

Elisa Ascione, Rossella Ugati

CREA - Centro di ricerca Politiche e Bio-economia – Napoli

Keywords: rural development policy, innovation, sustainable development

JEL Code: Q01, Q18, Q16

I Gruppi Operativi e i progetti pilota di cooperazione. Una prima valutazione

The paper highlights the regional strategic choices in implementing innovation paths, through the analysis of the two interventions of the rural development plans, for the implementation of the operational groups and the pilot projects for cooperation. The planning status and financial and procedural progress identify the spending capacity and the priority of the issues financed at regional level, according to the European objectives of productivity and sustainability in agriculture. The results show a delay in implementation of the two interventions for the regions of the Centre-South. At the date of this work, the selected GOs are in the Northern and Central regions. The analysis has estimated the majority of the innovations as measurable.

Copyright: 2018 Author(s).

Open Access. This article is distributed under CC-BY-4.0 License.

1. Introduzione

Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e nelle zone rurali è la prima priorità della programmazione di sviluppo rurale 2014-2020. La sua applicazione è trasversale alle altre priorità europee per lo sviluppo rurale, a conferma del contributo fondamentale dell'innovazione per la crescita sostenibile. Il sostegno all'innovazione è stato confermato come priorità anche della PAC post 2020, come è dichiarato nella recente comunicazione della Commissione europea (2017), sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura per una politica agricola comune flessibile, equa e sostenibile. L'innovazione avrà, dunque, un ruolo cruciale per la futura strategia europea, per conseguire i principali obiettivi delle politiche, verso un'agricoltura intelligente, resiliente e sostenibile per l'ambiente e il sociale. Tale riconoscimento viene dalla consapevolezza diffusa che l'obiettivo della crescita sostenibile implica profondi cambiamenti, nelle soluzioni tecnologiche e organizzative dell'agricoltura e dell'economia in generale. Le politiche dell'innovazione sono uno degli strumenti chiave per affrontare questa fase di transizione, per la soddisfazione di bisogni crescenti di sicurezza alimentare, qualità, ambiente e di risultati economici e sociali. Vari studi in letteratura (Minarelli *et al.*,

2015; Torquati *et al.*, 2015; Brunori *et al.*, 2013; Knickel *et al.*, 2009), dimostrano che il passaggio a tali modelli di produzione sostenibile è favorito, se le politiche per l'innovazione promuovono l'adozione di nuovi approcci e metodi di intervento. Ciò ha portato alla definizione di modelli basati sulla formazione di reti/network, caratterizzati dalla collaborazione interattiva tra i partecipanti. In questi modelli, la formazione di partnership è guidata dalla domanda, secondo un approccio della progettazione dal basso, di tipo bottom up, che si caratterizza per la riconsiderazione del valore delle conoscenze locali e della partecipazione dei produttori. È opinione sempre più diffusa, confortata dalla letteratura, che il modello a rete valorizza le diverse competenze dei soggetti che ne fanno parte. Esso, infatti, mettendo insieme soggetti e organizzazioni, favorisce la produzione di conoscenza, la condivisione delle risorse e la diffusione delle informazioni, creando spazio per la sperimentazione e per la trasformazione delle conoscenze locali in sviluppo di risorse (Brunori *et al.*, 2013). La collaborazione tra i diversi attori può essere riconosciuto come un fattore determinante dell'innovazione (Minarelli *et al.*, 2015).

L'attuale programmazione di sviluppo rurale sostiene tale tipo di approccio partecipativo e interattivo, per la promozione dell'innovazione ai fini della produttività e sostenibilità in agricoltura. Ciò avviene con la costituzione dei Gruppi Operativi (GO), previsti dal Partenariato europeo per l'innovazione in agricoltura (PEI-AGRI), e con la realizzazione di progetti pilota di cooperazione e di sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi, metodi e tecnologie.

L'obiettivo del presente lavoro¹ è di evidenziare quali sono state le scelte strategiche delle regioni nell'attuazione dei percorsi di innovazione, promossi dai finanziamenti stanziati dai Piani di sviluppo rurale (PSR) per i GO e i progetti pilota. L'ipotesi della presente analisi, formulata anche in vari studi della letteratura economico agraria (Giampietri *et al.*, 2015; Vagnozzi, 2015b; Brunori, 2017), è che tali evidenze possono essere utili per stimare la rilevanza economica, in termini di efficienza della spesa pubblica (data dal confronto tra le dotazione finanziaria programmata e quella stanziata dai bandi), e la pianificazione strategica dei fabbisogni di innovazione, attraverso l'allocazione delle risorse per priorità tematiche e settori produttivi.

Il lavoro è organizzato nelle seguenti sette sezioni. La prima è l'introduzione. La sezione 2 descrive l'approccio all'innovazione da parte delle politiche di sviluppo rurale 2014-2020 e gli interventi finanziati, soffermandosi sulle principali novità introdotte, come la costituzione dei Gruppi Operativi del PEI-AGRI e i progetti pilota. Le sezioni 3 e 4 descrivono la metodologia

¹ Il lavoro rientra nell'attività realizzata nell'ambito del gruppo "Innovazione e trasferimento di conoscenze" per la Rete Rurale Nazionale 2014-2020. Ogni responsabilità dello scritto rimane comunque degli Autori.

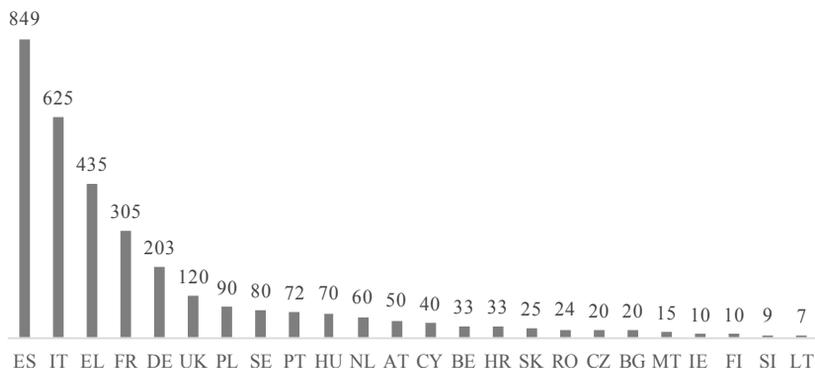
utilizzata e l'analisi dei dati italiani. La sezione 5 analizza la dotazione e la performance di attuazione finanziaria degli interventi per l'innovazione. La sezione 6 ne esamina l'avanzamento procedurale, con un approfondimento sui finanziamenti e i contenuti dei GO selezionati. Infine, si riportano le considerazioni conclusive.

2. Gli interventi per l'innovazione nella programmazione di sviluppo rurale

L'orientamento delle politiche europee, verso la promozione dell'innovazione come elemento chiave per il perseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, è ravvisabile in vari documenti strategici (Vagnozzi, 2015a). Ciò a partire dalla dichiarazione di intenti Europa 2020 (2010), alle successive comunicazioni della Commissione europea "Iniziativa faro Europa 2020 - Unione dell'innovazione" (2010) e "L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa" (2012). Nell'ambito dell'Iniziativa faro, la Commissione ha promosso un nuovo approccio alla ricerca e all'innovazione, che dovrà essere collettivo e interattivo, attraverso la realizzazione di Partnership europee per l'innovazione in settori di importanza fondamentale per la società². In agricoltura è stato istituito il PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI), regolato dall'art. 55 del regolamento sullo sviluppo rurale n. 1305/2013. Coerentemente con gli orientamenti strategici di Europa 2020, questo partenariato persegue: la promozione di una crescita sostenibile del settore agricolo; l'approvvigionamento alimentare; il miglioramento dei metodi di tutela dell'ambiente e per il cambiamento climatico; il coordinamento tra ricerca e agricoltori, comunità rurali, servizi di consulenza e altri soggetti interessati.

