



Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: l'Europa investe nelle zone rurali

# AGENDA DELLE PRIORITÀ STRATEGICHE REGIONALI PER IL SISTEMA AGRICOLO E RURALE

## CONFERENZA REGIONALE dell'agricoltura e dello sviluppo rurale



IL VENETO PER LO SVILUPPO DELLE AREE RURALI



# Sommario

1. Il quadro di riferimento .....	pag.	3
2. Il contesto del sistema agricolo e rurale veneto.....	»	8
3. Le principali sfide da affrontare.....	»	12
4. Gli orientamenti e le opzioni per le politiche .....	»	21
5. Il quadro di sintesi .....	»	30

## 1. Il quadro di riferimento

Per promuovere un nuovo processo di sviluppo e favorire il superamento dell'attuale periodo di crisi, l'Unione europea ha adottato la strategia *Europa 2020* (Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM/2010/2020) che definisce un modello alternativo di crescita fondato su tre *priorità strategiche* :

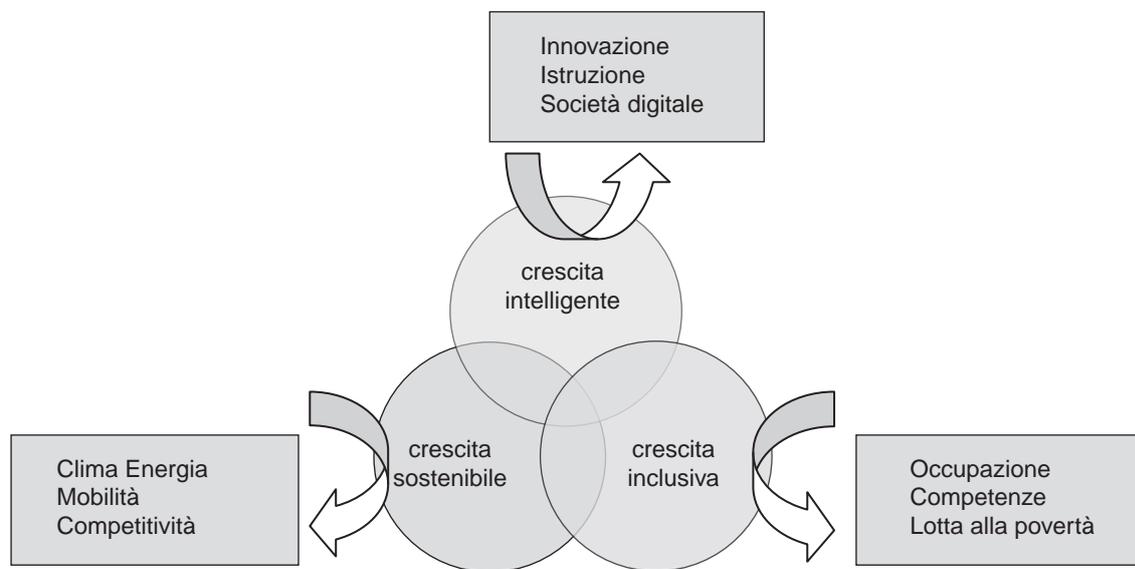
- *crescita intelligente*: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- *crescita sostenibile*: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- *crescita inclusiva*: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Per l'attuazione di queste priorità, la Commissione individua cinque *obiettivi* misurabili per l'UE, che guideranno il processo e verranno quindi tradotti in obiettivi nazionali. Sono obiettivi che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, e rappresentano anche in termini quantitativi la direzione da seguire, anche in termini di effettiva valutazione dei risultati.

### Europa 2020 - Obiettivi

- portare il *tasso di occupazione* della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%;
- investire il *3% del PIL in R&S*, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&S del settore privato, e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni;
- *ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20%* rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;
- ridurre il *tasso di abbandono scolastico al 10%* rispetto all'attuale 15% e portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un *diploma universitario* dal 31% ad almeno il 40%;
- ridurre del *25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali*, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

Allo scopo di catalizzare le numerose diversificate *azioni* che dovranno essere attivate sotto il profilo operativo, ai fini del raggiungimento di tali obiettivi, Europa 2020 propone infine sette *iniziative faro* che richiederanno l'impegno congiunto dell'UE e degli Stati membri.



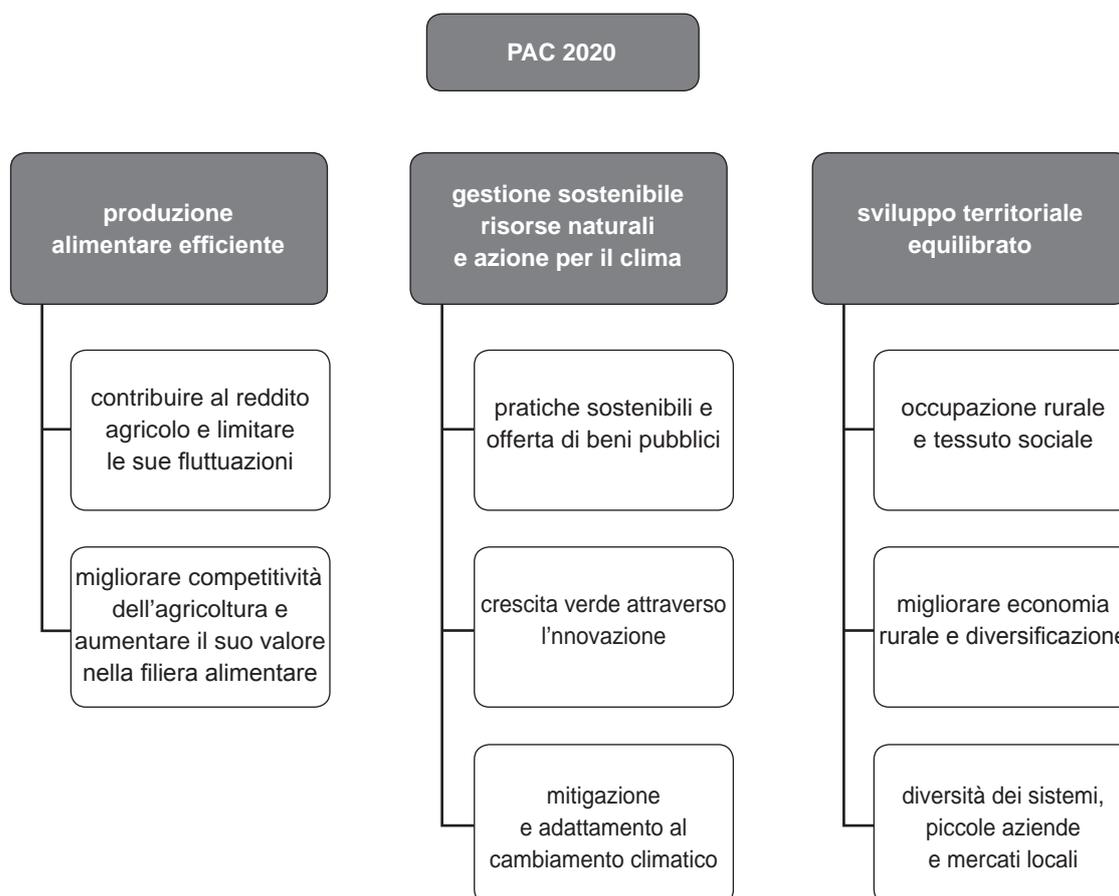
Nell'ambito di questo quadro strategico si inserisce anche la revisione della politica agricola comune, secondo orientamenti in grado di affrontare le sfide particolari, e spesso imprevedute, per assicurare un futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali. Il percorso che ha condotto alla elaborazione del documento della Commissione europea *“La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio, COM(2010) 672/5”* ha previsto una serie di fasi che hanno coinvolto l'opinione pubblica (Consultazione online, 2010), il Consiglio ed il Parlamento europeo, oltre al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. È stata confermata la necessità che la futura PAC mantenga il suo carattere di politica comune forte imperniata su due pilastri complementari, il primo dei quali incentrato su pagamenti diretti e misure di mercato ed il secondo su misure pluriennali di sviluppo rurale. Gli obiettivi da perseguire puntano a:

- preservare il potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità, per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare;
- sostenere le comunità agricole che forniscono una grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità, prodotte in maniera sostenibile, nel rispetto degli obiettivi definiti per l'ambiente, le acque, la salute e benessere degli animali e delle piante e per la salute pubblica;
- preservare la vitalità delle comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante, in grado di creare occupazione locale.

La proposta conferma quindi che l'agricoltura è una componente essenziale dell'economia e della società europea, la cui regressione determinerebbe pesanti ripercussioni dirette ma anche indirette, sui settori economici correlati, sulle attività rurali in generale, sul turismo ed i trasporti, sulla vitalità delle aree rurali, con conseguenze ambientali e sociali difficilmente valutabili. La PAC dovrebbe poggiare su un *primo pilastro* più verde e più equamente ripartito e su un *secondo pilastro* molto orientato alla competitività e all'innovazione, al cambiamento climatico e all'ambiente, anche in funzione degli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020. Ai fini dell'efficacia ed efficienza degli aiuti e per legittimare ulteriormente la PAC, deve essere valutata la possibilità di riservare il sostegno agli *agricoltori attivi* e di remunerare adeguatamente i servizi che questi forniscono alla collettività. In ogni caso, oc-

corre assicurare la controllabilità delle misure proposte e proseguire il percorso intrapreso sulla strada della semplificazione delle politiche e delle modalità di attuazione.

In sostanza, sarà compito e obiettivo della PAC quello di promuovere un'agricoltura europea competitiva ed equilibrata sul piano territoriale ed ambientale, in grado di remunerare anche tutti quei beni forniti dal settore agricolo, ma non adeguatamente regolati e compensati dal mercato (*beni pubblici*).



Gli *strumenti* attraverso i quali dare attuazione a tali obiettivi sono rappresentati dai pagamenti diretti e dalle misure di mercato (primo pilastro) e dallo sviluppo rurale (secondo pilastro), sulla base di diverse possibili opzioni che dovranno essere valutate e verificate in fase di messa a punto dei regolamenti applicativi.

Le tre diverse *opzioni* prefigurate dalla Comunicazione implicano la modifica degli strumenti attualmente applicati, prospettando in particolare (seconda opzione) una equa distribuzione degli aiuti diretti attraverso una possibile articolazione del *pagamento* secondo quote da corrispondere in funzione di specifici obiettivi (sostegno al reddito, ad interventi ambientali, a fronte di specifici vincoli naturali e/o di problemi specifici di area), con un orientamento più deciso verso gli agricoltori in attività. Per le *misure di mercato* si prospetta un'azione di razionalizzazione e semplificazione degli strumenti vigenti, con la possibile introduzione di nuovi elementi per migliorare il funzionamento della filiera alimentare, per la quale vengono chiaramente indicate le principali questioni e criticità.

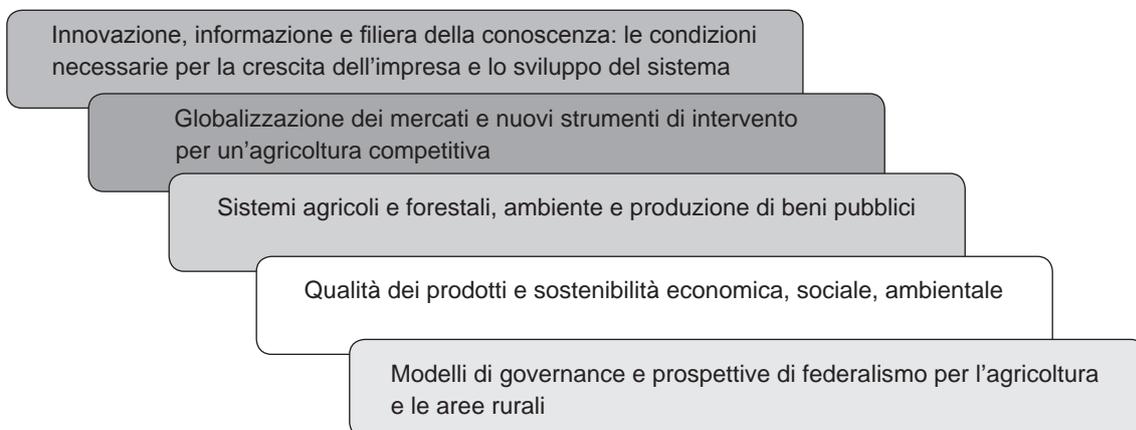
Confermato inoltre il ruolo essenziale dello *sviluppo rurale* per rafforzare la sostenibilità del settore agricolo e delle aree rurali dell'UE sul piano economico, ambientale e sociale, i relativi obiettivi sembrano riprendere esplicitamente le linee prioritarie attuali (*competitività, gestione sostenibile risorse, sviluppo territoriale equilibrato*), mentre vengono evidenziate le tematiche chiave che dovranno essere al centro delle politiche:

- *innovazione*
- *ambiente*
- *cambiamento climatico.*

I ripetuti riferimenti all'esigenza di adattare gli investimenti alle necessità specifiche delle regioni e delle zone locali, unitamente alla conferma che sarà importante disporre di un ampio ventaglio di strumenti di intervento, possibilmente collegabili tra loro in fase applicativa (es: pacchetti di misure), richiedono opportune ed immediate valutazioni da parte dei singoli Paesi membri e delle Regioni, per definire le effettive esigenze e priorità. Viene proposta l'adozione di un approccio strategico più orientato ai risultati, fissando *obiettivi quantificati* a livello dell'UE e dei singoli programmi, eventualmente abbinati alla possibilità di ricevere finanziamenti supplementari.

