

VERSO LA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA 2014-2020: OBIETTIVI E STRUMENTI NUOVI PER LA GESTIONE AMBIENTALMENTE SOSTENIBILE DELLA RISORSA-SUOLO

Agata SPAZIANTE¹, Mirko CARBONE²

SOMMARIO

Il contributo discute i risultati di una serie di ricerche condotte da un gruppo di lavoro del DIST intorno ai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) ed alla VAS di questi programmi, a partire da quello elaborato dalla Regione Piemonte.

Considerata l'importanza dell'agricoltura per l'ambiente naturale e per il controllo delle trasformazioni che possono incidere anche sul paesaggio rurale della UE, nella prima parte si ripercorrono gli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC) nell'attuale periodo di programmazione 2007 - 13 e nel futuro periodo 2014 -20, nel quadro dei più generali obiettivi Horizon 2020 che attribuiscono grande ruolo alla sostenibilità anche in agricoltura; si anticipano inoltre i principali contenuti del nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale in discussione alla Commissione Europea.

Nella seconda parte, il contributo riflette su alcuni aspetti metodologici rilevanti della procedura di VAS (in particolare della VAS *in itinere*) del PSR nell'intento di prospettare nuovi strumenti (territorializzazione delle misure del PSR, indicatori sul consumo di suolo, effetti delle variazioni nel consumo di suolo sul paesaggio) con cui migliorare, nel prossimo periodo di programmazione dei PSR, l'efficacia della valutazione continua dell'attuazione dei PSR.

¹ Dipartimento Interateneo di Scienze, progetto e politiche del territorio, DIST, del Politecnico e dell'Università di Torino, Viale Mattioli 39, 10125, Torino, e-mail: agata.spaziante@polito.it.

² Dipartimento Interateneo di Scienze, progetto e politiche del territorio, DIST, del Politecnico e dell'Università di Torino, Viale Mattioli 39, 10125, Torino, e-mail: mirko.carbone@polito.it

1 Introduzione³.

Come principale fattore di trasformazione del suolo, l'agricoltura modella il paesaggio rurale.

La metà della superficie dell'Unione europea è utilizzata per scopi agricoli, da qui l'importanza dell'agricoltura per l'ambiente naturale e per il controllo delle trasformazioni che possono incidere anche sul paesaggio rurale della UE.

La Politica Agricola Comune (PAC) dell'attuale periodo di programmazione 2007 - 13 ha inteso spostare l'intervento dei Fondi Strutturali dal supporto alla produzione agricola verso la tutela dell'ambiente, incoraggiando gli attori istituzionali ma anche gli agricoltori a gestire in modo ambientalmente sostenibile la risorsa suolo, così svolgendo un ruolo importante nell'affrontare nuove sfide quali il cambiamento climatico, la qualità delle risorse idriche, le energie alternative e la biodiversità.

Nel 2013, a conclusione dell'attuazione degli 88 Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) europei, si potrà valutare l'efficacia nell'uso di questi fondi per perseguire tali obiettivi. Già si preannunciano però risultati deludenti: un recente rapporto della Corte dei Conti europea⁴, ha riscontrato diverse criticità in relazione alla possibilità di monitorare in maniera soddisfacente gli effetti attesi dall'attuazione dei PSR ed ha sollecitato, per il prossimo periodo di programmazione, una spesa più mirata e selettiva. In effetti la nuova PAC 2014-20, in coerenza con la strategia Europa 2020 e gli obiettivi Horizon 2020, rilancia la sfida verso mete ancora più ambiziose nei confronti di una gestione ambientalmente virtuosa.

In vista del nuovo periodo di programmazione, le domande a cui questo contributo intende rispondere possono essere così sintetizzate:

- disponiamo di strumenti tecnico-scientifici per migliorare la valutazione ambientale strategica (VAS) con cui verificare con continuità l'efficacia delle azioni promosse dai PSR per la protezione e valorizzazione dell'ambiente?

³ L'intervento nasce dai risultati di una ricerca condotta dal Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino (DITER) per gli Assessorati Agricoltura delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta (coordinatrice Agata Spaziante), quale supporto scientifico alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) che ha accompagnato l'elaborazione dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) delle due Regioni. Alla ricerca hanno collaborato Chiara Murano, Carlo Rega e Mirko Carbone. La ricerca, condotta negli anni 2006-2009, costituisce un contributo scientifico alla "valutazione *ex ante*" del PSR condotta dagli Assessorati all'Agricoltura delle due Regioni, ed in particolare a quella che la Regione Piemonte ha condotto con la collaborazione di Ires Piemonte, CSI Piemonte e Direzione Ambiente della stessa Regione Piemonte, oltre che del DITER. La ricerca è poi proseguita nel 2010 con il contributo del DITER alla "valutazione *in itinere*". Negli ultimi due anni il DITER (oggi divenuto Dipartimento Interateneo di Scienze, progetto e politiche del territorio – DIST – del Politecnico e dell'Università di Torino) sta proseguendo autonomamente, ed ancora con il coordinamento di Agata Spaziante, e con la collaborazione di Mirko Carbone e Carlo Rega sviluppi metodologici per la valutazione degli effetti ambientali e territoriali delle politiche agricole comunitarie, in vista del nuovo periodo di programmazione 2014 – 2020.

La presente relazione va attribuita ad Agata Spaziante per i capitoli 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9; a Mirko Carbone per i capitoli 5, 6, 10.

⁴ Parere n. 1/2012 della Corte dei Conti Europea, su alcune proposte di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo 2014-2020 (presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea)

- quali interazioni si possono prevedere e governare fra i PSR ed il consumo di suolo su cui attualmente si è concentrata l'attenzione di studi e politiche territoriali in molte aree del Paese?
- è significativo includere fra le ricadute delle azioni di un programma ambizioso come il PSR a cui dedicare interventi a sorveglianza, il paesaggio, componente preziosa dell'ambiente rurale?

Il contributo intende rispondere a tali quesiti attraverso i risultati delle ricerche del DIST (ex DITER) stanno conducendo, a partire dalla VAS condotta per conto della Regione Piemonte sul PSR 2007-2013. Caso-studio è dunque la Regione Piemonte, ma l'apporto metodologico si propone di fornire commenti e suggerimenti di valenza generale.

Le conclusioni della relazione sostengono l'esistenza di interessanti possibilità (in parte sperimentate dagli autori del contributo) per lo sviluppo di strumenti con cui integrare metodi e indicatori previsti per la VAS in itinere onde accrescerne l'efficacia, quali indicatori sul consumo di suolo, rappresentazioni territoriali della distribuzione delle misure del PSR, prospettive per osservare gli effetti delle modificazioni dell'uso del suolo sul paesaggio rurale.

