

## TERRITORIO E PAESAGGIO NELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC).

Ricerche in corso in Piemonte

Enrico Gottero<sup>1</sup>

### SOMMARIO

Le nuove sfide introdotte dalla strategia Europa 2020, così come le recenti e innovative forme di agricoltura e ruralità, maggiormente reattive alle nuove istanze dei cittadini e degli stessi agricoltori, sembrano rafforzare l'accezione territoriale e ambientale della *Politica Agricola Comune* (PAC). L'importanza delle questioni spaziali e paesaggistiche ad essa annodate, strettamente legate alle vicende della tutela del suolo, al tema dell'abbandono del paesaggio rurale e della tutela della diversità bio-culturale, ai sistemi agroalimentari, così come a quelli socio-ecologici, sono attualmente al vaglio di numerosi studi e ricerche di diverse discipline. In questo saggio l'autore presenterà alcune valutazioni tematiche recentemente avviate nell'ambito del *Programma di Sviluppo Rurale* (PSR) della Regione Piemonte per il periodo 2014-2020. Nell'intento di colmare un vuoto metodologico e operativo – che attualmente presta poca attenzione alla territorializzazione e alla geografia della PAC e, in particolare del PSR, così come al significato olistico del paesaggio, più volte evocato dalla *Convenzione Europea* – la ricerca propone un approccio valutativo integrato che pone tali questioni al centro delle diverse fasi di programmazione e attuazione del PSR, dal disegno alla valutazione ex-post. La ricerca si focalizza dunque non solo sulla verifica del contributo della PAC al raggiungimento degli obiettivi regionali di sviluppo territoriale, ma altresì sull'apporto in termini di tutela e valorizzazione del paesaggio.

---

<sup>1</sup> Ricercatore IRES Piemonte, Via Nizza 18, 10100, Torino, e-mail: e.gottero@ires.piemonte.it

## 1. Introduzione

Sebbene possa apparentemente sembrare anacronistico parlare delle implicazioni ambientali e territoriali della *Politica Agricola Comune* (PAC) – soprattutto dopo quasi un ventennio di riforme volte a rafforzare tali valenze – comprendere l’accezione e le potenzialità spaziali di tali strumenti risulta ancora oggi un’operazione non convenzionale, scarsamente praticata in Europa. Eppure, il profondo mutamento che ha coinvolto il mondo agricolo e rurale impone un’attenta e rigorosa riflessione su quanto sta accadendo nelle nostre campagne e nelle nostre città, soprattutto in un’ottica ecosistemica. Il ruolo degli agroecosistemi nel processo di ottimizzazione dei flussi di servizi di approvvigionamento, supporto e regolazione, così come nella conseguente produzione di benefici (economici, sociali e culturali) per il genere umano, è ormai da tempo ampiamente dibattuto e riconosciuto nel contesto scientifico, politico e istituzionale, su scala nazionale e internazionale. Meno diffuso è invece l’approccio che fa riferimento al poco tangibile concetto di *landscape services* (Willemsen *et al.*, 2008; Termorshuizen *et al.*, 2009) e alla categoria culturale, aspetti che richiamano meno interesse rispetto ai flussi materiali di acqua, cibo ed energia. Tuttavia, il paesaggio agrario può assolvere diverse funzioni e contribuire al presidio del suolo, al mantenimento, la gestione e il controllo del bosco, alla trasmissione dell’identità dei luoghi, alla conservazione della diversità culturale (materiale e immateriale). Esso assume particolare rilevanza anche in termini di salvaguardia del valore estetico, incremento dell’uso fruitivo e conseguenti implicazioni sul sistema economico (turismo, mercato dei prodotti tipici, ecc.), ma altresì quale opportunità per le città di usufruire di servizi e prodotti agricoli orientati a soddisfare le esigenze del mercato urbano (vendita diretta prodotti locali, agriturismo, ecc.).

Benché originariamente concepita per altre ragioni (sostegno al reddito degli agricoltori e regolamentazione dei mercati), la PAC ha progressivamente dilatato il campo d’azione e gradualmente incrementato la territorialità dei suoi strumenti. La crescente attenzione assegnata alla sfera ambientale, ha dato origine ad una PAC “trainante” in relazione alle dinamiche che coinvolgono il paesaggio. Dunque non si può operare sul paesaggio, senza fare i conti con l’agricoltura. Sebbene tale legame sia imprescindibile, meno banale è ipotizzare un’alleanza con le politiche territoriali e paesaggistiche come sfondo regolativo, ove l’agricoltura risulti il principale strumento attuativo supportata da dispositivi finanziari per conservare e valorizzare il paesaggio. Si tratta di un’ipotesi in via di sperimentazione che deve, tuttavia, confrontarsi con numerosi ostacoli e affrontare molteplici sfide (Cassatella e Gottero, 2016).

La prima riguarda l’attuale separatismo settoriale, piuttosto diffuso e comune in tutta Italia. Da una parte la PAC e, in particolare, i *Programmi di Sviluppo Rurale* (PSR), e dall’altra, i piani territoriali e/o paesaggistici regionali (PTR, PPR, ecc.). Strumenti che, sebbene inseguano in parte gli stessi obiettivi, finora hanno dialogato con evidenti difficoltà, attraverso “lingue” differenti e, talvolta, con superficialità, eccetto per alcune recenti sperimentazioni (si veda il caso della Puglia e del Veneto descritti da: Reho, 2016). A tale aspetto è riconducibile anche la scarsa integrazione funzionale tra piani e programmi. Quelli di natura urbanistica si limitano a governare, ove possibile, i fenomeni insediativi, assegnando obiettivi strategici sprovvisti della dotazione finanziaria per la concretizzazione (Cassatella, 2015; Gottero, 2016a). Al contrario le politiche agricole, sebbene dotate della forza economica, spesso ignorano o rifiutano le strategie e gli strumenti dei piani territoriali (quadro conoscitivi, sistemi di monitoraggio, ecc.). Tale aspetto si traduce in una scarsa conoscenza del contesto paesaggistico in cui le politiche agricole operano, così come in una generalizzata inconsapevolezza delle implicazioni territoriali e paesaggistiche, a cui purtroppo seguono interventi incoerenti, scarsa efficienza della spesa pubblica (le risorse sono impiegate in aree che non ne necessitano o meno prioritarie) e, talvolta, perdita di risorse irriproducibili (suolo, ecc.), elementi identitari e patrimonio storico-culturale.

L’integrazione è dunque la strada che da qualche decennio diverse istituzioni, ricercatori e studiosi in settori disciplinari eterogenei, hanno tentato di seguire. In questa direzione si collocano alcune recenti indagini condotte nell’ambito di due progetti di ricerca applicata: il primo “A complex system to be evaluated: the rural landscape. Indicators to support decision making” volto a migliorare l’efficacia delle politiche agricole piemontesi in termini di gestione, conservazione e valorizzazione del paesaggio rurale attraverso la sperimentazione di indicatori a diversi scale di applicazione (Cassatella e Gottero, 2016;

Gottero, 2016a; Gottero e Cassatella, 2017), mentre il secondo “Urban agriculture innovating Torino metropolitan area. Tools for governance and planning of a complex system” orientato a colmare le attuali carenze conoscitive e sviluppare strumenti *place-based* di supporto alle decisioni per rafforzare il ruolo dell’agricoltura in termini di tutela e valorizzazione del paesaggio metropolitano torinese (Gottero, 2016b). Il *trait d’union* tra queste due esperienze di ricerca è costituito infatti dalla centralità delle politiche agricole nell’eventuale concretizzazione di strategie tracciate da piani di natura urbanistica tra cui, ad esempio, il PPR a scala regionale, così come il progetto *Corona Verde* e il *Piano Strategico* per l’area metropolitana torinese. Entrambe le ricerche hanno operato nell’intento di colmare le lacune funzionali, attraverso un linguaggio comune e coerente, nonché ipotizzando una PAC finalmente dotata di una dimensione fortemente *site-specific*, come più volte suggerito nell’ambito istituzionale (ECA, 2011) e accademico (Piorr *et al.*, 2009; Prager *et al.*, 2012; Rega, 2014). Su tali presupposti l’IRES, in qualità di valutatore, e la Regione Piemonte, nell’ambito delle stesse attività valutative del PSR 2014-2020, hanno avviato alcuni approfondimenti specifici sul paesaggio e sulla territorializzazione delle politiche agricole regionali.