Gli obiettivi del PEI-AGRI di produttività e sostenibilità dell'agricoltura, sono realizzati dai Gruppi Operativi. Essi sono una delle novità del regolamento sullo sviluppo rurale e rappresentano una delle tre principali forme di cooperazione tra i diversi operatori del settore agricolo, agroalimentare e forestale, promossi dal regolamento all'art. 35, insieme ai poli e reti o altre forme di cooperazione. I Gruppi Operativi, ai sensi dell'art 56 del reg. (UE) 1305/2013, sono aggregazioni composte da almeno due soggetti, come agricoltori, ricercatori, consulenti. Vari studi (Ascione, 2016; Di Paolo e Vagnozzi, 2014; Lambrecht *et al.*, 2015; Torquati *et al.*, 2015; Vagnozzi, 2015b) rilevano che, soprattutto per le caratteristiche del settore agricolo, il coinvolgimento in rete di attori favorisce i processi di innovazione. Il partenariato dei GO, mettendo insieme le proprie

² Iniziativa faro Europa 2020, COM 546/2010.

Fig. 1. Numero di GO programmati in UE.

Fonte: European Commission, 2016.

relative competenze, può cogliere con maggiore efficacia le esigenze delle imprese e le soluzioni più adeguate per la produttività e sostenibilità, diventando una leva importante per la diffusione dell'innovazione.

In Europa, il PEI-AGRI è presente in 96 PSR approvati in 26 Stati membri³, per una spesa programmata di 160 miliardi di euro e l'attivazione di 3.205 GO (European Commission, 2016). Come si osserva nella Figura 1, la Spagna è il paese con il maggior numero di GO programmati (849), seguita da Italia (625), Grecia (435), Francia (305), Germania (203) e Regno Unito (120). Le Autorità di Gestione dei PSR possono modificare il numero dei GO programmati, in base alle nuove esigenze di sviluppo che possono evolversi durante gli anni della programmazione. Pertanto, il numero dei GO programmati inizialmente potrà non coincidere con quello dei GO selezionati per il finanziamento.

La strategia europea per lo sviluppo rurale ha stabilito sei Priorità di intervento, attraverso cui i PSR possono contribuire al raggiungimento di tre obiettivi generali stabiliti nel reg. (UE) 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, quali:

1. stimolare la competitività del settore agricolo;
2. garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
3. realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Le sei Priorità si articolano in 18 Focus Area, che ne specificano le finalità e sono collegate a uno o più Obiettivi Tematici (Tab. 1). Le misure del PSR,

³ Estonia e Lussemburgo non hanno attivato il PEI-AGRI.

Tab. 1. Priorità dello sviluppo rurale e Focus Area.

La Priorità 1	Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	Focus Area 1A	Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali
		Focus Area 1B	Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali
		Focus Area 1C	Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale
La Priorità 2	Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste	Focus Area 2A	Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato
		Focus Area 2B	Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale
La Priorità 3	Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo	Focus Area 3A	Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali
		Focus Area 3B	Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali
La Priorità 4	Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura	Focus Area 4A	Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa
		Focus Area 4B	Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi
		Focus Area 4C	Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi

La Priorità 5	Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale	Focus Area 5A	Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura
		Focus Area 5B	Rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare
		Focus Area 5C	Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia
		Focus Area 5D	Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura
		Focus Area 5E	Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale
La Priorità 6	Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	Focus Area 4A	Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione
		Focus Area 4B	Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali
		Focus Area 4C	Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali

Fonte: Reg. (UE) 1305/2013

sulla base della strategia delineata dalle regioni, contribuiscono al perseguimento delle finalità di una o più Priorità e delle relative Focus Area. La Priorità 1, per la promozione dell'innovazione, si applica in maniera trasversale alle altre.

Gli interventi per l'innovazione finanziati dai PSR 2014-2020, sono previsti nella misura 16 per la cooperazione, attraverso le sottomisure 16.1 e 16.2. La 16.1 *Sostegno per la costituzione e la gestione dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura*, finanzia la costituzione e la gestione dei GO per la produttività e sostenibilità in agricoltura, mentre la 16.2 *Realizzazione di progetti pilota e sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale*, finanzia il sostegno a progetti pilota e lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e forestale.

3. La metodologia di analisi

L'analisi intende fornire un quadro dello stato di esecuzione finanziaria e procedurale degli interventi per la promozione dell'innovazione previsti dalla politica di sviluppo rurale 2014-2020, finanziati dalle sottomisure 16.1 e 16.2. I dati fanno riferimento ai bandi emessi e alle graduatorie ufficiali delle domande finanziate, consultabili nei siti web delle regioni. Pure se la mole di informazioni al momento disponibili non è completa, in quanto il processo di selezione dei Gruppi Operativi e dei progetti pilota è in pieno svolgimento, i risultati dell'analisi dei primi dati di applicazione dei due interventi cofinanziati dai PSR, consentono di trarre alcune valutazioni. In riferimento alla domanda di ricerca formulata, di rilevare le scelte strategiche adottate dalle regioni in tema di innovazione, il lavoro analizza l'avanzamento finanziario delle risorse assegnate, assumendo la dotazione finanziaria come una proxy dell'importanza attribuita agli interventi, e l'attuazione procedurale, in termini di criteri di selezione adottati e di numeri di progetti per tematiche e/o settori produttivi. In particolare, sotto il profilo finanziario, vengono confrontate la spesa pubblica programmata per il periodo 2014-2020 e le risorse assegnate nei bandi, per stimarne la performance di spesa. La dotazione finanziaria è ripartita per Priorità e Focus Area, al fine di rilevare l'ordine di importanza dei percorsi di innovazione scelti dalle regioni, per il soddisfacimento dei fabbisogni strategici di miglioramento della produttività e della sostenibilità. Per la parte procedurale, viene analizzata, altresì, la misurabilità dei progetti ammessi dei GO, in termini di ricadute concrete e verificabili sulle aziende, come previsto tra i criteri di selezione di ammissibilità agli interventi.

4. L'analisi dei dati italiani

Per il conseguimento degli obiettivi europei di produttività e sostenibilità in agricoltura, si ritiene utile sottolineare che nei casi regionali che prevedono entrambe le sottomisure, la loro implementazione andrebbe realizzata in modo complementare e sinergico (Ascione, Ugati, 2017b). In Italia, alcuni PSR, sembrano avere recepito tale orientamento. Essi sono i seguenti: la Puglia, che prevede la concessione del contributo alla 16.1, previa ammissione del progetto del GO nella 16.2; il Veneto, in cui la 16.2 finanzia solo gli interventi contenuti nel piano di attività dei GO selezionati nella 16.1; la Toscana, dove i progetti di innovazione finanziati dalla 16.2 fanno parte di un pacchetto di misure, attivabili all'interno del sostegno per l'attuazione dei piani strategici e la costituzione dei GO ammessi nella 16.1. Calabria e Molise hanno predisposto una manifestazione di interesse, per la presentazione di proposte per l'attuazione delle due sottomisure.

4.1 La sottomisura 16.1 nei PSR italiani

La 16.1, che sostiene la costituzione dei GO, in Italia è stata attivata in tutte le regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta. I GO, come detto, sono partenariati fra soggetti interessati alla promozione e alla diffusione dell'innovazione; non si occupano di sviluppo locale, né realizzano ricerca e sperimentazione. Essi operano secondo un modello di innovazione interattivo, basato sulla formazione di partenariati guidati dalla domanda (Esposti, 2014; Poppe, 2014; Torquati *et al.*, 2015), per individuare soluzioni a problematiche specifiche e/o valorizzare specifiche opportunità (Vagnozzi, 2017). Essi hanno anche la funzione di divulgare i risultati delle attività e hanno una durata temporale limitata a quella del progetto finanziato del GO. Tra i soggetti del partenariato, possono esserci coloro che svolgono la funzione di innovation broker⁴. Questi partecipano al processo di innovazione (Torquati *et al.*, 2015; Klerkx, 2012) come facilitatori del progetto, con le seguenti principali funzioni: individuazione delle criticità e/o opportunità; ricerca dei partner potenzialmente interessati; animazione del partenariato. Otto regioni ne hanno programmato la presenza: alcune prevedono la figura propria dell'innovation broker⁵, mentre altre ne riconoscono solo la funzione, come attività di intermediazione⁶.