2 Gli obiettivi Horizon 2020, la nuova PAC 2014-20 e la nuova programmazione per lo sviluppo rurale

La politica agricola comune (PAC) dell'UE, è nata molti anni fa come strumento finalizzato a garantire l'autosufficienza alimentare europea. Il primo passo verso uno spostamento dei suoi obiettivi da una finalità puramente produttiva ad una più rivolta alle ricadute ambientali dell'attività agricola risale al 1992⁵, quando furono introdotte le misure agroambientali, concepite per incentivare gli agricoltori a proporsi, accanto all'obiettivo economico, anche quello di un risultato ambientalmente sostenibile, ovvero di una conduzione delle coltivazioni e degli allevamenti più attenta agli effetti ambientali. Con la successiva Conferenza sullo sviluppo rurale di Cork (1996) la politica europea ha allargato il proprio spettro di obiettivi, sino a dotarsi di una nuova linea d'intervento definita, appunto, "sviluppo rurale". E' a questo punto che sono stati posti più chiaramente i principi di una politica agricola orientata verso la sostenibilità, la valorizzazione della multifunzionalità agricola, l'approccio territoriale, l'integrazione delle linee d'intervento come risposta sia alle richieste dei negoziati internazionali, sia alle crescenti istanze della società, sempre più consapevole e preoccupata dei cambiamenti negativi sull'ambiente prodotti, anche nel settore agricolo, dalle trasformazioni provocate dalle attività economiche e dai comportamenti dei singoli. E' aumentata, nel frattempo, l'attenzione dei cittadini verso la qualità e la sicurezza alimentare e sono nate nuove forme di auto-organizzazione e di consumo consapevole, come reazione alla globalizzazione in economia ed alla omologazione negli stili di vita e di consumo.

⁵ Ci si riferisce alla riforma Mac Sharry del 1992.

Per effetto di tutte queste evoluzioni, la nuova linea della Politica Agricola Comunitaria è stata consolidata nel documento Agenda 2000 (1997) che ha ispirato la regolamentazione del ciclo di programmazione 2000-2006 ed ha dato vita ai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) strumenti di orientamento e di governo dei Fondi Strutturali per l'Agricoltura (FEASR) nei 27 Paesi dell'Unione Europea.

Dunque, al termine di questo percorso di responsabilizzazione, la PAC già per la programmazione 2000 – 2006 ha definito due "pilastri" su cui fondare la propria azione: il primo, mirato al sostegno diretto del reddito degli agricoltori e alla regolazione dei mercati, e il secondo, indirizzato agli investimenti e alle tematiche ambientali e territoriali. Nell'ultimo periodo di programmazione (2007-2013) alla PAC è stato assegnato il 34 % del bilancio comunitario ed al 2° pilastro (quello dedicato alle politiche di sviluppo rurale, che comprende anche i programmi di Sviluppo Rurale, PSR) va il 15% di questa consistente assegnazione.

La programmazione attuale, 2007-2013, ha ricondotto all'interno dei PSR anche la precedente esperienza Leader, l'iniziativa comunitaria mirata a incentivare con azioni di sviluppo "bottom up" il sostegno alle aree rurali marginali. Il secondo pilastro della PAC, dunque, nell'ultimo periodo di programmazione è diventato uno strumento d'intervento molto forte e complesso, che intende sostenere la competitività dell'agricoltura attraverso gli investimenti materiali e il capitale umano; migliorare il suo rapporto con l'ambiente; rivitalizzare le aree rurali in declino; coniugare agricoltura e tutela dell'ambiente attraverso il coinvolgimento diretto degli agricoltori; rendere compatibile agricoltura e salvaguardia delle aree naturali protette grazie ai cosiddetti 'accordi agroambientali d'area per la tutela della biodiversità'.

Il prossimo anno 2013 la programmazione attualmente in corso si concluderà e si aprirà una nuova stagione per la Politica Agricola Comunitaria. E' legittimo dunque chiedersi a questo punto come si orienteranno i nuovi Programmi di Sviluppo Rurale.

La riforma della PAC, in discussione al Parlamento europeo, ha tra le sue priorità la conservazione della biodiversità, con l'introduzione del greening nel primo pilastro, e indica la tutela degli ecosistemi tra gli obiettivi delle misure del secondo pilastro, attraverso una più efficace gestione della rete Natura 2000.

Va detto, più in generale, che l'intera azione europea sarà dominata dagli obiettivi raccolti nel documento "Horizon 2020" che indica le priorità dell'Europa per il 2020 verso cui l'Unione intende muovere per conseguire un evidente valore aggiunto.

Horizon 2020 indirizzerà le risorse verso tre priorità distinte che si integrano mutuamente

1. Scienza di eccellenza (su cui investirà 24,6 miliardi di euro).
2. Leadership industriale (su cui investirà 17,9 miliardi di euro).
3. Sfide della società (su cui investirà 31,7 miliardi di euro).

E' su questa terza priorità che si collocano in particolare le iniziative strategiche che intendono affrontare le grandi preoccupazioni condivise dai cittadini e dai governi europei. Un approccio

incentrato sulle sfide riunirà risorse e conoscenze provenienti da una molteplicità di settori, tecnologie e discipline, fra cui le scienze sociali e umanistiche. Si copriranno attività che spaziano dalla ricerca alla commercializzazione, incentrandosi su quelle connesse all'innovazione quali i progetti pilota, la dimostrazione, i banchi di prova e il sostegno agli appalti pubblici e all'adozione commerciale. Si istituiranno collegamenti con le attività dei partenariati europei per l'innovazione.

I finanziamenti si concentreranno sulle seguenti problematiche:

- sanità, cambiamenti demografici e benessere;
- sicurezza alimentare, *agricoltura sostenibile*, ricerca marina e marittima e bioeconomia;
- energia da fonti sicure, pulita ed efficiente;
- trasporti intelligenti, ecologici e integrati;
- *azione per il clima, efficienza sotto il profilo delle risorse e materie prime*;
- società inclusive, innovative e sicure.

Agricoltura sostenibile, azioni per il clima, efficienza sotto il profilo delle risorse e dell'uso delle materie prime sono dunque azioni fortemente promosse dagli obiettivi generali di Horizon 2020. Lo sviluppo sostenibile sarà dunque ancor di più un obiettivo prioritario che godrà di finanziamenti specifici per l'azione per il clima e per l'efficienza sotto il profilo delle risorse, ma sarà anche integrato entro gli altri obiettivi specifici di Horizon 2020, di modo che almeno il 60% della dotazione complessiva sia collegato allo sviluppo sostenibile, ovvero al potenziamento reciproco degli obiettivi climatici e ambientali. E di questa dotazione si prevede che la gran parte (il 35% circa del bilancio) sia costituita da spese connesse con il clima.

Le trattative sulla PAC andranno di pari passo con i negoziati sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea per il periodo 2014/2020, nel cui ambito saranno assunte le decisioni relative alla dotazione di bilancio assegnata alla PAC.

3 La proposta di nuovo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale

Nell'ambito di questa generale politica europea, il 12 ottobre 2011 la Commissione europea ha adottato una serie di proposte legislative per la riforma della PAC valida per il periodo 2014-2020. Tali proposte si compongono di sette progetti di regolamento tra i quali sarà compreso quello sullo sviluppo rurale (relatore l'On. Capoulas Santos).

Attualmente si dispone di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)⁶. L'attuale bozza comprende 96 articoli e dovrebbe attuarsi a partire dal 1 gennaio 2014.

