



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

agriregionieuropa

Anno 2, Numero 7

Dicembre 2006

Verso il Piano di sviluppo rurale del Veneto

Elisa Montresor

Alcune considerazioni preliminari

Nel maggio 2006 è stato presentato nel Veneto il Documento Strategico Regionale per la programmazione dello sviluppo rurale per il periodo 2007-2013. La stesura del nuovo PSR, non solo nel Veneto, cade in un periodo caratterizzato da rilevanti mutamenti istituzionali e di mercato. Da un lato nel 2005 è stata avviata la Riforma Fischler con la piena applicazione del disaccoppiamento, dall'altro i prezzi di molti prodotti agricoli hanno subito cadute rilevanti, che hanno comportato interventi straordinari a livello nazionale.

Oggetto di questa nota non è tanto l'analisi delle novità, delle continuità e anche delle criticità presenti nel nuovo corso delle politiche di sviluppo rurale adottate dalla UE con il reg. 1698/2005 (1), quanto la valutazione delle strategie adottate da una regione importante per lo sviluppo agroalimentare del Paese per comprendere in che misura le sue strategie saranno in grado di rispondere alle nuove domande che emergono dal settore primario e agroalimentare, ma anche a quelle che l'intera società veneta rivolge al mondo rurale.

Il Documento Strategico Regionale Veneto è suddiviso in due parti, la prima dedicata all'analisi del contesto socio-economico regionale, mettendone in luce i punti di forza e di debolezza, mentre nella seconda sono individuate le linee strategiche per l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale. Per comprendere le differenti opzioni del Piano, è utile partire da una breve descrizione del sistema agroalimentare veneto, così come emerge dal quadro conoscitivo.

Una breve descrizione dello sviluppo agricolo e alimentare del Veneto

Il settore agricolo del Veneto svolge un ruolo di tutto rilievo nel panorama nazionale (9,7% del valore aggiunto totale), pur confermando a livello regionale il declino nel corso negli ultimi anni (-3,3% del valore aggiunto regionale), in linea del resto con le dinamiche delle società più sviluppate. Consistente è stata la contrazione dell'occupazione agricola nell'ultimo quinquennio (-15% circa), più marcata per i lavoratori indipendenti (-11%) e l'elevato tasso di femminilizzazione (40%, nettamente superiore alla media nazionale).

La produzione agricola regionale è soprattutto imperniata sulle produzioni erbacee, quasi il 55% della PLV e sugli allevamenti 40%. La composizione della produzione agricola non presenta significative variazioni rispetto al precedente periodo di programmazione, evidenziando come le misure adottate non abbiano portato significativi ri-orientamenti soprattutto per la cerealicoltura, già investita dalle misure di Agenda 2000 e dalla Riforma Fischler. La produzione cerealicola è infatti in continuo aumento rispetto alle dinamiche nazionali, in particolare quella del mais (+19% delle superfici investite fra il 1999 ed 2004) e del frumento (+38% fra il 1999 ed 2004). Così anche è in

crescita la produzione di carne bovina (+22%). Al tempo stesso altre colture, importanti per il sistema agroalimentare veneto ed in cui ricadono molti prodotti a denominazione d'origine, presentano una diminuzione, più marcata per la frutticoltura (mele -24%; pesche -29%) e minore per la viticoltura (-2%), mentre tra le colture orticole solo il radicchio è in aumento. Anche nelle colture biologiche si registra una flessione dal 2001 e le superfici interessate si attestano intorno al 2% del totale regionale.

Sotto un profilo strutturale permane anche nel 2000 la peculiarità del mondo agricolo veneto, caratterizzato da un tessuto aziendale formato da unità di piccole e medie dimensioni, appena 5,7 ettari. L'analisi, molto approfondita e disaggregata in base a numerose variabili, mette in luce un forte dualismo, con quasi l'87% delle aziende al di sotto dei 10 ettari, alle quali appartiene circa il 37% della SAU, nonostante il forte calo delle unità di piccola dimensione registrato negli ultimi anni. Da sottolineare è il dato delle aziende inferiori ai 2 ettari (41% e 8% della SAU), ma anche il fatto che soltanto nelle imprese di più ampia dimensione, che conducono larga parte della superficie agricola veneta, si è registrato un incremento delle superfici tra il 1999 e il 2004. In linea con le dinamiche in atto nell'agricoltura italiana, elevata è l'età media dei conduttori (oltre il 50% delle aziende hanno un conduttore con più di 60 anni) e soltanto il 2% delle imprese, in genere le più dinamiche, sono condotte da imprenditori con meno di 30 anni. Inoltre larga parte delle aziende anziane non sembra presentare il necessario ricambio generazionale all'interno della famiglia; secondo uno studio condotto dalla Regione Veneto, queste unità, pur se di limitate dimensioni, interesserebbero circa il 20% della superficie agricola regionale.

