISSIBILI E FINANZIATI

Quali interventi sono ammessi ai finanziamenti pubblici dell'Ocm ortofrutta e chi sono i beneficiari del sostegno? Una risposta a tale interrogativo è contenuta nella *tab. 5*, dedicata alle 8 misure che possono essere incluse nei programmi operativi delle Op, in funzione delle esigenze, delle sensibilità e degli obiettivi che ci si pone di perseguire.

I soggetti beneficiari degli interventi sono due: gli agricoltori aderenti con interventi a carattere individuale e le stesse Op, le quali realizzano operazioni con ricadute collettive.

La gamma delle spese ammissibili è vasta ed eterogenea. Per le imprese agricole, si va da-

gli investimenti arborei per la messa a dimora di nuovi frutteti, alle attività di formazione ed assistenza tecnica; passando per le azioni che hanno un impatto positivo sull'ambiente. Per quanto riguarda le Op, le spese per le quali è possibile chiedere il finanziamento pubblico comprendono l'acquisizione e l'adeguamento degli impianti di trasformazione e di commercializzazione, le attrezzature per il condizionamento e per il monitoraggio della qualità della produzione ortofrutticola, le ricerche di mercato e le attività di promozione e comunicazione. Non mancano interventi di natura orizzontale, i cui benefici si riverberano su tutti gli operatori, anche a quelli non aderenti

alle Op. Rientrano in tale categoria, ad esempio, le attività di ricerca e di sperimentazione.

Il Rapporto di valutazione elaborato da Ismea ha evidenziato come nelle quattro annualità di applicazione della Strategia nazionale l'attenzione delle Op si è incentrata in particolare su alcune misure, le quali hanno assorbito la parte preponderante delle risorse disponibili.

In particolare, 4 di esse hanno intercettato oltre il 90% della dotazione complessiva dei programmi operativi nel 2008-2011 (*tab. 6*). Si tratta delle seguenti:

- 1) azioni intese a migliorare o salvaguardare la qualità dei prodotti;
- 2) azioni ambientali,
- 3) azioni per migliorare le

condizioni di commercializzazione,

4) azioni intese a pianificare la produzione.

Scarso, quindi, è stato il peso delle altre misure, tra le quali emergono solo quelle di prevenzione e gestione delle crisi che, dopo il timido esordio del 2008, hanno assorbito annualmente il 7-8% delle risorse, confermando tuttavia i limiti intrinseci legati alla frammentarietà degli interventi e quindi all'insufficiente impatto sul mercato. Netamente sotto l'1% l'incidenza sia della spesa per ricerca e produzione sperimentale che quella per formazione e consulenza; mentre la misura "altre azioni" si è attestata intorno al 2%.

Insomma, le più utilizzate in questo quadriennio, insieme alle azioni ambientali, sono state le misure con un taglio più spiccatamente imprenditoriale, che hanno distanziato nettamente, in termini di adesioni, le misure "di sistema".

[RISULTATI EMERSI DALLA VALUTAZIONE

Sicuramente positivo è il bilancio complessivo, emerso nella Relazione finale, in relazione a quattro fondamentali aspetti:

1) la capacità di utilizzare i fondi europei disponibili;

2) la capacità di aumentare la competitività della produzione nazionale;

3) la capacità di far crescere il livello di aggregazione dei produttori all'interno delle Op;

4) la capacità di migliorare le prestazioni ambientali.

1 - Capacità di utilizzo dei fondi dell'Unione europea

Negli anni esaminati si è assistito a un costante incremento delle risorse destinate ai Fondi di esercizio. L'indice della capacità di spesa (aiuto erogato/valore della produzione commercializzata dalle Op), nel periodo

[TAB. 4 - SISTEMA DELLE OP ORTOFRUTTICOLE SUL TERRITORIO (2011)

	INCIDENZA IN TERMINI DI NUMERO DI OP (%)	INCIDENZA IN TERMINI DI PRODUTTORI ADERENTI ALLE OP (%)	INCIDENZA IN TERMINI DI FONDO DI ESERCIZIO (%)
NORD	29	73	73
CENTRO	15	6	6
SUD e ISOLE	56	21	21
ITALIA	100	100	100
Fonte: elaborazioni Ismea			

2008-2011, varia dal 4% al 4,3%, avvicinandosi al livello massimo del 4,6%. Si consideri che nel precedente regime, in particolare nel 2004-2006, questo indicatore aveva mostrato una tendenza all'aumento avvicinandosi, proprio nel 2006, con un valore del 3,9%, al tetto del 4,1%.

