

LA VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL PSR 2014-2020

I principali risultati

> A cura di **IRES Piemonte** in collaborazione con IPLA spa

Il PSR 2014-2020 del Piemonte è arrivato, dal punto di vista della valutazione, al giro di boa di metà programmazione.

Dopo aver superato le inevitabili difficoltà di avviamento iniziale, il Programma sta ormai progredendo rapidamente nell'attuazione dei bandi e nell'erogazione delle somme destinate ai beneficiari.

È il momento adatto, quindi, per mettere a fuoco i primi risultati ottenuti ed evidenziare le possibili criticità alle quali è possibile porre rimedio nella seconda fase del percorso attuativo. Inoltre, sono appena partiti i lavori per impostare la programmazione della PAC 2021-2027; una valutazione intermedia potrà fornire elementi utili per orientare la posizione della Regione Piemonte nel complesso percorso che porterà alla definizione del Piano Strategico Nazionale.

EFFETTI POSITIVI E CRITICITÀ

L'obbligo di effettuare una valutazione intermedia del PSR nel 2019 è sancito dall'articolo 56 del regolamento (UE) n. 1303/2013. Tale valutazione è parte integrante

del Rapporto di attuazione (AIR) 2018 del PSR, il cui capitolo 7 contiene la risposta ad un'ampia serie di quesiti riferiti alle Priorità e Focus area (aspetti specifici) del Programma e agli effetti complessivi. I risultati essenziali sono riportati in questo articolo, premettendo che il livello di attuazione del PSR (e quindi il suo livello di valutabilità) al 31/12/2018 è comunque ancora contenuto, soprattutto per quanto riguarda il completamento degli interventi relativi alle misure di investimento o di quelle più complesse da avviare; il che comporta giudizi parziali e passibili di cambiamenti importanti nel prossimo futuro.

UN LAVORO DI SQUADRA

La valutazione intermedia è stata realizzata dall'IRES Piemonte, nel suo ruolo di valutatore indipendente.

L'IRES ha affrontato questo compito potendo contare su un solido sistema di monitoraggio ambientale garantito da IPLA spa (che ha collaborato anche alla stesura di questo articolo) e sul competente supporto informatico del CSI Piemonte. Per gli aspetti metodologici, i principali riferimenti sono le linee guida predisposte dall'European Helpdesk per la valutazione dello sviluppo rurale. Inoltre, lo staff di valutazione ha coltivato intensi scambi con altri importanti referenti metodologici, in particolare la Rete Rurale e il CREA PB; proprio con quest'ultimo l'IRES ha recentemente siglato un accordo di collaborazione finalizzato allo scambio di competenze su monitoraggio e valutazione delle politiche agricole e rurali.



MISURE PER L'INNOVAZIONE: CRITICITÀ SUPERABILI

La valutazione relativa alla Priorità 1 del PSR, dedicata al trasferimento di conoscenza e innovazione, ha fatto emergere alcune importanti criticità: il ritardo di attuazione dell'operazione 16.1 sulla costituzione dei Gruppi Operativi (GO) finalizzati a progetti di innovazione, e la non attuazione della misura 2 (consulenza).

Le cause di questi ritardi, in gran parte di tipo giuridico-amministrativo, dovrebbero attualmente essere superate e quindi si raccomanda all'Autorità di Gestione di procedere celermente verso l'approvazione finale dei progetti dei GO e l'emissione dei bandi sulla consulenza. Dall'esame dei progetti presentati dai GO, peraltro, emerge una buona qualità complessiva, un'alta eterogeneità della composizione dei Gruppi e una buona presenza (40%) di proposte su temi ambientali, premesse incoraggianti verso un esito finale positivo.



INVESTIMENTI E GIOVANI IN AGRICOLTURA: IL PSR HA UN IMPATTO POSITIVO

Relativamente alla Priorità 2 (competitività dell'agricoltura) si colgono segnali interessanti in merito all'azione della misura 4.1 (investimenti nelle aziende agricole).

La risposta in termini di numero di domande presentate è stata molto elevata. Dall'esame dei progetti sin qui approvati emerge una prevalenza di aziende di taglia media e medio-grande, un valore dell'investimento medio più elevato di quello registrato nel PSR 2007-2013 e una buona sinergia con le misure 6.1 (insediamento giovani) e 3.1 (certificazioni di qualità).