L'analisi sulle prospettive post 2013 è stata avviata per tempo anche a *livello nazionale e regionale*, con l'attivazione di numerosi incontri e seminari e la produzione di appositi documenti. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in particolare, ha elaborato nella seduta del 28 ottobre 2010 un apposito documento sul futuro della PAC, quale contributo per la definizione comune e condivisa della posizione italiana da sostenere nell'ambito del negoziato comunitario.

Allo scopo di delineare una "*posizione veneta*" matura e condivisa, in grado di ritagliarsi una adeguata valorizzazione nell'ambito della strategia nazionale, la Regione del Veneto ha attivato la *Conferenza regionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale*, un percorso guidato di approfondimento e confronto sul futuro del mondo rurale veneto, per verificare i possibili percorsi di ulteriore sviluppo del settore e le strategie "di accompagnamento" che si dovranno implementare nel prossimo periodo di programmazione. L'obiettivo principale della Conferenza è quello di definire e condividere un'*Agenda delle priorità strategiche regionali* per orientare e prefigurare le dinamiche di sviluppo del sistema agricolo e rurale veneto nel medio periodo, nel contesto delle prospettive delineate a livello comunitario e in funzione dell'attuale programma di governo della Giunta regionale. Per favorire una maggior efficacia dei lavori, la Conferenza ha proposto cinque *ambiti di priorità* verso i quali concentrare l'attenzione e le valutazioni.



L'articolazione dei lavori ha previsto, dopo il seminario di apertura (1.10.2010), la realizzazione di cinque seminari tematici (8 e 22 ottobre, 5 e 19 novembre, 2 dicembre), l'attivazione del sito [www.venetorurale2013.org](http://www.venetorurale2013.org) ed una consultazione pubblica online, aperta a cittadini ed operatori del settore, per arrivare poi al Congresso finale (11.2.2011). I risultati e la risposta generale sono stati ampiamente positivi: oltre 1.000 i partecipanti registrati in occasione dei cinque incontri e 150 i testimoni privilegiati e gli osservatori che hanno preso parte ai relativi laboratori. Anche la consultazione pubblica online aperta sul sito internet della Conferenza dal 5 ottobre al 20 dicembre 2010, che costituiva un'esperienza piuttosto innovativa per il settore, ha fornito esiti interessanti: i contributi pervenuti direttamente dagli operatori e dai cittadini sono stati oltre 150, cui vanno aggiunti i 41 interventi registrati in occasione dei dibattiti tenuti al termine di ciascun seminario.

Attraverso questo percorso, l'insieme delle problematiche e delle esigenze avvertite a livello regionale ha potuto assumere una configurazione più precisa e definita, anche per quanto riguarda le conseguenti soluzioni possibili, consentendo ora di tracciare un quadro adeguato delle principali sfide che caratterizzano il sistema agricolo e rurale veneto e dei correlati indirizzi per le politiche da mettere in campo.

## 2. Il contesto del sistema agricolo e rurale veneto

1. Il settore primario veneto produce un **valore aggiunto** di circa *2,3 miliardi* di euro che rappresenta poco meno del *2% del PIL* dell'intera economia regionale. Il progressivo affermarsi di processi di trasformazione sempre più efficaci e tecnologicamente avanzati e la comparsa di nuovi bisogni da parte del consumatore portano ad analizzare il ruolo dell'agricoltura nell'ambito più generale di un **sistema agro-alimentare**, dove il comparto dell'industria alimentare ha superato lo stesso settore agricolo in termini di valore aggiunto (circa *2,4 miliardi* di euro).
2. Il Veneto occupa la quarta posizione nella graduatoria delle regioni italiane in termini di *valore aggiunto agricolo* e mantiene una posizione di **leadership** a livello nazionale nelle produzioni vitivinicole e nel comparto zootecnico. Peraltro l'agricoltura veneta, come quella italiana in generale, presenta ancora alcuni vincoli strutturali che ne condizionano lo sviluppo. Infatti, a fianco di una quota rilevante di **aziende molto evolute** sotto il profilo imprenditoriale (circa *1/3*), a cui potenzialmente può essere accostato un altro gruppo più limitato di aziende in fase di sviluppo, continuano ad operare molte aziende (oltre il *50%*) costituite da unità produttive generalmente di piccole dimensioni, la cui attività è giustificata soprattutto da ragioni insediative, da motivi di investimento e di integrazione del reddito, oltre che da una crescente propensione al miglioramento della qualità della vita. Il settore agricolo offre un'**occupazione** principale a circa *64.000 occupati*, ma per effetto della stagionalità e del sottodimensionamento della forza lavoro di molte aziende agricole l'offerta complessiva arriva quasi a *100.000 unità di lavoro* (oltre il *4%* della forza lavoro regionale). La presenza femminile nella forza lavoro è rilevante (circa un quarto dell'occupazione è femminile), anche in termini di responsabilità imprenditoriale soprattutto nelle aziende multifunzionali. La presenza di giovani agricoltori è sempre ridotta, ma cominciano ad evidenziarsi gli effetti positivi determinati dalle misure a favore dei giovani neo insediati attivate nell'ambito degli ultimi periodi di programmazione.
3. Il Veneto può vantare diversi primati per le **produzioni agroalimentari di qualità** superiore, basti citare, ad esempio, la posizione di eccellenza a livello comunitario in termini di numero di *prodotti a denominazione di origine*, nonché la recente introduzione di strumenti di certificazione e valorizzazione della qualità con *marchi collettivi pubblici*. Il territorio veneto è in grado di offrire *16 DOP, 18 IGP e una nuova DOP* in arrivo; nel settore dei *vini* di qualità l'attività degli ultimi anni ha arricchito il paniere delle denominazioni raggiungendo un patrimonio di *11 DOCG, 27 DOC e 10 IGT*. Sono 367 i prodotti tradizionali veneti inseriti nell'Elenco Nazionale dei prodotti Tradizionali. Inoltre, si contano 32 disciplinari di produzione a disposizione dei produttori ortofrutticoli approvati per il marchio regionale QV (Qualità Verificata), che fanno parte anche del sistema qualità nazionale produzione integrata. Il comparto dei prodotti dell'**agricoltura biologica** mostra spazi di crescita in Veneto, sia dal lato dell'offerta che della domanda. I *1.500 operatori* del settore coltivano una superficie di oltre *15.000 ettari* che appare sottodimensionata rispetto alle potenzialità dell'export e dei consumi biologici attualmente in costante aumento.

4. La capacità di sfruttare l'**innovazione** tecnologica e organizzativa presente nel Veneto è considerato un *fattore di sviluppo* insostituibile. L'agricoltura veneta è calata in una regione a economia prevalentemente turistica e manifatturiera; quest'ultimo comparto, a tecnologia intermedia, non presenta grandi imprese ed investimenti spinti nell'alta tecnologia, né una consuetudine consolidata di interscambio tra mondo produttivo e ricerca, né una radicata presenza di distretti o filiere produttive particolarmente avanzate sotto il profilo tecnologico e dell'economia della conoscenza. La peculiarità dell'innovazione nel tessuto produttivo veneto è quella di basare la propria competitività sui seguenti elementi: a) un *sistema imprenditoriale* di divisione del lavoro tra imprese; *competenze professionali*, tacite e codificate, garantite da un alto livello di formazione continua; b) diffusione dell'*innovazione incrementale*, cioè non guidata da progetti di ricerca interni all'impresa ma legata a un miglioramento graduale, frutto del "fare" e della capacità di assemblare liberamente elementi acquisiti attraverso le relazioni con una pluralità di attori esterni all'impresa. Forte di questi presupposti, che possono in termini generali essere estesi anche all'agricoltura, la competitività delle imprese venete non è stata finora pesantemente pregiudicata né dalle dimensioni medio-piccole, né dal ridotto tasso di alta tecnologia, né dal limitato grado di differenziazione dei prodotti.
5. In un contesto aperto all'innovazione e con significative esperienze di successo, le aziende agricole condotte da imprenditori **laureati o diplomati** sono in aumento ma comunque ancora in numero ridotto (meno del 20%), sebbene il sistema dell'istruzione fornisca circa *500 laureati e 700 diplomati* all'anno in materie agricole e la formazione continua abbia garantito corsi di aggiornamento a migliaia di utenti. Inoltre il sistema pubblico dei servizi alle imprese ha consentito di fornire *consulenze* a circa *30.000 aziende* con l'aiuto di consulenti tecnici qualificati, tra cui si annoverano oltre *1.300 agronomi e forestali e 2.000 agrotecnici*. L'informatizzazione riguarda soprattutto le aziende agricole di grande dimensione, mentre le realtà marginali sembrano ancora lontane dal recuperare il divario tecnologico.
6. I dati economici richiamati non riescono a tener conto delle complesse interazioni tra attività agricole e forestali, territorio e ecosistema naturale. In questi ultimi anni emerge sempre più netto il ruolo del settore primario nella gestione del territorio, come elemento di unione tra gli ambienti più antropizzati e i residui ambienti naturali. Gli oltre *900.000 ettari* di superficie agricola e i *550.000 ettari* di aree boschive e seminaturali rappresentano *più dell'80%* della superficie territoriale del Veneto. Le attività di **manutenzione del territorio** generalmente non sono riconosciute dal mercato e, quindi, non rientrano nella tradizionale contabilità degli impieghi e delle risorse economiche, ma rappresentano un patrimonio ambientale, culturale e storico di estrema rilevanza per il benessere complessivo della collettività.
7. Alcuni scenari di **cambiamento climatico** prefigurano anche per l'agricoltura veneta una potenziale contrazione della produttività agricola a causa della diminuzione della disponibilità d'acqua. Infatti le temperature medie stagionali registrano significativi aumenti e il bilancio idrico tende a peggiorare, mentre si assiste ad un anticipo della fase di fioritura. In Veneto il punto di forza rappresentato da un'agricoltura specializzata e di qualità, ma largamente dipendente dall'irrigazione, potrebbe rivelarsi un *fattore di cri-*

*ticità* in assenza di interventi adeguati di adattamento. In tema di mitigazione dei cambiamenti climatici un notevole contributo potrebbe arrivare dal settore forestale, dove la gestione forestale è già ben organizzata e ulteriori contributi all'accumulo di CO<sub>2</sub> potrebbero derivare da nuove iniziative di forestazione in aree pianiziali, in un contesto di revisione dei vincoli forestali.

8. La gestione della **risorsa idrica** in relazione alle attività agricole in Veneto è sempre stata caratterizzata da un'accentuata complessità tra le attività di bonifica e irrigazione. Soprattutto nelle zone di pianura l'allontanamento delle acque meteoriche, sia per gravità che per sollevamento idraulico, si interseca con la distribuzione dell'acqua per finalità irrigue o altri scopi produttivi attraverso una rete di condotte e canali. La fragilità del sistema idrografico rischia di determinare ingenti danni economici nel caso di precipitazioni estremamente abbondanti. L'agricoltura irrigua veneta – che si estende su una superficie di circa *600.000 ettari* e genera almeno i 2/3 del valore aggiunto agricolo – deve confrontarsi con il problema che l'impiego dell'acqua in agricoltura tende ad assorbire, in alcuni territori, oltre il 50% della risorsa idrica disponibile. La qualità delle acque è un altro tema particolarmente delicato nel rapporto tra agricoltura e ambiente. In Veneto le *zone vulnerabili* ai nitrati riguardano all'incirca il 50% della superficie agricola e le aziende agricole localizzate in tali aree sono tenute ad adeguare i sistemi produttivi a standard maggiormente rispettosi dell'ambiente.
  
9. Lo **sviluppo territoriale** del Veneto esemplifica chiaramente la difficile coesistenza tra valori paesistico-ambientali e dinamiche economico-sociali. Il degrado urbano e rurale è il prodotto di processi di sviluppo concomitanti: il fenomeno della intensa e disordinata *urbanizzazione* e il notevole incremento delle infrastrutture di comunicazione si è verificato nel momento del massiccio esodo dalle campagne. In Veneto, il *13% della superficie territoriale* è costituito da aree artificiali (soprattutto insediamenti urbani e industriali e vie di comunicazione), soltanto in parte concentrate attorno ai principali capoluoghi, ma più spesso disperse nel territorio a formare una "città diffusa" dove le caratteristiche urbane e rurali si confondono in un paesaggio sempre più indistinto. Le perdite del patrimonio storico-paesaggistico sono state notevoli, senza dimenticare che la mancanza di un'opera costante di ripristino delle sistemazioni idrauliche delle aree coltivate e boscate continua a provocare danni conseguenti al dissesto idrogeologico. **Biodiversità** e **paesaggio** rappresentano due elementi inscindibili dal settore agricolo e forestale del Veneto. Innanzitutto l'agricoltura nelle *aree protette*, che riguarda all'incirca *100.000 ettari* in Veneto, ha un ruolo importante nel mantenere attivo il sistema economico locale, anche attraverso la valorizzazione commerciale dei prodotti provenienti da queste aree. La *superficie tutelata* dal punto di vista paesaggistico in Veneto ammonta a *500.000 ettari*, circa un quarto della superficie territoriale regionale coperta in larga parte da boschi e aree agricole, in cui la pianificazione paesistica dovrebbe rivestire un ruolo preminente e di integrazione con le attività agricole e forestali.
  