Anche l'industria alimentare, pur rappresentando l'8% del totale nazionale, presenta una diminuzione rispetto al valore riscontrato nel 2000, imputabile soprattutto al rallentamento di alcuni comparti. Soprattutto la struttura dell'industria alimentare costituisce un punto di criticità in quanto non consente di sfruttare appieno la leva della scala di produzione. Circa il 94% delle unità sono al disotto dei 15 addetti e circa i 2/3 sono al di sotto dei 6 addetti. Tra il 1990 ed il 2000 le unità sono cresciute di circa l'8%, cui si contrappone una diminuzione degli addetti, con un calo degli addetti per unità.

Per l'attività di ricerca e di sviluppo, gli investimenti complessivi rappresentano soltanto lo 0,7% del PIL regionale contro l'1,2% dell'Italia e quasi il 2% dell'UE; se però si rapporta la spesa della ricerca e sviluppo al numero degli addetti, l'indicatore è in media con il dato nazionale. L'analisi della composizione della spesa rispetto all'andamento nazionale mette in luce un forte sbilanciamento per quanto attiene la spesa per le strutture di trasformazione, per gli aiuti alla gestione, per gli investimenti aziendali, per l'assistenza tecnica, per la promozione e per il marketing.

La precedente programmazione

Anche la programmazione per il periodo 2000-2006 era articolata per assi. Nella distribuzione degli incentivi, proprio per cercare di rispondere ai problemi strutturali del suo sistema agroalimentare, il Veneto, rispetto alle altre Regioni fuori obiettivo 1, ha destinato una percentuale di finanziamenti superiore alla media all'ammodernamento delle strutture (quasi il 39% rispetto al 30,6%), nonché alle aree svantaggiate (7% rispetto al 5,7%), mentre una quota minore è stata indirizzata alle misure agroambientali (40,5% rispetto a quasi il 50%). In linea con le dinamiche del resto delle Regioni è stato invece il sostegno del territorio rurale (12,7%) e della formazione del capitale umano (0,9%). Nella valutazione a medio termine emerge come la destinazione delle risorse finanziarie per tipologia di intervento sia caratterizzata da 5 misure prevalenti:

- gli interventi agroindustriali (32,2% del totale), in particolare per la vitivinicoltura (33%), seguita dal comparto lattiero-caseario;
- le misure agroambientali (18,4%), ma al loro interno i precedenti impegni del reg. 2078 del 1992 hanno avuto un certo peso (6,9%), con una netta prevalenza degli incentivi per la lotta integrata (36%);

- gli investimenti aziendali (15,9% del totale), soprattutto nell'avicoltura (26%), nella zootecnia da latte (26%), seguite da seminativi, orticoltura e frutticoltura; soltanto negli anni più recenti la distribuzione fra i comparti risulta più equilibrata;
- le altre misure forestali (7,6%);
- l'insediamento giovani (6,7%), ma gli aiuti, pur consentendo il primo accesso di giovani alla conduzione, hanno anche provocato un'ulteriore frammentazione del tessuto aziendale. Del resto non vi sono informazioni sulla maggiore produttività.

I punti di forza e di criticità della bozza veneta

Il Veneto, così come le altre Regioni fuori obiettivo 1, poteva optare tra due scenari per il suo sistema agroalimentare e rurale:

- un orientamento sostanzialmente di difesa degli equilibri e dei metodi di intervento del passato, assumendo che la crisi in atto sia soprattutto congiunturale;
- un rilancio del suo sistema agroalimentare, attraverso una riqualificazione e una riorganizzazione diffusa, con un riposizionamento dell'offerta (sia delle singole filiere, sia dei territori, sia infine delle singole imprese), nonché una forte risposta alla domanda che l'intera società veneta rivolge al settore, in particolare per quanto attiene alla sua funzione ambientale e paesaggistica; strumenti importanti per questa svolta sono le forme di governance da adottare e la promozione del partenariato, come strumento per la concertazione territoriale.

Dalla lettura del Documento strategico non risulta con chiarezza lo scenario prescelto: esistono sia punti di forza, sia punti di criticità nelle opzioni indicate o comunque scelte non chiaramente compiute.