Da rilevare, inoltre, come l'indice della capacità di spesa dell'Op sia direttamente proporzionale al suo valore della produzione commercializzata (Vpc), raggiungendo, in tutti e 4 gli anni considerati, i livelli più elevati nella classe di Op con Vpc superiore ai 50 milioni di euro e valori minimi tra le Op con Vpc inferiore ai 10 milioni.

Nel periodo 2008-2011, il rapporto tra Fondo di esercizio definitivo, ovvero rendicontato, e Fondo stimato è risultato molto elevato, compreso tra l'82,5% e il 99,9%, e il rapporto tra Fondo di esercizio definitivo e Fondo di esercizio approvato è stato ancora più sostenuto: tra il 94,5 e il 100 per cento, a rappresentare il livello elevato di efficienza finanziaria del sistema.

In definitiva, dai dati esposti emerge come le Op e i produttori ortofrutticoli italiani siano riusciti, in questi anni, a utilizzare in maniera soddisfacente i fondi messi a disposizione dall'Unione europea e a sfruttare le opportunità insite nell'Ocm unica.

2 - Capacità di aumentare la competitività

Negli anni considerati dalla

valutazione, il sistema delle Op/Aop evidenzia un'evoluzione sensibilmente più dinamica rispetto all'andamento generale del settore ortofrutticolo nazionale. Infatti, rispetto al 2007 la Vpc aumenta di circa il 9% nel 2010 e nel 2011 addirittura del 15%. Al contrario, il valore della produzione nazionale è sostanzialmente stabile nel periodo considerato.

Questi dati si riflettono in un apprezzabile incremento della quota parte della produzione commercializzata dalle Op/Aop rispetto al totale nazionale.

Tra 2007 e 2010 le Op ortofrutticole italiane hanno aumentato il loro peso sull'intero settore, sia in termini di volume che di valore della produzione commercializzata. Tali quote passano dal 44 al 46% per i volumi e dal 39 al 42% per i valori. Prima della riforma del 2007, il livello medio di aggregazione delle aziende ortofrutticole era valutato intorno al 33%.

Il sistema delle Op e delle loro Associazioni ha consentito inoltre una migliore remunerazione dei produttori, rispetto alla media nazionale. Determinante, a tal proposito, è stata la tendenza alla crescita del valore unitario dei prodotti conferiti dai soci, in linea con il progressivo spostamento del sistema Op/Aop verso prodotti di qualità (biologici, con marchio Dop/Igp) o comunque "valorizzati".

In linea generale, l'analisi effettuata evidenzia una perfor-

mance competitiva del sistema delle Organizzazioni di produttori più favorevole rispetto alla media del sistema ortofrutticolo nazionale e ai risultati complessivi del settore agricolo.

3 - Capacità di aggregazione delle Op

Non sono considerati positivi i giudizi del valutatore sul processo di aggregazione dell'offerta all'interno del sistema Op/Aop che resta frammentato tra un elevato numero di organismi associativi, molti dei quali di dimensioni economiche assai ridotte. Un fattore, questo, che ostacola l'attuazione di strategie condivise strumentali per l'adeguamento della produzione alla domanda e la concentrazione e il controllo dell'offerta.

I dati delle relazioni annuali evidenziano un aumento del numero dei produttori associati alle Op/Aop rispetto al 2007, ma non in maniera regolare e secondo le iniziali attese. L'insoddisfacente evoluzione di tale indicatore può essere in parte associata alla parziale riduzione dell'aiuto accoppiato (e poi totale soppressione) nel pomodoro da industria e all'integrale disaccoppiamento dell'aiuto alla trasformazione degli agrumi che hanno ridotto l'interesse di alcuni produttori a partecipare al sistema delle Op/Aop.