10. In prospettiva, le sfide future della globalizzazione, dell'innovazione e della sostenibilità non dipendono solo dalle caratteristiche strutturali del settore agricolo, ma anche dal sistema nel quale l'impresa opera, dove il ruolo delle istituzioni è fondamentale. Il livello di efficienza del Paese, o meglio del **sistema di istituzioni pubbliche e private**, nel

quale l'impresa opera, è condizione indispensabile per il suo successo. Questo assunto è tanto più vero per l'agricoltura, nella sua dimensione agroalimentare, se si considera che *quasi il 50%* del valore aggiunto agricolo in Veneto, così come in Italia, è costituito da *trasferimenti pubblici*, di cui circa il 70% proviene dalla UE, e sul piano degli investimenti strutturali una parte molto rilevante delle risorse deriva da interventi cofinanziati, in prevalenza, dalla UE e dai paesi membri.

11. A differenza del decentramento gerarchico messo in atto da realtà regionali anche contermini, la Regione del Veneto si è data, per il settore primario, un'**organizzazione** per molti aspetti inedita nel panorama italiano. Ha attuato una *concertazione* e condivisione delle scelte strategiche con il partenariato, istituendo il *Tavolo verde* e il *Tavolo agroalimentare* quali momento di raccordo tra governo regionale e forze economiche per la definizione delle politiche per lo sviluppo del settore. Ha individuato un *Organismo pagatore regionale* (OPR) come il principale gestore di provvidenze per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, mantenendo in capo alla Regione il ruolo di governo, coordinamento e indirizzo. Ha investito in un sistema di sussidiarietà che vede i *Centri di Assistenza agricola* avere un ruolo fondamentale di affiancamento della P.A. nell'avvicinare l'amministrazione alle esigenze delle imprese. Ha puntato sullo sviluppo di un *sistema informativo* che sia di riferimento unitario per gli adempimenti amministrativi di settore. Ha adottato, per l'attuazione del PSR, un modello organizzativo che prevede una forte cooperazione e interazione tra AdG e OPR per favorire il presidio dei rispettivi ruoli e il buon andamento della gestione del programma stesso. In questo quadro assumono un ruolo significativo anche i Programmi di sviluppo locale gestiti dai *14 Gruppi di Azione Locale* (GAL) attivati nel Veneto attraverso il LEADER (10% delle risorse PSR), interessando il *70% del territorio regionale* ed il *35% della popolazione veneta*.

### 3. Le principali sfide da affrontare

1. La Regione si propone di accogliere e declinare fino al livello locale le **sfide** proposte dalla strategia *Europa 2020* e dalla Comunicazione della Commissione *La PAC verso il 2020*, valutandole anche in termini di problematiche effettive e prioritarie da affrontare e risolvere per assicurare un'agricoltura competitiva, sostenibile ed equilibrata sul piano territoriale, ambientale e sociale.
2. Una problematica generale deriva dall'attuale **incertezza del quadro di riferimento** rispetto al futuro della politica economica dell'UE, che potrà determinare forti ripercussioni sulla PAC proiettata al 2020, soprattutto in relazione al perdurare della situazione di crisi e agli effetti che comunque ne conseguiranno. La situazione di incertezza è in parte confermata sia dalla mancanza di proposte definitive sulla revisione del *bilancio comunitario*, che dalla prospettiva piuttosto sfumata e indefinita tracciata dalla comunicazione "PAC verso il 2020", che prefigura alcune opzioni sensibilmente diverse tra loro, piuttosto che preludere ad un quadro di scelte chiare. La ricaduta della PAC sull'agricoltura veneta è fortemente condizionata (a) dalla dimensione effettiva che assumerà il bilancio comunitario, (b) dal peso che la PAC avrà nell'ambito del bilancio e (c) dalla quota della spesa PAC che sarà riservata all'agricoltura italiana e a quella veneta. L'entrata in vigore della nuova procedura della "codecisione" con il *Parlamento Europeo* rappresenta un ulteriore elemento di novità in grado di condizionare l'operato della Commissione e, più in generale, l'iter già complesso di messa a punto dei nuovi regolamenti.
3. La capacità di adattarsi ed anticipare i cambiamenti si manifesta come uno dei fattori di successo più importanti anche per il sistema agricolo e rurale. L'**innovazione** è considerata una variabile fondamentale su cui agire per migliorare la competitività e la sostenibilità economica, ambientale e sociale del sistema. **Conoscenza e informazione** sono le risorse strategiche per potenziare e diffondere la capacità di innovare e, conseguentemente, la competitività. La sfida dell'innovazione e della conoscenza passa attraverso il consolidamento del cosiddetto "*sistema innovativo agricolo regionale*" formato dall'insieme dei soggetti, delle funzioni e delle azioni interessate ai meccanismi della crescita della conoscenza e della diffusione dell'innovazione nel settore primario. Si tratta di un sistema complesso per i rapporti reciproci che si sviluppano tra i soggetti che lo compongono: le imprese agricole, di trasformazione e di distribuzione, i fornitori (in particolare, di mezzi tecnici), gli enti di ricerca e di sviluppo (Università, Veneto Agricoltura, organismi di consulenza, enti di formazione e informazione, ecc.), le istituzioni pubbliche. In questo contesto, è necessario individuare i *fattori che ostacolano* un adeguato flusso di innovazione presso l'agricoltura veneta, per verificare in particolare i punti critici che l'azione regionale può contribuire a risolvere.
4. Considerando le diverse componenti interessate, i principali **aspetti limitanti** la produzione e diffusione dell'innovazione possono essere riferiti:
  - alle *imprese*, per quanto riguarda la composizione e la dimensione economica delle aziende che accentuano le difficoltà di raccordo della domanda di innovazione

- rispetto all'offerta; il basso grado di consapevolezza degli imprenditori rispetto al ruolo e ai fattori d'innescio dell'innovazione; l'insufficiente capacità di comunicare sia con il mondo dell'informazione sia direttamente con il consumatore; la scarsa partecipazione, anche finanziaria, alle azioni di consulenza, divulgazione e formazione;
- al *mondo della ricerca*, per quel che concerne la frammentazione ed il sottodimensionamento dei singoli centri/enti; la scarsità delle risorse e la carenza di organizzazione in ambito nazionale; lo scarso coordinamento e sinergia tra Università, enti di ricerca ed il mondo delle imprese, per un efficace trasferimento dell'innovazione; la mancanza di adeguati strumenti di incentivazione, anche nei confronti dei singoli enti e dei relativi ricercatori, che non sono motivati alla diffusione dei risultati applicativi; la mancanza di un collegamento con il settore commerciale dove i tecnici e consulenti sono molto specializzati ma presentano la pregiudiziale dell'interesse commerciale nel trasferimento delle conoscenze e dell'innovazione;
  - al *sistema delle istituzioni*, per la limitatezza delle risorse rese disponibili per promuovere conoscenza e innovazione, per la scarsa efficacia degli strumenti e delle misure adottate o comunque per la loro estrema complessità, per la carenza di integrazione e coordinamento tra le diverse componenti e fasi.
5. Le **esigenze di innovazione** dell'agricoltura veneta possono essere valutate sotto diversi punti di vista ovvero sotto il profilo dei *contenuti* (cioè il tipo di innovazione), dei *metodi impiegati* (cioè i mezzi attraverso i quali l'innovazione è diffusa presso il mondo produttivo) e della *gestione* complessiva dei servizi interessati (governance). Per quanto riguarda le *tipologie di innovazione*, si rileva che l'attenzione tende a spostarsi verso le fasi a valle della filiera, come il post-raccolta, la trasformazione, la commercializzazione, la gestione aziendale, l'organizzazione delle filiere e dei sistemi locali. I *temi* emergenti riguardano tutti i principali aspetti e le criticità dominanti, come qualità, sicurezza alimentare e certificazione, prodotti funzionali e salutistici, agricoltura conservativa e biologica, risparmio idrico e cambiamento climatico, ecc. L'innovazione deve essere orientata al mercato e favorire nuovi percorsi e processi organizzativi, anche a livello di singola impresa, in quanto agli imprenditori è richiesta una sempre maggiore capacità di applicare criteri economici di scelta (marketing, contratti, pianificazione aziendale ecc.). Coerentemente con gli obiettivi di "*crescita intelligente*", le richieste di innovazione riguardano anche le *green economy*, l'agricoltura di precisione e l'"agricoltura blu" e non sono dirette esclusivamente all'aumento della produttività.
6. Nuovi fattori ed elementi per la **crescita del sistema** della conoscenza e dell'innovazione derivano anche dall'esperienza maturata nell'attuale periodo di programmazione, per effetto soprattutto delle nuove tecnologie che hanno permesso di testare metodologie e strumenti innovativi, sia nel campo della consulenza (*software, piattaforme interattive web, comunità professionali*, ecc.) che in quello della formazione (*formazione breve, personalizzata, e-learning, informazione*, ecc.). L'Ente regionale avverte sempre più la necessità di disporre di un assetto organizzativo funzionale e coordinato, in grado di assicurare maggiore efficienza e dinamismo. In questo senso, si pone anche la questione di valutare l'opportunità di confermare il mantenimento del sostegno all'innovazione e ai servizi per la conoscenza nell'ambito delle politiche del settore primario piuttosto che una sua implementazione nell'ambito, più ampio e generale, delle politiche per lo svi-

luppo delle attività produttive ed economiche. Specifiche valutazioni vengono proposte rispetto a possibili soluzioni di *governance dei servizi* secondo il sistema “*a tripla elica*”, per favorire un interscambio attivo tra le diverse componenti (ricerca, privati, istituzioni), anche approfondendo la riflessione sul ruolo da attribuire all’Azienda regionale Veneto Agricoltura. Il mondo agricolo manifesta l’esigenza di rapporti più costanti e costruttivi con le istituzioni, con l’Università e gli altri enti di ricerca, ma anche tra i diversi segmenti delle filiere produttive, anche ai fini di una migliore comunicazione riguardo all’innovazione agricola. I soggetti privati erogatori di servizi alle imprese chiedono regole uniformi, chiare e trasparenti e un supporto riguardo alla crescente necessità di formazione e aggiornamento.

7. Cresce tra gli operatori e anche nell’ambito della P.A. la consapevolezza circa il ruolo fondamentale dell’**informazione e della comunicazione** istituzionale nei confronti dei cittadini, dei giovani e della collettività, oltre che degli operatori economici degli altri settori, per migliorare l’*immagine* complessiva del sistema agricolo e rurale, fornendo notizie utili a veicolare le istanze e le proposte del mondo agricolo e favorire la *conoscenza* e la *scelta* consapevole dei prodotti. Risulta ancora scarso, in questo senso, l’utilizzo delle tecnologie ICT e di adeguati strumenti interattivi fra utenti (operatori e cittadini) e l’amministrazione pubblica.
8. La **globalizzazione** rappresenta la vera sfida per tutti i settori produttivi, per i mercati e le istituzioni e va affrontata come una potenziale *opportunità* che richiede adeguate risposte da parte dell’imprenditore agricolo sotto il profilo sia della struttura aziendale che delle capacità manageriali. L’agricoltura veneta deve cogliere questa sfida affrontandola a vantaggio dei propri imprenditori che non possono permettersi effetti di marginalità o isolamento rispetto al mercato globale e devono invece accrescere la capacità di agire ed interagire con tutti i principali attori economici mondiali.
9. Il settore agricolo ed agroalimentare hanno subito la **crisi internazionale** in ritardo rispetto agli altri comparti e le ripercussioni maggiori sono ricadute sulle aziende di piccole dimensioni, che hanno dovuto affrontare gli effetti della *volatilità dei prezzi e dei mercati* senza aver messo a punto forme idonee di assicurazione o di aggregazione; gli effetti della crisi sono in ogni caso presenti e devono essere affrontati e gestiti nell’ottica di una rigenerazione e rivitalizzazione delle potenzialità competitive del sistema e delle imprese, nella consapevolezza che fenomeni di questo genere incidono profondamente sugli assetti generali e possono comunque ripresentarsi a medio lungo termine.
10. Le prossime politiche per il sistema agricolo e rurale dovrebbero individuare un riferimento più preciso per quanto riguarda il *target* di intervento, privilegiando gli “**agricoltori attivi**” (*active farmers*) individuati dalla Comunicazione della Commissione europea sul futuro della PAC, come soggetti di riferimento per quanto riguarda il PUA (Pagamento Unico Aziendale). La figura dell’agricoltore attivo può rappresentare un obiettivo prioritario anche ai fini di una maggior efficacia degli interventi per lo sviluppo rurale che saranno previsti dalla prossima programmazione. La definizione delle condizioni e dei requisiti che concorrono a configurare il soggetto “agricoltore attivo” (*titolare di P.IVA, posizione INPS, iscrizione alla Camera di Commercio, IAP, altre condizioni definite in*

*base a criteri territoriali, produttivi e organizzativi*) sarà oggetto di un'attenta e condivisa valutazione, sia in ambito regionale che nazionale, in funzione dei prossimi negoziati con il livello comunitario. Tali valutazioni dovranno contestualmente considerare il ruolo ed il valore assunto dalle aziende, che pur non rientrando nella concezione di "agricoltore attivo" svolgono comunque un ruolo fondamentale sotto il profilo sociale, ambientale, paesaggistico e culturale, per la fornitura di "beni pubblici" richiesti dalla collettività.