In questo saggio l’autore illustrerà i primissimi studi condotti in tale direzione, affrontando in prima istanza alcuni aspetti metodologici sulla questione della spazializzazione della PAC in Piemonte, così come i risultati emersi da una prima valutazione del contributo territoriale e paesaggistico di entrambi i pilastri. Infine, dopo una breve discussione sui limiti e le potenzialità del metodo e sulla significatività dei risultati emersi, nell’ultima sezione l’autore illustrerà alcune riflessioni conclusive sulle questioni ancora aperte e altri possibili sviluppi o linee di ricerca che, probabilmente, caratterizzeranno le prossime attività di approfondimento tematico.

## **2. L’analisi spaziale della PAC in Piemonte: il metodo utilizzato**

Come è noto, la PAC è supportata da due pilastri: il primo è dedicato alle politiche di mercato e ai pagamenti diretti, volto essenzialmente a supportare il reddito degli agricoltori, mentre il secondo, ovvero la politica di sviluppo rurale, è orientato a rafforzare le aree rurali e tutelare l’ambiente. Sebbene finora l’accezione territoriale, sostenuta anche dalle ricerche avanzate in tale direzione, coinvolga quasi esclusivamente il dominio dei PSR, l’importanza finanziaria del primo pilastro ha progressivamente (ri)accessso l’interesse per le implicazioni spaziali, anche alla luce delle più recenti novità introdotte dai regolamenti europei sui *Fondi Strutturali e di Investimento Europei* (SIE). Tuttavia, le ricerche in tale direzione restano, fino a questo momento, ancora modeste e spesso evanescenti, anche a causa della scarsità di informazioni.

In tal senso la raccolta e la sistematizzazione dei dati alfanumerici e spaziali legati all’attuazione del PSR della Regione Piemonte, contenuti nei *dataset* regionali (*data-warehouse* sulla domanda unica (DU), sistema di monitoraggio del PSR, informazioni geografiche prodotte da IPLA Piemonte, ecc.) costituiscono le basi delle successive fasi di elaborazione delle informazioni (tab. 1). In linea generale il PPR è una delle fonti più rilevanti, non solo per l’individuazione delle caratteristiche territoriali specifiche, ma altresì per l’identificazione delle componenti del paesaggio rurale. Il riferimento ad una fonte regionale non è inusuale, poichè i dati sugli elementi territoriali e paesaggistici (e le loro tendenze) vengono solitamente raccolti a tale scala. L’uso e la copertura del suolo risultano inoltre di fondamentale rilevanza, sebbene quelle utilizzate siano ormai datate e attualmente in fase di aggiornamento. Le problematiche più rilevanti riguardano infatti l’eterogeneità dei dati alfanumerici e cartografici di base, rilevati da soggetti diversi e con metodologie differenti. In tale direzione le autorità regionali competenti (Autorità di gestione del PSR, ARPA, IPLA, IRES e CSI) hanno recentemente avviato un tavolo di lavoro che ha l’intento di costruire, sulla base delle singole informazioni provenienti da differenti banche dati regionali – tra cui l’*Anagrafe Agricola Unica* (AAU) e la *Base Dati Territoriale di Riferimento degli Enti* (BDTRE) – una base cartografica integrata e omogenea.

Tabella 1 – Principali dataset utilizzati

Informazione numerica o spaziale	Dataset	Fonte
Superfici e importi a premio I pilastro PAC	Sistema di Monitoraggio Domanda Unica (DU)	CSI Piemonte, 2016
Superfici a premio Misure agro-climatiche-ambientali	Sistema di Monitoraggio PSR 2014-2020	CSI Piemonte, 2016
Dotazione finanziaria, Aree del PSR (A, B, C, D), ZVN, ZVF, GAL, Ripartizione altimetrica (collina, montagna e pianura)	PSR 2014-2020	Regione Piemonte, 2015
Aree protette, Rete Natura 2000, Foreste, Rete Ecologica Regionale (RER), Aree rurali di interesse paesaggistico, Aree di interesse agronomico	Piano Paesaggistico Regionale (PPR)	Regione Piemonte, 2015
Fasce fluviali A e B, Dissesti, Aree inondabili	Piano Assetto idrogeologico (PAI)	Regione Piemonte, 2001
Aree di salvaguardia delle captazioni irrigue.	Sistema Informativo Bonifica e Irrigazione (SIBI)	Regione Piemonte, 2017
Seminativi	Carta forestale e altre coperture del territorio	IPLA, 2005a
Aree a basso contenuto di carbonio organico nei suoli	Carta del carbonio organico nei suoli	IPLA, 2005b
Aree con coltivazioni biologiche da più di tre anni	Anagrafe Agricola Unica (AUU)	CSI Piemonte, 2016

Fonte: elaborazione dell'autore

Analizzare la geografia della PAC 2014-2020, così come verificare le aree coinvolte da varie operazioni del pagamento unico (domanda unica) del primo pilastro (soprattutto quelle coinvolte dal *greening*) e del PSR, costituiscono dunque il focus di tale documento. Oltre ad una preliminare analisi delle informazioni provenienti da entrambi i pilastri (tab. 2-3), la metodologia utilizzata si affida fundamentalmente alla geo-referenziazione dei dati e alla conseguente sovrapposizione delle aree interessate dal sostegno con i vari livelli tematici utili alla valutazione degli aspetti territoriali e ambientali (uso e copertura del suolo, rete ecologica regionale, PPR, Rete Natura 2000, ecc.). La sovrapposizione è finalizzata principalmente alla verifica della corrispondenza tra le aree coperte dal sostegno con le aree più critiche o le emergenze ambientali, nonché a verificare la coerenza, l'interazione settoriale e valutare l'efficacia della PAC (Gottero, 2016a e 2016b).

In particolare, l'analisi condotta sulle implicazioni spaziali del PSR 2014-2020 del Piemonte ha evidenziato la vocazione e le lacune di tale strumento che tuttavia sembra essere maggiormente attrezzato per accogliere ragionamenti e indicazioni di tipo territoriale, soprattutto qualora fosse accostato al primo pilastro. Nell'intento di verificare la geografia presunta del programma<sup>2</sup> e dimostrare le potenzialità (positive e negative) di un ipotetico rafforzamento del PSR in tale direzione, la prima operazione effettuata riguarda la sistematizzazione delle priorità, dei criteri e di eventuali indicazioni territoriali specifiche contenute nel PSR, così come la contestuale classificazione di condizioni spaziali di ammissibilità (anche di tipo qualitativo). La maggior parte delle operazioni del PSR, a cui corrispondono specifiche dotazioni finanziarie (tab. 3), esplicitano in fase programmatica (e poi in quella attuativa attraverso i bandi e i relativi criteri di selezione e/o ammissibilità) una o più priorità territoriali che nella maggior parte dei casi risultano parzialmente sovrapposte (fig. 1a-1b). Talvolta alcune specifiche territoriali risultano tuttavia aleatorie: si pensi, ad esempio, alla *Rete Ecologica Regionale* (RER) e alle *aree agricole ad alto valore naturalistico* (HNV) tuttora in corso di definizione. Altre ancora non sono chiaramente identificabili e/o localizzabili (aree ad alto input chimico), mentre alcune di esse hanno richiesto specifiche operazioni di ricerca, selezione e

<sup>2</sup> Non si tratta dell'effettiva spazializzazione delle misure ex post o delle priorità territoriali definite nella fase di attuazione (bandi). In tal caso si farà riferimento esclusivamente alle priorità stabilite in fase programmatica dal PSR.

sistematizzazione del dato numerico e spaziale (si pensi alle superfici coltivate con il metodo biologico). In altri casi le informazioni geografiche utilizzate hanno evidenti limiti temporali quali, ad esempio, i seminativi e le aree a basso contenuto di carbonio organico nei suoli. Tuttavia, le indicazioni territoriali esplicitate del PSR 2014-2020 sono state successivamente rapportate con le operazioni e le relative dotazioni finanziarie che hanno determinato il valore medio delle risorse ricadenti all'interno di ogni singola priorità spaziale (tab.5). Tali valori sono stati successivamente associati all'informazione geografica attraverso strumenti GIS, nonché sovrapposti ad ogni strato informativo di analisi tra cui gli *Ambiti di Integrazione Territoriale* (AIT) e gli *Ambiti di Paesaggio* (AP), così come con il supporto di un reticolo spaziale (*grid*) predefinito (5X5). Per ultimo, allo scopo di verificare possibili simmetrie o altre relazioni, l'analisi e la verifica spaziale è stata ulteriormente supportata da alcune matrici di lettura territoriale e paesaggistica definite dal PPR, vale a dire le *Aree rurali di interesse paesaggistico* (art. 32) e le *Aree di elevato interesse agronomico* (art. 20) definite dalle *Norme Tecniche di Attuazione* (NTA) del piano in oggetto (Regione Piemonte, 2015b). Tali valori sanciti dal PPR sono stati rappresentati con l'ausilio di un *grid* 5X5. Le prime sono connotate da particolari componenti naturali e/o culturali – tra cui i sistemi rurali e/o agroforestali eterogenei, coltivi e insediamenti tradizionali – mentre, nel secondo caso, si tratta fondamentalmente delle aree ad alta capacità d'uso dei suoli (classe I e II) o di quelle su cui insiste una produzione tradizionale o certificata di particolare interesse (DOP, DOC, ecc.) riconosciuta dai rispettivi disciplinari. Su tali aree sono state sovrapposte le più recenti informazioni derivanti dal pacchetto di misure agro-climatico-ambientali, le pratiche biologiche, nonché il sistema compensativo per le aree svantaggiate di particolare interesse naturale (tab.4). Si tratta inoltre di misure del nuovo PSR 2014-2020 (Regione Piemonte, 2015a) già attivate nel primo anno effettivo del programma (2016), in aggiunta ai trascinamenti della passata programmazione.