4 - Capacità di migliorare le prestazioni ambientali

Gli interventi dei Programmi

[**TAB. 5 - MISURE E TIPOLOGIE D'INTERVENTO FINANZIATE CON I PROGRAMMI OPERATIVI DELLE OP ORTOFRUTTICOLE**

TIPOLOGIA DI INTERVENTO (MISURE)	INTERVENTI FINANZIATI
Azioni intese a pianificare la produzione	In tale misura si finanziano intervenire relativi sia alla produzione (attraverso investimenti arborei con la messa a dimora dei frutteti, ecc. e investimenti agro-aziendali), sia al mercato (attraverso la stipula di contratti commerciali e interventi di carattere strutturale, come l'acquisizione o l'adeguamento di impianti di lavorazione e di commercializzazione, di piattaforme logistiche, ecc.). Sono inoltre finanziati i sistemi di monitoraggio della produzione e le indagini di mercato e analisi previsionali sul fronte della domanda.
Azioni intese a migliorare o a salvaguardare la qualità dei prodotti	Gli investimenti sovvenzionabili sono finalizzati al maggior controllo della produzione dei soci, all'omogeneizzazione delle norme di conferimento alle Op e Aop, all'introduzione di nuove cultivar che si distinguano per caratteristiche intrinseche ed estrinseche. Gli investimenti riguardano impianti di condizionamento e trasformazione, magazzini di stoccaggio, attrezzature per confezionamento e conservazione, interventi per monitorare la qualità (rifrattometri, colorimetri, materiale di laboratorio, ecc.).
Azioni intese a migliorare la commercializzazione	Sono finanziate le attività per ampliamento della gamma dei prodotti, consolidamento e costanza delle forniture, innovazione dei processi di gestione del prodotto e dei rapporti con i clienti. Sono esempi di investimenti finanziati i seguenti: miglioramento dell'attività nei magazzini di lavorazione, lo studio della gestione dei flussi delle merci, l'acquisizione e ristrutturazione locali adibiti allo stoccaggio e alla lavorazione delle produzioni, strutture logistiche, impianti di condizionamento e di trasformazione, l'individuazione di sistemi di trasporto alternativi a quello su gomma e l'applicazione di sistemi informatizzati nello stoccaggio delle merci in magazzino.
Ricerca e produzione sperimentale	Finanzia le attività di ricerca e sperimentali per l'acquisizione di innovazioni tecnologiche, di processo, organizzative e gestionali, sia a livello di azienda agricola che della successiva fase di trasformazione e/o commercializzazione.
Azioni di formazione e azioni intese a promuovere il ricorso a servizi di consulenza	Sono ammissibili le spese per riunioni e corsi di formazione attinenti al programma operativo, con particolare riferimento a: nuovi strumenti normativi, nuovi impegni derivanti alle Op in termini di applicazione della Disciplina ambientale, procedure di gestione dei programmi operativi.
Misure di prevenzione e gestione delle crisi	Sono oggetto di sostegno una o più delle misure di seguito elencate: 1. ritiro dal mercato; 2. raccolta prima della maturazione o mancata raccolta ; 3. promozione e comunicazione; 5. assicurazione del raccolto.
Azioni ambientali	Gli interventi previsti sono complessivamente 193, distinti tra interventi relativi alla fase della produzione primaria (area agro-ambientale) e interventi afferenti alla fase di trasformazione, commercializzazione e trasporto (area extra azienda agricola). L'aiuto può consistere in pagamenti per unità di superficie (ettaro) o di peso (p.e. azioni per la gestione dei rifiuti, trasporto combinato), o in contributi per realizzazione di investimenti o l'acquisizione di servizi ambientali.
Altre azioni	Questa misura comprende tutti gli interventi non previsti nelle precedenti misure, ma coerenti con gli obiettivi individuati dalla Strategia Nazionale.

Fonte: elaborazioni Ismea

operativi (PO) con effetti positivi sull'ambiente agiscono in termini di:

- protezione del suolo;
- protezione dell'acqua;
- protezione degli habitat e della biodiversità;
- tutela del paesaggio;
- riduzione dei cambiamenti climatici;
- protezione della qualità dell'aria;
- riduzione dei rifiuti prodotti.