11. In termini di **occupazione**, l'agricoltura veneta è caratterizzata da una forte incidenza del *lavoro familiare* e del *part-time*, oltre che da un'accentuata *stagionalità* nei fabbisogni di lavoro che genera sottoccupazione e favorisce il ricorso alla manodopera extra-comunitaria ed irregolare. La diminuzione del numero di occupati, specialmente autonomi, (*circa il 30%* dal 2000 al 2009) va di pari passo con il calo osservato nel numero di imprese agricole iscritte nei registri delle Camere di Commercio, attualmente poco al di sotto delle *80.000 unità*. Tale fenomeno è considerato l'effetto di un processo di assestamento strutturale avvenuto negli ultimi decenni, anche alla luce dell'evoluzione della PAC, che ha registrato la progressiva scomparsa delle aziende meno efficienti e vitali ed un consolidamento delle aziende più competitive e strutturalmente adeguate. Fermo restando l'esigenza di opportune valutazioni sugli aspetti della produttività del lavoro in agricoltura, per conseguire i risultati attesi in termini occupazionali, ambientali e sociali secondo la riforma della PAC, si rende necessario attivare con sollecitudine ogni strumento utile alla *permanenza* degli addetti agricoli nel settore, tenuto conto anche dell'aumento della disoccupazione in seguito alla perdurante crisi economica.
  
12. Tra le principali criticità di tipo **strutturale ed organizzativo** che caratterizzano l'agricoltura veneta, rappresentando altrettanti ostacoli per il mantenimento della competitività e dello sviluppo, devono essere attentamente considerate alcune sfide irrisolte, quali:
  - la ridotta *dimensione aziendale*: l'effetto congiunto dell'elevato prezzo della terra e la scarsa disponibilità di terreni in affitto influisce negativamente sulla mobilità fondiaria e non consente l'auspicata crescita dimensionale delle imprese professionali; ne consegue che la superficie media aziendale è particolarmente limitata, più ancora che in Italia e ben al di sotto della media europea;
  - il forte *consumo di terra* per usi non agricoli: la riduzione della superficie agricola deriva sostanzialmente dalla competizione con usi urbani e infrastrutturali nelle aree pianeggianti e più dinamiche sotto il profilo socio-economico e dall'abbandono delle terre marginali nelle aree rurali più remote;
  - *l'invecchiamento della popolazione rurale* e il *ricambio generazionale*: il progressivo invecchiamento della popolazione rurale impone alla Regione di continuare l'azione di sostegno in favore del *ricambio generazionale*; le politiche di sviluppo rurale sembrano aver dato risultati interessanti grazie anche agli interventi attivati nell'ambito degli ultimi due periodi di programmazione (2000-2006; 2007-2013), tanto che nell'ultimo quinquennio si evidenzia una inversione di tendenza, con un aumento della percentuale dei giovani neo insediati rispetto allo scenario nazionale;
  - *la scarsa formazione imprenditoriale*: lo scarso livello di scolarizzazione e l'elevata età media degli imprenditori agricoli veneti rendono necessaria una incisiva azione di formazione e di supporto alle aziende, in particolare per lo sviluppo delle capacità manageriali degli imprenditori e soprattutto dei giovani agricoltori;

- *la bassa propensione all'aggregazione e alla concentrazione dell'offerta*: l'eccessiva frammentazione dell'offerta e la ridotta dimensione delle imprese, anche di realtà di tipo mutualistico, determinano una progressiva perdita della capacità contrattuale nei confronti dell'industria di trasformazione e della distribuzione; tale criticità impone al mondo agricolo di recuperare valore lungo la filiera mediante l'aggregazione attraverso la cooperazione, la partecipazione a reti d'impresa e sviluppando l'associazionismo, anche attraverso le Organizzazioni dei Produttori (OP) che rappresentano soggetti economici in grado di assicurare un ruolo strategico per la programmazione, la promozione, il marketing e la commercializzazione; un'adeguata dimensione delle imprese consente di affrontare alcune delle principali criticità strutturali del comparto, come, ad esempio, l'inefficienza e i costi della *logistica* nell'agroalimentare e il mancato raccordo tra domanda e offerta di *innovazione* di processo e di prodotto.
13. La competitività delle aziende, quando non può essere perseguita sotto il profilo dei prezzi, dovrà essere conseguita attraverso l'aumento della quota di produzione regionale qualificata attraverso processi di **valorizzazione e differenziazione**; questo vale sia per i *prodotti di nicchia*, che per le "*commodities*", al fine di offrire al consumatore garanzie aggiuntive rispetto agli standard internazionali, a prezzi equi sia per i produttori che per i consumatori. Salubrità e sicurezza costituiscono ormai dei pre-requisiti imprescindibili ed imperativi per la governance di filiera, che devono guidare tutte le produzioni regionali. In tale contesto, risulta essenziale garantire la *tracciabilità* delle produzioni, il *rispetto degli adempimenti* e un'azione energica contro le *contraffazioni*.
  14. Emergono dai produttori palesi difficoltà nel saper individuare le strategie di qualificazione più efficaci per la propria impresa e mercato di riferimento; la denominazione DOP o IGP è spesso inseguita come unico strumento conosciuto di marketing, senza considerare le difficoltà che, in alcuni casi, le denominazioni di origine possono comportare rispetto ad altri percorsi di qualità. Non è considerata sufficiente l'attività di **formazione, assistenza tecnico-economica e di indirizzo** ai produttori per la valutazione dei vantaggi e delle complessità dei diversi percorsi; risultano inoltre necessarie adeguate *azioni di supporto* – anche economico nelle fasi di avvio – ai consorzi di tutela, alle organizzazioni di produttori e alle filiere regionali, per sviluppare le capacità di programmazione, accentramento della produzione e canalizzazione dei prodotti, in modo organizzato, nei mercati mondiali.
  15. Anche in relazione ai futuri orientamenti regionali per le produzioni di qualità, emerge fra gli operatori una certa dicotomia, che richiede peraltro qualche approfondimento, tra coloro che sostengono l'esigenza di ulteriori nuovi **strumenti di qualificazione e diversificazione** dei prodotti (*marchio montagna, prodotto della mia fattoria, marchio unico regionale, etichettatura dell'origine*, ecc.) e coloro che invece evidenziano, nella proliferazione degli strumenti, rischi di poca efficacia e di confusione nel consumatore. Crescono inoltre le istanze per integrare alcuni schemi di qualità con i nuovi requisiti richiesti dai consumatori e dalla distribuzione, in parte promossi anche dalla Commissione europea (*garanzia dell'origine, condizionalità, sostenibilità sociale e ambientale*), in modo che l'adesione delle aziende a tali sistemi favorisca anche l'accesso agli aiuti previsti dalla nuova Politica agricola comunitaria dopo il 2013.

16. La competitività delle imprese venete risente anche della sovrapposizione e disorganizzazione dei diversi **sistemi di controllo e vigilanza** relativi a norme obbligatorie e volontarie. Anche il sostegno comunitario ai costi dei controlli, finalizzato ad incentivare l'adesione dei produttori ai sistemi qualità e previsto solo per le aziende agricole e non per quelle di trasformazione che utilizzano realmente la certificazione (caseifici, cantine, centrali ortofrutticole), risulta poco appetibile e non favorisce lo sviluppo dei sistemi qualità lungo le filiere, fino ai consumatori.
17. Il **sistema del credito** è una componente "infrastrutturale" che condiziona pesantemente le possibilità di sviluppo dell'agricoltura, per quanto riguarda il sistema agricolo regionale e il suo sviluppo innovativo. Con l'introduzione del Testo Unico Bancario (1993) e di Basilea 2 (2001), l'agricoltura è uscita dal "regime speciale", che assicurava un accesso privilegiato al credito, ed è inserita in un sistema di "credito di impresa", caratterizzato da valutazioni oggettive del rischio e dall'obbligo di prestare severe garanzie. In tale situazione diventa importante favorire l'accesso al credito e prevedere il ricorso a strumenti finanziari innovativi, assicurando un'assistenza adeguata alle imprese.
18. Le imprese agricole e agroalimentari invocano nei confronti della P.A. impegni precisi e tangibili ai fini della **semplificazione burocratica e amministrativa**, oltre che in funzione della razionalizzazione delle fasi di monitoraggio e controllo. La "*burocrazia*" viene percepita sempre più spesso come uno dei principali fattori limitanti, anche in termini di maggiori costi che gravano sulla competitività e l'efficienza dell'impresa, anziché essere considerata come servizio, sostegno e tutela. Si rileva una diffusa situazione di disagio e di recriminazione, acuita probabilmente anche dalla situazione disomogenea e non uniforme del quadro delle regole applicate nell'ambito del panorama nazionali e internazionale, con particolare riguardo a quei sistemi e mercati dove non sono previste le rigorose norme europee.
19. La Regione è impegnata a sostenere particolarmente l'agricoltura nelle **zone con vincoli naturali** o con limiti derivanti da specifici svantaggi territoriali. Le attività imprenditoriali condotte in **aree montane** e nelle zone caratterizzate da fragilità ambientale necessitano di essere adeguatamente incentivate sia dal punto di vista imprenditoriale, per conseguire un recupero della competitività, che per la produzione di "beni pubblici".
20. Nel contesto delle **sfide ambientali** che coinvolgono il sistema agricolo e rurale, un ruolo prioritario viene assegnato ai temi dell'**energia**, del **cambiamento climatico**, dell'impiego delle **fonti rinnovabili** di origine agricola e della competizione dell'**uso dei terreni**. Le attività agricole e forestali sono direttamente interessate dal riscaldamento globale, in una duplice veste: ne subiscono gli effetti in termini di variazione della produttività dei suoli e possono contribuire ad aumentare o diminuire le emissioni di gas serra. Per contrastare l'aumento della vulnerabilità del sistema agricolo-forestale, è necessario adottare adeguate *strategie di adattamento*, cercando di programmare e dimensionare le attività rispetto al mutare delle condizioni climatiche. L'aumento della capacità adattativa dei sistemi agricoli e forestali deve andare di pari passo con il mantenimento di un adeguato *grado di resilienza* del sistema (la sua capacità di reazione/recupero). L'apporto dell'agricoltura al bilancio delle emissioni di gas serra appare in-

vece controverso, a causa dell'incertezza che ancora adesso permane sotto il profilo scientifico sull'effettiva capacità di assorbimento dei terreni agricoli. Va tenuto conto, peraltro, che l'aumento della sostanza organica comporta anche altri importanti benefici in termini di conservazione del suolo. Si tratta di individuare *soluzioni "win-win"* che contemplino accanto alla riduzione dell'impatto del cambiamento climatico anche altri benefici ambientali, sociali ed economici.