I GO possono essere finanziati attraverso due modalità procedurali:

1. la sovvenzione globale, che prevede la copertura dell'intero costo dei progetti con la 16.1;
2. il pacchetto di misure, attraverso cui la copertura dei progetti è imputata a diverse misure del PSR, in base alla pertinenza, mentre la 16.1, in questo caso, finanzia la gestione del progetto.

In Italia, quasi tutte le regioni hanno scelto la sovvenzione globale, ad eccezione di cinque⁷.

La 16.1 afferisce in via prioritaria alla Focus Area 1B, che punta a rinsaldare i nessi tra agricoltura e ricerca e innovazione, per migliorare la gestione e le prestazioni ambientali. Trattandosi di un intervento trasversale, la 16.1 contribuisce, a seconda delle tematiche dei progetti di innovazione, anche ad altre Focus Area, in base alle quali la sottomisura viene valutata, in termini di risultati raggiunti. Rispetto all'assegnazione finanziaria complessiva della misura 16, le regioni hanno margini di manovra per la ripartizione delle risorse

⁴ L'innovation broker è una figura professionale che cura la creazione del partenariato nella fase di definizione del progetto e il confronto tra i partner durante l'attuazione del progetto del GO (Vagnozzi, 2017).

⁵ Lazio, Liguria, Marche, Sardegna, Sicilia.

⁶ Puglia, Toscana, Veneto.

⁷ Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto.

tra le sottomisure attivate e per le relative modifiche nel corso della programmazione, senza avere l'onere di darne evidenza all'UE.

La selezione delle domande per i GO può avvenire attraverso due modalità: in una fase unica per la costituzione e la gestione dei progetti finanziati, oppure in due fasi, di cui una di setting-up di avvio e una successiva, di selezione dei GO e realizzazione delle proposte progettuali. I beneficiari sono i GO o uno dei suoi componenti. In alcuni casi regionali, tra i beneficiari sono compresi alcune figure specifiche, come l'innovation broker (Marche, Molise) o l'ente regionale, tramite le proprie strutture specialistiche o enti strumentali "in house" (Liguria).

La selezione dei GO avviene in base a criteri di valutazione previsti nei PSR e adottati nei bandi, che le regioni emanano ai fini dell'assegnazione delle risorse finanziarie. Tali criteri contenuti nei bandi, valutano i progetti in base a elementi che consentono la verificabilità degli interventi finanziati, in termini soprattutto di misurabilità dei risultati dell'innovazione proposta (Tab. 2). Ciò avviene, in modo comune a quasi tutte le regioni che hanno pubblicato i bandi, attraverso la valutazione dei seguenti elementi: a) la coerenza della proposta con gli obiettivi del PEI-AGRI e del PSR; b) la potenzialità dell'idea progettuale, come capacità di risoluzione delle problematiche; c) la qualità, in termini di chiarezza e concretezza degli obiettivi e dei risultati attesi, logicità, completezza, anche in relazione agli obiettivi del PEI; d) la composizione del partenariato del GO, intesa come capacità organizzativa e gestionale, competenza dei soggetti coinvolti, pertinenza per il raggiungimento degli obiettivi; e) l'applicabilità della proposta progettuale e dei risultati attesi, in termini di ricadute pratiche dell'innovazione sui settori produttivi. Diffuso è anche il principio che accerta la congruità dei costi e la capacità di trasferimento dei risultati.

Tra i criteri di selezione, oltre i principali sopra descritti, si individuano alcune specificità regionali. Per esempio, la correlazione con le azioni attivate con la 16.2 (Veneto e Toscana), nell'ottica dell'approccio sinergico dell'attuazione dei due interventi per l'innovazione previsti nei PSR, come nelle intenzioni degli orientamenti europei. Altre regioni, assegnano una premialità aggiuntiva per azioni su filiere produttive di rilevanza regionale (Piemonte, Emilia Romagna, Lazio, Molise) o per tematiche, attinenti interventi specifici per la sostenibilità ambientale e/o sociale (Trento, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Molise, Campania, Calabria). In particolare, l'attenzione per i segmenti di filiera coinvolti è assunto come criterio in Emilia Romagna, Marche, Lazio e Molise.

Infine, si segnalano altri criteri di selezione specifici, riguardanti la presenza di giovani conduttori (Piemonte), il collegamento con tematiche di Horizon

Tab. 2. Criteri di selezione definiti per la sottomisura 16.1.

Regione	Coerenza della proposta con gli obiettivi del PEI e PSR	Potenzialità/Qualità della proposta progettuale	Composizione del GO	Congruità economica	Applicabilità/ Trasferimento e diffusione dei risultati	Altro (specificare)
Piemonte	x	x	x	x	x	Collegamento con progetti finanziati da Horizon 2020 o da POR FESR, Collegamento con altre misure/sottomisure di interesse forestale, Giovani conduttori, Imprese iscritte all'albo regionale delle imprese forestali, Soggetti certificati per la gestione forestale sostenibile, Superfici forestali
Lombardia	x	x	x	x	x	Cross fertilisation
Liguria	x	x			x	
Bolzano	x	x	x	x	x	Cooperazione interregionale e transfrontaliera con altri GO, Correlazione con le tematiche di Horizon 2020
Trento	x	x	x	x	x	Sostenibilità sociale o ambientale
Veneto	x	x	x	x	x	Durata congrua, Presenza dell'intervento 16.2 nel piano delle attività del GO e Tipologia di azione attivata
Friuli V.G.	x	x	x		x	

Regione	Coerenza della proposta con gli obiettivi del PEI e PSR	Potenzialità/Qualità della proposta progettuale	Composizione del GO	Congruità economica	Applicabilità/Verificabilità dei risultati	Trasferimento e diffusione dei risultati	Altro (specificare)
Emilia-Romagna	x	x	x	x	x	x	Aree rurali con problemi di sviluppo, Formazione, Segmenti di filiera coinvolti, Sostenibilità ambientale e sociale, Superfici forestali e loro valore ambientale
Toscana	x	x	x	x	x	x	Durata congrua, Qualità azioni attivate con la 16.2 e/o con Misura 1 (Formazione e Informazione), Sostenibilità economica, ambientale e sociale
Umbria	x	x	x	x	x	x	
Marche	x	x	x		x	x	Connessione ad un progetto di filiera, ad un accordo agroambientale o ad una strategia di sviluppo locale di un PIL, Investimenti nel cratere sismico
Lazio	x	x			x		Azioni (filiera corta, biologico, miglioramento qualitativo, certificazione di qualità) per filiere di rilevanza regionale: ortofrutta, vitivinicola, lattiero-casearia, carne, olivicola, ovicaprina, cerealicola, florovivaistica

Regione	Coerenza della proposta con gli obiettivi del PEI e PSR	Potenzialità/Qualità della proposta progettuale	Composizione del GO	Congruità economica	Applicabilità/ Trasferimento e diffusione dei risultati	Altro (specificare)
Molise	x	x	x		x	Azioni di competitività per settori specifici (latte, olivicolo, vitivinicolo, carne, cerealicolo, ortofrutticolo), Rispondenza alle tematiche del bando, Tipologia innovazioni (impegni agro-climatico ambientali, biodiversità, prodotti di montagna, filiere corte)
Campania	x	x	x	x	x	Ambiente e/o Cambiamenti climatici, Durata congrua
Puglia	x	x	x	x	x	
Basilicata	x	x	x		x	
Calabria	x	x	x	x	x	Cooperazione con i GO di altre regioni, Sostenibilità ambientale (impegni agro-climatico ambientali, biodiversità, acqua e suoli) e sociale (aree interne, agricoltura sociale)
Sardegna	x	x	x	x	x	

Fonte: Elaborazioni dai bandi emessi

2020⁸ (Piemonte e Bolzano), la cooperazione interregionale (Bolzano e Calabria) o transfrontaliera (Bolzano) con altri Gruppi Operativi.