Molti dei contenuti del nuovo Regolamento ripropongono quelli del Regolamento attualmente vigente (CE 1698/2005) che sarà sostituito, ma alcune nuove indicazioni orientate a superare alcune delle criticità evidenziate, sono importanti e vanno sottolineate:

⁶ Il testo della proposta di regolamento, è reperibile nel sito dell'Unione Europea <http://ec.europa.eu/> (COM (2011)627 definitivo) accompagnato dalla relazione dell'On. Capoulas Santos "Progetto di relazione [2011/0282 (COD)]"

- stabilire le correlazioni tra i bisogni identificati, gli obiettivi fissati e le misure selezionate per realizzarli.
- sviluppare l'infrastruttura locale ed i servizi di base nelle zone rurali, comprese le attività culturali e ricreative; rinnovare i villaggi e le attività finalizzate al restauro e alla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale dei villaggi e del paesaggio rurale;
- consolidare, e finanziare a titolo di assistenza tecnica, la rete europea di esperti in materia di valutazione per lo sviluppo rurale messa in opera durante il periodo di programmazione 2007-2013, raggruppando tutti i soggetti impegnati in attività di valutazione
- prendere tutte le disposizioni necessarie per garantire che le misure di sviluppo rurale siano verificabili e controllabili;
- confermare l'obbligo per l'autorità di gestione e l'organismo pagatore di presentare una valutazione *ex ante* e l'impegno a valutare le misure durante l'intero ciclo di attuazione del programma;
- seguire regolarmente lo stato di avanzamento del programma di sviluppo rurale attraverso un monitoraggio che verifichi il suo stato di attuazione e i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi del programma stesso, per dimostrare e migliorare l'efficacia e l'impatto delle azioni finanziate dal FEASR .
- istituire un sistema di monitoraggio e valutazione comune ed affidare ad un comitato di monitoraggio il compito di sorvegliare sull'efficacia dell'attuazione del programma.

4 Il ruolo della VAS a supporto dello sviluppo rurale sostenibile.

In vista del nuovo periodo di programmazione, la prima domanda a cui questo contributo intende rispondere può essere così sintetizzata:

- disponiamo di strumenti tecnico-scientifici per migliorare la valutazione ambientale strategica (VAS) *in itinere*, verificando con continuità l'efficacia delle azioni promosse dai PSR per la protezione e valorizzazione dell'ambiente?

La valutazione Ambientale Strategica (VAS) è strumento di valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi ormai ben noto.

Quello in corso sui PSR da 6 anni è una applicazione del tutto particolare, che coinvolge con modalità standardizzate tutti i 27 Paesi europei, uniformemente impegnati a valutare le ricadute ambientali dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea su tutto il territorio rurale.

Secondo quanto espresso dal regolamento (CE) n. 1698/2005, che disciplina il sostegno del FEASR allo sviluppo rurale degli Stati membri, gli orientamenti dei singoli PSR (in cui sono stati ricompresi anche i Programmi di azione locale dell'Asse Leader) vanno collocati nel quadro di obiettivi strutturati su due diversi livelli di programmazione:

- gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC), contenenti le priorità strategiche per lo sviluppo rurale della CE;
- il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), contenente le priorità di intervento nazionali, elaborato da ogni Stato membro sulla base degli OSC.

In linea con tali orientamenti, gli Stati membri (e nel caso italiano le Regioni e le due Province autonome di Trento e Bolzano) hanno dovuto condurre una valutazione delle loro ricadute ambientali, insieme al processo di elaborazione dei propri Programmi di Sviluppo Rurale, ai sensi della Direttiva europea 2001/42/CE, del citato Regolamento (CE) n. 1698/2005 e del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV).

Il vincolo della VAS è stato posto dalla Commissione Europea nella attuale fase di programmazione 2007 – 2013 come condizione per la ricevibilità del Programma onde perseguire *“l’obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e di contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione e dell’adozione del programma al fine di promuovere... lo sviluppo sostenibile, assicurando che (...) venga effettuata la valutazione ambientale di questo programma che può avere effetti significativi sull’ambiente”*. Questo obbligo deriva dalla constatazione che nel precedente periodo di programmazione 2000 – 2006 il risultato conseguito nel settore dell’agricoltura dai Fondi Strutturali è stato deludente proprio sotto il profilo delle ricadute ambientali.

L’applicazione della VAS è stata dunque considerata dalla Commissione Europea una garanzia perché l’utilizzo di una così consistente quota di Fondi Strutturali produca, oltre ai benefici economici tradizionalmente attesi da questo importante supporto al settore agricolo, non minori ricadute in termini di *sostenibilità*⁷, *multifunzionalità*⁸ e *competitività*⁹, caratteri considerati essenziali per l’interpretazione della Politica Agricola Comunitaria (PAC) ed il nuovo ruolo dell’agricoltura, riagganciata agli usi urbani e caricata di funzioni ambientali, come la preservazione degli habitat, della biodiversità e la cura del paesaggio.

Riassumendo qui gli aspetti più rilevanti dell’applicazione della VAS ai programmi in corso di attuazione si possono ricordare :

- la ampia scala dello strumento su cui la VAS si applica, ovvero la scala nazionale (in molti Paesi in cui le competenze di governo del settore agricolo sono accentrati a livello nazionale, come avviene per la Francia continentale o per l’Inghilterra) o regionale (come avviene in Italia dove i PSR sono 21, in Germania dove i PSR sono 14, in Spagna dove i PSR sono 17 , ecc.);

⁷ La sostenibilità è intesa nella accezione proposta già nel V Programma d’azione ambientale dell’Unione, che definisce lo sviluppo sostenibile come occasione e opportunità di “soddisfare le esigenze del presente senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare le proprie”

⁸ Sul concetto di agricoltura multifunzionale si veda la L.57 del 2001 (art. 7, comma 3), declinata nel conseguente D.Lgs 228 del 18 maggio 2001. Applicare il concetto di *multifunzionalità* all’agricoltura significa considerarne prestazioni plurime e diversificate come l’esercizio di una pratica agricola sostenibile, la conservazione della vocazione paesaggistica e ambientale del territorio, l’attenzione alla sicurezza alimentare e agli approvvigionamenti.

⁹ Per competitività delle aziende agricole si intende la loro capacità di soddisfare la domanda di prodotti dei mercati nazionali e internazionali a prezzi concorrenziali, fornendo altresì, servizi di “fruizione rurale e ambientale” che rispondano all’ attuale domanda della società, di attività agricole legate al *loisir* e al tempo libero.

- la vasta casistica che si è andata così costruendo, sia in termini quantitativi (se si considera che sono state prodotte 88 VAS per i 27 Paesi della UE, e , di queste, 21 sono quelle prodotte dalle 19 Regioni italiane e dalle due Provincie autonome di Trento e Bolzano) sia in termini qualitativi (ricordando che la standardizzazione delle modalità può consentire la comparazione fra obiettivi, metodi, risultati, tanto a livello nazionale che a livello internazionale, di valutazioni comunque condotte ad un livello qualitativo alto).¹⁰
- il carattere dello strumento a cui si accompagna ovvero un programma, dotato di cospicue risorse, di precisa definizione dei soggetti coinvolti, di scadenze temporali tassative
- il ruolo di sorveglianza affidato ad un soggetto comune a tutti i Paesi, la Commissione europea, severamente impegnata a verificare la correttezza metodologica ed operativa della valutazione e dotata di strumenti efficaci (penalizzazioni sui fondi strutturali) per sanzionare comportamenti scorretti o mancanza di rispetto delle regole e delle scadenze
- la presenza di indicazioni generalizzate di metodo molto articolate e dettagliate come sono il Regolamento (CE) n. 1698/2005 ed il QCMV ed ancora prima il fondamentale Regolamento (CE) n. 2078 del 30 giugno 1992, cui tutte le autorità competenti devono attenersi nell'elaborare la VAS, oltre alle linee-guida e leggi di recepimento nazionali e regionali della Direttiva europea sulla VAS.