Si tratta di elementi parziali ma che inducono a pensare a un buon effetto finale; per ora, le aziende che hanno concluso gli interventi mostrano un aumento della produttività del lavoro. La misura 6.1 dedicata all'insediamento di giovani agricoltori ha avuto anch'essa una vivace risposta ai bandi. Al momento sono circa 1.000 i giovani insediati col PSR 2014-2020. Si segnala positivamente la sinergia con l'operazione dedicata per gli investimenti (4.1.2) e la creazione di graduatorie separate per le aree rurali con elementi di declino, dove pe-

raltro le risorse fondiari sono maggiormente accessibili. Positivo risulta anche il frequente ricorso congiunto dei beneficiari alle operazioni relative all'agricoltura biologica, alle misure agroambientali e alla certificazione di qualità. Una valutazione "longitudinale" realizzata dall'IRES Piemonte sulle misure d'insediamento nei vari PSR dal 2000 al 2017 ha misurato un impatto positivo (effetto netto) rilevante; ciò significa che l'azione del PSR è stata determinante nell'incrementare il numero di giovani agricoltori in Piemonte.

CRESCERE IL BIOLOGICO E IL LEGAME TRA AGROINDUSTRIA E PRODUZIONI LOCALI

A proposito della Priorità 3, dedicata alla filiera agroalimentare e alla gestione dei rischi, l'analisi dei progetti ammessi sulla misura 4.2 (investimenti nell'agroindustria) mostra incoraggianti premesse per una ricaduta positiva sui produttori agricoli regionali: il 33% dei beneficiari ammessi sono cooperative e nel loro insieme i progetti determineranno una più estesa diffusione di contratti pluriennali e un maggiore ricorso a materie prime locali (+15%) e biologiche (+72%). Tra le domande ammesse sull'operazione 3.1 (certificazioni di qualità) spicca la

rilevanza di quelle legate al metodo biologico (53%) seguite da quelle relative alla Nocciola Piemonte IGP, in coerenza con lo sviluppo di tali produzioni in atto in Piemonte. Sul fronte delle iniziative promozionali (operazione 3.2) emerge positivamente l'approccio che prevede il supporto a panieri territoriali di prodotto e il ricorso a strumenti innovativi, come ad esempio gli educational tour, che favoriscono il coinvolgimento attivo dei fruitori. La gestione dei rischi (misura 5.1, focus area 3B) si è sinora concentrata su investimenti in reti

antigrandine e antinsetto nelle zone frutticole della regione, quelle in effetti più esposte a tali minacce; il livello di attuazione della misura è basso ma probabilmente si innalzerà man mano che i bandi già emessi porteranno le graduatorie all'approvazione finale. Peraltro il PSR è un contenitore rigido e lento per affrontare minacce poco prevedibili e che richiedono elevata tempestività d'azione; nella prossima programmazione potrebbe essere opportuno collocare questa misura all'interno di altri strumenti (es. OCM).



FOCALIZZARE MEGLIO GLI INTERVENTI PER LA BIODIVERSITÀ E LA QUALITÀ DELLE ACQUE

In merito alla tutela della biodiversità e del paesaggio (focus area 4A) si segnala l'elevata estensione territoriale degli interventi, con una buona copertura delle Aree Natura 2000 (59%) e delle foreste (29%).

Tuttavia non sono coinvolte, salvo alcune eccezioni, le aree più critiche sotto questo profilo, cioè le zone di pianura ad agricoltura intensiva; di conseguenza gli indicatori di impatto (avifauna agricola e delle risaie) non mostrano miglioramenti. Il valutatore ritiene che sia necessario puntare a una concentrazione territoriale più efficace delle operazioni, anche per migliorare l'effetto del PSR rispetto

al paesaggio. A proposito di quest'ultimo, si segnala che la misura d'indennità compensativa (13.1) mostra un effetto positivo sul mantenimento di spazi agricoli aperti nelle aree svantaggiate, dove in assenza di intervento avanza il bosco d'invasione. Si segnala inoltre che l'IPLA ha effettuato la classificazione delle aree ad alto valore naturale (HNV) del Piemonte, che si estendono su 325.000 ettari, di cui 1/3 è coperto dall'azione del PSR.