4.2 La sottomisura 16.2 nei PSR italiani

La sottomisura 16.2, attivata in quasi tutte le regioni (tranne Campania e Trentino Alto Adige), come detto, sostiene la realizzazione di progetti pilota e di sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi, metodi e tecnologie, nonché la disseminazione dei risultati ottenuti nei contesti produttivi ed in aree ambientali regionali. Le finalità generali dei progetti sono l'innovazione organizzativa, di processo e di prodotto, l'adozione di nuove tecnologie o di pratiche migliorative, l'adattamento di pratiche o tecnologie finalizzati al miglioramento della sostenibilità ambientale, economica e sociale relative ad innovazioni non mature. Come la 16.1, l'operazione non finanzia la ricerca fine a sé stessa, ma la sperimentazione e verifica dei risultati della ricerca in specifici contesti agricoli e rurali; in sostanza promuove progetti che, messi in campo, devono sempre avere un risvolto pratico volto a rispondere alle esigenze concrete del mondo agricolo, forestale e rurale.

La sottomisura 16.2 può essere attuata come singolo intervento (Piemonte, Lombardia, Friuli, Umbria, Calabria e Molise) o in sinergia ad altre misure all'interno di progetti collettivi. In particolare, Emilia Romagna e Toscana hanno attivato la sottomisura all'interno dei Progetti Integrati di Filiera, in più la Toscana ha previsto l'attuazione all'interno del Piano Strategico di un GO⁹; mentre la Lombardia ha pubblicato sia il bando diretto che quello inserito nei PIF. Le Marche, invece, hanno pubblicato i bandi della 16.2 nell'ambito delle Filiere Agroalimentari, delle Filiere corte e mercati locali e dell'Accordo Agroambientale d'Area (AAA). In Veneto il progetto pilota viene valutato nell'ambito del processo di istruttoria e valutazione complessiva del Piano delle Attività di un Gruppo Operativo (PA.GO).

La 16.2 risponde ad una molteplicità di fabbisogni individuati, rispondenti alle diverse Focus Area interessate dai Programmi. Nella maggior parte delle regioni la sottomisura è collegata in via prioritaria alle FA 3A, 2A e 1B; tutta-

⁸ Il programma Horizon 2020 è l'altro strumento finanziario, con cui l'Unione europea promuove la conoscenza e l'innovazione.

⁹ Gli investimenti previsti nel PS-GO devono comprendere obbligatoriamente le sottomisure 16.2 e 1.2 "Sostegno alle attività di dimostrazione e azioni di informazione"; ma possono essere attivate, nell'ambito del pacchetto di misure, anche le sottomisure sottomisura 1.1 "Sostegno alla formazione professionale e azioni di acquisizione di competenze" e 1.3 "Sostegno a scambi interaziendali di breve durata nel settore agricolo e forestale, nonché a visite di aziende agricole e forestali".

via, trattandosi di un intervento trasversale, ha un impatto potenziale anche su altre Priorità e Focus Area; in Veneto e Umbria, addirittura, la sottomisura incide su quasi tutte le Focus Area individuate per la misura 16. La sottomisura risponde, innanzitutto, all'obiettivo trasversale "innovazione", ma riesce a dare il proprio contributo anche agli obiettivi "ambiente" e "cambiamenti climatici".

I soggetti ammessi a beneficiare della sottomisura 16.2 sono forme di aggregazione/integrazione (es. associazioni temporanee, reti di imprese, poli, gruppi di cooperazione) variamente costituite tra operatori del settore agricolo ed agroindustriale, alimentare, forestale; i soggetti della ricerca, sperimentazione e del trasferimento tecnologico; associazioni di produttori; anche i GO già costituiti possono essere beneficiari della sottomisura 16.2¹⁰.

I componenti dell'aggregazione, che devono coinvolgere almeno due soggetti¹¹, sono diversificati, ma con un punto fermo, la presenza nell'aggregazione di imprese del settore agricolo, agroindustriale, forestale (in forma sia singola che associata). Per di più, in Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Marche e Calabria si dispone la presenza obbligatoria nel partenariato anche dell'organismo di ricerca. In Friuli Venezia Giulia, il Polo è composto, oltre che dall'impresa agricola o forestale, da almeno un organismo di consulenza o un soggetto del settore della ricerca; mentre in Molise il sostegno è rivolto ad aggregazioni costituite, oltre che dalle imprese agricole e forestali, da Enti e imprese che svolgono servizi per l'innovazione, e/o l'assistenza tecnica e/o la formazione. Andando ad analizzare alcune specificità territoriali si osserva che, oltre alle categorie sopra elencate, la regione Piemonte identifica tra i possibili beneficiari anche gli enti locali; mentre in Lombardia tra i soggetti ammessi nell'aggregazione vi sono le società di distretto accreditate ai sensi della d.g.r. 10085/2009. In Friuli e nelle Marche, la cooperazione si estende anche agli organismi di consulenza (pubblici o privati). Inoltre la regione Marche, per la specificità del bando sugli Accordi Agroambientali d'Area, fissa che i soggetti richiedenti debbano essere i comuni, gli enti gestori delle aree protette e le associazioni di agricoltori (escluse le organizzazioni professionali e/o interprofessionali).

I criteri di selezione individuati dalle regioni, che hanno pubblicato i bandi, per la valutazione dei progetti pilota riguardano principalmente: a) la qualità del progetto, anche in termini di applicabilità dell'innovazione e dei risultati; b) la coerenza e competenza della partnership; c) la rispondenza del progetto alle strategie del PSR, alle FA ed ai relativi fabbisogni o ad altri strumenti; d) la validità del programma di trasferimento e diffusione dell'innovazione (Tab. 3).

¹⁰ Veneto.

¹¹ L'aggregazione è costituita da almeno tre soggetti in Lombardia, Marche, e Molise. In Toscana, il numero minimo di soggetti partecipanti al piano strategico del GO è 5.

Tab. 3. Criteri di selezione definiti per la sottomisura 16.2.

Regione	Coerenza con				Altro (specificare)
	Validità della proposta progettuale	Composizione del partenariato	tematiche di indirizzo comunitario, nazionale, regionale	Trasferimento e diffusione dei risultati	
Piemonte	x	x	x		Caratteristiche organizzative e strutturali delle aziende coinvolte
Lombardia	x	x	x	x	
Veneto	x	x	x	x	
Friuli V.G.	x	x		x	Segmenti di filiera coinvolti
Emilia-Romagna	x		x	x	Segmenti di filiera coinvolti
Toscana	x	x		x	
Umbria	x	x	x	x	Caratteristiche organizzative e strutturali delle aziende coinvolte
Marche	x	x	x		Imprese coinvolte / Adozione di sistemi di tracciabilità delle produzioni
Molise	x		x	x	Settori di intervento / Contributo a temi specifici
Calabria	x	x	x	x	Trasversalità dei risultati / Capacità di incrementare il valore aggiunto

Fonte: Elaborazioni dai PSR.

Il punteggio per il criterio della qualità progettuale riguarda diversi elementi di valutazione: chiarezza e completezza del contenuto progettuale in termini di attività e articolazione, tempistica, adeguatezza delle risorse umane e strumentali, congruità dei costi e ripartizione tra i partner, ricaduta potenziale della proposta in termini di applicabilità dei risultati.

Riguardo la coerenza e competenza della partnership, in tutti i PSR viene valutata la composizione del partenariato in termini di pertinenza, complementarità e ruoli dei partner, in relazione agli obiettivi e attività del progetto.

Altro criterio di selezione comune alla maggior parte delle regioni che hanno pubblicato i bandi, è la pertinenza ed il collegamento del progetto con gli obiettivi del PSR e/o con altri fondi comunitari e nazionali. In particolare per il collegamento con altri fondi, viene concesso un punteggio premiante in Veneto, dove si attribuisce priorità anche ai progetti che integrano più temi trasversali di salvaguardia dell'ambiente, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Il PSR della regione Umbria, invece, prevede una premialità se il progetto contribuisce al miglioramento della produttività e/o al miglioramento della sostenibilità.