Non meno importanti e qualificanti sono inoltre gli aspetti relativi al processo di elaborazione della VAS, condotti sia in concomitanza con la elaborazione del Programma, che nella fase di attuazione dei PSR: è su questa ultima fase (quella del monitoraggio o della VAS *in itinere*) che i contenuti della VAS si differenziano più sensibilmente, perchè le procedure seguite dalle diverse Regioni e Provincie italiane sono molto diverse.

E' su questi elementi, pertanto, che sarà interessante effettuare alla imminente conclusione del periodo di programmazione, delle comparazioni e delle riflessioni nell'ambito delle VAS *ex-post* che si auspica vengano prodotte nel 2015, come previsto dalle regole di rendicontazione del Fondi Strutturali riversati nel PSR.

5 Un aspetto metodologico rilevante: monitoraggio o VAS “in-itinere”?

Tralasciando considerazioni e commenti articolati sulla VAS *ex ante* , su cui molto si è già scritto in molteplici occasioni (ed a questo proposito si rimanda alla bibliografia per trovare traccia del relativo dibattito), ai fini di una futura nuova Politica Agricola Comunitaria che conterà ancor più

¹⁰ Un interessante lavoro di comparazione fra le VAS *ex ante* dei PSR è stato condotto per conto della Rete Rurale Nazionale da un gruppo coordinato dal prof. Stefano Cataudella con il supporto metodologico del prof. Michele Scardi dal titolo “*Presentazione del progetto di ricognizione e analisi delle Valutazioni Ambientali Strategiche dei PSR2007-2013*” con lo scopo di fornire un quadro d'insieme dell'informazione relativa agli indicatori agro-ambientali integrando le esperienze regionali. Lo studio è concentrato quasi esclusivamente sull'uso degli indicatori ambientali, mentre manca una analoga analisi comparativa, non meno importante, fra i contenuti degli aspetti più innovativi che caratterizzano la VAS, ovvero partecipazione, informazione, monitoraggio.(si veda il sito della Rete Rurale Nazionale: <http://www.reterurale.it>)

ambiziosamente sulla efficacia dei PSR per conseguire obiettivi ambientali importanti, come esposto al paragrafo 2 di questo contributo, si ricordano qui, solo alcune importanti criticità procedurali che hanno limitato la portata e parzialmente ridotta l'efficacia del processo della VAS *ex ante* e che occorrerà tener presenti e superare nell'avvio dei prossimi PSR 2014 - 2020:

- il ritardo dell'avvio del processo di valutazione, recuperato con fatica soprattutto per quanto attiene al processo partecipativo ed alla valutazione di alternative di cui si dice qui di seguito
- l'insufficiente attenzione delle istituzioni al processo partecipativo e la difficoltà di far comprendere l'importanza di tempestive, oneste e convincenti risposte ai risultati di tale processo per rendere efficace il coinvolgimento individuale e collettivo di operatori, tecnici, decisori ai diversi livelli nell'attuazione del Programma.
- la debolezza delle alternative nel Rapporto Ambientale sovente esaminate solo superficialmente, abbandonate nelle prime battute dell'avvio del Programma ed artificialmente poi recuperate per poter sottoporre agli organi decisionali scenari alternativi tra cui valutare gli effetti ambientali a confronto
- l'assenza di una verifica trasfrontaliera, sebbene prevista dalla Direttiva, a causa del ritardo con cui gli organi centrali hanno affrontato questo capitolo della VAS¹¹.

Ancor più importante, in vista della prossima programmazione, è richiamare l'attenzione sulla meno discussa e più critica fase dell'osservazione continua su modi e risultati della attuazione dei PSR: quella della fase "in itinere".

E' attualmente in corso in tutti gli Stati membri dell'Unione europea (e dunque anche nelle 21 Regioni e Province autonome italiane) l'attuazione degli 88 PSR, fase che necessariamente si accompagna al loro monitoraggio. In realtà, per quanto attiene all'Italia, prima di dare attuazione al PSR approvato, tutte le Regioni hanno dovuto già provvedere tra la fine del 2008 e la metà del 2009 a modificare il PSR appena elaborato, per raccogliere alcune ulteriori "sfide" di carattere ambientale¹², associate a nuovi fondi aggiuntivi, proposte dall'Unione Europea con un documento definito "Health Check" (giugno 2009); pertanto solo dalla fine del 2009 è cominciata la fase di attuazione del Programma.

Anche in questa fase la Regione Piemonte ha assunto una decisione inconsueta rispetto alle altre Regioni, ovvero ha deciso di procedere non solo al monitoraggio degli effetti del PSR, come d'obbligo, ma alla elaborazione di una VAS "in itinere", con l'obiettivo ambizioso ed impegnativo

¹¹ Va segnalato che proprio sulla questione delle consultazioni transfrontaliere la Commissione europea, in data 8 ottobre 2009, con nota C(2009)7330 indirizzata al Ministro degli affari esteri ha comunicato la messa in mora ex art. 226 nei confronti della Repubblica italiana in relazione alla "Procedura di infrazione 2009/2235 ex art. 226 Trattato CE: *Non corretto recepimento della Direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS) concernente la valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*"; (...). La Commissione europea contesta la non conformità dell'articolo 32 del D.Lgs n. 152/2006 con gli obblighi imposti dagli articoli 7, 8 e 9, paragrafo 1, della Direttiva 2001/42/CE e con le disposizioni, contenute negli articoli 7 e 9 della 2001/42/CE, concernenti le consultazioni transfrontaliere - fase di notifica, fase di consultazione e informazione sulla decisione".

¹² Le nuove "sfide" proposte dal Documento denominato "Health Check" pubblicato il 20 novembre 2008 come "mid term review" della nuova Politica Agricola Comunitaria (PAC) per il XXI secolo riguardano quattro settori: biodiversità; contributo al cambiamento climatico; gestione delle acque; energie rinnovabili.

di accompagnare ancora una volta il monitoraggio degli indicatori con quei quattro elementi qualitativamente alti che caratterizzano la VAS, ovvero l'informazione, la partecipazione, l'assunzione di decisioni conseguenti da parte degli organi decisionali, la correzione del programma in relazione ai risultati della partecipazione e del monitoraggio.

Nel caso studio del Piemonte, questa fase si è caratterizzata inoltre per l'assunzione di una ulteriore scelta metodologica di particolare interesse che viene qui sinteticamente ricordata, ovvero l'affidamento "in house" (e dunque non a soggetti esterni) della valutazione "in-itinere", avvalendosi di quel nucleo di valutazione (*Nuval*) costituito in precedenza ed in questo caso formalmente incaricato di curare anche la valutazione del PSR, nonché in collaborazione oltre che con l'Autorità di Gestione, con l'Autorità competente (Direzione Ambiente) e con il quel gruppo di esperti (comprensivo del Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino, per il supporto metodologico alla VAS) che già aveva positivamente lavorato al Rapporto Ambientale ed alla VAS nella fase "*ex ante*".

Su questi materiali sarà sicuramente interessante ed importante, a partire dal 2013, avviare riflessioni e discussioni confrontando quanto è stato fatto per la Regione Piemonte che ha scelto la via della VAS *in itinere*, con quanto è stato fatto nelle altre Regioni, che hanno scelto la meno impegnativa via del solo monitoraggio degli indicatori.

