



L'analisi di contesto, primo passo decisivo per la redazione del nuovo PSR 2014-2020

Stefano Aimone, Marco Adamo, Stefano Cavaletto - IRES Piemonte - progetto PROSPERA
Nicoletta Alliani - IRES Piemonte - Ipla spa

Che cos'è l'analisi di contesto e a che cosa serve?

Nel complesso percorso di redazione del PSR 2014-2020, l'analisi di contesto è un passo necessario e fondamentale. Ha lo scopo di inquadrare la situazione dell'agricoltura e del territorio rurale del Piemonte, individuando punti di forza e di debolezza, mettendoli in relazione con le minacce e le opportunità offerte dallo scenario generale. Questa fase di lavoro è propedeutica alla definizione dei fabbisogni da affrontare con il PSR e, di conseguenza, della strategia d'intervento.

L'analisi è stata sviluppata per conto dell'Autorità di Gestione del PSR da un gruppo di lavoro formato da IRES Piemonte e da IPLA spa, coniugando le competenze socioeconomiche ed ambientali dei due Istituti. I redattori si sono avvalsi della collaborazione del CSI Piemonte, che ha messo a disposizione gran parte dei dati utilizzati, e del valutatore indipendente (il Nuval della Regione Piemonte) che ha svolto il ruolo di "osservatore critico".

Il documento è di tipo propositivo ed è stato messo a disposizione del partenariato del PSR. Infatti, come previsto dall'Unione Europea, l'analisi deve essere costruita anche con i suggerimenti dei portatori di interesse e della comunità di esperti. Dal confronto scaturirà la versione finale che sarà inclusa nel PSR.

L'approccio adottato

Oltre a tenere conto delle indicazioni normative e metodologiche fornite dall'Unione Europea, il gruppo di lavoro ha adottato alcuni principi utili ad assicurare la qualità dell'analisi. Innanzi tutto quello di partire "dal foglio bianco", elaborando un'analisi integralmente nuova ed evitando la tentazione di un semplice aggiornamento di documenti già esistenti, per non essere condizionati dal passato. Anche se molti elementi hanno trovato conferma, sono infatti emersi negli ultimi anni importanti novità e cambiamenti.

E' stata adottata una visione aperta che considera l'agricoltura regionale come componente di un sistema economico allargato e inserito

nello scenario globale. Il settore primario è visto come “generatore” di beni pubblici fondamentali per la qualità dell’ambiente piemontese. Le aree rurali montane sono state considerate non solo come territori svantaggiati ma anche come elemento propulsivo dello sviluppo regionale.

I temi affrontati fanno riferimento alle priorità dello sviluppo rurale individuate dall’UE per la programmazione 2014-2020. Tali priorità si riferiscono all’innovazione, alla competitività dell’agricoltura e al ricambio generazionale, all’organizzazione delle filiere e la gestione dei rischi, alla biodiversità, all’energia, all’uso efficiente delle risorse naturali e il cambiamento climatico e, infine, all’inclusione sociale e allo sviluppo delle aree rurali.

L’analisi si è basata sia sugli indicatori obbligatori proposti dall’UE, sia su indicatori specifici scelti dai redattori. Molti argomenti sono stati trattati anche sulla base di informazioni di tipo qualitativo. Le fonti utilizzate sono molteplici:

- Sistema statistico nazionale ed Eurostat;
- Sistema informativo decisionale per l’agricoltura della Regione Piemonte;
- Osservatorio Rurale IRES (elaborazioni, interviste, seminari);
- IPLA spa (dati e informazioni ottenuti dal monitoraggio ambientale PSR e competenze forestali);
- Nuval della Regione Piemonte (contributo della valutazione);
- Rete Rurale Nazionale (indicazioni metodologiche e studi);
- Ricerche e rapporti curati da INEA, ISMEA, ICE, CERIS-CNR, ARPA Piemonte e altri soggetti.

La redazione del documento è stata preceduta da numerosi incontri tematici con le strutture regionali, oltre che da interviste e incontri informali con esperti e testimoni privilegiati. Si è anche tenuto conto di quanto già scritto nel DSU 2014-2020, il documento strategico unitario recentemente presentato dalla Regione Piemonte per il nuovo ciclo di programmazione europea.

Tra gli elementi considerati, infine, un ruolo importante spetta alle evidenze provenienti dall’attività di monitoraggio e valutazione dei PSR 2000-2006 e 2007-2013; è anche stata prestata attenzione ai possibili ambiti di integrazione tra PSR e i programmi operativi degli altri Fondi europei (FESR e FSE).