Infine, altro principio alla base dei criteri di selezione è l'efficacia delle azioni di trasferimento e diffusione dei risultati (elemento presente in tutti i PSR). La maggior parte dei Programmi regionali valuta in modo generico la qualità ed efficacia dell'attività di disseminazione dei risultati, attribuendo un giudizio complessivo al programma di trasferimento e diffusione dei risultati (buono, sufficiente, scarso). Calabria e Toscana, invece, prevedono un punteggio differenziato per quantità e qualità delle attività di divulgazione dell'innovazione¹².

Oltre ai principali criteri sopra descritti, Piemonte, Marche e Umbria hanno considerato quali altri elementi di valutazione le caratteristiche delle aziende coinvolte in termini di: numerosità, impatto territoriale, dimensione economica. In più, in Piemonte viene valutata la presenza di soggetti certificati per la gestione forestale sostenibile, nonché presenza di imprese iscritte all'albo regionale delle imprese forestali.

Altre regioni, invece, hanno individuato una premialità se la proposta progettuale affronta determinate tematiche o definiti settori produttivi. Il Molise, ad esempio, attribuisce un punteggio laddove sia verificabile dall'idea progettuale il settore a cui sono indirizzate le azioni e gli obiettivi (latte, cerealicolo, carne, ortofrutta, vitivinicolo ed oleicolo), ed un ulteriore premialità se il progetto è orientato a sviluppare pratiche eco-sostenibili, pratiche che migliorano la competitività delle aziende o che il progetto sviluppi nuovi mercati o

¹² Le attività di divulgazione possono essere sostanzialmente ricondotte alle seguenti tipologie: pubblicazioni, portale web dedicato, convegni, seminari o incontri dimostrativi.

utilizzi nuove tecnologie. In Calabria la premialità è attribuita nel caso la proposta progettuale sia capace di affrontare e risolvere i temi della sostenibilità ambientale e del cambiamento climatico. Nelle Marche si assegna un punteggio a progetti pilota finalizzati al raggiungimento di obiettivi di tutela della biodiversità, di conservazione e sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale, di prevenzione del rischio idrogeologico, nonché di progetti attinenti tecniche di coltivazione e allevamento biologici.

Infine, specifici risultano altri i criteri di selezione adottati dalla regione Calabria che riguardano la trasversalità dei risultati in termini di soluzioni operative applicabili a più di un comparto produttivo (due o più aree di ricerca interessate), e la capacità dei risultati ottenuti di generare incremento di valore aggiunto per le imprese partner e/o del comparto produttivo.

5. Le risorse finanziarie degli interventi per l'innovazione nei PSR

Nella programmazione 2014-2020, in Italia per la 16.1 sono stati stanziati oltre 188 milioni di euro¹³, pari al 31% della dotazione finanziaria della complessiva misura 16, ma solo l'1% del PSR totale (Tab. 4). Per la regioni che hanno optato per il pacchetto di misure come modalità di finanziamento (cfr. nota 7), il dato della spesa programmata è una stima per difetto di quanto investito complessivamente nei GO. Ciò perché nell'importo complessivo sono compresi gli investimenti derivanti dalle altre misure, previste nel pacchetto. Tra le regioni che hanno impegnato i valori più elevati, ci sono l'Emilia Romagna in primis con il 21% rispetto al totale, seguita a distanza dal sud con Sicilia (14%) e Campania (11%).

Per la sottomisura 16.2 le risorse pubbliche programmate sono poco più di 140,7 milioni di euro, che corrispondono al 23,2% della dotazione complessiva per la misura 16 e lo 0,7% del totale PSR. La regione che ha deciso di programmare maggiori risorse è la Puglia con il 21% rispetto al totale della sottomisura, seguita dalla Toscana (15%).

La performance di attuazione è misurata dal rapporto tra la dotazione assegnata nei bandi e la spesa programmata nei PSR. A marzo 2018, la 16.1, con circa 90,8 milioni di euro di spesa impegnata, ha raggiunto il 48% di attuazione (Tab. 5). Tra i bandi emessi, si rileva che alcune regioni hanno al momento deciso di attribuire una dotazione finanziaria relativamente bassa rispetto al

¹³ L'informazione circa l'assegnazione finanziaria alla 16.1 e 16.2 non è presente nei PSR, che forniscono il dato aggregato per l'intera misura 16. I dati disaggregati per le due sottomisure sono tratte da un'indagine diretta presso le regioni, effettuata dalle postazioni regionali della Rete Rurale Nazionale.

Tab. 4. La spesa pubblica programmata per le sottomisure 16.1 e 16.2 (migliaia di euro).

Regione	PSR	Misura 16	16.1	16.2
Piemonte	1.078.938	37.738	12.900	2.950
Valle d'Aosta	136.835	850	non attivata	350
Liguria	313.709	11.815	2.240	3.360
Lombardia ¹	1.157.646	17.250	9.000	5.236
Bolzano	361.672	1.800	1.800	non attivata
Trento	279.576	5.835	4.000	non attivata
Veneto	1.179.026	27.829	6.586	13.080
Friuli V. G.	292.305	14.300	2.500	1.000
Emilia-Romagna	1.174.316	63.208	40.000	10.000
Toscana	949.420	34.459	9.897	21.162
Umbria	928.553	70.300	6.000	12.000
Marche	697.212	36.702	15.000	2.500
Lazio	822.298	24.999	3.284	8.500
Abruzzo	479.466	14.400	2.000	5.000
Molise	207.750	11.000	4.000	2.000
Campania	1.836.256	57.500	21.000	non attivata
Puglia	1.611.731	65.000	3.000	30.000
Basilicata	671.377	19.986	2.800	3.801
Calabria	1.089.311	17.700	2.075	5.625
Sicilia	2.184.172	41.160	27.000	4.160
Sardegna	1.291.510	31.600	13.500	10.000
Totale	18.743.079	605.432	188.582	140.724

¹ Il dato programmato è in fase di rimodulazione finanziaria, pertanto in questa elaborazione è stato considerato almeno il valore della dotazione dei bandi.

Fonte: Elaborazioni dai PSR e da indagine diretta.

programmato. Probabilmente intendono valutare le risposte del territorio, per poter ridelineare le scelte strategiche per l'innovazione e attuarle nelle successive tornate di bandi. Viceversa, altre regioni hanno impegnato gran parte o anche l'intero programmato, mostrando sin dall'inizio, una sicurezza nei percorsi di innovazioni individuati.

Si evidenzia un ritardo nel Sud e Isole, con regioni che non hanno ancora emesso i bandi (Abruzzo e Sicilia) o con un avanzamento finanziario inferiore

Tab. 5. Avanzamento finanziario delle sottomisure 16.1 e 16.2 (migliaia di euro) - (marzo 2018).

Regioni	Sottomisura 16.1		Sottomisura 16.2	
	Programmata	Dotazione bandi	Programmata	Dotazione bandi
Piemonte	12.900	7.540	2.950	1.500
Valle d'Aosta	non attivata	350	-	-
Liguria	2.240	300	3.360	-
Lombardia ¹	9.000	9.000	5.236	5.236
Bolzano	1.800	1.080	non attivata	-
Trento	4.000	4.000	non attivata	-
Veneto	6.586	3.250	13.080	4.500
Friuli V. G.	2.500	250	1.000	778
Emilia-Romagna	40.000	18.039	10.000	10.000
Toscana	9.897	8.570	21.162	19.920
Umbria	6.000	6.000	12.000	12.000
Marche	15.000	15.000	2.500	1.850
Lazio	3.284	1.700	8.500	-
Abruzzo	2.000	-	5.000	-
Molise	4.000	50	2.000	2.000
Campania	21.000	11.250	non attivata	-
Puglia	3.000	1.050	30.000	-
Basilicata	2.800	2.800	3.801	-
Calabria	2.075	200	5.625	3.000
Sicilia	27.000	-	4.160	-
Sardegna	13.500	750	10.000	-
Totale	188.582	90.829	140.724	60.784

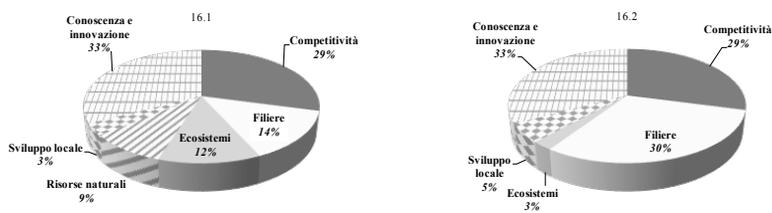
¹ Il dato programmato è in fase di rimodulazione finanziaria, pertanto in questa elaborazione è stato considerato almeno il valore della dotazione dei bandi.