Molte in realtà sono le possibili migliorie da apportare alla procedura con cui i PSR sono stati attuati. Ad esempio, si è lamentato che in molte Regioni si siano incontrate difficoltà per raggiungere gli obiettivi dell'accordo agroambientale e rispondere in modo efficace alle aspettative delle numerose aziende agricole coinvolte a causa della errata impostazione dei bandi predisposti dall'Assessorato Agricoltura su alcuni aspetti come:

- limitata informazione agli agricoltori, che ha raggiunto gli imprenditori già aderenti all'accordo agroambientale d'area approvato, escludendo altri non ancora coinvolti
- attività informativa degli agricoltori non estesa ai temi della biodiversità e dei siti Natura 2000, che vengono affrontati solo indirettamente
- estensione del bando per gli interventi non produttivi (realizzazione di siepi e stagni, collocazione di nidi artificiali per uccelli e pipistrelli, interventi d'ingegneria naturalistica per prevenire dissesti idrogeologici) solo all'interno dei siti Natura 2000, escludendo una parte rilevante del territorio pur ricadente nell'accordo agroambientale approvato.

Nel caso del Piemonte alla fine del 2010 è stato elaborato dalla Regione un Rapporto Ambientale intermedio e la relativa VAS, disponibili nel già citato sito della Regione Piemonte.

Nei successivi paragrafi si accenna ad alcuni ulteriori risultati interessanti sperimentati successivamente dal gruppo del Politecnico di Torino nella fase *in itinere*¹³ per mettere a punto

¹³ Il gruppo del DITER (Politecnico di Torino) ha collaborato formalmente, attraverso contratti di ricerca, con l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Piemonte nella prima parte della VAS *in itinere*, ovvero fino al 2009. Successivamente l'Assessorato all'Agricoltura ha proseguito la VAS *in itinere* con proprie risorse interne ed il gruppo del DITER, (coordinato da A. Spaziante) ha proseguito a sperimentare, investendo proprie risorse, evoluzioni metodologiche utili a proporre migliorie ed integrazioni per le VAS che saranno necessarie alla futura programmazione.

metodi e tecniche nuovi ed integrativi, di possibile supporto alla VAS dei PSR, che potrebbero essere utilmente introdotti nella nuova programmazione 2014 – 2020.

6 Superare ed integrare il monitoraggio degli indicatori, nel PSR della Regione Piemonte

Un aspetto di notevole interesse è stato tanto nella fase “*ex ante*”, quanto nella fase “*in itinere*”, la costruzione degli indicatori con cui valutare le ricadute ambientali dell’impiego di una così rilevante quantità di fondi a supporto dello sviluppo rurale (si parla, nel caso del Piemonte, di oltre 800 milioni di euro per i 6 anni di validità del PSR).

Nell’analisi del rapporto tra urbano e rurale condotte nel caso piemontese¹⁴ gli indicatori utilizzati (Tabella 1) hanno giocato un ruolo rilevante soprattutto nella fase di lettura del contesto territoriale e di territorializzazione del Programma.

Tabella 1 - Indicatori previsti dall’allegato VIII del regolamento (CE) n. 1974/2006, descritti nel QCMV (indicatori comuni iniziali di obiettivo e di contesto relativi all’Asse 2 e indicatori comuni di impatto) e utilizzati per il PSR 2007/2013 della Regione Piemonte, tanto nella fase “ex ante” quanto in quella “in itinere”.

Indicatori comuni iniziali di contesto (Asse 2)	C07	Copertura del suolo
	C08	Zone svantaggiate
	C09	Zone ad agricoltura intensiva
	C10	Zone Natura 2000
	C11	Biodiversità: foreste protette
	C12	Evoluzione della superficie forestale
	C13	Stato di salute dell’ecosistema forestale
	C14	Qualità dell’acqua
	C15	Consumo di acqua
	C16	Foreste protettive (principalmente suolo e acqua)
Indicatori comuni iniziali di obiettivo (Asse 2)	O17	Biodiversità: avifauna in habitat agricolo
	O18	Biodiversità: habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale
	O19	Biodiversità: composizione delle specie arboree
	O20	Qualità dell’acqua: bilancio lordo dei nutrienti
	O21	Qualità dell’acqua: inquinamento da nitrati e pesticidi
	O22	Suolo: zone a rischio di erosione
	O23	Suolo: agricoltura biologica
	O24	Cambiamenti climatici: produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali
	O25	Cambiamenti climatici: SAU adibita alla produzione di energia rinnovabile
	O26	Cambiamenti climatici/qualità dell’aria: emissioni agricole di gas
Indicatori comuni di impatto (relativi agli aspetti ambientali)	I04	Ripristino della biodiversità
	I05	Conservazione di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale
	I06	Miglioramento della qualità dell’acqua
	I07	Contributo all’attenuazione dei cambiamenti climatici

¹⁴ Si sono quantificati gli indicatori iniziali di contesto correlati agli obiettivi (*Baseline Indicators*) così come indicati nel QCMV, grazie alla collaborazione della Regione Piemonte, dell’IPLA e del CSI-Piemonte. Per l’analisi della situazione iniziale in base agli indicatori previsti, sono state utilizzate le statistiche ufficiali, in particolare i risultati dei censimenti generali del 2000 (Agricoltura) e del 2001 (Popolazione; Industria e servizi). Ciò ha consentito di produrre nel Rapporto Ambientale una conoscenza articolata e documentata del contesto ambientale che verrà aggiornata e verificata nella successiva versione del Rapporto Ambientale intermedio, concluso nel 2010.

Come previsto dal QCMV, questi indicatori sono stati utilizzati per la “descrizione” delle diverse zone (aree urbane, aree rurali dell’agricoltura intensiva, aree rurali intermedie, aree rurali marginali) in cui la Regione Piemonte è stata suddivisa, applicando, dopo difficili trattative con la Commissione Europea, criteri europei discussi e discutibili, che sottovalutano la forte disomogeneità economico – fisico – sociale tipica di tutto il territorio italiano a fronte di Paesi dalla forte omogeneità territoriale in cui la zonizzazione è certamente più semplice e più affidabile. Se ne fornisce di seguito un esempio (Tabella 2) riportando la lista dei 7 “indicatori comuni di impatto”, quattro dei quali (individuati in “bold”) sono di carattere ambientale.

Tabella 2 . Indicatori comuni di impatto

I01	Crescita economica
I02	Creazione di possibilità d’impiego
I03	Produttività del lavoro
I04	Ripristino della biodiversità
I05	Conservazione di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale
I06	Miglioramento della qualità dell’acqua
I07	Contributo all’attenuazione dei cambiamenti climatici

Il risultato atteso come effetto dell’attuazione del PSR è stato nella VAS *ex ante* quantificato nel modo che compare nella Tabella 3.

n°	Indicatore di impatto	Quantità
I 04	Ripristino della biodiversità (cambiamenti nell’andamento del <i>Farmland Bird Index</i>)	+5% ; +10%
I 06	Miglioramento della qualità dell’acqua (variazione nel bilancio lordo dei nutrienti): 1: bilancio azotato lordo; 2: bilancio fosfatico lordo;	1:-9 kg N/ha (-13%) 2:-6 kg P/ha (-30%)
I 07	Contributo all’attenuazione dei cambiamenti climatici (aumento della produzione di energia rinnovabile)	+9,2 ktoe

Tabella 3. Le quantità (in termini percentuali o in valore assoluto) del risultato promesso in termini di obiettivo come risultato dell’attuazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007 – 2013 per la Regione Piemonte

Un esempio dei risultati che si potranno ottenere dalla VAS *in itinere*, sarà il monitoraggio di questi indicatori da cui avrebbero potrebbero emergere esigenze di eventuali correzioni da apportare al Programma qualora i valori rilevati da tali indicatori avessero dimostrato che l’effetto atteso dall’applicazione del PSR rischia di non avvicinarsi sufficientemente agli obiettivi annunciati in termini di ricadute ambientali (ad esempio come ripristino della biodiversità, miglioramento della qualità dell’acqua ecc.)