21. La trasformazione delle **biomasse** in energia è conveniente nella produzione di calore, mentre nel settore dei biocombustibili devono essere promossi gli usi e le tecnologie che presentano la maggior efficienza nel bilancio del carbonio e la minor competizione con le materie prime agricole, attraverso l'uso di residui e rifiuti. Un ri-orientamento delle politiche per la promozione di nuove opportunità commerciali nel settore delle **bioenergie** e una politica di investimenti strutturali nelle aree rurali sarebbero auspicabili, senza dimenticare che anche le politiche energetiche dovrebbero essere in grado di favorire la *creazione di filiere adeguate*, non legate esclusivamente a opportunità di breve periodo.
22. La **risorsa idrica** rappresenta un elemento essenziale nello sviluppo del territorio regionale, in termini economici e sociali, oltre che sotto il profilo più strettamente ambientale. Per risolvere i problemi relativi all'equilibrio idrogeologico l'operatore pubblico deve attuare contemporaneamente una *difesa "delle" acque* e una *difesa "dalle" acque*. I terreni agricoli possono svolgere un ruolo importante come *zone di assorbimento* delle piene attraverso l'alluvionamento programmato, accompagnato da pagamenti per la fornitura di questo servizio ecosistemico. L'agricoltura irrigua veneta deve orientarsi verso gli *usi plurimi* dell'acqua irrigua. Infatti la ricarica delle falde acquifere, conseguente alla pratica dell'irrigazione, contribuisce alla conservazione delle risorse idriche sotterranee e alla riduzione della concentrazione di inquinanti presenti in superficie. È da valutare positivamente la possibilità di utilizzo di *acque reflue ad uso irriguo* che – se operata nel rispetto di adeguati margini di sicurezza – consente di utilizzare il suolo agrario come filtro per una parziale depurazione delle risorse idriche e di determinare un risparmio per quanto riguarda l'utilizzo di risorse idriche di elevato livello qualitativo. In questo contesto gli *interventi agroforestali* (es. fasce tampone) sono un'opportunità che favorisce il contributo positivo dell'agricoltura e dei sistemi forestali (meno emissioni, più assorbimenti), ma necessitano di nuovi rapporti tra imprese, territori ed enti gestori.
23. Le attività agricole regionali svolgono un ruolo ambivalente nei confronti della **biodiversità**: da un lato esercitano pressioni che si traducono in impatti negativi e dall'altro lato arricchiscono la variabilità genetica e degli habitat con l'introduzione di nuovi sistemi di coltivazione e allevamento, per cui anche il solo mantenimento di un certo grado di biodiversità nel tempo – obiettivo più volte ribadito a livello internazionale, europeo e nazionale – diventa una sfida difficile da affrontare. Il ruolo positivo dell'agricoltura deriva dal mantenimento di aree semi-naturali dove è praticata una agricoltura estensiva, di particolari habitat e di elementi strutturali non coltivati come siepi, filari e fasce inerbite. Si tratta di categorie di aree agricole – le cosiddette "*aree ad alto valore naturale*" – che devono essere salvaguardate dai rischi di abbandono e dai cambiamenti di uso del suo-

lo causati dalla scarsa convenienza economica. L'introduzione di "aree a priorità ecologica", in discussione a livello europeo, potrebbe diventare un elemento qualificante dell'agricoltura sostenibile anche in Veneto. Gli interventi a favore delle *razze e specie in via di estinzione* devono orientarsi sempre più verso strategie per la conservazione che enfatizzano il ruolo delle imprese agricole nella valorizzazione dei prodotti ottenuti da razze/varietà locali/antiche.

24. Le trasformazioni del **paesaggio** nel territorio veneto nella seconda metà del ventesimo secolo costituiscono un esempio significativo della difficile coesistenza tra valori paesistico-ambientali e dinamiche economico-sociali. Poiché le forme odierne del paesaggio sono il risultato di una continua modificazione delle strutture preesistenti da parte delle attività umane, diventano prioritarie le iniziative che valorizzano le *funzioni paesaggistiche* residuali dell'agricoltura. Le perdite del patrimonio storico-paesaggistico sono state notevoli, senza dimenticare che la mancanza di un'opera costante di manutenzione delle aree coltivate e boscate continua a provocare danni conseguenti al *dissesto idrogeologico*. La possibilità di stipulare specifici *contratti di manutenzione* del territorio tra agricoltori e pubblica amministrazione e l'utilizzo degli spazi agricoli nelle *aree periurbane* in funzione di mitigazione del degrado urbano e per la riqualificazione ambientale, sono opzioni da perseguire anche nel contesto veneto.
25. L'attuazione della politica agricola pone in evidenza le sfide connesse con l'applicazione dei principi di **sussidiarietà** e **federalismo** attraverso modelli efficienti di **governance**. È fondamentale, innanzitutto, rafforzare il ruolo attivo della Regione, insieme agli Enti e partenariati locali, nella definizione delle politiche e delle strategie applicative, sia nell'ambito del processo ascendente di formazione della legislazione comunitaria, che di quello discendente di definizione delle norme e procedure che ne derivano. L'applicazione concreta di una prospettiva federalista potrà aiutare, inoltre, ad affrontare la sfida verso una P.A. più efficace, efficiente e meno costosa per il cittadino e gli operatori. L'adeguatezza della *macchina amministrativa*, nelle sue varie forme e articolazioni, non deve esaurirsi nel doveroso aumento dell'efficienza, ma deve misurarsi sugli effetti verso i destinatari finali di beni e servizi. La tensione al miglioramento dell'azione della P.A., sia dei rapporti interni tra i diversi livelli e articolazione territoriali dell'amministrazione che degli strumenti con cui si rapporta con i propri "utenti", siano essi imprese, cittadini o altri enti, deve portare a individuare *modelli organizzativi* ottimali atti a garantire competitività al "sistema Veneto".
26. La **competenza** in materia agricola è attribuita alle **Regioni** dalla Costituzione e tuttavia la politica agricola viene per la quasi totalità definita a livello europeo e nella sua definizione e applicazione pesa in maniera sostanziale il ruolo del MiPAAF. Ferma restando l'esigenza e l'opportunità di una forma di coordinamento su base nazionale, per contemperare le istanze complesse e variegate del paese Italia, la Regione deve poter seguire e contribuire al processo di definizione delle norme comunitarie ed operare le scelte più opportune sugli aspetti più prettamente applicativi e procedurali. Nel processo ascendente, invece, si assiste al sostanziale fallimento dei meccanismi previsti per la partecipazione delle Regioni (Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei - CIACE e Conferenza Stato Regioni), per il disimpegno dello Stato e per il timido

atteggiamento delle Regioni stesse; per contro, restano forti i condizionamenti derivanti da una matrice ancora centralistica nella gestione delle politiche agricole e del sistema di gestione degli aiuti, nonostante il Veneto, ad esempio con la costituzione dell'Organismo pagatore regionale AVEPA, si sia fatto carico di garantire un adeguato livello di servizio alle imprese agricole, in merito al quale è chiamato a rispondere.

27. La necessità di un rafforzamento del dialogo tra i diversi livelli istituzionali si ripropone a livello locale per quanto riguarda il **coinvolgimento degli Enti territoriali** nella definizione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale, che devono essere intese non solo riferite all'agricoltura, ma come politica complessa di salvaguardia e sviluppo del territorio e del tessuto economico e sociale.
28. Soprattutto nelle aree rurali più periferiche e svantaggiate, è essenziale il **mantenimento della vitalità economica e sociale** delle *comunità rurali*, anche attraverso la fornitura e il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture, comprese quelle tecnologiche e digitali. A questo scopo, deve essere privilegiato l'approccio orientato alla *concentrazione* delle risorse su strategie territoriali specifiche, insieme al rafforzamento del *capitale sociale* presente in queste aree e della capacità delle comunità rurali di *partecipare alla governance* e di guidare i processi di sviluppo locale. L'esperienza *LEADER*, pur con le criticità a volte manifestate in termini di efficienza e di incisività, dovrebbe essere maggiormente condivisa e consolidata, in quanto rappresenta un **modello di governance** per il perseguimento di obiettivi di sviluppo locale che potrebbe sviluppare un'applicazione più ampia di quella prevista dal PSR.
29. La concertazione verticale (tra livelli di governo) è, nonostante tutto, più sviluppata di quella orizzontale (tra i diversi settori); ne consegue che un altro aspetto di criticità riguarda la scarsa **integrazione intersettoriale** con gli altri ambiti principali delle politiche regionali (urbanistica, attività produttive, turismo, ambiente, lavoro, sanità). L'individuazione di strumenti e modalità operative che favoriscano una maggiore intersettorialità tra le politiche regionali che incidono sull'area territoriale, economica e sociale identificabile come "rurale" rappresenta un'esigenza ed una sfida del tutto aperta ed attuale.
30. La risposta alle sfide della governance deve in ogni caso considerare la necessità di un processo di adeguamento innovativo dell'assetto e dell'organizzazione della "**macchina amministrativa**", che va accompagnato con investimenti sul **capitale umano**, prioritariamente in termini di formazione ma anche attraverso una ulteriore valorizzazione delle figure e delle professionalità; l'obiettivo è diffondere una nuova cultura amministrativa, sia all'interno delle amministrazioni che sul territorio, per fare in modo che tutti gli attori interessati siano in grado di cogliere e sviluppare le nuove opportunità di colloquio con la P.A., in una logica di riconoscimento e valorizzazione delle reciproche responsabilità.

## 4. Gli orientamenti e le opzioni per le politiche

1. **Mantenimento del budget.** In considerazione dell'evoluzione delle politiche di sostegno e della progressiva riduzione delle risorse pubbliche europee e statali destinate all'agricoltura, la Regione si impegna a promuovere tutte le azioni utili ai fini del *mantenimento del budget* complessivo attuale.
2. **Partecipazione alla formazione delle politiche europee.** La Regione intende partecipare quale parte attiva alle varie fasi e ai diversi livelli di definizione dei regolamenti e delle direttive UE, nonché delle singole procedure applicative, tenendo conto della forte correlazione che lega le fasi ascendente e discendente di formazione del diritto. A tale scopo, diventa fondamentale:
  - fruire sistematicamente e in maniera tempestiva di tutte le possibilità di informazione circa gli atti e le proposte dell'UE, sfruttando al meglio le situazioni e gli strumenti disponibili;
  - presidiare e consolidare i momenti di intervento e partecipazione in ambito nazionale e interregionale;
  - attivare ulteriori canali, reti e funzioni finalizzate a questo obiettivo, anche in collaborazione con altri soggetti e istituzioni.
3. **Presidio e rafforzamento del ruolo regionale.** Il ruolo della Regione deve risultare chiaro e demarcato, sia nei confronti delle competenze statali, sia nei confronti delle competenze degli altri Enti sub regionali, per evitare sovrapposizioni e prevaricazioni, avendo come principio quello della ottimale collocazione delle competenze in termini di efficienza, anche economica, ed efficacia. In proposito, viene attivata una *mappatura delle competenze amministrative* regionali e delle risorse finanziarie, allo scopo di ottenere dal livello nazionale reali responsabilità di governo e di gestione in materia agricola. È impegno della Regione presidiare la definizione e l'attuazione delle politiche dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, materia di esclusiva competenza regionale, anche in riferimento agli strumenti e alle procedure utilizzate ai fini dell'erogazione degli aiuti, che tanto impattano sulle imprese. Conseguentemente, la Regione deve allocare il ruolo gestionale e amministrativo al livello territoriale più opportuno, sempre in un'ottica di sistema in grado di assicurare l'omogeneità delle condizioni in cui operano le imprese.
4. **Assicurare coerenza alle politiche.** Le politiche regionali dovranno presentare un'adeguata coerenza rispetto agli obiettivi della PAC e delle altre politiche comunitarie. È opportuno prevedere una *differenziazione* delle politiche regionali, per tenere conto delle diverse potenzialità e prospettive delle imprese, in relazione alle effettive caratteristiche economiche e produttive ed agli obiettivi da raggiungere. Per questo motivo, la Regione si impegna ad esprimere una programmazione di medio e lungo periodo che consenta di individuare i *fabbisogni* principali, stabilire i conseguenti *obiettivi* specifici, privilegiare progetti con *finalità chiare e quantificabili*, sulla base di un *processo selettivo* che prevede criteri di scelta chiaramente definiti e fissati. Le attività e gli interventi frutto della programmazione devono essere comunque oggetto di un costante *monitoraggio*

*in itinere*, attraverso strumenti e *indicatori misurabili e pertinenti*, che permettano di verificare e re-indirizzare l'azione regionale. Il processo *programmazione-monitoraggio-valutazione* rappresenta un riferimento essenziale ai fini della trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa e burocratica.