I punti di forza

I punti di forza emersi dall’analisi sono numerosi. Nell’ambito dell’innovazione e della costruzione delle competenze, il sistema agricolo regionale può vantare una rete capillare dei servizi di formazione, informazione e consulenza, gestita prevalentemente dalle organizzazioni professionali e dalle associazioni dei produttori.

I giovani agricoltori dispongono di competenze più elevate della media, ottenute sia attraverso il sistema scolastico, sia frequentando corsi di formazione.

Dal punto di vista strutturale, il processo di concentrazione ha ormai formato un robusto nucleo di aziende agricole medio-grandi, soprattutto nei comparti zootecnici e nel settore risicolo. Molte aziende grandi sono guidate da giovani. L’incidenza di aziende che praticano la diversificazione è piuttosto elevata (10,2%) e superiore alla media nazionale.

Per quanto concerne l’organizzazione ed il rapporto con il mercato, si evidenzia la diffusione dell’associazionismo e della cooperazione nel settore lattiero caseario, corilicolo, frutticolo, cerealicolo e vitivinicolo; in quest’ultimo comparto esiste anche un’esperienza consolidata di relazioni interprofessionali.

Le esportazioni agroalimentari piemontesi sono in crescita (anche fuori dell’UE) mentre è buona l’incidenza delle produzioni di qualità





in alcuni comparti strategici, primo fra tutti il vino. Un fenomeno di grande interesse è il favorevole andamento della cosiddetta "economia del gusto", accompagnata da interessanti esperienze di innovazione anche nell'ambito della comunicazione e della distribuzione le-

gate all'agroalimentare locale di qualità.

Il tema della sostenibilità consente di evidenziare gli effetti positivi delle misure agroambientali: la concentrazione di agrofarmaci e di metalli pesanti nelle acque è ormai contenuta sotto i livelli di rischio. I consumi di agrofarmaci sono in costante diminuzione, grazie all'ampia e consolidata diffusione della difesa integrata in molti settori. Anche le misure contro l'erosione del suolo si sono rivelate efficaci.

Il Piemonte dispone di una vasta estensione di aree protette e siti Natura 2000, con alta copertura di habitat e specie tutelate. Oltre un terzo della superficie territoriale è coperta da foreste che, insieme ai prati e ai pascoli, trattengono un elevato stock di carbonio, con un alto potenziale di incremento migliorando le modalità di gestione.

Nelle aree rurali si è consolidata una positiva esperienza pluri-decennale nell'ambito dello sviluppo locale guidato "dal basso", in particolare grazie alla diffusione del metodo Leader nelle aree montane e in parte di quelle collinari. La Regione Piemonte, inoltre, ha mostrato una buona capacità di trovare soluzioni specifiche per i servizi essenziali in aree montane, ad esempio per le scuole. Si può inoltre consi-

derare positivamente l'accessibilità ad internet a banda larga anche nelle aree rurali periferiche, pur con alcune criticità ancora presenti.

I punti di debolezza

La ricerca dei punti di debolezza dell'agricoltura piemontese ha fatto emergere, in tema di innovazione, un certo disallineamento tra i fabbisogni di formazione e consulenza espressi dagli agricoltori e l'offerta predisposta dal sistema dei servizi di sviluppo, che necessita pertanto di una rimodulazione.

Nonostante il ricambio generazionale in corso, la base imprenditoriale è ancora anziana nel suo complesso, con particolare rilievo per le piccole aziende ed alcuni comparti, ad esempio il settore cerealicolo. Il livello medio di istruzione e formazione specifica dei conduttori agricoli di età più elevata è piuttosto modesto.

Nonostante i progressi compiuti, il sistema agroalimentare del Piemonte mostra ancora un'elevata frammentazione sia per la parte agricola che per quella industriale; l'assetto è particolarmente squilibrato rispetto alla forte concentrazione della grande distribuzione. La criticità della frammentazione è spesso sottolineata anche da un'integrazione di filiera carente o, quando presente, non idonea a valorizzare la componente agricola (come accade ad esempio nei settori suinicolo e avicolo). Nonostante la presenza dell'associazionismo, in vari settori si riscontra scarsa capacità di aggregazione dell'offerta e poca diffusione di accordi interprofessionali.



L'incidenza degli aiuti del "primo pilastro" della PAC sul reddito delle aziende zootecniche bovine, risicole e cerealicole è molto elevata, causando una forte esposizione di questi importanti comparti agli esiti della riforma in atto. Gli stessi settori sono quelli maggiormente esposti alla crescente volatilità del mercato delle materie prime e dei principali fattori di produzione.