*Tabella 2 – Superfici a premio Domanda Unica (DU) 2016*

<i>Premio regime di pagamento unico</i>	<i>Superficie abbinata al pagamento (ha)</i>
Superfici su cui si applica la diversificazione	479.211,23
Aree di interesse ecologico	45.796,53
<i>di cui elementi caratteristici del paesaggio</i>	317,11
<i>di cui rimboschimenti</i>	825,80
<i>di cui cedui</i>	589,62
Prati permanenti	165.001,19
<i>di cui pascoli magri</i>	98.296,30
Superficie totale abbinata al pagamento verde	690.008,95
Altra superficie abbinata al pagamento unico	1.118.654,95
Superficie abbinata al pagamento verde sul totale DU (%)	38,15

*Fonte:* elaborazione dell'autore su dati alfanumerici CSI Piemonte (2016)

*Tabella 3 – Dotazione finanziaria delle operazioni con priorità territoriali esplicite*

<i>Codice op.</i>	<i>Operazione</i>	<i>Dot. fin. (MLN €)</i>	<i>% sul TOT</i>
4.1.1	Miglioramento del rendimento globale e della sostenibilità delle aziende agricole	98	9,3
4.1.2	Miglioramento del rendimento globale e della sostenibilità delle aziende agricole dei giovani agricoltori	52	4,9
4.2.1	Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	86	8,1
4.3.1	Miglioramento delle infrastrutture irrigue consortili	6,7	0,6
4.3.2	Ripristino di strade e acquedotti rurali al servizio di una moltitudine di aziende agricole	9,5	0,9
4.4.1	Elementi naturaliformi dell'agroecosistema	2,1	0,2
4.4.2	Difesa del bestiame dalla predazione di canidi nei pascoli	0,7	0,07
4.4.3	Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità	3	0,3
5.1.2	Prevenzione dei danni da calamità naturali di tipo abiotico	5,2	0,5
5.2.2	Ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità di tipo abiotico	4	0,3
6.1.1	Premio per l'insediamento di giovani agricoltori	50	4,8
6.4.1	Creazione e sviluppo di attività extra-agricole	10,5	0,99
7.1.1	Stesura ed aggiornamento di Piani di sviluppo dei comuni	1,2	0,1
7.1.2	Stesura ed aggiornamento dei Piani naturalistici	1,2	0,1
7.3.1	Infrastrutture per la banda ultralarga	45,6	4,3
7.6.1	Miglioramento dei fabbricati di alpeggio	18,6	1,8
8.3.1	Prevenzione dei danni alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	6	0,6
8.4.1	Ripristino dei danni alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	6	0,6
8.5.1	Investimenti per accrescere resilienza e pregio ambientale degli ecosistemi forestali	6,5	0,6
10.1.1	Produzione integrata	142,5	13,5
10.1.2	Interventi a favore della biodiversità nelle risaie	11	1
10.1.3	Tecniche di agricoltura conservativa	22	2,1
10.1.4	Sistemi colturali ecocompatibili	22	2,1
10.1.5	Tecniche per la riduzione delle emissioni di ammoniaca e gas serra in atmosfera	15	1,4
10.1.6	Difesa del bestiame dalla predazione da canidi sui pascoli collinari e montani	5	0,5
10.1.7	Gestione di elementi naturaliformi dell'agroecosistema	3	0,3
11.1.1	Conversione agli impegni dell'agricoltura biologica	9,5	0,9
11.2.1	Mantenimento degli impegni dell'agricoltura biologica	16	1,5
12.2.1	Compensazione del mancato reddito e dei costi aggiuntivi da vincoli ambientali nelle aree forestali dei siti Natura 2000	4,8	0,4
13.1.1	Indennità compensativa	60	5,7
16.3.1	Organizzazione di processi di lavoro comuni e servizi di turismo rurale.	2,4	0,2
16.5.1	Progetti ambientali	2	0,2
16.9.1	Progetti di agricoltura sociale	1,5	0,1
19.1.1	Preparazione delle Strategie di Sviluppo Locale	0,71	0,07
19.2.1	Attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale	52	4,9
19.3.1	Cooperazione tra gruppi di azione locale	0,9	0,09
19.4.1	Costi di gestione	10,5	0,9
19.4.2	Costi di animazione	2,2	0,2
Dotazione finanziaria delle operazioni con priorità territoriali esplicite		796	75%
Dotazione finanziaria totale (esclusa assistenza tecnica)		1.057	

*Fonte:* elaborazione dell'autore su dati numerici piano finanziario PSR, Regione Piemonte (2017)

*Figura 1a –Le priorità territoriali esplicite del PSR 2014-2020 (Elaborazione dell'autore)*



Figura 1b –Le priorità territoriali esplicite del PSR 2014-2020 (Elaborazione dell'autore)



Tabella 4 – Superfici oggetto di impegno

Cod. op.	Descrizione	Superficie (ha) – Campagna 2016
10.1.1	Produzione integrata	169.322,78
10.1.2	Interventi a favore della biodiversità nelle risaie	7.205,58
10.1.3	Tecniche di agricoltura conservativa	17.888,39
10.1.4	Sistemi colturali ecocompatibili	5.363,22
10.1.5	Tecniche per la riduzione delle emissioni di ammoniaca e gas serra in atmosfera	16.068,00
10.1.6	Difesa del bestiame dalla predazione da canidi sui pascoli collinari e montani	5.824,75
10.1.7	Gestione di elementi naturaliformi dell'agroecosistema	88,36
10.1.9	Gestione ecosostenibile dei pascoli	61.782,92
11.1.1	Conversione agli impegni dell'agricoltura biologica	10.642,12
11.2.1	Mantenimento degli impegni dell'agricoltura biologica	8.503,69
13.1.1	Indennità compensativa	161.959,27

Fonte: elaborazione dell'autore su dati alfanumerici CSI Piemonte (2016)



Tabella 5 – Matrice delle relazioni tra le operazioni e le priorità territoriali esplicite

<i>Cod. op.</i>	<i>Aree A</i>	<i>Aree B</i>	<i>Aree C</i>	<i>Aree C2</i>	<i>Aree D</i>	<i>Aree protette</i>	<i>Natura 2000</i>	<i>Fasce fluviali A e B</i>	<i>PAI</i>	<i>Foreste</i>	<i>RER</i>	<i>Salvaguardia capt.</i>	<i>ZVN</i>	<i>ZVF</i>	<i>Collina</i>	<i>Montagna</i>	<i>Pianura</i>	<i>Seminativi</i>	<i>Bassa sostanza organica</i>	<i>BIO</i>	<i>GAL</i>
4.1.1				X	X		X														
4.1.2				X	X		X														
4.2.1			X		X																
4.3.1																		X			
4.3.2					X																
4.4.1						X															
4.4.2				X	X		X														
4.4.3							X														
5.1.2									X												
5.2.2				X	X																
6.1.1				X	X	X	X				X										
6.4.1				X	X																
7.1.1			X		X																
7.1.2						X	X														
7.3.1					X																
7.6.1						X	X														
8.3.1						X	X	X													
8.4.1								X	X												
8.5.1	X	X								X											
10.1.1		X				X	X				X	X	X	X			X				
10.1.2						X	X				X										
10.1.3									X									X	X		
10.1.4	X					X	X						X	X			X	X			
10.1.5													X								
10.1.6															X	X					
10.1.7	X	X				X	X				X	X	X	X							
11.1.1						X	X					X	X	X							
11.2.1																				X	
12.2.1							X														
13.1.1																X					
16.3.1							X				X					X					
16.5.1							X				X										
16.9.1				X	X																
19.1.1																					X
19.2.1																					X
19.3.1																					X
19.4.1																					X
19.4.2																					X
Valore medio dot .fin.	0,27	0,24	4,12	6,46	15,70	4,82	10,20	0,47	1,47	0,21	3,20	1,90	4,46	3,04	0,24	5,98	1,98	1,62	0,69	1,51	6,27