5. **Attivare l'innovazione, governare il sistema della conoscenza.** Gli aspetti prioritari da valutare per quanto riguarda i servizi per l'innovazione riguardano (a) il significato, la valenza e l'entità dell'*intervento pubblico*, (b) il rafforzamento del *partenariato* e della *governance* per un nuovo *protagonismo del mondo agricolo* e (c) gli interventi specifici nel campo della *ricerca* e degli altri *servizi di sviluppo*. In particolare, è necessario:

- considerare le politiche di sostegno alla ricerca agricola e agli altri servizi di sviluppo, attraverso risorse pubbliche, come una scelta tuttora opportuna, per eliminare i “fallimenti del sistema innovativo”, cioè i vincoli che, ostacolando la messa in rete effettiva degli attori del sistema, causano un freno all'innovazione; le conseguenti politiche dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi di “*Europa 2020*” che pongono come obiettivo strategico il *3% del PIL* investito in Ricerca e Sviluppo, potenziando i processi di monitoraggio e valutazione dell'investimento pubblico;
- promuovere l'approccio “a tripla elica” realizzando una stretta interazione tra mondo della ricerca, dell'impresa e della pubblica amministrazione, allo scopo di favorire le più opportune sinergie e complementarietà tra le diverse politiche e tra gli strumenti finanziari correlati;
- stimolare l'intervento e la partecipazione dei soggetti privati (imprese, sistema del credito, fondazioni) e potenziare il partenariato nei progetti di promozione dell'innovazione, per favorire il pieno coinvolgimento e la collaborazione tra mondo della produzione e mondo della ricerca, lungo tutte le filiere agroalimentari, privilegiando le progettualità sorrette da un partenariato realmente efficace;
- perseguire il coinvolgimento del mondo dell'istruzione e della formazione (Scuola superiore, Università, formazione professionale) nei partenariati, in modo da intensificare la compartecipazione nella gestione dei progetti con il mondo dell'impresa e le sue rappresentanze;
- favorire le progettualità coordinate che coinvolgano ricercatori, produttori, trasformatori e distributori, sia lungo le filiere, che nell'ambito di aree economiche e geografiche strategiche, sulla falsariga di quanto avviene con i Progetti Integrati di Filiera, i Progetti Integrati di Area, i Distretti ed i Programmi di sviluppo locale dei GAL;
- incentivare le misure che prevedono la formula “formazione + consulenza” ed i legami tra ricerca “agricola” e “non-agricola”, potenziando anche l'attività di valutazione ex ante ed ex post delle attività e delle strutture;
- costituire un tavolo regionale per la ricerca e l'innovazione, quale laboratorio di sviluppo di strategie, di periodica verifica dei fabbisogni, di valutazione degli esiti e dell'applicabilità concreta dei risultati;
- convergere nell'ambito di una rete di Regioni guidata mediante una “*cabina di regia*” interregionale e favorire la partecipazione della Regione e delle strutture di ricerca e sviluppo regionali alle “piattaforme tecnologiche” e ai programmi interregionali e internazionali;
- incentivare ricerche a valenza locale volte a soddisfare esigenze di approfondimento su ambiti non interessati dai livelli superiori comunitari e nazionali;

- consolidare e governare il sistema della conoscenza, assicurando un maggiore coordinamento tra le attività, valutando anche la possibilità di riunire sotto una cabina di regia regionale il sistema globale di promozione del capitale umano e gli interventi di formazione, di ricerca, di consulenza e le misure di sostegno agli investimenti attivabili;
- rafforzare il processo di valutazione dell'efficacia dell'azione regionale e dei progetti di ricerca e sviluppo proposti dai soggetti pubblici o privati; la richiesta di innovazione è strettamente correlata alle priorità che la politica regionale intende individuare per il comparto agricolo; la limitatezza delle risorse disponibili e la conseguente impossibilità di soddisfare tutte le esigenze emergenti suggeriscono scelte decise a favore di linee strategiche con *buone chance* di riuscita;
- avviare una riflessione sull'opportunità di incentivo delle innovazioni coerenti con le strategie di sostenibilità.

**6. Innovare la formazione e la consulenza.** Per assicurare innovatività ed efficacia alle attività formative e di consulenza, anche ai fini di una maggior vitalità ed attrattività dei servizi offerti, è opportuno:

- prevedere forme ulteriori di sperimentazione per l'estensione della formula applicata con le Misure 114 e 331 del PSR, assimilabile a quella del *voucher*, prevedendo anche la creazione di un apposito "menù" di servizi formativi ampio, qualificato ed "appetibile";
- perseguire percorsi volti all'internazionalizzazione delle esperienze formative, considerata un veicolo efficace di stimolo all'innovazione, al tutoring (formazione continua personalizzata), alla formazione in *alternanza scuola-lavoro* e alla formazione *in apprendistato*;
- lo sviluppo della formazione dei formatori, quale prerequisito fondamentale al miglioramento delle attività;
- la costituzione di un apposito tavolo regionale per la formazione in grado di valutare e indirizzare le possibili scelte ed opzioni, secondo una logica di massima integrazione e sinergia, nell'attuale contesto di risorse limitate;
- affiancare alla consulenza alle imprese sugli adattamenti richiesti per ottemperare agli obblighi imposti dalla nuova PAC (condizionalità, agro-ambiente, finanziamenti all'investimento), misure di consulenza aziendale orientate alla competitività (coordinamento di filiera, servizi di assistenza su tecnologie e mercati, certificazione, potenziamento del servizio agrometeorologico, ecc.).

**7. Più informazione, rafforzare la rete web.** Per ambire ad una "*crescita intelligente*" è necessario sfruttare tutte le nuove opportunità offerte dalle ICT e rafforzare la rete web per migliorare e potenziare l'informazione e la comunicazione in agricoltura:

- indirizzando al meglio l'impiego delle risorse per perseguire il raggiungimento degli obiettivi dell'"Agenda digitale Europea";
- cercando di eliminare le sacche di bassa connettività veloce nelle aree rurali regionali;
- incoraggiando l'informatizzazione e l'accesso alla rete nei servizi pubblici e privati;
- favorendo progetti di comunicazione e di marketing digitale da parte delle imprese;
- promuovendo il dialogo con i consumatori e i cittadini attraverso formule adeguate

ed innovative, in grado di avvicinare anche i giovani ai temi, ai problemi e ai valori del mondo rurale.

8. **Differenziazione dei servizi.** Deve essere considerata l'opportunità di *differenziare i servizi* destinabili alle aziende professionali da quelli rivolti a quelle non professionali, anche valutando la possibilità di un'organizzazione su due livelli. Il primo livello, a costo limitato per l'impresa e ad elevata contribuzione pubblica, dovrebbe essere finalizzato a stimolare una *domanda* di mercato di *servizi per l'innovazione* dove essa non esiste ancora. Il secondo livello, a più alta qualificazione, dovrebbe mirare, attraverso lo strumento del bando, a migliorare la capacità delle imprese a *gestire processi di innovazione* di prodotto e processo, basati sulla competenza tecnologica e sulla protezione del valore economico dell'innovazione.
  
9. **Affrontare la globalizzazione, gestire la crisi.** Per far fronte alle sfide connesse alla globalizzazione ed alle criticità acute dalla crisi economica, anche i compiti delle istituzioni, e della Regione in particolare, devono essere orientati a supportare adeguatamente le imprese a gestire e sfruttare tali fenomeni in termini di opportunità più che di situazioni negative, per migliorare le possibilità competitive sui mercati internazionali e contrastare la diminuzione degli addetti nel comparto agricolo. In tal senso, la Regione si prefigge di:
  - promuovere l'innovazione (di prodotto e di processo), in particolare nei confronti degli *"agricoltori attivi"* che propongono progetti strategici ed economicamente sostenibili per competere nel panorama internazionale;
  - potenziare e sviluppare la governance di filiera con l'intento rendere efficiente e competitivo il sistema;
  - favorire la diffusione dell'informazione e della conoscenza del fenomeno globalizzazione, per consentire il progressivo adeguamento delle strutture e delle capacità manageriali degli imprenditori locali alle sfide del mercato.
  
10. **Più cultura d'impresa, più ricambio generazionale.** Con la progressiva riduzione delle disponibilità finanziarie comunitarie, emerge l'importanza di investire sulle capacità manageriali delle aziende e sui giovani agricoltori, anche per assicurare il ricambio generazionale puntando alla creazione di un'idonea cultura d'impresa orientata alla valorizzazione delle produzioni anche attraverso lo sviluppo di strategie commerciali e di marketing mirate ed efficaci, alla diversificazione dei canali commerciali innovativi (es. *forme di vendita diretta o attraverso internet, farmers market e km 0*, ecc.), allo sviluppo della multifunzionalità.
  
11. **Aggregazione delle imprese e dell'offerta.** Per mantenere alto il livello di competitività delle imprese venete, è necessario che la Regione attivi e incentivi forme di *aggregazione orizzontale*, anche attraverso la cooperazione, e *verticale* delle imprese e dell'offerta e che intervenga per favorire *rapporti più equi* lungo la filiera in grado di potenziare la posizione dell'impresa agricola garantendo maggiori quote di valore aggiunto e di mantenere l'occupazione nelle aree rurali. Devono essere incentivate, a tale scopo, nuove formule contrattuali per il collocamento dei prodotti anche mediante accordi e pratiche concordate dalle organizzazioni interprofessionali.

12. **Strumenti e strategie differenziate per la qualità.** La diversificazione delle produzioni, la garanzia della qualità e il legame con il territorio, rappresentano altrettanti fattori competitivi per le imprese venete. La Regione intende perseguire la qualificazione delle produzioni venete come fattore di competitività delle aziende sia nel caso dei prodotti con caratteristiche peculiari, come i prodotti e i vini a indicazione geografica, le STG, l'agricoltura biologica, sia nel caso delle *commodities* attraverso i sistemi di qualità istituzionali, a dimostrazione del rapporto di responsabilità e affidabilità dei produttori veneti verso il consumatore. Gli strumenti strategici da mettere in atto necessitano tuttavia di ulteriori approfondimenti, sia in attesa di una maggiore definizione della politica comunitaria, sia per la dicotomia emersa fra gli operatori, alcuni a favore, altri contro una maggior diversificazione degli strumenti della qualità. A tal fine pertanto:
- dovranno essere rivisti e ridefiniti gli strumenti di qualificazione e le strategie regionali, in modo da tenere conto delle diverse peculiarità economico-produttive e potenzialità delle imprese, per valorizzare nel modo più efficace i prodotti veneti; risulta opportuno che tali strumenti siano coordinati a livello sovra-regionale o nazionale in modo che i produttori veneti possano cogliere le maggiori opportunità offerte dal mercato;
  - dovrà essere rafforzata l'attività di formazione, supporto e tutoring regionale alle imprese per quanto riguarda le informazioni ai produttori e la valutazione *ex ante* delle strategie aziendali per la qualità, anche in chiave di loro sostenibilità economico-finanziaria e sociale, nonché sui vantaggi e le difficoltà amministrative e gestionali dei diversi percorsi per la qualità. Per tali attività dovrà essere privilegiato l'impiego di tecnologie ICT (linee guida e procedure online, forum di discussione, ecc.);
  - devono essere sviluppate sinergie maggiori che nel passato, a tutela sia dei produttori, sia dei consumatori, nella realizzazione di campagne d'informazione, formazione e promozione rivolte ai consumatori e ai giovani nelle scuole. Tali campagne dovrebbero essere centrate sulle caratteristiche dei diversi prodotti certificati, evidenziando differenze e peculiarità nonché l'importanza dell'etichettatura e l'origine dei prodotti agricoli e il ruolo di garanzia dei controlli terzi, in modo da facilitare un acquisto consapevole e la disponibilità a pagare il maggior valore aggiunto dei prodotti.
13. **Favorire la mobilità fondiaria.** Per affrontare la rigidità del mercato fondiario, che contribuisce ad ostacolare il raggiungimento di una dimensione adeguata delle aziende agricole, anche per effetto della progressiva sottrazione di superfici coltivabili causata dall'urbanizzazione spinta, la Regione intende valutare e promuovere, in accordo con le organizzazioni professionali e di rappresentanza, alcune azioni e iniziative specifiche per favorire la mobilità fondiaria.
14. **Accesso al credito, strumenti assicurativi e fondi mutualistici.** Il credito rappresenta una componente "infrastrutturale" essenziale per lo sviluppo del sistema agricolo regionale, l'accesso al quale deve essere sostenuto e accompagnato da idonee forme di assistenza alle imprese integrata dal ricorso a strumenti di garanzia innovativi. Considerati gli effetti della crisi e la volatilità dei prezzi del mercato, da un lato, e la progressiva diminuzione di risorse pubbliche dall'altro, deve essere promosso e diffuso il ricorso a *strumenti assicurativi* e l'accesso a *fondi mutualistici*, compatibilmente con l'evoluzio-

ne della normativa e con gli orientamenti che verranno forniti dalla Commissione e dal Parlamento europeo. La Regione si impegna ad essere parte attiva per la definizione e la stipula di *accordi interistituzionali* con Veneto Sviluppo, Istituto per lo Sviluppo Agroalimentare (ISA), Cassa Depositi e Prestiti e Banca Europea degli Investimenti.