L'incidenza finanziaria delle azioni ambientali dei PO è cresciuta nel corso degli anni ed è pari mediamente al 26,2%. In termini assoluti, la spesa totale

sostenuta per le azioni ambientali nel periodo 2008-2011 ha superato 306 milioni di euro. L'85% circa dei PO contiene almeno due diverse tipologie di azioni ambientali. Nel complesso sono stati quasi 1 milione il numero di ettari di superficie agricola interessati da interventi, con un valore medio di 230mila ettari all'anno e il valore massimo raggiunto nel 2009 con 375mila ettari.

I PO hanno contribuito alla salvaguardia e protezione dell'ambiente agendo su due leve principali: da una parte, promuovendo la diffusione di me-

todi produttivi rispettosi dell'ambiente come la produzione integrata (che coinvolge quasi la metà delle superfici e dei produttori interessate oggetto di PO), e dall'altra contribuendo alla riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni ortofrutticole, tramite azioni più specifiche volte al risparmio idrico, alla riduzione delle emissioni e, soprattutto, alla riduzione o migliore gestione dei rifiuti.

In generale, si può concludere che le azioni ambientali abbiano avuto effetti positivi, principalmente in termini di

tutela qualitativa e quantitativa delle acque ma anche, in virtù dei molteplici effetti ambientali ottenuti dalla produzione integrata, in termini di protezione del suolo, difesa della biodiversità e riduzione delle emissioni. Per quello che riguarda il tema dei rifiuti, i risultati dell'analisi sembrano suggerire che, per determinati interventi, i risultati siano positivi. La mancanza di dati impedisce di formulare giudizi in relazione all'azione per la gestione degli imballaggi, esigenza comunque molto sentita da parte degli operatori.

[LE SINGOLE MISURE E IL LORO IMPATTO

Le Op predispongono il proprio programma operativo procedendo all'allocazione della dotazione finanziaria disponibile tra le misure, decidendo, in funzione degli obiettivi e delle criticità da affrontare, quale tipo d'azione e intervento realizzare.

La Relazione di valutazione ha determinato l'impatto di ogni singola misura e ha espresso un giudizio sulla capacità della stessa di rispondere alle esigenze e di garantire risultati all'altezza della situazione. Nel corso del processo valutativo l'Ismea ha realizzato anche un'apposita indagine presso le Op/Aop per valutare l'utilità delle misure intraprese. Di seguito si riportano i risultati emersi dall'esercizio valutativo per ognuna delle 8 misure attivate dalla Strategia nazionale e il loro contributo al perseguimento degli obiettivi fissati.

Azioni intese a pianificare la produzione

Sono oltre 190 le Op che hanno adottato e attuato tale misura, con oltre 44.000 aziende coinvolte. La spesa complessiva dei 4 anni ammonta a poco meno di 159 milioni di euro. L'azione relativa ad "acquisto di capitale fisso" registra l'ammontare di spesa più consistente, pari all'85% del totale nel quadriennio considerato. Seguono locazione, leasing e altre forme di acquisizione di capitale fisso, con il 7%, e le "altre azioni" con l'8%.

In relazione agli interventi finanziati, la "messa a dimora dei frutteti e di tutte le piante aventi carattere pluriennale" è quella più importante con il 37% della spesa. Al secondo posto l'acquisto di macchine e attrezzature. Altri interventi oggetto di interesse riguardano l'acquisto di magazzini e di copertura di serre, tunnel e altri tipi di coperture

di durata pluriennale.

Le 220 Op/Aop intervistate si sono espresse in termini molto favorevoli rispetto alla capacità della misura di sviluppare prestazioni in materia di pianificazione della produzione. Infatti, il 42% gli ha attribuito utilità medio-alta e il 31% elevata.