Fonte: elaborazione dell'autore su dati numerici piano finanziario PSR, Regione Piemonte (2017)

### 3. Esiti della spazializzazione della PAC in Piemonte: spunti per una prima riflessione

Nelle prossime pagine l'autore illustrerà alcuni degli esiti dell'approfondimento sul caso piemontese, tenuto conto anche della complessità e della rilevanza di entrambe le dimensioni della PAC. Per tali ragioni la prima parte sarà dedicata all'analisi preliminare di alcuni dati del primo pilastro, soprattutto nell'ottica di una più ampia valutazione dell'efficacia territoriale e paesaggistica della programmazione in corso. L'analisi condotta sulle priorità territoriali assegnate ad alcune operazioni del PSR 2014-2020 contenuta nel paragrafo successivo, offrirà invece spunti di riflessione sulla territorializzazione presunta e sull'efficienza del PSR, soprattutto in un'ottica ambientale. Le relazioni spaziali di alcune misure a spiccato valore ambientale del PSR 2014-2020 con la principale matrice di lettura paesaggistica regionale, ovvero gli ambiti di paesaggio definiti dal PPR, saranno invece oggetto di alcune considerazioni dell'ultimo paragrafo.

#### 3.1 Le implicazioni territoriali del pagamento verde del primo pilastro

I pagamenti diretti rappresentano una parte cospicua del budget complessivo della PAC, approssimativamente pari al 70%. Le ingenti risorse assegnate a tale linea di sostegno, sebbene sempre più subordinate a vincoli ambientali restrittivi e al rispetto del principio di condizionalità ecosistemica (riduzione input chimici, rispetto direttive europee “habitat” e Uccelli”, qualità dei prodotti alimentari, ecc.), restano tuttora ancorate alla sfera produttiva. Tuttavia, le recenti novità introdotte dal *Regolamento (UE) n. 1307 del 2013* in merito al meccanismo di sostegno dei pagamenti diretti, hanno rapidamente rafforzato la componente “verde” di tale regime di sostegno (*greening*). Al pagamento di base, a quello per i giovani agricoltori, così come per le zone soggette a vincoli naturali, si aggiungono i pagamenti per le pratiche agricole vantaggiose per il clima e l'ambiente, vale a dire un supporto pubblico fondato su un insieme di requisiti ambientali aggiuntivi particolarmente significativi (Gottero, 2014; Vanni, 2013). Il *greening* o *pagamento ecologico* si concretizza dunque attraverso pratiche volte a diversificare le colture, mantenere i prati permanenti, nonché creare aree di interesse ecologico (EFA). Queste ultime, in particolare, riguardano superfici agricole destinate al *set-aside*, aree che ospitano elementi caratteristici del paesaggio quali siepi/fasce alberate, muretti in pietra, terrazzamenti, nonché aree destinate all'imboschimento, alle colture intercalari, ecc..

In tal senso l'analisi dei primissimi dati sul caso piemontese alimenta alcuni spunti di riflessione rilevanti (si veda anche la tab.1). Il *greening* riguarda circa il 38% della superficie totale associata al pagamento unico, corrispondente a circa 190 MLN di euro di contributo pubblico (per la campagna 2016), vale a dire il 70% della dotazione finanziaria assegnata complessivamente alla Misura 10 del PSR 2014-2020<sup>3</sup> per l'intero ciclo di programmazione. Dal punto di vista territoriale, le superfici abbinate al pagamento verde sembrano perlopiù coinvolgere la pianura a seminativi tra Torino e Cuneo, così come quella alessandrina, novarese e vercellese. Il quadrante sud-ovest della regione pare anch'esso interessato dal *greening* (verosimilmente pascoli), mentre meno significative risultano essere le colline tra Langhe e Monferrato, così come la bassa Valsesia (Fig. 2). Tra le componenti più rilevanti, la superficie a seminativi su cui si applica la diversificazione (le superfici aziendali a seminativo superiori a 10 ettari), ovvero quella su cui si praticano due o tre colture differenti in sostituzione dei seminativi, risulta sostanzialmente la parte più ingente della superficie abbinate al *greening* (circa il 70%), nonché una fetta consistente della SAU piemontese. Meno rilevanti rispetto alla precedente, ma ugualmente significative in termini ambientali, risultano essere le superfici mantenute a prato o pascolo – poco meno del 10% della superficie totale abbinate al pagamento unico. Anche le primissime elaborazioni che riguardano le EFA (tab. 6) hanno per lo più evidenziato che tale dimensione del *greening* ha coinvolto primariamente le colture azotofissatrici e i terreni lasciati a riposo, mentre meno significative rispetto alle precedenti, sembrano essere le pratiche volte alla ricostituzione delle componenti (lineari e puntuali) tradizionali del paesaggio rurale. A tal proposito occorre considerare che, sebbene solo il 5% della superficie aziendale a seminativo (superiore a 15 ettari) sia obbligatoriamente

---

<sup>3</sup> Il piano finanziario approvato nel marzo 2017 assegna a tale misura circa 263 MLN di euro.

destinata a tale scopo, attraverso le EFA sono stati realizzati e/o mantenuti complessivamente circa 800 km di elementi lineari quali siepi, filari e fossati.

*Figura 2 – Le superfici abbinate (ettari) al pagamento verde o ecologico del primo pilastro della PAC (Elaborazione dell'autore su base alfanumerica CSI Piemonte, 2016)*