15. **Supporto funzionale alle imprese.** Al fine di aumentare la competitività delle aziende in un contesto internazionale nonché l'adesione dei produttori ai sistemi di qualificazione delle produzioni, appare prioritario semplificare l'attività amministrativa e sviluppare una maggiore *cooperazione* con il Ministero e con altre Regioni. Vanno in particolare armonizzate le normative relative ai sistemi qualità, le procedure di accesso ai finanziamenti, nonché le tempistiche per i procedimenti amministrativi, anche attraverso una maggiore implementazione di sistemi informatici. L'azione di coordinamento e armonizzazione va favorita in particolar modo sulle *attività d'ispezione, controllo e vigilanza* fra i diversi enti e organismi regionali e nazionali, al fine di ridurre il numero degli interventi per azienda ma migliorandone nel contempo l'efficacia sia a garanzia dei produttori corretti, sia a maggior tutela dei consumatori. Ulteriori supporti specifici alle imprese possono derivare da una burocrazia semplificata e più orientata alle azioni da svolgere, soprattutto per le imprese vocate all'esportazione, dove diventa fondamentale pretendere il rispetto, in condizioni di parità, degli adempimenti imposti alla produzione regionale.
16. **Sostenere le zone con vincoli.** In linea con gli obiettivi di "Europa 2020", la *crescita sostenibile* implica la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse naturali e ambientali. La Regione è impegnata a sostenere l'agricoltura nelle zone con vincoli naturali o con limiti derivanti da specifici svantaggi territoriali, in quanto produttrice di "beni pubblici". Le *aree montane* e le zone caratterizzate da fragilità ambientale (es: *siti "Natura 2000"*, *zone soggette alla "direttiva nitrati"*, *bacino scolante*, ecc.) devono essere mantenute al centro delle politiche, in considerazione della loro peculiarità e del ruolo strategico che rivestono in termini ambientali e sociali. Poiché l'obiettivo della salvaguardia ambientale e paesaggistica viene confermato anche nei confronti delle aziende vitali, la Regione privilegia i processi di ammodernamento che prevedono interventi volti alla mitigazione dei cambiamenti climatici e alla tutela dell'uso del suolo e della risorsa idrica. Considerata l'importanza dell'attività agricola e zootecnica nelle aree montane ai fini del mantenimento del territorio e della preservazione dell'ambiente, occorre intervenire con "pacchetti di misure" integrati finalizzati da un lato al capitale umano (formazione e consulenza aziendale) e dall'altro all'introduzione di meccanizzazione specializzata, alla preservazione del patrimonio edilizio "produttivo" (malghe) e al sostegno dello sfalcio delle superfici "difficili". Inoltre, deve necessariamente essere confermato lo strumento dell'indennità compensativa le cui modalità e criteri di erogazione, opportunamente rivisti, devono rimanere flessibili (in attuazione del principio di sussidiarietà) per poter rispondere alle particolarità delle diverse aree.
17. **Valorizzare la produzione di beni pubblici.** È necessario un nuovo patto sociale tra agricoltori-forestali e istituzioni pubbliche, in modo che sia riconosciuto il ruolo positivo della produzione di beni pubblici da parte dell'attività agricola e forestale nell'ambito più generale dell'assetto del territorio. Soltanto in un mutato contesto sociale il ruolo del

settore primario può acquistare un nuovo equilibrio tra convenienza economica e prestazioni ambientali, cogliendo le nuove opportunità che non solo le politiche, ma anche il mercato, offrono alle imprese. Una particolare attenzione deve essere data anche alla valutazione dei *costi amministrativi* generati dall'applicazione di nuove misure e/o requisiti ambientali che necessitano di particolari sistemi di monitoraggio.

18. **Contribuire all'obiettivo 2020.** Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo comunitario 20-20-20 in materia di *cambiamento climatico e energia*, vengono individuate alcune linee di intervento su cui focalizzare le iniziative di promozione, incentivazione e regolazione:
- forme di *agricoltura sostenibile* (*agricoltura biologica, agricoltura conservativa, agricoltura di precisione*) che offrono evidenti benefici ambientali grazie al basso uso di input e possono garantire una buona capacità di adattamento ai cambiamenti climatici in atto; vanno privilegiati i sistemi produttivi che presentano un certo grado di *convenienza economica*, che sono sufficientemente *riconosciuti* dal mercato e che richiedono una *remunerazione pubblica* dei benefici ambientali relativamente identificabile;
  - *filiere agro-silvo-energetiche* in grado di garantire un elevato grado di efficienza in termini di *bilancio del carbonio* (effetto ambientale) e adeguatamente dimensionate rispetto all'offerta di materia prima proveniente da bacini/distretti locali; gli interventi di incentivazione devono focalizzarsi su impianti correlati all'attività agricolo-forestale, in modo da valorizzare la multifunzionalità delle aziende agricole e forestali, anche in forma consorziata; la gestione attiva dei boschi esistenti consente inoltre di ottimizzare le possibilità di stoccaggio del carbonio.
19. **Gestire la risorsa idrica.** Per assicurare la corretta gestione della risorsa idrica nel territorio rurale, vengono individuate due grandi linee di intervento su cui focalizzare le iniziative di promozione, incentivazione e regolazione:
- *utilizzo dei terreni agricoli* per servizi ecosistemici legati al ciclo dell'acqua (*alluvionamento programmato, aree di espansione, fitodepurazione, riuso delle acque reflue*); la remunerazione di tali servizi deve essere coordinata con le altre politiche di gestione delle risorse idriche, anche in termini di contributo finanziario richiesto per rendere accettabile agli agricoltori e forestali la presenza di eventuali vincoli nella destinazione e gestione d'uso dei terreni;
  - meccanismi per la *valorizzazione dell'acqua ad uso irriguo*, al fine di promuovere un risparmio significativo della risorsa idrica e orientare le pratiche irrigue verso usi sostenibili; il coinvolgimento paritetico degli enti consortili e delle diverse istituzioni pubbliche e private che si occupano del ciclo dell'acqua dovrebbe determinare un migliore equilibrio nell'attribuzione degli oneri conseguenti all'utilizzo della risorsa idrica.
20. **Realizzare le reti ecologiche.** Per favorire la conservazione delle aree ad alto valore naturale, vengono individuate due linee di intervento principali su cui focalizzare le iniziative di promozione, incentivazione e regolazione:
- *reti ecologiche* coordinate con la pianificazione territoriale e con il sistema delle aree protette, anche attraverso l'applicazione di convenzioni e contratti di collaborazione tra imprese agricole e forestali e pubbliche amministrazioni per attività di manutenzione territoriale;

- *aree aziendali a priorità ecologica* a garanzia di un grado minimo di biodiversità in ogni azienda agricola. In prospettiva, la ricostituzione di una rete di habitat semi-naturali deve riguardare l'intero territorio rurale, anche se con un grado di intensità diversificato tra aree ad alto valore naturale e aree a forte vocazionalità agricola.

21. **Valorizzare il patrimonio rurale** e fruizione di **servizi ricreativi e sociali** rappresenta un altro ambito preferenziale per le politiche regionali, per il quale vengono individuate due linee di intervento su cui focalizzare le iniziative di promozione, incentivazione e regolazione:

- *recupero e mantenimento di paesaggi storici* con garanzia di funzionalità economica per le attività agricole e forestali; alcuni usi del suolo agro-silvo-pastorali legati a particolari pratiche agricole e di allevamento costituiscono un cospicuo patrimonio naturale e culturale, che può costituire un interessante fattore di attrazione turistica, soprattutto nelle zone montane;
- riqualificazione del *paesaggio nelle aree periurbane*, con l'introduzione o il ripristino di infrastrutture ecologiche e il coinvolgimento delle istituzioni locali in attività agricole multifunzionali (turismo e ristorazione rurale, vendita diretta dei prodotti aziendali, fattorie didattiche, fattorie sociali, servizi per l'infanzia, animazione per famiglie non agricole, ecc.).

22. **Migliorare la governance, ripensare l'assetto organizzativo.** Dovrà essere adottata una visione strategica complessiva del *sistema organizzativo*, garantendo un più efficace raccordo istituzionale tra Regione e Enti/Agenzie Strumentali, in un quadro di regole da ridefinire, basate su:

- chiarezza delle responsabilità ed esercizio consapevole;
- chiarezza degli obiettivi e individuazione degli strumenti più efficaci;
- transizione dalle politiche di settore alle politiche trasversali di obiettivo.

Nel quadro del riassetto organizzativo e di evoluzione delle politiche, va ripensato anche il ruolo del *Centri autorizzati di Assistenza Agricola*, in una prospettiva di ridimensionamento delle risorse finanziarie da dedicare alle attività convenzionate e di auspicato sostanziale snellimento della burocrazia, con il progressivo instaurarsi di un dialogo più diretto e trasparente tra P.A. e imprese agricole; i CAA potranno consolidare la funzione di fondamentale veicolo di sussidiarietà e volano di semplificazione, in un contesto di chiara distinzione dei ruoli, compiti e responsabilità. Devono essere valorizzate le potenzialità dei *partenariati locali* e lo strumento della *programmazione integrata*, favorendo un approccio complessivo di sviluppo socio-economico e di salvaguardia del territorio rurale. Ai fini del miglioramento di queste situazioni di *governance*, è indispensabile prevedere interventi specifici di *animazione e formazione* del partenariato, in particolare degli *amministratori pubblici*, oltre che l'*innovazione organizzativa* delle formule di partenariato ed il *consolidamento delle reti* di scambio di esperienze dei territori. L'applicazione del modello Leader rappresenta un riferimento fondamentale per il coinvolgimento attivo delle comunità rurali e delle loro organizzazioni rappresentative nella definizione e attuazione di programmi di sviluppo territoriale delle *aree rurali e periurbane*, attraverso una maggiore concentrazione e coordinamento delle risorse dei fondi strutturali.

23. **Fare rete nella P.A.** Considerato che, nonostante alcuni recenti progressi, il *coordinamento ed il raccordo* tra diverse aree e settori della P.A. rappresenta una sfida fondamentale per un effettivo sviluppo del sistema, è necessario definire e valorizzare tutti gli effetti migliorativi che l'ottica federalista può comportare a tale riguardo, anche nei confronti dei principali enti statali presenti sul territorio (es: *Agenzia del Territorio, INPS*, ecc.). A questo proposito, potrebbero essere concordate a livello regionale opportune iniziative di cooperazione, sulla base delle esigenze del territorio e secondo la capacità d'azione dell'amministrazione coinvolta, evitando che le negoziazioni portate avanti solo a livello di P.A. centrale inibiscano potenzialità di sviluppo locale. Devono essere proposte ed attivate, inoltre, specifiche collaborazioni con i diversi enti e strutture, quali il sistema delle CCIAA, che da tempo hanno adottato un approccio federalista, in grado di portare esperienze positive per contribuire alla definizione di soluzioni innovative. Devono essere perseguite tutte le ulteriori opportunità in grado di sviluppare un'amministrazione che sappia "*fare rete*", in senso verticale (stato, regione, enti locali), e orizzontale, tra i diversi Enti e soggetti che operano sul territorio regionale e tra settori.
24. **Privilegiare il dialogo.** La parola d'ordine del nuovo approccio sul fronte della *governance* deve essere "*dialogare*". Dialogare tra amministrazioni e all'interno dell'amministrazione, ma soprattutto con il mondo produttivo. Poiché la tecnologia della comunicazione e informazione può agevolare molto il dialogo, sia tramite informazioni (*e-comunicazione*), formazione (*e-learning*), servizi e procedure online (*e-government*), possibilità di effettuare sondaggi ed acquisire pareri nell'ambito di processi decisionali (*e-democracy*), questi strumenti saranno privilegiati nell'ambito delle prossime politiche ed interventi; il settore primario, in generale, deve puntare ad evolversi verso il web 2.0, interagendo quanto più possibile direttamente con le imprese e i cittadini.
25. **Accelerare la semplificazione.** La cultura della *semplificazione* deve permeare l'attività amministrativa e costituire un obiettivo di chi opera nell'amministrazione, a partire dai livelli decisionali fino a quelli più prettamente operativi. In questa fase di definizione della PAC e fino alla sua declinazione attuativa, dovrà essere intrapresa ogni iniziativa utile all'abbattimento del *costo amministrativo* rispetto all'attuale sistema di pagamenti, a vantaggio sia delle imprese che delle amministrazioni. Vanno ulteriormente valorizzati l'Anagrafe del settore primario ed il Fascicolo aziendale, come punto centrale per l'integrazione informativa, la semplificazione amministrativa e la razionalizzazione dei controlli, consolidando il confronto con le imprese e le loro organizzazioni di rappresentanza. A tale scopo, è opportuno fare riferimento anche alle positive esperienze e *best practices* già adottate, estendendo lo sguardo alle esperienze europee. Inoltre, è opportuno cogliere le potenzialità dei nuovi strumenti a disposizione dell'amministrazione digitale, quali la PEC, la Carta Nazionale dei Servizi, la firma digitale, per citare i più noti.

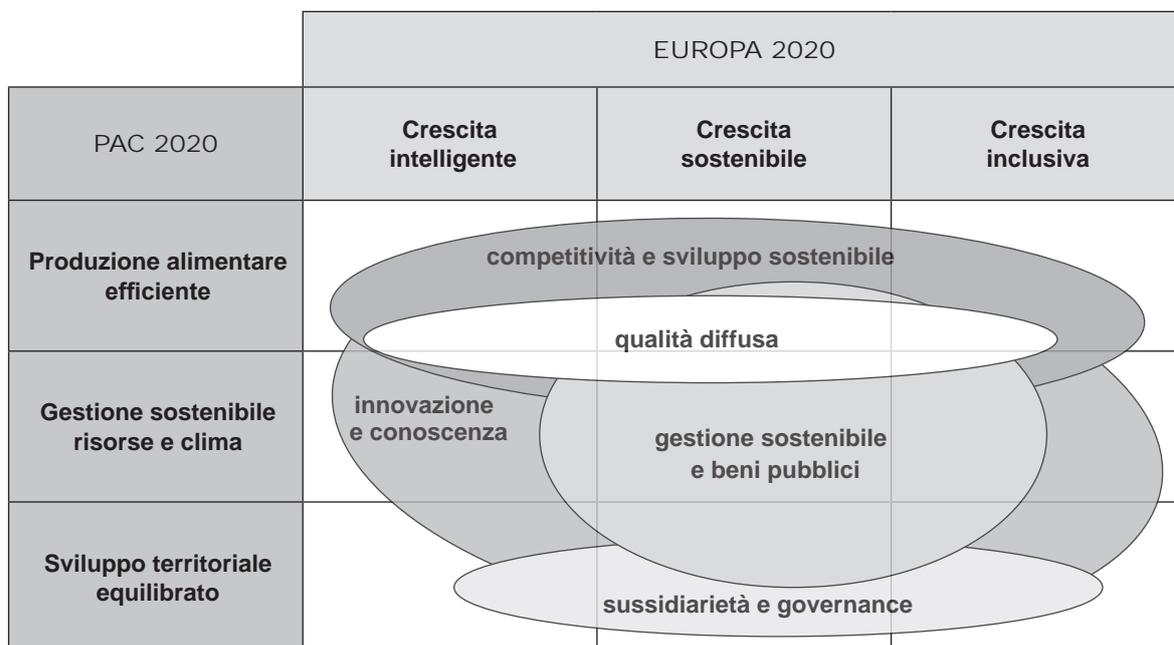
## 5. Il quadro di sintesi

A conclusione del percorso promosso dalla Conferenza, il quadro delle *priorità strategiche* assume una configurazione più precisa e definita (Figura 5.1), in grado di focalizzare gli orientamenti fondamentali per l'azione regionale nel contesto delle strategie perseguite dall'Unione Europea per la società nel suo complesso (*Europa 2020*) e per la riforma della politica agricola comune (*PAC 2020*) (Figura 5.2), anche ai fini della definizione più puntuale delle possibili opzioni per le politiche (Figura 5.3), nonché per una partecipazione attiva e dinamica al processo decisionale in atto a livello nazionale e comunitario (Figura 5.4), che in funzione dell'immediata attivazione di azioni specifiche a livello locale, considerate vere e proprie iniziative start-up per l'attuazione dell'Agenda (Figura 5.5).