Relativamente alla focus area 4B, l'ARPA segnala un miglioramento dello stato ecologico delle acque superficiali, che può essere messo in relazione con

la riduzione del 10% dell'uso di fitofarmaci grazie all'azione del PSR (stime IPLA). Un contributo positivo deriva dall'aumento di superficie coltivata con il metodo biologico (passata dal 5% all'8,5% della SAU). Sono invece stabili gli indicatori relativi al surplus di azoto e fosforo nelle acque (GNB e GPB), determinati dall'apporto di concimi; d'altra parte le principali operazioni afferenti a questa Focus Area (agricoltura integrata e metodo biologico) pur estendendosi su oltre 150.000 ettari coprono solo il 24% delle aree vulnerabili ai nitrati (ZVN) evidenziando anche in questo caso una focalizzazione non ottimale.

BENE LA TUTELA DEL SUOLO, DA RAFFORZARE RISPARIAMO IDRICO E ENERGIE RINNOVABILI

Le operazioni del PSR rivolte alla tutela del suolo e della sua sostanza organica (focus area 4C) coprono il 12,6% delle aree a rischio di erosione medio o elevato; sono interventi efficaci l'agricoltura conservativa, la conversione di seminativi in colture estensive, la gestione ecosostenibile dei pascoli e gli inerbimenti tra i filari.

Grazie ai criteri di selezione della misura 4, inoltre, circa il 25% della superficie relativa agli investimenti in corso non ha causato consumo di suolo. L'IPLA sta realizzando la Carta del carbonio organico nei suoli e la Carta dei suoli alla scala 1:50.000 che consentiranno di migliorare ulteriormente la localizzazione degli interventi.

Desta invece preoccupazione la scarsa focalizzazione del PSR nel favorire il risparmio idrico in agricoltura (focus area 5A), un tema critico in relazione all'adattamento al cambiamento climatico. L'operazione inizialmente prevista



per migliorare l'azione dei consorzi irrigui (4.3.1) è stata privata di dotazione finanziaria e l'effetto è sinora attribuibile solamente ai circa duecento progetti di investimento della misura 4.1 che hanno previsto l'introduzione di sistemi irrigui più efficienti, coprendo solo l'1,2% della superficie irrigua regionale (6,7% di quella ortofrutticola).

Il valutatore ritiene opportuno che l'Autorità di gestione consideri provvedimenti correttivi in questo campo (attuazione dell'operazione per i consorzi ed emissione di bandi dedicati) e ne tenga

adeguatamente conto nell'impostare la programmazione 2021-27.

Per quanto concerne la produzione di energie rinnovabili (focus area 5C), si riscontra interesse verso l'installazione di pannelli solari termici o fotovoltaici, con entità simile a quella del PSR precedente. Si attende invece l'esito del bando dell'operazione 16.6 (sviluppo di filiere bosco-energia) per verificare la capacità del PSR di incrementare la produzione energetica dalle biomasse forestali, abbondanti ma scarsamente utilizzate nella nostra regione.

EFFICACE LA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI DI AMMONIACA E IL SEQUESTRO DI CARBONIO

In Piemonte le emissioni di gas climateranti (focus area 5D) da parte dell'agricoltura sono in calo dal 2010 (-6,5%), anche se le principali cause (numero di capi allevati e superfici coltivate a riso in sommersione) non mostrano variazio-

ni e, pertanto, non sono attese a breve riduzioni emissive molto forti.

Si segnala positivamente l'attuazione, con premialità incrociate, delle op. 4.1.3 (investimenti per gestione dei reflui) e 10.1.5 (interramento dei reflui) che puntano a ridurre l'emissione di ammoniaca, ricadenti su 12.000 ettari, prevalentemente coltivati a mais, il 60% in zone vulnerabili ai nitrati. Contenerne le emissioni di ammoniaca è molto importante perché è un precursore delle PM10, inquinanti dell'aria rispetto alle quali è

in atto per l'Italia una procedura d'infrazione a causa dei livelli troppo elevati.

Il sequestro di carbonio (focus area 5E) è sostenuto, oltre che dall'aumento spontaneo delle foreste, anche da operazioni (imboschimento dei terreni agricoli, sistemi colturali ecocompatibili) che nel loro insieme coprono circa il 10% della SAU regionale; la redazione della carta dell'accumulo potenziale di carbonio nei suoli potrà consentire di definire aree prioritarie.