E’ con questi risultati che la VAS “*in itinere*” dovrà dimostrare la sua efficacia.

La sperimentazione che il gruppo del Politecnico ha deciso di portare avanti, dopo la conclusione del rapporto di collaborazione formale con l'Assessorato Agricoltura della Regione Piemonte, ha inteso mettere a punto strumenti di monitoraggio integrativi rispetto alla semplice osservazione dell'evoluzione degli indicatori "d'obbligo" fissati dal QCMV, anche in vista della possibilità di suggerire per la futura programmazione 2014 – 2020 metodi e tecniche integrativi rispetto a quelli già imposti dal Regolamento in vigore.

In particolare, si è valutato utile tentare di superare la mera valutazione quantitativa della spesa effettuata sulle varie misure del PSR e sondare la possibilità di disporre di strumenti qualitativi ma ben documentabili con cui sorvegliare la ricaduta reale dei finanziamenti assegnati ai beneficiari.

Si è pertanto lavorato attorno alla verifica in termini di distribuzione territoriale dell'efficacia delle singole "misure" (territorializzazione degli effetti delle misure).

Nella fase della VAS *in itinere* una delle verifiche dimostratisi particolarmente interessante è costituita, infatti, dalla mappatura delle aziende beneficiarie dei fondi assegnati attraverso i bandi aperti per distribuire le risorse fornite dal PSR. La mappatura dei beneficiari dei fondi consente oggi di confrontare le caratteristiche dei territori sotto i diversi aspetti (economici, sociali, territoriali, paesaggistici ecc.) con le "misure" e le "azioni" in cui il programma si articola e con i risultati misurabili sia *in itinere* che *ex post*, per comprenderne fino in fondo la reale efficacia in termini di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente. (vedi Fig. 1 e 2)

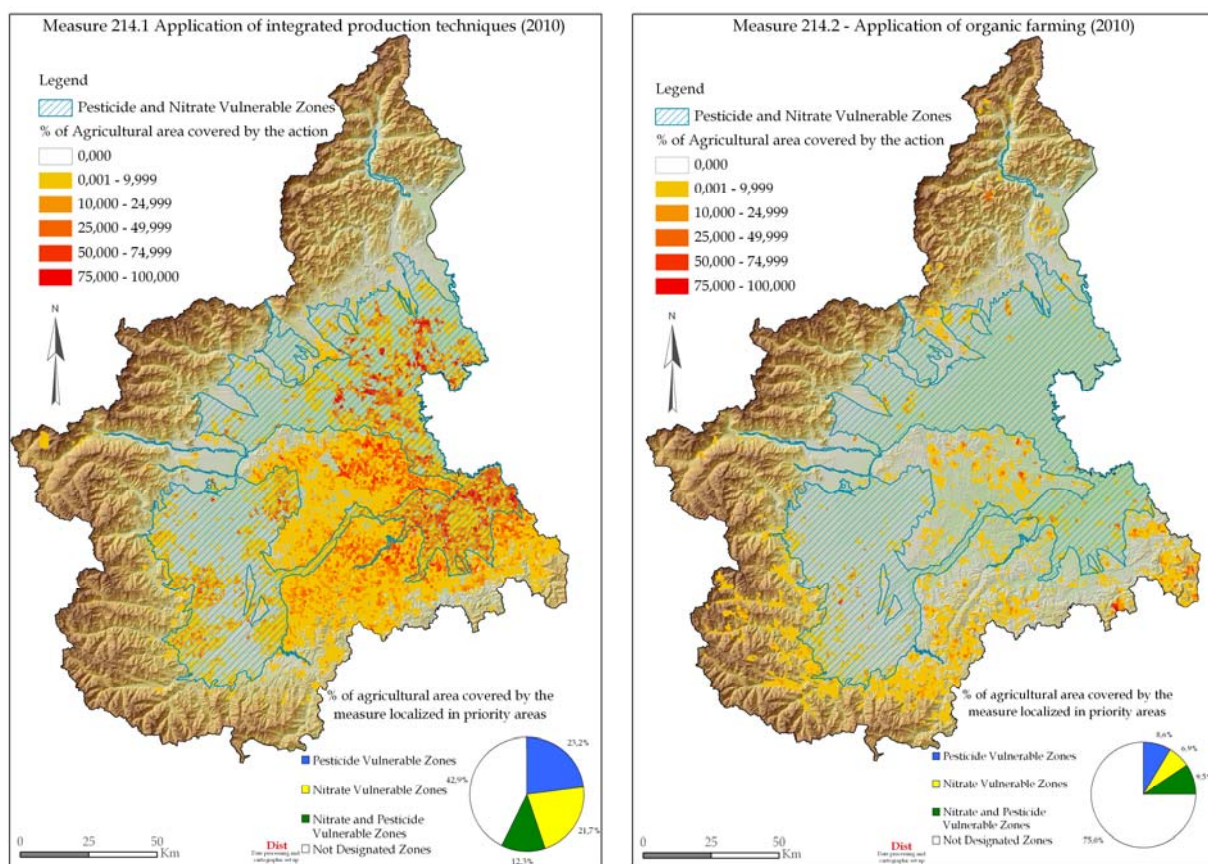


Fig. 1 e 2 Distribuzione territoriale delle domande pervenute fino al 30 giugno 2010 per le misure 214.1 e 214.2

Una insoddisfacente coincidenza tra mappa dei beneficiari di certe azioni e mappa dei territori cui queste azioni sono rivolte per difenderli dal declino dell'habitat agricolo, dal degrado della qualità delle acque, dalla riduzione della biodiversità o dal peggioramento della qualità dell'aria potrebbe richiedere l'informazione degli operatori, il coinvolgimento del "pubblico interessato", l'intervento delle istituzioni regionali per proporre correzioni del programma verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Dunque, questa sperimentazione metodologica di valorizzazione della dimensione geografica (geo-referenziazione) dei dati sui beneficiari dei fondi, si è dimostrata fattibile ed efficace e ci consente di ipotizzare che questo tipo di monitoraggio possa consentire di sorvegliare sulla corretta evoluzione del PSR per verificare tempestivamente e con continuità l'efficacia delle azioni promosse per la protezione e valorizzazione dell'ambiente, su molte delle misure del PSR.

Possiamo dunque rispondere positivamente, limitatamente a questo aspetto sviluppato nella ricerca del gruppo del DITER (oggi DIST) del Politecnico di Torino, al quesito iniziale sulla disponibilità (o meglio sulla possibilità) di sviluppare strumenti tecnico-scientifici idonei a migliorare la VAS *in itinere*, in vista della futura programmazione 2014 – 2020: qualche elemento innovativo è oggi già disponibile.

7 Quali interazioni fra PSR e consumo di suolo?

Un secondo quesito che questo contributo intende esaminare in vista della nuova programmazione 2014 – 2020 riguarda le interazioni che si possono prevedere e governare fra i PSR ed il consumo di suolo su cui attualmente si è concentrata l'attenzione di studi e politiche territoriali in molte aree del Paese.