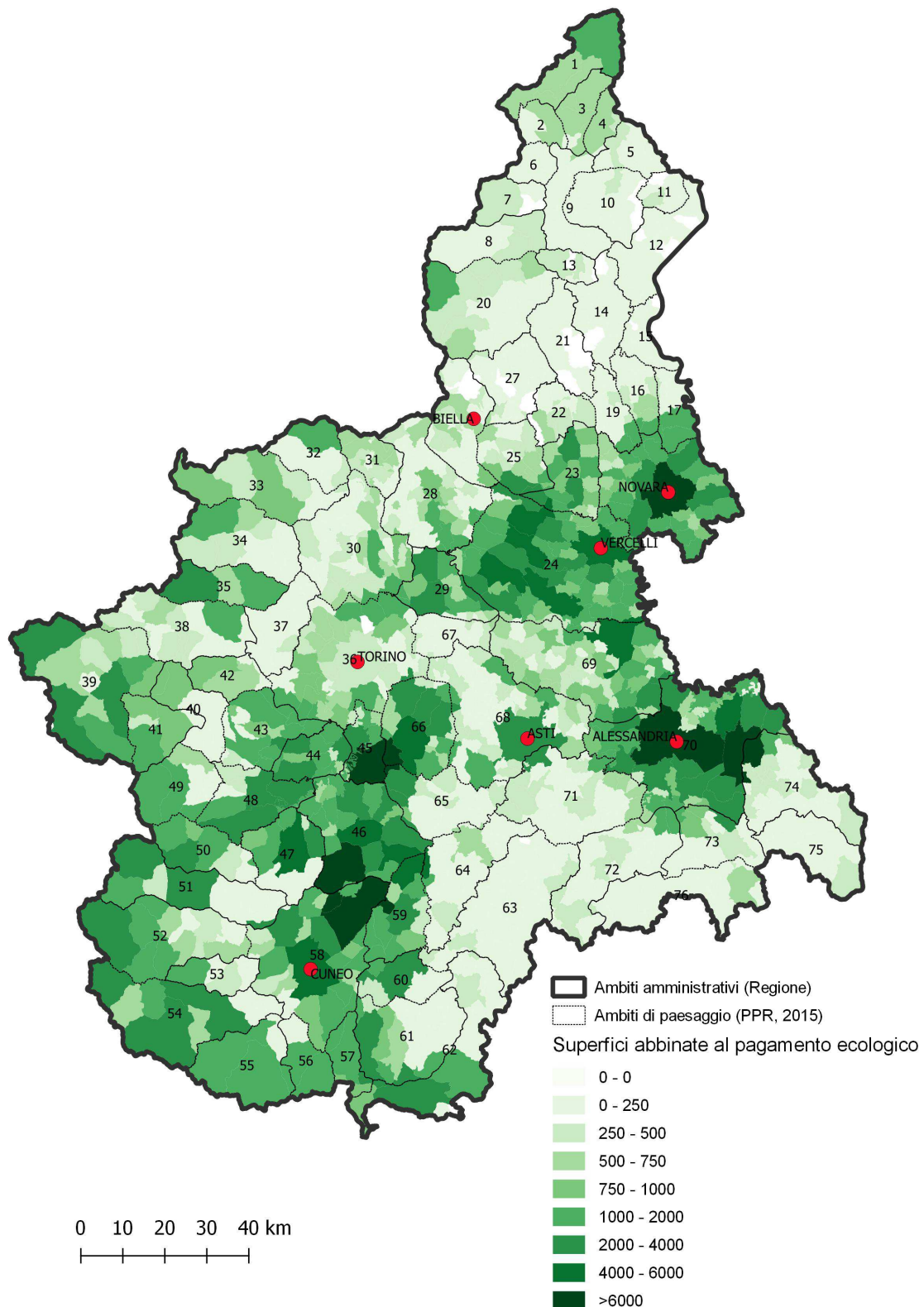


Tabella 6 – Descrizione e quantificazione delle EFA

Descrizione EFA	Aziende (n.)	Unità di misura	Valore
Superfici con colture azotofissatrici	8191	ettari	25988.54
Fossati	671	Km	391.30
Siepi e fasce alberate	1196	Km	371.95
Margini dei campi	288	ettari	106.38
Alberi isolati	35	n.	257
Strisce lungo i bordi boschivi senza produzione	7	ettari	18.12
Superficie agroforestale	437	ettari	1034.71
Terreni lasciati a riposo	4337	ettari	8798.10
Gruppi di alberi/boschetti	544	ettari	76.51
Alberi in filari	104	Km	37.14
Strisce lungo i bordi boschivi con produzione	9	Km	0.36
Superfici con bosco ceduo a rotazione rapida	450	ettari	389.55
Muretti in pietra tradizionali	1	Km	0.01
Fasce tampone	329	ettari	78.47
Stagni	40	ettari	19.48
Altri elementi caratteristici del paesaggio	90	ettari	217.10

Fonte: elaborazione dell'autore su dati alfanumerici CSI Piemonte (2016)

### 3.2 La territorializzazione presunta del PSR 2014-2020

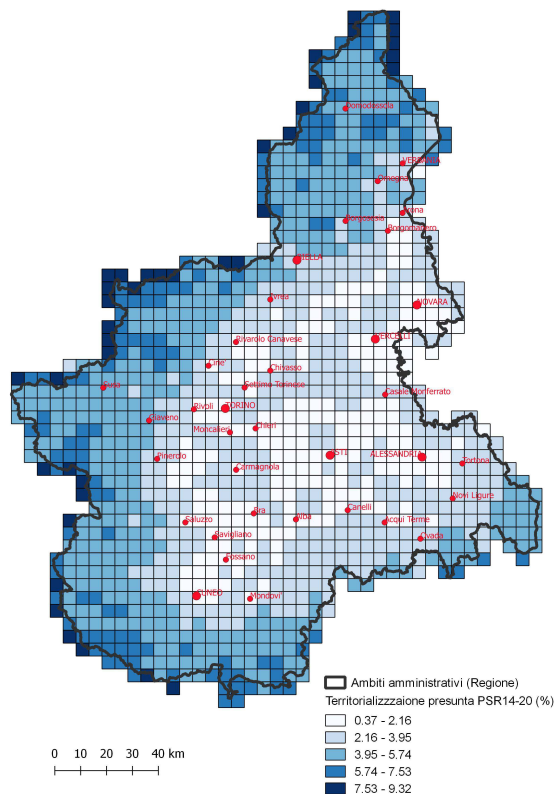
L'analisi spaziale condotta sulla ripartizione spaziale presunta, vale a dire quella riferita esclusivamente alle indicazioni contenute nel PSR e non alle operazioni effettivamente realizzate, ha evidenziato alcune delle problematiche più comuni associate alla mancata "territorializzazione ragionata" delle misure. Il primo aspetto significativo riguarda il numero di interventi con un riferimento territoriale esplicito: delle 64 operazioni finanziate dal PSR solo 38, ovvero poco meno del 60%. Si tratta di una dimensione rilevante considerando il budget complessivo assegnato al PSR. A tal proposito occorre infine considerare che non tutte le operazioni sono territorializzabili: si pensi, ad esempio, alla misure che riguardano la formazione professionale, i servizi di consulenza, il premio per l'insediamento di giovani agricoltori, ecc. Per di più circa il 75% della dotazione finanziaria risulta territorializzata, (circa 790 MLN €) vale a dire che il PSR non è completamente privo di indicazioni specifiche di tale genere. Occorre infine precisare che tali elementi non esprimono una valutazione sulla validità della territorializzazione e tantomeno non rappresentano la territorializzazione effettiva delle azioni del PSR che invece sarà parzialmente affrontata con l'ausilio delle misure di particolare interesse paesaggistico.

La territorializzazione presunta condotta con l'ausilio di differenti griglie interpretative e la sovrapposizione di differenti strati informativi, evidenzia dunque alcuni fattori spaziali connotanti del PSR 2014-2020. Adottando in primo luogo uno schema di lettura basato su un *grid* 5X5, la figura 3 mostra celle a maggior sostegno collocate prevalentemente nelle zone di montagna. Tale aspetto sottolinea una prima criticità che relega la questione della territorializzazione semplicemente ad un fatto altimetrico. Tuttavia è bene ricordare che l'agricoltura praticata in tale zona è considerata per lo più marginale e con gravi problemi di sviluppo, aspetto che comprova la volontà del PSR di operare prevalentemente come meccanismo di sostegno in aree svantaggiate. Collina e pianura restano tuttavia tagliate fuori sebbene, soprattutto dal punto di vista ambientale, debbano affrontare problemi talvolta rilevanti per lo sviluppo dell'intera regione (si pensi, ad esempio, all'attività agricola intensiva e all'allevamento). Realtà di interesse strategico quali le pianure di Alessandria, Cuneo, Novara e Vercelli – non solo in termini produttivi, ma altresì per lo sviluppo delle sempre più rilevanti attività complementari quali il turismo rurale e la vendita di prodotti locali – sembrano coinvolte solo marginalmente dal sostegno del PSR. Infine, la maggior parte dei centri urbani risulta estraneo a tale logica, confermando il trend degli ultimi anni che, incurante della rilevanza progressivamente acquisita dall'agricoltura urbana e periurbana (Gottero, 2016b; Lohrberg *et al.* 2016), ha operato prevalentemente in aree rurali. La ripartizione territoriale e la rappresentazione per celle ha inoltre evidenziato alcuni aspetti significativi in termini di relazioni con i valori sanciti dal PPR, particolarmente

dissimili dai precedenti. La figura 4 mostra infatti che le celle di interesse agronomico coinvolte dal sostegno sono per lo più dislocate nella pianura tra Torino e Cuneo, mentre le aree rurali di rilevanza paesaggistica coperte dal supporto del PSR si collocano in gran parte nel quadrante sud-ovest e sul versante settentrionale. Le aree che invece risultano importanti per entrambe le finalità su cui il sostegno presunto del PSR sembra più evidente, sono sostanzialmente l'area metropolitana torinese, così come la pianura novarese e vercellese. La figura evidenzia inoltre come aree di particolare valore culturale, riconosciute anche a livello internazionale, si pensi alle colline UNESCO tra Langa e Monferrato, risultino spesso estranee al sostegno del PSR. Le celle interessate da misure con una territorializzazione esplicita superiore al 1% del sostegno, raffigurano dunque una spazializzazione che coinvolge solamente una parte esigua della superficie sancita di valore paesaggistico regionale, che meriterebbe certamente più attenzione.