AZIONE COORDINATA TRA I GAL E LE MISURE DI SVILUPPO LOCALE



Passando al tema dello sviluppo locale delle zone rurali (focus area 6B) si segnala l'azione di programmazione coordinata tra le varie operazioni.

Un esempio interessante è il legame tra l'operazione 7.5.1. dedicata allo sviluppo della rete escursionistica, che si integra con l'operato dei GAL Leader che realizzano itinerari, strutture e servizi complementari alla rete di primo livello, con l'operazione 7.5.2.

Il tema del turismo e quello dell'agroalimentare sono al centro delle strategie locali dei GAL del Piemonte; un aspetto peculiare della loro azione consiste nel creare reti e filiere locali favorendo la collaborazione tra piccoli operatori; un indizio dello sforzo di animazione svolto dai GAL è dato dal fatto che un quarto dei partecipanti ai progetti di rete o filiera non percepirà contributi pubblici ma, nonostante ciò, ha comunque de-

ciso di aderire. È anche stato misurato, con opportune tecniche controfattuali, un moderato effetto dell'azione dei GAL rispetto alla crescita demografica e occupazionale dei territori su cui essi operano. Dove invece l'azione dei GAL è modesta è il campo dei servizi alla persona. Su questo fronte, azioni interessanti potrebbero giungere dalla Strategia per le Aree Interne (SNAI), che in Piemonte prevede l'avvio di interventi integrati in quattro aree pilota individuate già nel 2015. Tuttavia il passaggio della SNAI alla fase di attuazione degli interventi è in forte ritardo, molto probabilmente a causa di una governance molto complessa e di un percorso troppo articolato che, prevedendo ben cinque passaggi formali tra l'individuazione dell'area pilota al piano di interventi definitivo (Accordo di programma quadro) dilata inevitabilmente i tempi progettuali.

PICCOLI MA POSITIVI EFFETTI DEL PSR SULL'ECONOMIA REGIONALE

La valutazione ha anche previsto alcuni quesiti sugli effetti generali del PSR, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di Europa 2020 alla scala regionale.

In questi casi è necessario ricorrere a stime effettuate con modelli econometrici, non essendo possibile rilevare effetti diretti. Le elaborazioni effettuate dall'IRES Piemonte stimano effetti positivi del PSR in termini di incremento del valore aggiunto, degli investimenti fissi e dell'occupazione; tali effetti sono tuttavia molto contenuti, in relazione al fatto che il PSR, pur disponendo di risorse importanti rispetto ai settori e territori ai quali punta, costituisce nel suo insieme un impulso economico molto piccolo rispetto all'intera economia del Piemonte, nell'ordine dell'uno per mille annuo.

SFORZI POSITIVI DI MIGLIORAMENTO GESTIONALE, VALIDA LA COMUNICAZIONE

A proposito dell'assistenza tecnica, dalla valutazione sono emersi sforzi positivi legati alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, al miglioramento del monitoraggio e della valutazione, al miglioramento delle capacità amministrative.

Di particolare rilievo l'impegno dell'Autorità di Gestione sul fronte della comunicazione, grazie a un piano molto articolato in termini di strumenti attivati (tradizionali e digitali), formati di comunicazione utilizzati e con un alto grado di copertura del bacino di utenti costituito da potenziali beneficiari, tecnici, amministratori e cittadini.



IN RITARDO (MA IN RECUPERO) LA BANDA ULTRALARGA

Anche il Piano per la Banda Ultralarga (Piano BUL) volto a contrastare il digital divide delle aree rurali (focus area 6C) presenta un sensibile ritardo; tuttavia a fine 2018 sono stati avviati i primi cantieri. Il ritardo è stato causato dalla governance complessa del Piano, dall'enorme mole progettuale richiesta e dal numero altissimo (stimato in 8.000 in Piemonte) di autorizzazioni che devono essere rilasciate dai Comuni e da altre istituzioni locali,

frutto indesiderato dell'elevatissima frammentazione amministrativa della nostra regione. È necessaria una rapida accelerazione per rispettare la prevista scadenza del 2020, quando tutte le cosiddette aree a fallimento di mercato (quasi sempre rurali) dovranno essere dotate di infrastruttura in fibra ottica o tecnologia equivalente. Peraltro il concessionario Open Fiber si è dichiarato fiducioso nel riuscire a rispettare le scadenze fissate.

#BUL
RETE PUBBLICA
BANDA ULTRA LARGA