Quanto ai fattori che incidono negativamente sulla misura, il 36% delle Op/Aop segnala l'applicazione restrittiva che ne viene data mentre l'8% evidenzia la non chiara definizione della misura nella normativa applicativa. Altri fattori critici sono la demarcazione tra Ocm e PSR (4%), la difficoltà di fare una programmazione anticipata, la complessità di applicazione e la burocrazia, la scarsità di risorse e l'impatto necessariamente circoscritto della misura, data la dimensione limitata dell'Op. Resta comunque un 37% di Op/Aop che non riscontra alcun fattore negativo.

Azioni intese a migliorare o a salvaguardare la qualità dei prodotti

La spesa complessiva 2008-2011 per le azioni a favore della qualità è stata di 339 milioni di euro. Per quello che riguarda gli interventi, la spesa più consistente (33%) è stata impiegata nel miglioramento e nell'innovazione nella tecnica colturale. Segue per importanza l'investimento nell'acquisto di macchinari e attrezzature, con un'incidenza media del 14%, e l'acquisizione di personale, con il 9%. Rilevante comunque anche la spesa in: assistenza tecnica per mantenere e elevare il livello di qualità dei prodotti (8%), acquisizione personale tecnico esperto in qualità (7%), acquisto di copertura di serre, tunnel, ecc. e altre tipologie di copertura aventi durata pluriennale (4%).

L'impatto è stato positivo come mostrato dai dati delle Rela-

zioni annuali delle Op, dalle quali emerge l'incremento dei volumi della produzione commercializzata dei prodotti "valorizzati" (ovvero biologico, sistema delle Dop/Igp, produzione integrata certificata, altre certificazioni di qualità) mediamente più accentuata rispetto all'andamento generale riconducibile anche al resto delle produzioni del sistema Op/Aop.

Le Op ritengono che il livello di utilità associato a tale misura sia elevato. L'81% delle Op interpellate ritiene che la misura raggiunga il proprio obiettivo in modo più che soddisfacente, mentre nessuna Op/Aop la considera inadatta a rispondere alle esigenze.

L'applicazione restrittiva della misura è la criticità più evidenziata dalle Op/Aop (29%), seguita dalla non chiara definizione della misura (9%). Ma nell'ambito delle criticità vengono evidenziate anche la scarsità di risorse, l'eccessiva burocrazia e problemi di demarcazione con l'Ocm.

Azioni intese a migliorare la commercializzazione

Nel quadriennio tra il 2008 e il 2011, il numero complessivo delle Op che hanno attuato la misura ha superato le 200 unità. La spesa complessiva erogata nello stesso periodo ammonta a 252 milioni di euro circa. Quella erogata per l'acquisto di capitale fisso incide, in media, per il 48%. Seguono le attività di promozione e comunicazione che, negli ultimi 2 anni, registrano un'incidenza percentuale della spesa del 23%. Il numero delle aziende che partecipano alla misura è cresciuto in modo esponenziale e, nel 2011, ha superato la soglia delle 60mila unità.

Dai dati dei Programmi operativi delle Op che adottano la Strategia si evince che nel triennio 2009-2011 oltre il 62% del to-

tale della spesa per misura si è concentrato su tre interventi, ovvero l'acquisizione di macchinari e attrezzature (44%), l'acquisizione o miglioramento degli impianti di condizionamento e trasformazione (11%) e l'acquisto di magazzini di lavorazione e stoccaggio (7%).

Le azioni intese a migliorare le condizioni di commercializzazione hanno contribuito allo sviluppo delle prestazioni in materia di commercializzazione dei prodotti. Va rimarcato, comunque, a conferma della limitata capacità delle Op di incidere in maniera decisiva nel riequilibrio dei rapporti di filiera, che la misura in questione è stata utilizzata spesso per intervenire su investimenti materiali "interni" (es. miglioramento della dotazione in infrastrutture e macchinari) più che su aspetti immateriali (es. crescita del know-how, formazione risorse umane) per potenziare la propensione di crescita "esterna" a favore del miglioramento della commercializzazione.

Le Op/Aop attribuiscono alle azioni intese a migliorare le condizioni di commercializzazione una spiccata capacità di rispondere al loro obiettivo (sviluppare prestazioni in materia di commercializzazione dei prodotti). Per i tre quarti delle Op questa utilità è medio-alta o elevata, mentre solo il 5% si mostra insoddisfatto. La percezione, benché diffusa presso tutte le strutture intervistate, cresce al crescere della loro dimensione.