Le nuove forme urbane che hanno caratterizzato l'evoluzione del territorio negli ultimi anni ("città diffusa", "nebulosa insediativa", "campagna urbanizzata") hanno trasformato la periferia e fatto dello spazio rurale un ibrido urbano-agricolo con il progressivo sacrificio del paesaggio agrario e delle funzioni che questo territorio di norma ha svolto nei confronti della riproduzione ambientale, sociale e culturale. Lo dimostrano tanto il consumo della risorsa primaria e irriproducibile "suolo" quanto il mutamento dell'attività agricola¹⁵.

Per contro è recentemente cresciuta la consapevolezza dell'importanza degli spazi naturali e di quello rurale per promuovere un efficace ruolo di presidio ambientale. Come argomentato nei precedenti paragrafi, la Commissione Europea, mediante la Politica Agricola Comunitaria (PAC) attuale ed ancor più con quella che sta per essere lanciata, promuove sia l'ammodernamento delle strutture agrarie che la valorizzazione delle risorse endogene, attraverso i PSR accompagnati dalla

¹⁵ Si vedano Ingersoll, 2004, op. cit; Paolillo, 2002, op.cit.

VAS, cui tocca assicurare che i Fondi Strutturali promuovano una “agricoltura di terza generazione”, multifunzionale e attenta alla componente ambientale e paesaggistica.

Tra gli obiettivi dei futuri PSR si collocherà lo sviluppo dell’infrastruttura locale e dei servizi di base nelle zone rurali, comprese le attività culturali e ricreative; il rinnovamento dei villaggi e delle attività finalizzate al restauro e alla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale dei villaggi e del paesaggio rurale: tutte azioni che interferiscono pesantemente, in positivo o in negativo, con l’uso del suolo rurale.

E’ evidente che prima condizione per l’attuazione delle politiche di valorizzazione del settore agricolo è la disponibilità della materia prima, ovvero del suolo, pesantemente aggredito dalla urbanizzazione. Dunque è opportuno verificare innanzitutto obiettivi e strumenti proposti all’azione di governo del territorio per contenere, non solo con vincoli e disincentivi, ma anche con la promozione di comportamenti virtuosi da premiare, queste spinte all’espansione. E fondamentale a questo scopo è attivare strumenti di monitoraggio del processo in corso d’opera, per intervenire tempestivamente a correggere politiche errate o inefficaci.

L’inquietante risultato che emergeva dal primo rapporto sui consumi di suolo presentato a Milano dall'Osservatorio Nazionale sul Consumo di Suolo (ONCS), costituito da INU, Legambiente e DiAP del Politecnico di Milano, denunciava la perdita, ogni giorno, nel bacino del Po, di 200mila metri quadri passati dall’uso agricolo a quello urbano.¹⁶

Di qui una nostra ipotesi di mettere a punto e sorvegliare un indicatore del “consumo di suolo” adatto a misurare gli effetti delle politiche territoriali sulla risorsa primaria “suolo”. A dimostrazione di ciò, con riferimento alle sette regioni padano-venete, si riportano di seguito alcuni elementi quantitativi su evoluzione, distribuzione ed articolazione del consumo di suolo fra le aree di maggiore concentrazione (le città) e quelle di più rilevante rarefazione insediativa (quelle dell’abbandono dell’agricoltura e dell’inselvaticamento incontrollato) a supporto di una raccomandazione affinché adeguati indicatori nelle VAS *ex ante* ed *in itinere* sorveglino l’evoluzione di questi processi. Significativi, ad esempio, sono grafici ed immagini fotointerpretate degli usi del suolo (copertura Corine – Land use, 1994 – 2004) che documentano la riduzione della utilizzazione agricola del suolo (SAU, superfici utilizzate per agricoltura, 1990 – 2000) ma che, per problemi di dimensione delle immagini, non possono essere incluse in questa relazione e saranno illustrate nel corso della presentazione alla Conferenza.

Quanto emerge da queste analisi dimostra come plausibile la proposta di aggiungere il “consumo di suolo” ai quattro “indicatori di impatto” standard che la Commissione Europea ha imposto (attraverso il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione, QCMV) alla VAS dei PSR, per introdurre una misura di tali effetti, che integri la componente risorsa primaria “suolo” nelle verifiche sulle ricadute territoriali di politiche settoriali diverse.

¹⁶ INU, Legambiente, DiAP Politecnico di Milano, 2009, “Primo rapporto nazionale sul consumo di suolo”, INU Edizioni, Roma; Centro ricerche sul consumo di suolo, 2012, “Rapporto 2012”, INU Edizioni, Roma

Sono numerosi peraltro gli studi che stanno negli ultimi tempi osservando il trend del consumo di suolo in molte Regioni¹⁷

Uno studio pubblicato nel 2009 dalla società CAIRE¹⁸ ha fornito una ampia documentazione sulla riduzione nelle sette regioni dell'area padano-veneta (Liguria compresa) della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) in dieci anni (1990 – 2000): quasi 300mila ettari (il 5,9% del totale) sottratti all'uso agricolo, con l'inevitabile perdita in termini di biodiversità, di base alimentare, di paesaggio rurale, di cultura imprenditoriale, di tradizione manutentiva. Questa sensibile riduzione della SAU denuncia da una parte la sottrazione irreversibile per usi urbani di aree agricole, sovente caratterizzate da suoli fertili; dall'altra fa ipotizzare l'abbandono, da parte delle aziende agricole, di aree marginali, o di aree non gestite o di aree catalogate o catalogabili come aree protette o sensibili. Queste ultime rischiano in molti casi di essere coinvolte in dinamiche di inselvaticimento che provocano quella estensione del bosco, a cui solo con una lettura superficiale viene attribuito un significato positivo come segnale di vittoria delle politiche di naturalizzazione e di promozione della sostenibilità.

Una immagine interessante di questa duplice dimensione del consumo di suolo è quella che emerge da un bilancio delle variazioni della SAU nelle aree di maggiore concentrazione e in quelle di più marcata rarefazione insediativa. Nel periodo 1951 – 2001 si è infatti realizzata una significativa redistribuzione della popolazione tra le diverse parti del Paese ed anche all'interno dei diversi territori regionali; ne è una conseguenza la perdita di territorio coltivato, particolarmente rilevante nei comuni in cui è avvenuta una forte “concentrazione insediativa”, ovvero dove è avvenuto un rilevante aumento della popolazione residente nelle aree accessibili entro 30' dai comuni maggiori, mentre nelle aree di “rarefazione insediativa” (misurata da una diminuzione superiore al 10% della popolazione accessibile entro 30'), prevalentemente dislocate lungo l'arco alpino e soprattutto lungo l'arco appenninico oltre che nella bassa pianura del Po, il consumo di suolo (in termini di arretramento della SAU) risulta molto più contenuto e riconducibile prevalentemente ai fenomeni dell'abbandono, per effetto sia della diminuzione del numero di aziende che della riduzione del presidio umano sul territorio.

Evidente il ruolo importante che i PSR possono svolgere nel promuovere, attraverso misure di sostegno ai territori rurali più deboli, il mantenimento di attività agricole e di presidio umano in quelle aree che si dimostrano più vulnerabili rispetto a questa perversa perdita di suoli coltivati. Questo ruolo può risultare efficace se si opera per una integrazione fra politiche agricole (e quindi anche PSR) e politiche del territorio (in particolare pianificazione a scala provinciale e regionale, e solo in seconda battuta a scala comunale) che superi la dicotomia fra le politiche su queste due componenti, complementari ma di fatto divergenti, dei nostri territori.