Sul fronte della sostenibilità, l'uso dell'acqua è poco efficiente: la rete irrigua è molto frammentata (ad eccezione dell'area risicola) e sono prevalenti i metodi di irrigazione a bassa efficienza. In alcune aree, inoltre, è eccessiva la dipendenza dell'approvvigionamento idrico da pozzi. Per quanto concerne la qualità delle acque, la concentrazione di azoto e fosforo non è in riduzione, nonostante la delimitazione delle zone vulnerabili, anche per la difficoltà nell'individuare su vasta scala alternative produttive in grado di abbattere tali valori. Anche le emissioni di gas serra sono difficili da ridurre, poiché il loro livello è fisiologicamente elevato in ragione della notevole estensione delle risaie e dell'ampia diffusione della zootecnia.

Un'efficace azione a favore della biodiversità è ostacolata dalla mancanza dei Piani di Gestione dei siti Natura 2000; in loro assenza non è possibile definire azioni rivolte all'attività agricola e forestale sostenute dal PSR.

Nelle aree montane e in parte di quelle collinari, la spirale negativa che si è determinata per decenni tra declino demografico, carenza di servizi e depotenziamento del sistema economico locale ha portato nel tempo a una diffusa situazione di marginalità socioeconomica, da un lato, e all'abbandono delle cure del territorio, dall'altro. Sempre in montagna, l'insufficiente e disomogenea dotazione di infrastrutture rurali limita le possibilità di una gestione sostenibile dei pascoli e di un adeguato utilizzo delle ampie risorse forestali.

Le opportunità

Per quanto concerne il mercato e il tema della competitività, la crescente segmentazione della domanda agroalimentare, sia a livello nazionale che sui mercati esteri, offre importanti opportunità per le aziende agroalimentari piemontesi. La segmentazione può avvenire in termini di specifiche caratteristiche merceologiche della materia prima, di qualità organolettica e nutrizionale, di sicurezza alimentare, di contenuti legati agli aspetti ambientali ed etici. Questa tendenza si rafforza con l'opportunità di una maggiore internazionalizzazione, suggerita dall'andamento positivo delle esportazioni agroalimentari. Un'altra consistente opportunità è costituita dalla crescita del turismo rurale, in particolare quello enogastronomico, e dai meccanismi che mettono in relazione i prodotti locali di qualità con altri elementi dell'offerta territoriale (economia del gusto, patrimonio locale e pae-

saggio, filiera corta). Un importante spunto per il futuro può avvenire dal riconoscimento UNESCO per i territori viticoli, anche in un'ottica di valorizzazione integrata di tali aree in sinergia con l'azione di altri Fondi europei, ad esempio il FESR.

In campo ambientale, si sottolinea la crescente attenzione, anche attraverso incentivi pubblici, nei confronti delle fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico, sia in relazione agli aspetti climatici sia per quanto concerne la riduzione dei costi e il contenimento della dipendenza dall'estero.

In termini territoriali, si colgono positivamente i segnali di ripresa demografica delle aree rurali e il cosiddetto fenomeno del neoruralismo (l'arrivo di nuovi residenti sia da aree nazionali che dall'estero), con conseguente domanda di innovazione sociale, anche attraverso un nuovo ruolo dell'azienda agricola, in termini di servizi essenziali. La domanda di servizi legati ai fabbisogni delle persone e delle famiglie è anche intensa nei contesti urbani e periurbani, e si può in parte soddisfare attraverso una adeguata risposta delle imprese agricole presenti sul territorio.

Le minacce

La minaccia forse più preoccupante per il sistema agroalimentare piemontese (e nazionale) è data dalla crescente concorrenza di paesi sia europei che extra UE sulle produzioni di basso prezzo, non di rado attraverso meccanismi di scarsa trasparenza commerciale che danneggiano il "made in Italy". Tale problema è acuito dalla crescente volatilità dei mercati delle materie prime, con effetti destabilizzanti sulle filiere e con un'influenza negativa sulla redditività agricola, soprattutto in relazione all'aumento dei costi. La crisi economica generale acuisce tale tendenza.

Negli anni recenti, inoltre, sono emersi consistenti rischi nell'ambito della sicurezza alimentare, anche in connessione con la crescente liberalizzazione degli scambi, l'ampliamento dei bacini commerciali e le debolezze dei sistemi di controllo in molti paesi. Gli shock sanitari possono causare, oltre che problemi alla salute pubblica, anche ingenti danni commerciali ai produttori locali.

Un altro aspetto critico legato alla competitività è stato identificato nella possibile dispersione del potenziale di innovazione creato dal sistema della ricerca, a causa di meccanismi di trasferimento non completamente adeguati e di problematiche riscontrate nell'ambito dei servizi di sviluppo.