Ricerca e produzione sperimentale

Il numero complessivo delle Op che hanno adottato la misura dal 2008 al 2011 è relativamente limitato (28), anche se leggermente in crescita nel corso degli anni. La spesa complessiva dei quattro anni per le azioni di ricerca e produzione speri-

mentale ammonta a poco più di 1 milione di euro.

Questa misura risulta marginale rispetto alle altre misure presenti nella Strategia nazionale sia rispetto alle Op/Aop che la attuano, sia rispetto alla spesa erogata (incidenza inferiore all'1% del dato di tutte le misure).

La spesa erogata con questa misura attiene prevalentemente a interventi relativi all'introduzione di innovazioni varietali, con recupero di specie e varietà autoctone già testate da istituti di ricerca e sperimentazione e l'introduzione di innovative tecniche di conservazione volte a ridurre l'impatto ambientale o all'ottimizzazione della qualità merceologica del prodotto. Le opinioni delle Op/Aop sull'utilità delle azioni di ricerca e produzione sperimentale sono differenziate, con prevalenza per quelle che sono insoddisfatte.

Azioni di formazione e intese a promuovere il ricorso a servizi di consulenza

La misura è poco presente nei programmi operativi delle Op. Ciò accade perché si preferisce utilizzare il Psr per finanziare interventi formativi e di assistenza tecnica.

Il confronto a livello di risorse impiegate per azioni evidenzia come la "produzione biologica", quella integrata e altre tematiche ambientali" sono le tematiche a cui è riferibile la spesa maggiore.

Misure di prevenzione e gestione delle crisi

Gli strumenti di prevenzione e gestione delle crisi sono:

1) ritiri: dal 2009 al 2011 la spesa è aumentata di circa il 33%, e complessivamente l'incidenza della spesa dei ritiri di mercato ha rappresentato circa il 17% della spesa totale della misura;

2) raccolta verde o mancata raccolta degli ortofrutticoli, con

[TAB. 6 - SPESA SOSTENUTA NEI PROGRAMMI OPERATIVI DELLE OP PER MISURA (*)

MISURA/AZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI	MEDIA ANNI 2008-2011 (EURO)	INCIDENZA %
Azioni intese a pianificare la produzione	64.936.158	17,4
Azioni intese a migliorare o a salvaguardare la qualità dei prodotti	99.317.856	26,5
Azioni intese a migliorare le condizioni di commercializzazione	89.260.511	23,9
Ricerca e produzione sperimentale	258.806	0,1
Attività di formazione non legate alla prevenzione e alla gestione delle crisi	1.603.326	0,4
Misure di prevenzione e gestione delle crisi	21.561.699	5,8
Azioni ambientali	88.657.401	23,7
Altre azioni	8.487.541	2,3

Fonte: elaborazioni Ismea. (*) dati in euro, valori medi del quadriennio 2008-2011.

un numero complessivo di Op che ha attivato la misura nel triennio 2009-2011 pari a 35, di cui 32 solo nel 2011. La spesa complessiva destinata a tale azione nel periodo considerato rappresenta circa il 2% della spesa totale della misura;

3) attività di promozione e comunicazione, con un numero di Op che attuano l'azione che cresce progressivamente negli anni. Nel quadriennio oggetto dell'indagine, la spesa in media erogata su questa azione ammonta a circa 14,6 milioni di euro e raggiunge un valore massimo nel 2010 con un ammontare di 21 milioni di euro;

4) assicurazione del raccolto, attivata complessivamente da 13 Op, di cui solo tre vi hanno fatto ricorso con regolarità. Il valore complessivamente assicurato attraverso l'assicurazione del raccolto prevista nella Strategia nazionale è sceso dai 73,7 milioni di euro del 2009 ai 30-35 milioni di euro dei 2 anni.

Il giudizio di valutazione sulla misura per la gestione e la prevenzione delle crisi non è positivo. Dall'indagine è emersa la limitata efficacia degli strumenti attualmente a disposizione, che peraltro coinvolgono solo il mondo organizzato e presenta-

no inoltre alcune rigidità applicative. L'impatto sul mercato è giudicato limitato.