Le territorializzazioni che riguardano invece gli AIT e gli AP mostrano alcuni aspetti comuni e alcune differenze apparentemente marginali, sebbene accomunate dalla stessa strategia. Nel primo caso (fig. 5), trattandosi di aree individuate in base ai flussi socio-economici e al sistema di relazioni all'interno dei poli urbani principali, la territorializzazione presunta del PSR sembra favorire gli ambiti settentrionali e quelli nelle zone montane, minimizzando il sostegno nei poli urbani di maggior rilevanza (Torino, Alessandria, Asti, Vercelli e Novara). La rappresentazione per ambiti di paesaggio (fig. 6) – definiti invece in base all'omogeneità di particolari caratteristiche naturali, storiche e culturali – oltre a confermare quando detto per gli AIT, denota non solo un apporto significativo delle risorse del PSR anche nel quadrante a sud-ovest, ma altresì uno scarso interesse del PSR per i paesaggi a maggiore matrice agricola.

*Figura 3 – La territorializzazione presunta del PSR 2014-2020 – GRID 5X5 (Elaborazione dell'autore)*



*Figura 4 – La territorializzazione presunta del PSR 2014-2020 – GRID 5X5 con overlay valori sanciti PPR (Elaborazione dell'autore)*

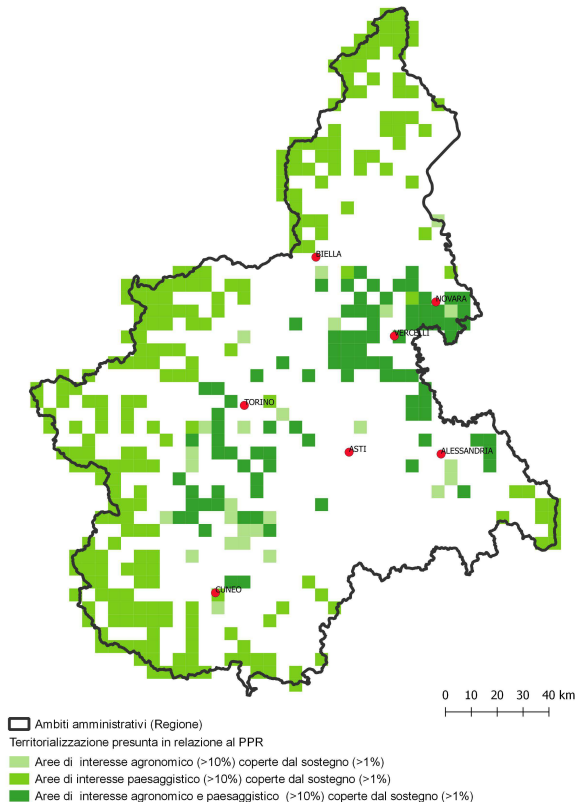


Figura 5 – La territorializzazione presunta del PSR 2014-2020 – AIT (Elaborazione dell'autore)

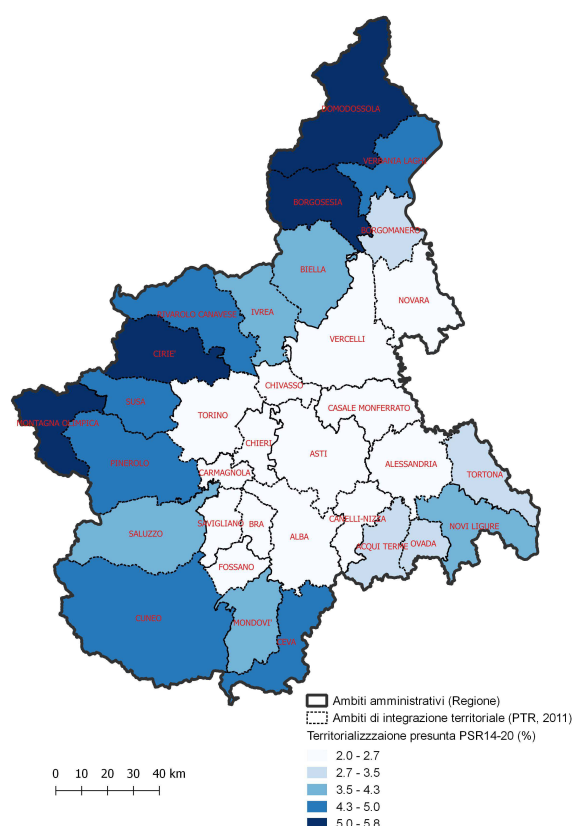
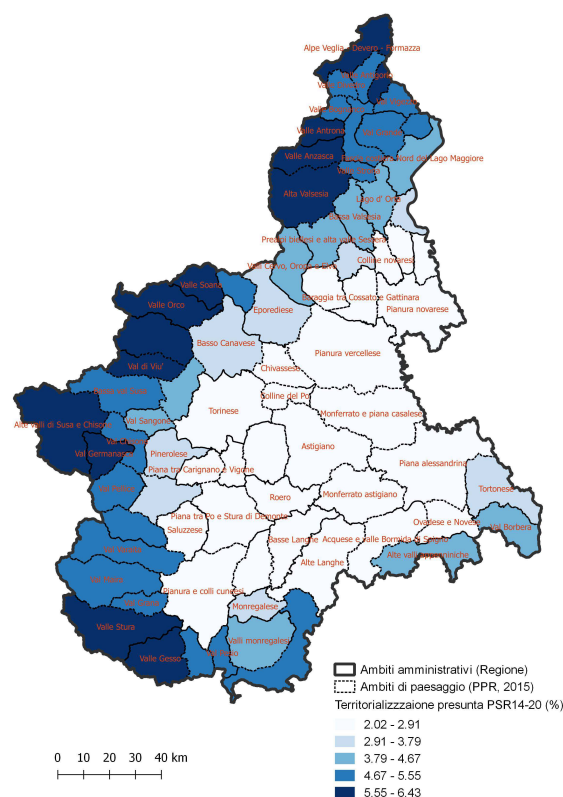


Figura 6 – La territorializzazione presunta del PSR 2014-2020 – AP (Elaborazione dell'autore)



### 3.3 L'analisi spaziale delle misure di particolare interesse paesaggistico del PSR 2014-2020

Alla fine del 2016 lo stato di attuazione del PSR 2014-2020, approvato nell'autunno del 2015, risultava ancora modesto per la maggior parte delle priorità<sup>4</sup>, eccetto per le misure cosiddette “a superficie” (agro-ambientali, indennità compensative, ecc.). Attualmente invece la maggior parte dei bandi risulta in fase istruttoria. Sebbene tale aspetto possa parzialmente pregiudicare l'esaustività e la significatività dei dati in esame, le operazioni agro-ambientali, concepite in forte continuità con il PSR 2007-2013, hanno dimostrato particolare rilevanza, senza trascurare la consistenza dei trascinalenti<sup>5</sup> agro-ambientali quale parte cospicua dell'attuazione del PSR 2014-2020.

L'analisi spaziale condotta in tale direzione ha evidenziato alcuni aspetti significativi della territorializzazione parziale ma “effettiva” di tali misure (fig. 7). Gli aspetti ambientali e paesaggistici emergono prevalentemente dalla Misura 10 (Pagamenti agro-climatico-ambientali), dalla Misura 11 (Agricoltura biologica), così come dalla Misura 13 (Indennità compensativa), vale a dire azioni appartenenti prevalentemente alle priorità 4 – che ha lo scopo di tutelare e valorizzare gli ecosistemi agricoli – e 5, incentrata sull'uso efficiente delle risorse e sulla riduzione delle emissioni di carbonio. Si tratta di interventi di valorizzazione che hanno prevalentemente effetti in termini di diversificazione visiva, modificazione dell'uso del suolo e miglioramento della condizione ecologica del paesaggio rurale. Tra le operazioni che in passato hanno mostrato maggior valenza paesaggistica, anche in relazione ai risultati emersi da precedenti esperienze di ricerca (Gottero, 2016a) figurano, in particolare, la produzione biologica e integrata, i sistemi colturali ecocompatibili, la gestione dei pascoli e il pagamento compensativo per le zone montane. La prima è certamente una delle azioni più gettonate del PSR, sebbene gli effetti significativi si registrino

<sup>4</sup> I PSR sono concepiti sulla base di sei priorità comuni europee, ovvero gli obiettivi strategici per lo sviluppo rurale.

<sup>5</sup> Si tratta di pagamenti di misure pluriennali appartenenti al PSR 2007-2013 e attualmente pagate dal PSR 2014-2020.

prevalentemente attraverso gli impegni aggiuntivi (più restrittivi dal punto di vista ambientale) a cui l'agricoltore può aderire, in aggiunta all'impegno di base.