In primo luogo, l'elenco degli assi e delle misure proposte, che non presentano rilevanti novità rispetto a quelle previste dal regolamento comunitario, mettono in luce come la filosofia di base delle strategie venete sia quella di non chiudere in questa fase nessuna possibilità di intervento nelle filiere e nei territori. Ciò che farà la differenza saranno dunque i finanziamenti a disposizione dei singoli interventi, di cui non si trova cenno nelle linee strategiche regionali. Emerge comunque il rilievo dato alla competitività (con un ruolo importante delle tecnologie informatiche) e al miglioramento delle prestazioni ambientali da parte dell'agricoltura, ma anche il ruolo attribuito alle donne, ai giovani, nonché al rafforzamento del partenariato locale.

L'analisi che segue riguarda alcuni punti salienti, in cui emergono sia luci sia ombre. In particolare:

A) La territorializzazione degli interventi. Nel Veneto si ribadisce la necessità della concentrazione territoriale degli interventi, in modo da accrescere il loro impatto. Per individuare i singoli sistemi territoriali, la metodologia OCSE, prevista dal reg. 1698/05 e fondata sulla densità della popolazione a livello comunale, secondo la quale sono comuni rurali soltanto quelli con meno di 150 abitanti per kmq, è risultata inapplicabile, in quanto la maggior parte del territorio presenta caratteristiche urbane. Per questo motivo nell'analisi del contesto si è proceduto ad un'ulteriore disaggregazione, individuando così sia le aree rurali (35% dei comuni, 17% della popolazione, 44% della superficie), sia quelle rurali urbanizzate (46% dei comuni, 33% della popolazione e 39% della superficie), sia infine le aree urbane (quasi il 19% dei comuni, 49,5% della popolazione e quasi il 17% della superficie). Al tempo stesso, nelle linee strategiche regionali la Regione prevede per gli Assi 1 e 2 un approccio strategico più ampio e adeguato, in relazione alla complessità degli aspetti. Per l'asse 1 le priorità sono le seguenti:

- aree di intervento preferenziale, in cui è possibile lo sviluppo di programmazione integrata, a forte valenza partecipativa con il coinvolgimento di attori pubblici e privati, configurabili come possibili situazioni di distretto;
- aree in fase di adeguamento normativo nell'ambito delle quali devono essere previste

- specifiche misure di adattamento più restrittive e/o nelle quali siano necessari interventi strutturali di adeguamento degli impianti (ad esempio aree vulnerabili e sensibili);
- zone montane cui destinare politiche specifiche.

Anche per l'Asse 2 si prevede una territorializzazione degli interventi, per evitare uno spreco di risorse pubbliche e ricadute generalizzate e scarsamente misurabili. A questo fine, le aree eligibili sono quelle già definite nella pianificazione territoriale regionale (aree montane, aree Natura 2000 ecc.), e altre di cui è in corso la definizione.

I criteri indicati possono comportare alcuni rischi. In primo luogo per l'Asse 1 vi è la concreta possibilità di privilegiare i territori con una più elevata densità istituzionale pubblica e privata, non solo agricola, e di non consentire ai territori con differenti livelli di svantaggio di partecipare alla nuova stagione di programmazione, che prevede concertazione e partenariato in tutto il territorio rurale. Inoltre il richiamo all'esperienza distrettuale rischia di limitare fortemente l'intervento regionale. I distretti agroalimentari allo stato attuale sono soltanto 4: il distretto del Prosecco Valdobbiadene (provincia di Treviso), il distretto ortofrutticolo veneto (provincia di Verona), il distretto del vino (provincia di Verona), il distretto lattiero caseario (provincia di Treviso).

In secondo luogo se l'assunzione di criteri distinti per la territorializzazione degli interventi è corretta, la non sovrapposizione delle differenti mappe degli assi 1 e 2, rischia di non tenere conto delle peculiarità del modello di sviluppo veneto. Ne è un esempio l'ampia quota della pianura veneta, che si estende da est della provincia di Verona fino a Treviso e Venezia, caratterizzata da una miriade di aziende agricole di piccole e piccolissime dimensioni (pluriattive, residenziali, anziane), in cui solo in parte gli ordinamenti sono volti ai prodotti di qualità, in quanto sono rivolti anche alla produzione di commodities largamente supportate fin qui dalle misure della PAC, con larga presenza di contoterzismo. Da analisi recenti, risulta che in queste aree si concentra oltre un terzo della produzione cerealicola veneta e rilevanti sono i problemi sotto un profilo ambientale, dato il notevole conflitto nell'uso delle risorse. A questo proposito sarebbe stato utile fare una riflessione sul potenziale impatto della riforma Fischer, che prevede l'eco-condizionalità obbligatoria in un tessuto agricolo fortemente frammentato.