**FIG. 5.1 - LE PRIORITÀ STRATEGICHE PER IL SETTORE AGRICOLO E RURALE**

- ***innovazione, informazione e conoscenza***  
riconoscere, condividere e promuovere l'*innovazione*, l'*informazione* e la *conoscenza* quali condizioni necessarie e risolutive per la crescita e lo sviluppo del capitale umano, dell'impresa e del sistema agricolo e rurale
- ***competitività per lo sviluppo sostenibile e duraturo***  
migliorare e consolidare la competitività delle imprese attive e del sistema rurale, per affrontare e gestire i fenomeni associati alla globalizzazione e alla crisi, assicurando lo sviluppo sostenibile e duraturo e la coesione economica e sociale dei territori
- ***gestione sostenibile ed equilibrata dei sistemi e produzione di beni pubblici***  
coniugare lo sviluppo e la crescita con la gestione sostenibile dei sistemi rurali, del territorio, dell'ambiente e delle sue risorse, a vantaggio della produzione dei beni pubblici da parte dell'agricoltura e della loro valorizzazione economica
- ***qualità diffusa, certificata e riconosciuta***  
promuovere, diffondere e riconoscere la qualità come elemento di valore, di crescita e di sostenibilità economica, sociale, ambientale
- ***sussidiarietà e federalismo per la governance e la semplificazione***  
riconoscere, perseguire e applicare i principi di sussidiarietà e federalismo attraverso modelli efficienti di governance, ai fini dell'attuazione efficace delle politiche e della semplificazione dei relativi atti e procedure.

FIG. 5.2 - LE PRIORITÀ REGIONALI NEL CONTESTO DELLE STRATEGIE COMUNITARIE



**FIG. 5.3 - PRIORITÀ STRATEGICHE E ORIENTAMENTI PER LE POLITICHE**

<b>innovazione, informazione e conoscenza</b>	<b>competitività e sviluppo sostenibile</b>	<b>qualità diffusa e certificata</b>	<b>gestione sostenibile dei sistemi e beni pubblici</b>	<b>sussidiarietà e governance</b>
Attivare l'innovazione, governare il sistema della conoscenza	Affrontare globalizzazione, gestire la crisi	Strumenti e strategie differenziate per la qualità	Valorizzare la produzione dei beni pubblici	Migliorare la governance, ripensare l'assetto organizzativo
Innovare la formazione e la consulenza	Più cultura d'impresa, massimo ricambio generazionale		Contribuire all'obiettivo 2020	Fare rete nella P.A.
Più informazione, rafforzare la rete web	Aggregazione delle imprese e dell'offerta		Gestire la risorsa idrica	Privilegiare il dialogo
Differenziare i servizi	Accesso al credito, strumenti assicurativi, fondi mutualistici		Realizzare reti ecologiche	Accelerare la semplificazione
	Favorire la mobilità fondiaria		Valorizzare il patrimonio rurale	
<b>Supporto funzionale alle imprese</b>				
<b>Sostenere le zone con vincoli</b>				
<b>Mantenimento del budget</b>				
<b>Partecipazione alla formazione delle politiche</b>				
<b>Presidio e rafforzamento del ruolo regionale</b>				
<b>Assicurare coerenza alle politiche</b>				

FIG. 5.4 - LA POSIZIONE DEL VENETO RISPETTO ALLE PROSPETTIVE DELLA PAC 2020

La Comunicazione della Commissione “*La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*”, presentata il 18 novembre 2010, ha aperto a tutti i livelli la discussione sull'avvenire della politica agricola comune. La Regione del Veneto, nell'ambito del processo di riflessione che ha avviato e condotto, unitamente alle altre Istituzioni e al partenariato economico sociale e ambientale, per la costruzione dell'Agenda delle priorità, intende esprimere sulla *Riforma* una propria posizione, le specifiche osservazioni e proposte, impegnandosi a sostenerla nelle sedi e negli ambiti in cui è chiamata ad esprimersi, anche con il coinvolgimento dei soggetti che, ai diversi livelli, possono incidere favorevolmente nella formulazione delle disposizioni regolamentari.

- 1) La Comunicazione si chiude con la proposta di *tre opzioni politiche* generali per la Riforma della PAC. Il Veneto ritiene che la seconda opzione rappresenti complessivamente una giusta mediazione tra le esigenze di riforma della PAC per cogliere l'opportunità di riforma per garantire maggiore sostenibilità ed equilibrio alla PAC (tra obiettivi politici, Stati membri e agricoltori), attraverso misure mirate e più “verdi” e la necessità di adattamento e di gradualità nell'applicazione che garantiscano la tenuta economica del sistema produttivo e l'equilibrio sociale, ambientale e territoriale delle aree rurali. In tal modo la PAC potrà costituire un elemento essenziale anche nella Strategia 2020. Va peraltro tenuto adeguatamente in conto che tale opzione, ove non opportunamente declinata, potrebbe comportare, da un lato, pesanti riflessi in termini economici per alcuni settori di rilievo per l'economia regionale (es. zootecnia, tabacco), e dall'altro, evidenti complessità di carattere burocratico applicativo.
- 2) Deve essere mantenuto il *budget* storico della PAC e la suddivisione in due pilastri; il riequilibrio delle dotazioni per stato membro, se necessario, deve essere operato gradualmente e con i necessari adattamenti e compensazioni rispetto alle situazioni specifiche. Il criterio di ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati deve tener conto oltre che della superficie agricola, anche di indicatori di tipo economico (ad esempio PLV) e sociale (potere d'acquisto, lavoro).
- 3) È necessario assicurare una adeguata *integrazione al reddito* degli agricoltori comunitari, ma il sostegno va indirizzato esclusivamente al sostegno della competitività delle imprese economicamente attive e professionali. Vanno introdotte soglie minime di *integrazione* significativamente più elevate delle attuali, condizionando il livello dei pagamenti alle dimensioni dell'impresa e alla forza lavoro. Il passaggio ai nuovi criteri di pagamento diretto deve essere graduale, e va assicurata una applicazione sufficientemente flessibile all'interno degli Stati membri.

- 4) Condividendo l'obiettivo comunitario di aumentare la percentuale del *valore aggiunto* che gli agricoltori rappresentano nell'intera filiera alimentare e il loro potere negoziale nell'ambito della filiera, si ritiene necessario che la *Riforma*:
  - a. estenda il *modello* delle Organizzazioni dei Produttori alla maggior parte dei settori produttivi;
  - b. dia modo di disporre di basi giuridiche per la diffusione di nuovi ed efficaci *organismi interprofessionali*, per migliorare la trasparenza lungo la filiera e aumentare il potere contrattuale dei produttori mediante la stipula di appositi accordi e contratti.
- 5) È necessario rivedere la *politica della qualità* a livello comunitario affinché:
  - a. gli agricoltori possano *informare* più efficacemente i consumatori circa le caratteristiche dei loro prodotti e le modalità di produzione;
  - b. sia consentito di adottare, anche a livello regionale, strumenti e *strategie differenziate* per tenere conto delle diverse potenzialità e prospettive delle imprese regionali.
- 6) La Riforma dovrebbe prevedere, nel *primo pilastro*, l'introduzione di strumenti di livello comunitario, non cofinanziati a livello nazionale, per la *gestione dei rischi* e delle *crisi di mercato*, nonché di *assicurazione* contro le perdite di prodotto/reddito.
- 7) Deve essere assicurato il mantenimento della rilevanza delle *politiche di sviluppo rurale* per il raggiungimento di obiettivi economici, sociali e ambientali su tutto il territorio rurale veneto; è inoltre necessaria maggiore flessibilità finanziaria, soprattutto all'interno degli stati membri che adottano una programmazione regionalizzata. Per migliorare la qualità della spesa, va introdotto un sistema di premialità, ancorato a criteri di efficienza ed efficacia.
- 8) Nell'ottica di una effettiva coerenza, efficacia e semplificazione della programmazione, si condivide l'idea di un *unico quadro di riferimento* comune a tutti i fondi, sviluppato a livello regionale, con regole e riferimenti normativi comuni e piena complementarità tra i diversi programmi; tale impostazione va mantenuta anche per i partenariati sub regionali che attuano strategie di sviluppo territoriale.
- 9) Va rafforzato l'*approccio strategico* orientato ai risultati, con la fissazione di *obiettivi quantificati* che consentano di "rendere conto" adeguatamente delle strategie e delle azioni adottate, valorizzando le attività e i risultati del monitoraggio e della valutazione.
- 10) L'impostazione degli obiettivi deve essere *coerente* con la strategia *Europa 2020*, mettendo al centro la *sostenibilità economica e ambientale e lo sviluppo equilibrato del territorio rurale*.

FIG. 5.5 - INIZIATIVE START UP

La Regione, nell'ambito delle proprie attività, ha già avviato in questi mesi una serie di iniziative finalizzate al miglioramento complessivo del sistema, in funzione anche delle prospettive delineate dalla nuova fase di riforma della PAC, mentre altre sono in procinto di essere attivate.

- ✓ Conferenza regionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, per un' Agenda delle strategie regionali per il sistema agricolo e rurale.
- ✓ Stipula accordi mirati a sostenere e favorire il *credito alle imprese*, che prevedono in particolare l'istituzionalizzazione di rapporti finalizzati tra le Regione e Veneto Sviluppo, Regione e ISA, Regione e ISMEA.
- ✓ Definizione di *accordi* con la *BEI* e la *Cassa depositi e prestiti* per favorire l'aumento della provvista per il credito alle imprese.
- ✓ Implementazione di un *fondo di garanzia regionale* per favorire l'accesso al credito per investimenti da parte delle imprese.
- ✓ Riordino delle funzioni degli *Enti strumentali agricoli* e definizione di linee di indirizzo e direttive per la relativa attività.
- ✓ Realizzazione dello *Sportello Unico Agricolo* sia come luogo fisico che come possibilità di accesso a servizi online per le imprese.
- ✓ Riattivazione del *Gruppo di lavoro per la semplificazione* delle procedure nel settore primario.
- ✓ Razionalizzazione delle *attività di controllo* rivolte alle imprese del settore, favorendo la collaborazione tra i diversi enti interessati, con l'obiettivo di diminuire il numero dei singoli interventi di controllo presso la medesima azienda ("*un'azienda, un controllo*"), anche avvalendosi di un "Registro unico per i controlli".
- ✓ Istituzione del *Gruppo di lavoro Coordinamento Ricerca ed Innovazione*, per il coordinamento delle attività e dei programmi.
- ✓ Sviluppo del *Portale Integrato per l'Agricoltura Veneta (PIAVe)*, che costituirà uno "sportello unico agricolo telematico", per l'accesso facilitato a informazioni e servizi online e per la trasparenza amministrativa.
- ✓ Redazione del piano *Piano Strategico per l'Information and Communication Technology (ICT)* e del "*Manifesto per il digitale*" del Settore primario, che definisce gli obiettivi dell'amministrazione e un programma di sviluppo di nuovi servizi informatici.
- ✓ Sviluppo di strumenti per consolidare e strutturare le *attività di monitoraggio* relative all'attuazione degli interventi, che consentano anche di mettere a disposizione di enti, operatori e cittadini reportistica dinamica consultabile tramite web.



**Sito Internet della conferenza:** [www.venetorurale2013.org](http://www.venetorurale2013.org)

Iniziativa finanziata dal Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto 2007-2013  
Organismo responsabile dell'attuazione: Veneto Agricoltura  
Autorità di gestione: Regione del Veneto – Direzione Piani e Programmi Settore Primario