*Figura 7 – La spazializzazione di alcune misure di particolare interesse ambientale e paesaggistico del PSR 2014-2020 (Elaborazione dell'autore su dati alfanumerici CSI Piemonte, 2016)*





Tuttavia, solo il 25% della superficie complessiva è coperta dagli impegni aggiuntivi: il 13% della superficie è coinvolto dall'inerbimento dei frutteti e dei vigneti, mentre solo il 10% dagli erbai nel periodo autunnale e invernale. In tal senso l'operazione 10.1.1 risulta molto estesa dal punto di vista territoriale, concentrata prevalentemente in corrispondenza dei paesaggi agricoli intensivi di pianura sul versante orientale (piana Alessandrina, Novarese e Vercellese). Le due azioni che compongono l'operazione 10.1.4, vale a dire la conversione di seminativi in foraggiere permanenti e la diversificazione colturale in aziende maidicole, rispettivamente il 95% e il 5%, hanno potenzialmente effetti percettivi-visivi, nonché ricadute positive sulla eterogeneità ecologica del paesaggio, così come in termini storico-culturali, considerando i prati come elementi tradizionali del paesaggio rurale piemontese. Tuttavia, tale operazione, che coinvolge principalmente la piana alessandrina, il Roero, il Monferrato e la piana casalese, nonché alcuni ambiti a nord della piana vercellese, si estende per una superficie assai limitata. Analogamente, ma ancora meno rilevante in termini di superfici coperte dal sostegno, risulta essere l'operazione 10.1.7 che, sebbene potenzialmente di vitale importanza per il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio rurale, così come per la conservazione della biodiversità, ha finora coinvolto poco più di 80 ettari, per di più senza una predominanza territoriale evidente. Contrariamente alla precedente, la gestione ecosostenibile dei pascoli (10.1.9) risulta estremamente territorializzata rispetto al paesaggio alpino, mentre solo poco più di un centinaio di ettari risulta collocato in collina e pianura. Sebbene non comparabile e nonostante gli impegni di base siano più restrittivi di quelli della produzione integrata, l'agricoltura biologica risulta tuttavia significativamente estesa, soprattutto nel paesaggio della pianura del seminativo (Ambiti di Barge, Bagnolo e Cavour), così come in quello collinare vitivinicolo (ambiti del Monferrato e delle Basse Langhe). L'indennità compensativa invece risulta essere l'unica paragonabile in termini di superficie alla produzione integrata. Essa ha l'intento di mantenere il presidio sul territorio e, pertanto, conservare le condizioni ambientali e paesaggistiche, esclusivamente negli ambiti montani.

#### 4. Alcuni elementi di discussione

I risultati dell'analisi condotta sul caso studio piemontese hanno evidenziato alcuni dei risvolti territoriali e paesaggistici della PAC e, in particolare, del PSR. In aggiunta la territorializzazione di alcune pratiche e operazioni significative del primo e del secondo pilastro hanno manifestato punti di forza e di debolezza di un sistema che, qualora messo in relazione con gli strumenti della pianificazione territoriale a scala regionale, appare ancora una questione aperta. In tale direzione i risultati emersi dal caso in esame assumono particolare rilevanza soprattutto in relazione ad alcuni aspetti:

- *applicabilità e validità del metodo*: sebbene non esaustivo, il metodo della territorializzazione illustrato nelle pagine precedenti, nelle diverse declinazioni, potrebbe essere impiegato in diverse fasi, dalla programmazione alla rendicontazione, di entrambi i pilastri della PAC. Si tratta di strumenti che consentono non solo di orientare le decisioni, ma altresì verificare la coerenza e l'interazione con altri piani settoriali (ex-ante e in itinere), valutare gli effetti, la corretta ed equa distribuzione e razionalizzazione delle risorse (anche in termini di *performance* del PSR), così come aumentare la consapevolezza della PAC in merito al sistema di valori e servizi ecosistemici annessi al paesaggio rurale. Tale metodo potrebbe essere replicabile in differenti contesti europei e regionali, sebbene necessiti di un sistema informativo strutturato e accertabile, così come non possa essere esteso a qualsiasi operazione o pratica sostenuta dalla PAC;
- *efficacia ed efficienza della PAC*: il raggiungimento di obiettivi paesaggistici e territoriali, nonché l'efficientamento della spesa pubblica, risultano essere alcuni dei nodi critici e criticabili, emersi da tale studio, non solo per il Piemonte ma per l'intero dominio delle politiche agricole europee. L'ipotesi di dare concretezza a strategie già individuate a livello regionale dai piani di natura urbanistica, teoria in corso di sperimentazione in molte realtà europee e regionali (si veda: Cassatella e Gottero, 2016), soprattutto tramite il PSR, nonché contestualmente arricchire i quadri conoscitivi e le analisi di contesto dei PSR attraverso le informazioni provenienti dai PTR e dai PPR, sembrano essere irrinunciabili per il corretto funzionamento delle politiche di sviluppo. Nel contempo l'impiego di ingenti risorse pubbliche “a



pioggia”, sembra evidenziare logiche finora sfiorate, talvolta celate o addirittura slegate dai criteri territoriali. In mancanza della consapevolezza territoriale, delle necessità sito specifiche, delle emergenze o del sistema di valori di un luogo, l’applicazione della PAC risulterà verosimilmente solo parzialmente efficiente. In tal senso, infine, occorre interrogarsi sull’efficacia di alcune operazioni “ambientali” del PSR e sulla fattibilità di un’ipotesi basata sullo spostamento eventuale di risorse da un pilastro all’altro. L’analisi condotta su entrambe le linee di sostegno, con le dovute precauzioni e le indispensabili verifiche sulla significatività dei dati sul primo pilastro (attualmente in fase di validazione), ha evidenziato che le superfici a premio del pagamento verde sono spesso equiparabili a quelle agro-ambientali. Si pensi, ad esempio, alle EFA in relazione alle esigue superfici coinvolte dalla Misura 10.1.4 e 10.1.7 (Sistemi colturali ecocompatibili e gestione degli elementi naturaliformi dell’agroecosistema). Questo significa che occorre monitorare l’attuazione della PAC e interrogarsi sugli effetti e, forse, sulle “leve” del primo pilastro ed eventualmente razionalizzare parte delle risorse stanziare sul PSR.

- *priorità territoriali del PSR*: le territorializzazioni esplicite, vale a dire le preferenze espresse in fase di programmazione del PSR (e talvolta attuazione, sebbene non sempre coincidenti), hanno messo in luce un sistema di attribuzione delle risorse e individuazione delle aree prioritarie con alcune evidenti criticità. Il PSR piemontese, affiancando il primo pilastro perlopiù ricadente sulle aree intensive, ha dimostrato di essere uno strumento utilizzato principalmente come supporto per le aree rurali marginali (prevalentemente zone montane) e svantaggiate. Tali scelte hanno tuttavia ripercussioni significative sulle aree di pianura e di collina di interesse agronomico e paesaggistico. Il sistema di ripartizione territoriale del PSR piemontese, come in altre regioni, dovrebbe dunque riconsiderare la ricchezza biologica, culturale e paesaggistica di aree spesso “poco marginali” ma “sufficientemente trascurate” da pesare anche sullo sviluppo socio-economico regionale. La stessa classificazione, fondata sulla netta dicotomia tra urbano e rurale, appare ormai superata. Si pensi, ad esempio, all’importanza di tali aspetti considerando l’annosa questione dell’eleggibilità delle aree urbane, le vicissitudini delle aree interne, così come le criticità dello stesso metodo di classificazione. Un approccio *place-based* e priorità *site-specific* potrebbero invertire tale tendenza e riaffermare la validità di altri criteri legati non solo alla perifericità e alla marginalità, ma altresì all’unicità di alcuni paesaggi finora ignorati.

## 5. Conclusioni

L’analisi condotta ha dunque confermato l’esistenza di una “sfera territoriale” della PAC, con una forte vocazione paesaggistica. Sebbene talvolta evanescente, la PAC potrebbe accogliere, fin da subito, solide indicazioni territoriali orientate al raggiungimento di target *site-specific*. Il meccanismo della spazializzazione e delle priorità esiste già all’interno della PAC, sebbene timidamente tracciato. Si tratta dunque di rafforzarne il carattere, vale a dire esplicitare e sancire già in fase programmatica le emergenze territoriali. Partendo dall’ipotesi che tali strumenti possano contribuire fortemente al miglioramento dei congegni della PAC, nella speranza che gli “spazi” di integrazione per nuove alleanze intersettoriali possano, prima o poi, essere pienamente utilizzati, restano tuttavia alcune questioni aperte che meriterebbero un’ulteriore fase di approfondimento, nell’ambito di nuove linee di ricerca.