Non devono essere sottovalutati i rischi legati al cambiamento climatico, soprattutto in termini di minore disponibilità idrica per le coltivazioni e di maggiore frequenza di eventi meteorici particolarmente intensi. Tali problematiche possono oltretutto acutizzare il rischio



idrogeologico in un territorio già caratterizzato da una particolare fragilità.

L'espansione urbanistica, soprattutto legata alle attività industriali e commerciali, provoca un elevato consumo di suolo nelle aree di pianura e fondovalle (dove si trovano i terreni

appartenenti alle classi di fertilità migliori). La spiccata diffusione di orientamenti produttivi specializzati e l'avanzamento del tessuto urbanizzato causano inoltre una semplificazione degli agro-ecosistemi e una perdita di paesaggio agrario tradizionale.

Nelle aree montane, una consistente minaccia è costituita dal peggioramento dei servizi essenziali a causa della riduzione della spesa pubblica e, talora, di modelli organizzativi non più sostenibili. L'ineadeguatezza dei servizi può ostacolare i segnali di rivitalizzazione recentemente registrati e frenare il potenziale di sviluppo di tali territori. L'abbandono del territorio montano e di parte di quello collinare ha anche gravi riflessi ambientali, causando l'avanzamento disordinato del bosco, la perdita di risorse agricole e di paesaggio agrario, incrementando i rischi naturali e il degrado. Il bosco non gestito, peraltro, non è un efficiente "carbon sink" (la riserva di anidride carbonica assorbita e immagazzinata dal terreno e dagli oceani con la normale attività connessa sia alla fotosintesi che ad attività di altro tipo).

Considerazioni finali

Dai diversi capitoli dell'analisi emergono in modo ricorrente alcuni elementi in grado di influire fortemente sull'evoluzione del mondo rurale piemontese.

Innanzitutto si può citare la globalizzazione che crea importanti opportunità legate alla maggiore apertura dei mercati e all'interesse per il "made in Italy" ma anche pericolose minacce, tra cui l'aspra concorrenza internazionale e la crescente volatilità dei prezzi agricoli. Il mercato dei prodotti agroalimentari, così come quello del turismo, è sempre più segmentato, offrendo la possibilità di valorizzare le produzioni agricole ed il territorio, a condizione però che gli operatori agiscano in modo coordinato e in un'ottica di marketing. Sotto questo punto di vista sono evidenti i passi avanti ancora da compiere.

Peraltro, le dinamiche all'interno della catena agroalimentare e la pressione della crisi sulle capacità di spesa dei consumatori tendono ad erodere costantemente la quota di valore aggiunto della fase agricola. Le pressioni della competizione e l'evoluzione demografica stanno mutando la struttura dell'agricoltura piemontese: la produzione si concentra in un numero minore di aziende di maggiori dimensioni, puntando alle economie di scala per ridurre i costi. Il ricambio generazionale è un elemento cruciale ed evidenzia la na-

tura più dinamica delle aziende "giovani".

Gli effetti del cambiamento climatico sono ormai evidenti anche nella nostra regione e richiedono risposte specifiche, in particolare per quanto riguarda le risorse idriche. Negli ultimi decenni, peraltro, si sono fatti importanti progressi nell'ambito della sostenibilità in agricoltura anche grazie alle misure agroambientali dei PSR. Le risorse energetiche "verdi" sono potenzialmente molto ampie ma richiedono azioni mirate localmente per essere praticamente sfruttate.

Dalle aree rurali montane arrivano segnali di vitalità dopo un secolo di declino. La moderata ripresa demografica è dovuta essenzialmente ai flussi migratori. Oggi, in generale, il "rurale" gode rispetto al passato di una maggiore attenzione che si manifesta anche attraverso la crescita del turismo enogastronomico, le filiere corte, l'apprezzamento per il ricco patrimonio culturale e naturale. Le criticità tuttavia permangono e richiedono adeguata attenzione soprattutto in termini di servizi essenziali e formazione di adeguate competenze. In termini metodologici, al termine del percorso di analisi si può affermare che non sempre gli indicatori obbligatori proposti dall'UE si sono mostrati efficaci per definire le problematiche essenziali, soprattutto in termini di minacce ed opportunità. Alcuni di questi, inoltre, presentano una definizione ancora non completamente chiara. Infine, gli orientamenti nazionali ancora in parte da definire al momento della redazione di questo articolo, potrebbero condizionare la messa a punto dell'analisi, ad esempio attraverso una possibile nuova delimitazione delle tipologie territoriali, alle quali si ricorre per distinguere i fenomeni a scala locale.



Per scaricare il documento integrale dell'analisi di contesto:
<http://www.irespiemonte.it/prospera/home/sviluppo-rurale/il-psr-del-piemonte.html>