Fonte: Elaborazioni dai PSR e da indagine diretta.

alla media nazionale, ad eccezione della Basilicata con il 100% di attuazione.

La sottomisura 16.2, in termini finanziari, con più di 60,7 milioni di euro di spesa pubblica impegnata si pone in termini di attuazione al 43,2% (Tab. 5). Così come per la 16.1 le regioni meridionali presentano ancora un certo ritardo nell'avanzamento della spesa, mentre altre regioni hanno già impegnato le intere

Fig. 2. Ripartizione della dotazione finanziaria nei bandi per Priorità (marzo 2018).



Fonte: Elaborazioni dai PSR e da indagine diretta.

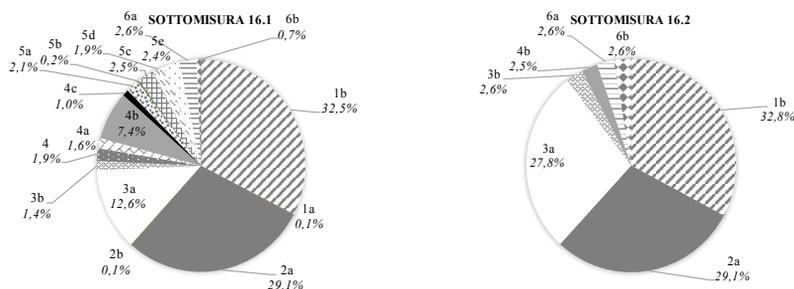
risorse stanziare (Lombardia, Umbria, Emilia Romagna e Molise), o la maggior parte di esse: Toscana (94,1%), Friuli Venezia Giulia (77,8%) e Marche (74%).

La distribuzione delle risorse finanziarie per Priorità e Focus Area è indicativa degli obiettivi strategici, contenuti nell'analisi dei fabbisogni dei Piani regionali.

Ovviamente, per entrambe le sottomisure, è prevalente l'impegno di spesa per la Priorità 1; ma per la 16.1 le regioni hanno scelto di investire anche su competitività (Priorità 2) con il 29% di dotazione finanziaria, seguita dalla sostenibilità ambientale (Priorità 4 e 5) con il 21% e dall'approccio di filiera (Priorità 3) con il 14%. Mentre per la 16.2 risulta rilevante anche l'impegno della spesa verso gli obiettivi economici della competitività (Priorità 2) e aggregazione di filiera (Priorità 3) che assieme costituiscono oltre i tre quarti delle dotazioni finanziarie (Fig. 2).

Analizzando, inoltre, il dettaglio per singole FA, si rileva per la 16.1 una concentrazione delle risorse finanziarie sulla 2A (29%) per la redditività aziendale, 3A (13%) per l'integrazione di filiera e 4B (7%) per la gestione sostenibile delle risorse idriche. Data la natura trasversale della FA 1B, l'attribuzione al 33% riguarda i casi in cui la ripartizione finanziaria non viene specificata per obiettivi tematici. I percorsi strategici regionali risultano differenti. Alcune regioni hanno concentrato la totalità delle risorse finanziarie in un unico obiettivo, individuato nella FA 2A (Liguria, Marche, Puglia) o 3A (Bolzano, Basilicata). Altre regioni, hanno scelto di promuovere l'innovazione attraverso la soddisfazione di svariati fabbisogni, allocando le risorse o in maniera trasversale alle FA 1B o 1A, o in una combinazione di molteplici FA.

Anche la sottomisura 16.2 risponde ad una molteplicità di fabbisogni individuati rispondenti alle diverse Focus Area interessate dai programmi regionali. Ma, dalla ripartizione della dotazione finanziaria dei bandi attivati si evince che, nella maggior parte delle regioni, la sottomisura è collegata alle FA 1B, 3A

Fig. 3. Riparto della dotazione finanziaria nei bandi per Focus Area (marzo 2018).

Fonte: Elaborazioni dai PSR e da indagine diretta.

e 2A; fatta eccezione per Veneto, Umbria e Friuli, che distribuiscono le risorse su più Focus (Fig. 3).

6. L'attuazione procedurale degli interventi per l'innovazione nei PSR

L'analisi dell'attuazione procedurale integra i risultati dell'avanzamento finanziario, con informazioni di carattere qualitativo che mettono in luce le differenti strategie di attuazione seguite dalle regioni.

6.1 La sottomisura 16.1: bandi emessi e GO selezionati

Per la 16.1, come detto in precedenza, la selezione delle domande per i GO può avvenire in una fase unica oppure in due fasi distinte (setting-up e selezione GO). Ai primi mesi del 2018, 18 regioni hanno pubblicato i bandi per la 16.1, in gran parte per la sola fase di setting-up. È il Sud a scontare un ritardo nell'avvio delle procedure dei bandi.

Alla data della presente analisi, i GO sono stati attivati, prevalentemente, nei territori del Nord e Centro Italia (Tab. 6). In totale, i GO selezionati sono 150, con un finanziamento concesso di circa 42 Meuro, nelle seguenti regioni: Bolzano, Trento, Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Basilicata.

Dall'analisi delle informazioni disponibili, emerge che nei GO, le Focus Area finanziate in maggior misura, sono la 2A per la competitività aziendale, la 3A per il rafforzamento delle filiere agroalimentari e la 4B per la gestione sostenibile delle risorse idriche. In termini di numerosità dei progetti, i temi climatico ambientali sono i più ricorrenti, seguiti da competitività e redditivi-

Tab. 6. GO selezionati (marzo 2018).

Regione		GO ammessi (n)	Contributo concesso (000 €)	FA prevalente
Bolzano		3	750	3A
Trento	Bando 2016	7	2.451	2A, 3A, P4, 4A, 5E
	Bando 2017	5	1.496	P4, 4B, P5, 5B, 5C
Veneto		18	10.294	2A, 3A, 4B
Emilia-Romagna	Bando 2016	58	13.632	2A, 4B, 4C, 5A, 5E
	Bando 2017	35	5.408	4A, 5C, 5D, 5E
Umbria		13	5.269	2A, 3A, 3B, 6A, 6B
Basilicata		11	2.800	3A
Totale		150	42.099	

Fonte: Elaborazioni dai siti web delle AdG.

tà. Le tematiche afferiscono a comparti produttivi specifici o a contenuti trasversali. Le produzioni più rappresentate numericamente sono le colture permanenti (viticoltura, olivicoltura e/o frutticoltura), seguite da erbivori e seminativi (Tab. 7). Nei casi in cui non è specificata una produzione nel titolo e/o obiettivo del progetto, la tematica trasversale più diffusa risulta la qualità delle acque. Altre tematiche ricorrenti riguardano il settore forestale, innovazioni di prodotto per concimi e usi energetici, la sicurezza alimentare.

Tra i criteri di selezione dell'accesso all'intervento, nei bandi è previsto che il progetto di innovazione finanziabile, deve comportare ricadute concrete sulle aziende, con specifiche attività verificabili con indicatori di risultato. Ipotizzando che il soddisfacimento di tale principio è importante, affinché si abbiano impatti positivi sul territorio e le risorse pubbliche siano spese in maniera efficiente ed efficace, nella presente analisi si è applicato tale criterio come proxy della misurabilità dei progetti dei GO selezionati. Secondo un'interpretazione, quanto più oggettiva possibile, del soddisfacimento di tale proxy, dalla lettura delle schede di progetto o, quando non disponibile, dal titolo dei progetti, si è operata una classificazione delle innovazioni selezionate in misurabili e non. Si è consapevoli della non completa rigerosità del metodo di analisi applicato, ma esso consente di approntare una preliminare stima del fattore "misurabilità" delle innovazioni, in mancanza di informazioni più specifiche, a questo stadio delle procedure di realizzazione dei progetti finanziati. Fatte

Tab. 7. Tipologia delle innovazioni nei GO selezionati (marzo 2018).