Azioni ambientali

Gli interventi previsti dalla disciplina ambientale esplicano i loro effetti ambientali in termini di:

- riduzione dell'impatto ambientale da agrofarmaci e fertilizzanti;
- miglioramento della qualità del suolo e riduzione dell'erosione;
- riduzione dell'impatto ambientale da rifiuti;
- risparmio idrico;
- risparmio energetico.

I dati di monitoraggio permettono di affermare che le azioni più significative sono state quelle finalizzate alla riduzione di fertilizzanti e agrofarmaci, e quelle destinate alla riduzione dell'impatto ambientale dei rifiuti. Nel complesso, il numero di produttori medio interessato dalle azioni ambientali è stato di circa 70.000, e gli ettari coinvolti oltre 245.000.

Le azioni previste, affiancandosi coerentemente con le altre misure della Strategia nazionale, hanno permesso di migliorare la performance ambientale dei Programmi operativi e del-

l'intero settore ortofrutticolo.

Le azioni più importanti sono state quelle relative alla produzione integrata e alla gestione dei rifiuti, seguite dalle azioni per il risparmio idrico e da altri interventi più specifici, riguardanti sia la fase di produzione primaria che quella di trasformazione e commercializzazione. La produzione integrata è probabilmente l'intervento cardine dell'intera disciplina ambientale. Nel 2010, per esempio, il 40% delle superfici complessive oggetto di programma operativo, corrispondenti a circa il 12% delle superfici ortofrutticole nazionali, ricevevano un sostegno nell'ambito di questa azione. Altro intervento particolarmente rilevante è rappresentato dalla gestione ecologica degli imballaggi che tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (UE) 755/2012, non è più ammissibile.

Se si guarda alla gestione degli interventi, occorre evidenziare che un buon numero di Organizzazioni di produttori non ha messo in evidenza difficoltà particolari. Questo risultato positivo non implica tuttavia che la gestione delle azioni ambientali sia stata priva di problemi o criticità. In linea di massima, si

può affermare che le necessità di semplificazione e razionalizzazione del sistema siano particolarmente sentite. In questo ambito, un problema di particolare rilevanza è rappresentato dalle diverse condizioni di attuazione della produzione integrata tra regione e regione. A volte tali differenze hanno complicato la gestione dell'azione, specialmente nel caso di Op con soci localizzati in più regioni.

Altre azioni

La misura "altre azioni" comprende tutti gli interventi non previsti nelle precedenti misure, ma coerenti con gli obiettivi individuati dalla Strategia nazionale. Nell'intero quadriennio considerato, il numero complessivo delle Op che hanno adottato la misura varia tra 201 del 2008 e 217 del 2011, mentre il numero di aziende partecipanti alla misura non è elevato, attestandosi sui valori compresi tra 3.000 e 5.000 unità negli ultimi due anni di attuazione.

La spesa complessiva dei quattro anni ammonta a quasi 34 milioni di euro. La misura prevede sostanzialmente due tipologie di intervento. La percentuale maggiore della spesa viene utilizzata per macchinari e attrezzature (69%) e, in misura minore, la realizzazione di strutture per la fornitura di servizi ai soci delle Op (31%).

[RACCOMANDAZIONI E INDICAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE FINALE

Il rapporto di valutazione contiene diverse indicazioni e raccomandazioni da utilizzare per indirizzare meglio l'applicazione della Strategia nazionale in vigore e per guidare la fase di predisposizione e di definizione di quella futura. Inoltre, è ricco di spunti di interesse per la revisione della politica agricola comune e per la formulazione de-

gli indirizzi di politica agraria a livello nazionale.

In primo luogo è emersa l'esigenza di **indicare chiaramente gli obiettivi prioritari ed esplicitarli in forma quantitativa**. In tal modo sarà possibile misurare in modo più immediato e oggettivo i risultati raggiunti e orientare i PO verso il perseguimento di finalità strategiche coerenti con l'esigenza di migliorare le prestazioni e la competitività complessiva del sistema ortofrutticolo nazionale. Inoltre sarà più agevole eseguire l'attività di valutazione della Strategia nazionale nel suo complesso e realizzare interventi correttivi in caso i risultati deviassero rispetto alle finalità stabilite in sede di pianificazione.