B) L'approccio progettuale. In linea con le indicazioni del PSN, il Veneto prevede di utilizzare sia i progetti integrati di filiera sia quelli intersettoriali territoriali. L'impostazione dello studio di contesto sembra privilegiare soprattutto l'approccio di filiera, ma occorre tenere conto che le relazioni di filiera spesso si rivelano meri approcci formali per ottenere i benefici, non garantendo che le azioni realizzate al suo interno corrispondano ad un progetto integrato con ricadute eque su tutti gli attori della filiera. In altre parole, l'intervento pubblico per esigenze burocratiche e amministrative è costretto a finanziare la singola azione rispetto all'obiettivo del progetto di filiera, che rischia di realizzarsi così più per somma che per sinergia tra le diverse azioni. Sarebbe stato meglio porre l'accento sui progetti trasversali d'area per i diversi settori. Con i progetti trasversali si possono considerare non solo tutte le fasi della filiera, ma anche gli altri interventi appartenenti agli altri assi. Di rilievo è invece l'introduzione di un modello organizzativo innovativo tra le imprese, che prevede l'aggregazione per l'accesso ai servizi, nonché la promozione di sistemi relazionali organizzati per l'accesso al mercato e per la promozione dei prodotti veneti. Si tratta di una risposta importante alla presenza di una struttura agricola largamente frammentata.

C) Governance e partenariato. Sotto il profilo delle forme di governo, che rappresentano gli strumenti formali di decisione e che hanno il ruolo di identificare gli attori e le loro relazioni a livello locale, Province e Comunità Montane sono indicate come i potenziali catalizzatori dei progetti, ma soltanto qualora tali progetti rientrino tra gli strumenti della loro programmazione territoriale ed economica, eventualmente anche con una loro compartecipazione finanziaria. Ben diverso è il caso dell'Emilia Romagna che indica le Province come i principali interlocutori con un aumento delle risorse a loro disposizione (dal 30% al 65% delle risorse totali), per una migliore selezione delle peculiarità locali e per una più efficace integrazione con le altre politiche di sviluppo territoriale.

D) Coerenza con le altre politiche comunitarie e con le altre politiche regionali. In una regione come il Veneto, in cui è largamente diffusa la presenza di produzioni supportate da sussidi

comunitari (nella regione si produce oltre il 25% della carne bovina e quasi il 20% della produzione maidicola italiana) e in cui, di conseguenza, l'impatto della riforma Fischler risulterà particolarmente rilevante, pressoché nessuna valutazione viene introdotta sulla coerenza con le altre politiche comunitarie, in particolare con il disaccoppiamento, che avrà un impatto differente nel medio e lungo periodo sulle strutture aziendali. Le analisi condotte a livello europeo mettono in luce che la riforma privilegia in misura consistente soltanto le aziende di più grandi dimensioni e che la modulazione degli interventi potrà aumentare le disparità regionali. Le uniche risposte, seppure importanti, sono quelle relative alla produzione di bio-energie. Al tempo stesso sarebbe stato necessario introdurre una riflessione sul rapporto tra programmazione rurale e gli altri strumenti della programmazione territoriale. Nel Veneto ha provocato rilevanti riflessi la legge 24 del 1985 e le sue successive modificazioni sull'edificabilità nel territorio rurale; questo provvedimento ha di fatto cambiato il volto del mondo rurale, favorendone l'ampia edificazione, ma anche lo sviluppo delle aree industriali non solo nelle aree peri-urbane.

E) **Valutazione e monitoraggio.** Nell'analisi del contesto socio-economico manca, allo stato attuale, una valutazione ex-ante degli interventi proposti, per comprendere come ed in che misura si raggiungeranno gli obiettivi prefissati. Anche la valutazione di quanto è avvenuto nel precedente periodo di programmazione, seppure di competenza della valutazione ex-post della programmazione 2000-2006, appare largamente incompleta, in quanto si limita all'esposizione del numero delle domande accolte e dell'entità dei finanziamenti accordati, ma senza un accenno all'impatto e ai risultati delle misure adottate. Forse un approccio differente avrebbe consentito di comprendere come raggiungere meglio gli obiettivi prefissati. La descrizione della realtà socio-economica evidenzia come le disparità esistenti nel territorio non risultino superate. Ne è un esempio la montagna (circa il 30% del territorio veneto), che viene messa al centro della progettualità regionale; criticità permangono anche nelle nuove linee strategiche regionali, pur con un apprezzabile accento sul miglioramento infrastrutturale, in quanto l'accento è ancora rilevante sul ruolo dell'agricoltura.

Note

(1) Per cui si rimanda ad Agriregionieuropa n. 6, 2006 [\[link\]](#), a Mantino [\[link\]](#) e Buckwell [\[link\]](#) (Agriregionieuropa n. 4, 2006) e a Saraceno [\[link\]](#), (Agriregionieuropa n. 2, 2005)