Regione	Comparti produttivi (n. domande)						Totale Innovazioni		
	Semina- tivi	Ortoflori- coltura	Viticultu- ra, olivi- coltura, frutti- coltura	Erbivori	Granivori	Altri prodotti/tema- tiche ¹	Misurabili	Non misurabili	Contributo concesso (Progetti/ Totale)
	a	b	c	d	e	f	Numero e Comparti	Numero e Comparti	
Bolzano	1	-	-	-	1	1 (Birra)	3 (a,e,f)	0	0%
Trento	-	-	2	3	1	1 (Gestione rischio)	3 (d,e)	4 (c,d,f)	55%
	-	-	2	-	-	1 (Gestione aziendale e Ambiente); 2 (Foreste)	5 (c,f)	0	0%
Veneto	1	4	7	2	1	1 (Gestione aziendale); 1 (Difesa fitosanitaria); 1 (Digestato per concime)	18 (a,b,c,d,e,f)	0	0%
Emilia- Romagna	10	5	13	10	4	1 (Cibo per salute); 1 (Meccanizzazione); 11 (Qualità acque); 3 (Qualità suolo)	46 (a,b,c,d,e,f)	12 (a,b,c,d,e,f)	17%

le dovute precisazioni, l'analisi ha rilevato che, al momento, tra le innovazioni ammesse e di cui sono disponibili le informazioni, la quasi totalità (86%) è misurabile, in coerenza con la funzione assegnata ai GO dagli obiettivi europei (Tab. 7).

6.2 La sottomisura 16.2: bandi emessi e progetti finanziati

Analizzando l'avanzamento procedurale della sottomisura 16.2, a marzo 2018, si rileva che soltanto 10 Autorità di Gestione, quasi tutte comprese nel Centro-Nord, hanno pubblicato i bandi¹⁴. Alcune AdG stanno completando le istruttorie, mentre in altre regioni si hanno i primi risultati.

I progetti pilota approvati sono 85, di cui 42 attivati nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera (PIF); per un contributo concesso di poco superiore a 22 Meuro (Tab. 8).

In Lombardia è stata emanata la graduatoria relativa al bando del 2015 e sono state ammesse a finanziamento 16 domande; mentre relativamente alla

Tab. 8. Progetti pilota ammessi a finanziamento (marzo 2018).

Regione	Progetti		Contributo concesso totale (euro)		FA prevalente
	Attivati singolarmente	Attivati nei PIF	Attivati singolarmente	Attivati nei PIF ¹	
Lombardia	16	5	3.165.226	836.504	3A
Friuli Venezia Giulia	16	-	778.450	-	2A - 3A
Piemonte	6	-	1.440.401	-	3A
Toscana	-	37	-	13.458.295	2A - 3A - 3B - 4 - 5A - 5C - 5D - 5E
Umbria	5	-	2.345.530	-	2A - 3A - 3B - 6A
Parziale	43	42	7.729.607	14.294.800	
Totale	85	22.024.407			

¹ Valori riferiti alla sola sottomisura 16.2 nei PIF.

Fonte: Elaborazioni dai siti web delle AdG.

¹⁴ Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise, Calabria.

16.2, attivata nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera sono stati ammessi a finanziamento 5 PIF. In Friuli Venezia Giulia e Piemonte, dove la sottomisura è stata attuata singolarmente, sono stati approvati 16 e 6 progetti rispettivamente. In Toscana, sono stati finanziati 39 Progetti di filiera e ad esclusione di due, tutti hanno attivato al loro interno la sottomisura 16.2; l'Umbria, infine, ha ammesso a finanziamento 5 progetti pilota realizzati da Reti¹⁵.

Riguardo i comparti produttivi interessati dai progetti ammessi a finanziamento, come per la 16.1, si rileva che molti riguardano il comparto dei seminativi ed il vitivinicolo (Tab. 9). Consistente è anche il numero dei progetti che riguardano il settore forestale, ma tale dato va letto anche in relazione alle regioni che hanno selezionato i progetti, dove la silvicoltura ha una discreta importanza. Non mancano, anche per questa sottomisura i progetti trasversali che riguardano più comparti e definiti *Multifiliera*; in particolare si tratta di progetti pilota che riguardano il miglioramento della gestione aziendale e della filiera.

7. Conclusioni

Nella programmazione di sviluppo rurale 2014-2020, le sottomisure 16.1 e 16.2 sono deputate all'attuazione degli interventi per la promozione dell'innovazione. Secondo gli orientamenti delle politiche europee, le due sottomisure andrebbero attuate in modo complementare e sistemico, per un effetto sinergico sui territori regionali, ma non tutte le regioni hanno recepito questo approccio.

Alcune AdG hanno puntato molto su queste sottomisure, investendo fin da subito ingenti risorse o addirittura impegnando l'intero budget di spesa. In effetti, considerando che questi interventi hanno l'obiettivo di facilitare il recepimento ed il trasferimento di innovazioni materiali ed immateriali, appare logico che vengano attuati prima o al massimo in concomitanza con le altre misure.

Per entrambe le sottomisure, la situazione che emerge da questa analisi, è di un avanzamento che presenta notevoli ritardi, specie nelle regioni del Centro Sud, nonostante alcune di esse hanno programmato valori elevati di risorse finanziarie rispetto al livello nazionale, riconoscendo un ruolo importante agli interventi per l'innovazione per lo sviluppo dell'agricoltura.-

Alla data del presente lavoro, la quasi totalità dei GO selezionati sono nelle regioni del Nord e Centro. Gli obiettivi tematici più sostenuti finanziariamente

¹⁵ Sottomisura 16.2 – Tipologia di intervento 16.2.1 “Sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie realizzati da Reti e poli di nuova costituzione”.

Tab. 9. Progetti finanziati per comparti produttivi.

Regione	Comparti produttivi (n° progetti)							Totale	
	Seminativi	Orto-frutta	Viticultura, olivicultura	Floricultura	Erbivori	Granivori	Silvicoltura		Altri prodotti
Lombardia	8	2	-	1	1	1	-	2 (cerealicolo-zootecnico) 1 (apicoltura) 5 (lattiero-caseario)	21
Friuli Venezia Giulia	2	2	2	-	1	-	5	2 (multifiliera) 2 (lattiero-caseario)	16
Piemonte	-	-	-	-	-	-	6	-	6
Umbria			1					3 (multifiliera) 1 (filiera del luppolo)	5
Toscana	4	3	12	2	2	1	2	10 (multifiliera) 1 (piante officinali)	37

Fonte: Elaborazioni dai siti web delle AdG.

te, in termini di Focus Area, sono per la competitività aziendale (2A), l'organizzazione della filiera agroalimentare (3A) e la sostenibilità delle risorse idriche (4B). A conferma delle funzioni assegnate ai GO dagli obiettivi europei del PEI-AGRI, l'analisi ha stimato come misurabili la maggioranza delle innovazioni ammesse.

Sebbene l'analisi della 16.2 sia stata svolta su un numero ristretto di bandi e i progetti pilota approvati circoscritti in poche regioni, è interessante evidenziare il collegamento con le Focus Area dedicate al rafforzamento delle filiere agroalimentari (3A) e a favorire la competitività delle aziende agricole attraverso il rinnovamento strutturale e la diversificazione produttiva (2A); ciò è riconducibile anche al fatto che la metà dei bandi considerati vengono attivati all'interno dei Progetti di Filiera.

L'assenza di GO selezionati nel Sud e Isole, ad eccezione della Basilicata, a oltre metà programmazione, deve indurre le istituzioni a riflettere, quali possono essere le criticità che ne penalizzano l'efficienza della spesa e l'attuazione degli interventi. Proprio il meridione, che necessiterebbe di interventi per superare le criticità strutturali ed economiche che ha rispetto alle altre realtà regionali, è in ritardo nella spesa per i progetti innovativi di miglioramento della produttività e sostenibilità agricola.