Il soggetto valutatore suggerisce di **rafforzare rispetto al passato l'azione di partenariato con i principali attori coinvolti nella programmazione e gestione dei Po**, al fine di meglio orientare le scelte sulle esigenze strategiche del settore. Parimenti ritiene opportuno assicurare un più stretto coordinamento con gli altri strumenti di programmazione nazionali e regionali (pagamenti diretti e sviluppo rurale) sin dalla fase di concezione del disegno applicativo della riforma della Pac. In tal modo, i diversi strumenti della politica agraria potranno essere impiegati in modo coordinato e sinergico, evitando sovrapposizioni e possibili confusioni.

Una delle conclusioni alle quali è giunto il gruppo di valutazione è che **l'architettura della nuova Ocm dovrebbe differenziare gli strumenti**, destinando i Po ad azioni di taglio essenzialmente imprenditoriale, da realizzarsi all'interno delle Op/Aop e delle aziende associate; in aggiunta a ciò occorrerebbe prevedere azioni di sistema, con ricaduta più estesa e complessa, da realizzarsi at-



verso programmi comunitari, nazionali, interregionali e da attuarsi tramite idonei strumenti innovativi (ad es. il partenariato europeo per l'innovazione).

Sempre a livello europeo, sarebbe opportuno **prevedere una modulazione del finanziamento**, con una maggiorazione dell'aiuto pubblico a favore degli interventi che prevedono una spiccata natura pubblica dell'investimento, soprattutto nei casi in cui sono mirati a priorità comunitarie (Strategia comunitaria Europa 2020).

In riferimento alle misure ammissibili a finanziamento nell'ambito dei Po, andrebbe revisionata l'intera gamma di quelle oggi esistenti, introducendo, ad esempio, **interventi mirati alla internazionalizzazione del sistema Op** ed estendendo anche ai produttori non aderenti l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione e di gestione delle crisi, in modo da conferirle maggiore efficacia.

Le regole europee dovrebbero essere modificate in maniera tale da dare nuovo impulso al processo di aggregazione, **aumentando la soglia minima di numerosità dei soci** per il riconoscimento dell'Op e rivedendo il ruolo delle Aop, come forma aggregativa di livello superiore.

A livello nazionale, andrebbero ridefinite le scelte di applicazione di alcune misure, avviando un'opportuna riflessione

sull'eventualità di **introdurre il finanziamento dei Fondi di puntualizzazione**, nonché semplificare le regole di demarcazione tra Ocm e le misure dello sviluppo rurale, con disposizioni chiare e uniformi, valide in tutte le regioni.

Sempre a livello nazionale è necessario **aggiornare la Disciplina ambientale** alla luce delle novità connesse alla riforma della Pac e all'implementazione della direttiva per l'uso sostenibile dei fitofarmaci, conferendo maggiore enfasi alla riduzione delle emissioni e alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

L'attivazione di azioni di sistema all'interno di specifici programmi nazionali/interregionali dovrebbe portare al finanziamento pubblico di interventi di respiro nazionale ed europeo per favorire un maggiore coordinamento su tematiche di rilevanza strategica nell'ambito di un approccio sinergico e condiviso all'interno del sistema Op/Aop e fra quest'ultimo e gli operatori singoli non associati.

Sul tema della *governance* del sistema di sorveglianza e valutazione è emersa la n'analisi effettuata evidenzia una performance competitiva del sistema delle Organizzazioni di produttori più favorevole rispetto alla mediaecessità di conferirle un ruolo centrale nella nuova Strategia nazionale, assicurando una gestione più efficiente ed efficace rispetto alla programmazione in corso.

Queste considerazioni riguardano anche la necessità di un miglioramento delle relazioni di valutazione dei Po. A questo proposito si ritiene utile semplificare gli obblighi di redazione della valutazione eliminando vincoli di natura formale nella relazione intermedia e, in generale, prevedendo un regime semplificato per le Op sotto una soglia dimensionale. ■