La prima riguarda *il contesto e il cambiamento* della dimensione socio-ecologica e istituzionale che costituisce il background del paesaggio agrario e rurale. L’analisi e l’osservazione delle dinamiche e dei trend, così come l’identificazione di eventuali correlazioni dei principali fenomeni socioeconomici (insediamenti e infrastrutture, popolazione, uso e copertura del suolo, mercato globale, ecc.) che hanno direttamente e indirettamente modificato la struttura, le funzioni e il modello di gestione degli stessi, restano dunque fattori da esplorare ancora a fondo, non solo in Piemonte. Non meno rilevante sembra essere *l’analisi delle politiche e dei loro effetti* sull’agroecosistema. In tal senso le politiche agricole, soprattutto il primo pilastro della PAC, sembrano offrire ulteriori occasioni di miglioramento della componente “verde” che rimangono tuttavia da verificare e approfondire. Gli strumenti per valutare le implicazioni territoriali e paesaggistiche del *greening*, delle operazioni agro-ambientali e delle misure ad investimento dei PSR, appaiono oggi stesso lontani dall’essere parte integrante del sistema di monitoraggio e valutazione. Nella

complesse e annose questioni che gravitano intorno al paesaggio agrario e rurale occorre infine considerare anche i comportamenti di *landscape managers*, cittadini e agricoltori a cui, sebbene rilevanti nel completare il quadro delle *driving forces*, finora è stato attribuito un ruolo marginale nella conservazione e valorizzazione del paesaggio agrario e rurale.

Riaffermare tali valori, finora solamente celebrati o nebulosamente menzionati dalla PAC, sarà presumibilmente una delle nuove e irrinunciabili sfide da fronteggiare nei prossimi decenni, soprattutto per il mantenimento e il miglioramento del benessere e della qualità della vita del genere umano.

## Ringraziamenti

La ricerca in oggetto è stata supportata dalla Regione Piemonte e da IRES nell'ambito delle attività di valutazione del PSR 2014-2020. Oltre ai componenti dello staff di valutazione del PSR di IRES, si ringraziano per il supporto metodologico e i dati forniti, Mario Perosino e Irene Venturello (Autorità di gestione del PSR), Filomena Nardacchione, Michela Sigliano, Lorena Cora ed Emilio De Palma (CSI Piemonte) e Nicoletta Alliani (IPLA Piemonte).

## 6. Bibliografia

- Cassatella C. (2015), Politiche rurali e politiche del paesaggio: un'alleanza (forse) possibile, in *Atti XVII Conferenza SIU*, Venezia, 11-13 Giugno.
- Cassatella C., Gottero E. (a cura di) (2016), Prove tecniche di alleanza tra politiche rurali e politiche del paesaggio, *Urbanistica Informazioni*, 269-270, pp. 11-23.
- ECA (Corte dei Conti Europea) (2011), *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, Relazione speciale n. 7, Publications office of the European union, Luxembourg, disponibile su: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11\\_07/SR11\\_07\\_IT.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11_07/SR11_07_IT.PDF) (ultimo accesso: 09/01/2015).
- Gottero E., Cassatella C. (2017), Landscape indicators for rural development policies. Application of a core set in the case study of Piedmont Region, *Environmental Impact Assessment Review*, 65, pp. 75-85.
- Gottero E. (2016a), *Un sistema complesso da valutare: il paesaggio rurale. Indicatori a sostegno delle politiche*, IRES Piemonte, Torino, disponibile su: <http://www.digibess.it/fedora/repository/openbess:TO082-01931> (ultimo accesso: 20/07/2017).
- Gottero E. (2016b), *Agricoltura Metropolitana. Politiche, pratiche e opportunità per l'innovazione territoriale nel torinese*, IRES Piemonte, Torino, disponibile su: <http://www.digibess.it/fedora/repository/openbess:TO082-01941> (ultimo accesso: 20/07/2017).
- Lohrberg F., Licka L., Scazzosi L., Timpe A.(eds.) (2016), *Urban Agriculture Europe*, Jovis Verlag, Berlin;
- Pierr A., Ungaro F., Ciancaglini A., Happe K., Sahrbacher A., Sattler C., Uthes S., Zander P. (2009), Integrated assessment of future CAP policies: land use changes, spatial patterns and targeting, *Environmental Science & Policy*, 12, pp. 1112–1136.
- Prager K., Reed M., Scott A. (2012), Encouraging collaboration for the provision of ecosystem services at a landscape scale-rethinking agri-environmental payments, *Land Use Policy*, 29, pp. 244–249.
- Rega C. (Ed.) (2014), *Landscape Planning and Rural Development. Key Issues and Options Towards Integration*, Springer, Cham Heidelberg New York Dordrecht London;
- Reho M. (2016), Paesaggio rurale e Politiche agricole. Esperienze in Puglia e in Veneto, *Urbanistica Informazioni*, 269-270, pp. 17-18.
- Termorshuizen J.W., Opdam A. E.P., Opdam P. (2009), Landscape services as a bridge between landscape ecology and sustainable development, *Landscape Ecology*, 24, pp.1037–1052.

- Vanni F. (2013), Il possibile impatto dell'applicazione del greening in Italia, *Agriregionieuropa*, Anno 9, n. 35, pp. 29-32.
- Willemen L., Verburg P.H., Hein L., van Mensvoort M.E.F. (2008), Spatial characterization of landscape functions, *Landscape and Urban Planning*, 88, pp. 34-43.

### *Piani e programmi consultati*

- IPLA (2005a), *Carta forestale e altre coperture del territorio*, disponibile su: <http://www.sistemapiemonte.it/popalfa/indaginiPFT/scaricoDatiGeo.do> (ultimo accesso: 20/07/2017).
- IPLA (2005b), *Carta del carbonio organico nei suoli*, disponibile su: [http://www.regione.piemonte.it/agri/area\\_tecnico\\_scientifica/suoli/suoli1\\_250/dwd/atla\\_carto250/piem\\_perc250.pdf](http://www.regione.piemonte.it/agri/area_tecnico_scientifica/suoli/suoli1_250/dwd/atla_carto250/piem_perc250.pdf) (ultimo accesso: 20/07/2017).
- Regione Piemonte (2001), *Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico del bacino del Po* (PAI), disponibile su: <http://www.regione.piemonte.it/difesa-suolo/cms/pianificazione/pai.html> (ultimo accesso: 20/07/2017).
- Regione Piemonte (2011), *Piano Territoriale Regionale* (PTR), disponibile su: [http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo\\_ptr.htm](http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo_ptr.htm) (ultimo accesso: 20/07/2017).
- Regione Piemonte (2015a), *Programma di sviluppo rurale PSR 2014-2020*, Versione 1.2 del 30/10/2015, disponibile su: [http://www.regione.piemonte.it/agri/psr2014\\_20/dwd/testoNegoziato/propDef/01\\_testo.pdf](http://www.regione.piemonte.it/agri/psr2014_20/dwd/testoNegoziato/propDef/01_testo.pdf) (ultimo accesso: 20/07/2017).
- Regione Piemonte (2015b), *Piano Paesaggistico Regionale* (PPR), disponibile su: <http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/ppr.htm> (ultimo accesso: 20/07/2017).

## TERRITORY AND LANDSCAPE IN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP). Current research in Piedmont (Italy)

Enrico Gottero<sup>6</sup>

### ABSTRACT

The new challenges started by the Europe 2020 strategy, as well as the recent and innovative forms of agriculture and rurality, which are more respondent to new instances of citizens and farmers, seem to foster territorial and environmental implications of the *Common Agricultural Policy* (CAP). The importance of spatial and landscape issues – strongly linked to key topics as soil protection, abandonment of rural landscape, protection of bio-cultural diversity, agro-food systems, as well as socio-ecological systems – are currently under observation of several multidisciplinary researches. In this paper the author will present some of thematic evaluations recently launched under the *Rural Development Program* (RDP) of the Piedmont Region for the period 2014-2020. Currently the CAP and, in particular, RDP, give little importance to the spatial dimension and to the landscape holistic vision promoted by *European Landscape Convention*. In order to overcome this methodological and operational lack, the research proposes an integrated approach that puts these issues at the center of several phases, from programming to implementation of the RDP, from drawing to ex-post evaluation. In addition the research focuses not only on assessment of the CAP contribution to the achievement of regional territorial objectives, but also on the CAP contribution in terms of landscape protection and enhancement.

---

<sup>6</sup> Ricercatore IRES Piemonte, Via Nizza 18, 10100, Torino, e-mail: e.gottero@ires.piemonte.it