È nostra opinione che le istituzioni regionali dovrebbero assumere degli accorgimenti più incisivi, per favorire la performance di attuazione dei due interventi per l'innovazione, rispetto a quanto emerso dai risultati dell'analisi. Per incentivare il ricorso da parte delle imprese agricole, oltre a ridurre gli oneri amministrativi e burocratici (Giampietri *et al.*, 2015), le istituzioni regionali potrebbero modificare l'approccio per l'ammissione delle domande. Si potrebbe adottare una selezione strategica a monte delle azioni da finanziare, individuando le macro tematiche di interesse per lo sviluppo regionale. Tale approccio, coniugandosi con l'individuazione dal basso dei fabbisogni di innovazione, favorirebbe la presentazione, da parte dei potenziali beneficiari, e la successiva selezione di progetti per innovazioni misurabili. Ciò nell'ottica del modello di attuazione della futura PAC post 2020 (Commissione Europea, 2017), che dovrà essere orientata ai risultati, con l'applicazione di indicatori "solidi" e "misurabili", oltre a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui beneficiari. Parallelamente, un altro fattore importante per rafforzarne il valore aggiunto, è incentivare la complementarietà e la coerenza dell'attività dei GO con le politiche nazionali e regionali, per un effetto sinergico sui territori.

In conclusione, sarebbe auspicabile un approfondimento sui fattori che possono ritardare la realizzazione di tali tipologie di interventi, attraverso ulteriori analisi di ricerca. Ciò potrebbe fornire indicazioni agli indirizzi normativi, per migliorare l'attuazione dei percorsi di innovazione nelle aziende agricole dei territori rurali.

8. Bibliografia

- Arzeni A., Ascione E., De Franco R., Izzi F., Ugati R. (2017). *Le azioni per il trasferimento della conoscenza e dell'innovazione*. Report RRN-CREA.
- Ascione E. (2016). La spesa pubblica per l'innovazione nelle politiche di sviluppo rurale per uno sviluppo sostenibile dei sistemi produttivi territoriali. *Rivista di Economia Agraria*, 3: 225-241. DOI: 10.13128/REA-20569.
- Ascione E., Ugati R. (2017b). Cosa sono i GO. *Pianeta PSR e-book "Innovazione nello sviluppo rurale. Uno strumento trasversale per la crescita dell'agricoltura comunitaria"*. Roma: RRN-ISMEA.
- Ascione E., Ugati R. (a cura di) (2017a). *Stato di programmazione delle misure 16.1 e 16.2 nei PSR regionali*. Report RRN-CREA.
- Bartolini F., Brunori G., Coli A., Landi C., Pacini B., Raggi M., Viaggi D., Vollaro M. (2014). *Study on investment in agricultural research: Review for Italy*. Report of the Impresa project.
- Brunori G. (2017). Tre obiettivi (più uno) per la Pac post-2020. *Agriregionieuropa*, 13(48).
- Brunori G., Barjolle D., Dockes A.C., Helmle S., Ingram J., Klerkx L., Moschitz H., Nemes G., Tisenkopfs T. (2013). CAP Reform and Innovation: The Role of Learning and Innovation Networks. *EuroChoices*, 12(2): 27-33.
- Commissione Europea (2014b). *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2017). *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles.
- Di Paolo I., Vagnozzi A. a cura di (2014). *Il sistema della ricerca agricola in Italia e le dinamiche del processo di innovazione*. Roma: INEA.
- Esposti R. (2014). Conoscenza, tecnologia e innovazione per un'agricoltura sostenibile: lezioni dal passato, sfide per il future. In: Di Paolo I., Vagnozzi A., a cura di, *Il sistema della ricerca agricola in Italia e le dinamiche del processo di innovazione*. Roma: INEA.
- European Commission, DG Agri (2014). *Guidelines on programming for innovation and the implementation of the Eip for agricultural productivity and sustainability*. DG Agri. Bruxelles.
- European Commission (2016). *Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability*. Final Report.
- European Network for Rural Development (2013a). *Eip Operational Groups: Lessons and recommendations from from the 2007-2013 Rural Development Programmes*. Focus Group on Knowledge Transfer & Innovation. Final draft. Bruxelles.
- European Network for Rural Development (2013b). *Towards Successful Innovation Brokerage: Insights from the 2007-2013 Rural Development Programmes*. Focus Group on Knowledge Transfer & Innovation. Final draft. Bruxelles.
- Klerkx L. (2012). Nuove strategie di disseminazione e figure emergent: l'innovation broker. *Agriregionieuropa*, 28: 22-26 (traduzione a cura di Materia V.C.).
- Klerkx L., Van Mierlo B., & Leeuwis C. (2012). Evolution of systems approaches to agricultural innovation: concepts, analysis and interventions. In: I. Darnhofer I., D. Gibbon D., & B. Dedieu B., *Farming systems Research into the 21st Century: The new dynamic*. Dordrecht: Spring Science.
- Knickel K., Brunori G., Rand S., Jet Proost J. (2009). Towards a Better Conceptual Framework for Innovation Processes in Agriculture and Rural Development: From Linear Models to Systemic Approaches. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 15(2): 131-146. DOI: 10.1080/13892240902909064.

- Giampietri E., Rutkowsky E., Finco A. (2015). PAC II pilastro: prime valutazioni nella programmazione 2007-2013. *Rivista di Economia Agraria*, 70(1): 77-96. DOI: 10.13128/REA-16978.
- Lambrecht E., Taragola N., Kühne B., Crivits M., Gellynck X. (2015). Networking and innovation within the ornamental plant sector. *Agricultural and Food Economics*, 3(10): 1-20. DOI: 10.1186/s40100-014-0022-1.
- Leeuwis C., Aarts N. (2011). Rethinking Communication in Innovation Processes: Creating Space for Change in Complex Systems, *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 17(1): 21-36. DOI: 10.1080/1389224X.2011.536344.
- Materia V.C. (2012). The Agricultural Knowledge and Innovation System in Italy: dynamics, incentives, monitoring and evaluation experiences. *Studies in Agricultural Economics*: 114: 71-78. DOI: 10.7896/j.1214.
- Minarelli F., Raggi M., Viaggi D. (2015). Innovation in European food SMEs: determinants and links between types. *Bio-based and Applied Economics*, 4(1): 33-53. DOI: 10.13128/BAE-14705.
- Poppe K. (2014). Il ruolo del PEI nel collegare innovazione e ricerca nei sistemi della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura. *Agriregionieuropa*, 10(37): 3-7. (traduzione a cura di Materia V.C.).
- Pupo D'Andrea M.R. (2017). La politica agricola comunitaria all'orizzonte del 2030: parleremo ancora di Pac? *Agriregionieuropa*, 13(50).
- Terluin I.J., Venema G.S. (2004). Second pillar of the CAP: what can we learn from experiences with the menu approach? *Tijdschrift voor sociaalwetenschappelijk onderzoek van de landbouw*, 19(1): 6-21.
- Torquati B., Illuminati R., Cecchini L., Stella I., Concezzi L. (2015). Analisi strutturale e interpretativa dell'attuazione della Misura 1.2.4. del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 in Umbria. *Rivista di Economia Agraria*, 2: 209-246. DOI: 10.13128/REA-18008.
- Vagnozzi A. (2015a). I bisogni di innovazione del sistema agroalimentare italiano. *Agrimarcheeuropa*, 6.
- Vagnozzi A. (2015b). *Policies for innovations in the new Rural Development Programs (RDP): the Italian regional experience*. *Rivista di Economia Agraria*, 3: 345-356. DOI: 10.13128/REA-18168.
- Vagnozzi A. (2017). Innovazione e Gruppi Operativi: istruzioni d'uso. *Pianeta PSR e-book "Innovazione nello sviluppo rurale. Uno strumento trasversale per la crescita dell'agricoltura comunitaria"*. Roma: RRN-ISMEA.