¹⁷ Un riferimento di ordine generale sul problema è costituito dal Centro di ricerche sul consumo di suolo (CRCS) promosso da Legambiente e INU per monitorare il processo e produrre elementi conoscitivi sulla sua evoluzione.

¹⁸ Baldini U., Chirico P., (2009) “Concentrazione e rarefazione insediativa, tra regolazione urbanistica e manutenzione ambientale in Emilia Romagna e nelle regioni Padane: fare meglio con meno (suolo), CAIRE, Urbanistica, www.caire.it

Se si considera un arco temporale più breve (1991 – 2001), emerge una geografia diversa dove, alla tradizionale contrapposizione tra le aree più urbane (e infrastrutturate) e lo spazio rurale, si sostituiscono nuove dicotomie: quella che si registra tra le città maggiori, in flessione di popolazione, e le rispettive corone, in forte crescita, ma anche quella che distingue le regioni del Nord Ovest, stagnanti, rispetto alle regioni del Nord Est, più dinamiche. Non si può trascurare il fatto che questa nuova geografia delle aree emergenti interessa, nelle sette regioni del Nord, un insieme di comuni in cui risiede il 38,5% della popolazione e si produce il 36,4% del PIL!

Negli ultimi anni il problema dello spreco di suolo agricolo è stato finalmente percepito ed ampiamente sollevato e molte strategie di governo del territorio lo hanno fatto proprio anche a livello nazionale¹⁹

Non molto però si è fatto in termini di azioni per contenere e contrastare una così forte riduzione del suolo coltivato. Occorrerebbe poter contare su strumenti efficaci e appropriati ai diversi contesti, soprattutto attraverso opportune politiche territoriali delle Regioni. Ciò può avvenire intervenendo direttamente sulle modalità di trasformazioni delle aree urbanizzate o anche agendo per contenere l'urbanizzazione di suoli vergini o ancora introducendo in via amministrativa vincoli nei confronti delle trasformazioni programmabili dai piani urbanistici (come tenta il PTCP della Provincia di Torino) o anche introducendo disincentivi economici quali l'istituzione di penalizzazioni per i Comuni che propongono un consumo di suolo ingiustificato. Certamente più efficace potrebbe essere però una azione di incentivazione condotta attraverso un lungimirante uso dei PSR e delle loro misure, se questo indicatore (il consumo di suolo) potesse essere incluso fra quelli a cui assegnare la giusta priorità nella valutazione degli effetti dei Fondi Strutturali sull'agricoltura.

Per quanto riguarda invece il fenomeno vastissimo della perdita, pur entro certi limiti “reversibile”, di suolo nelle aree dell'abbandono, se questi suoli vengono correttamente considerati un patrimonio (anche per il loro valore paesistico) da mantenere per le generazioni future e da compensare per i servizi ambientali che sono grado di produrre a beneficio dell'intera comunità (sicurezza, fruizione, naturalità, identità), questo processo va contrastato nei modi che la Convenzione Europea ci suggerisce. Va valorizzata la percezione locale del paesaggio e il valore identitario che esso assume per le comunità locali, ma non va trascurato neanche il ruolo di queste aree per la difesa del suolo, contro il dissesto idrogeologico prodotto dalla sconsiderata impermeabilizzazione e dalla carente manutenzione, come contrasto all'erosione dei fiumi, specie nelle aree a forte pressione antropica. I

¹⁹ In Piemonte già la Legge urbanistica regionale (la celebre “legge Astengo”, dal nome di uno dei padri dell'urbanistica italiana) poneva, fin dal 1977, l'obiettivo della protezione del suolo. Vent'anni dopo, nel 1997, questo obiettivo venne ribadito dal Piano territoriale con valenza paesaggistica. Oggi il dibattito si è fatto più ampio. Anche i piani territoriali di coordinamento provinciali hanno fatto proprio il tema – con casi di grande impegno, come testimonia l'attività dell'Osservatorio sul Consumo di suolo della Provincia di Torino. Tuttavia ciò ha evidenziato l'esigenza di un raccordo tra l'azione regionale e quella locale. La multidimensionalità del fenomeno “consumo di suolo” richiede alle diverse politiche per il governo del territorio di trattare il tema con una visione d'insieme, alle diverse scale e secondo le sue diverse espressioni.

Se ne trova una conferma anche nel Codice dei beni culturali e del paesaggio che dedica a questo aspetto uno specifico richiamo alla “salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio” (art. 135 Pianificazione paesaggistica, comma 4, lettera c).

PSR possono sostenere politiche di valorizzazione del territorio e dell'identità; possono favorire la formazione e la manutenzione di reti ecologiche ed aree protette a supporto di una strategia di servizio ambientale che anche le aree marginali, ormai scese sotto la soglia di utilità economica, possono svolgere con elevati benefici collettivi.

Qui si gioca l'auspicata e mai realizzata integrazione fra governo del territorio e governo dello sviluppo economico, riconoscendo al suolo le complesse funzioni che gli appartengono e attribuendogli il concetto di risorsa (misurabile, quantificabile, finita ed esauribile, alla stregua dell'aria e dell'acqua) da salvaguardare e valorizzare. A questo fine è certamente utile uno strumento come la VAS che obbligatoriamente oggi accompagna i piani, a qualunque scala: in queste VAS deve essere compresa una attenta rappresentazione dell'uso del suolo agro-naturale, che contribuisca a formulare un bilancio eco paesistico ed a contabilizzare i consumi ulteriori di suolo generati dal Piano in elaborazione,

8 PSR e paesaggio rurale. Una prospettiva di lavoro

L'ultimo quesito proposto a questo contributo riguarda la significatività della inclusione, fra le ricadute delle azioni di un programma ambizioso come il PSR, di una componente preziosa dell'ambiente rurale come il paesaggio.

Il paesaggio, infatti, nonostante sia una componente ambientale rilevante, non è compreso fra le componenti considerate del QCMV tra quelle da documentare attraverso gli indicatori di obiettivo, di risultato, di impatto e di cui tenere sotto osservazione l'evoluzione.

Eppure, è evidente che le conseguenze nell'uso, nel consumo, nello spreco di suolo investono pesantemente il paesaggio di questi territori: la perdita di suoli fertili, l'impermeabilizzazione, la contaminazione da parte di sostanze chimiche, la frammentazione degli habitat e l'interruzione dei corridoi migratori per le specie selvatiche hanno evidenti riscontri nelle caratteristiche di questi territori. Ancor più vistose le ricadute del comportamento in materia di uso del suolo, sul flusso delle acque, in quanto l'incapacità delle aree impermeabilizzate di assorbire per filtrazione una parte delle acque, aumenta notevolmente lo scorrimento superficiale.

La questione del consumo di suolo può essere trattata dunque anche sotto questa prospettiva, meno frequentemente affrontata: quella del paesaggio e delle relazioni con le sue politiche e i suoi strumenti.²⁰

Come si è già ricordato, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Dgls. 42/2004 e s.m.i) ha dato un'importante indicazione a livello nazionale, quella contenuta nel: "Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: (...) c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali, assicurando, al contempo,

²⁰ Si veda Cassatella C., Spaziantè A., Murano C., Carbone M. (2009) "Consumo di suolo, consumo di paesaggio? prospettive di ricerca sulla misura delle ricadute dei Programmi di Sviluppo Rurale", relazione al Convegno Ettaro-zero, Milano, maggio 2009

il *minor consumo di territorio*; (...)” (art. 135 c.4). Se si considera la capacità dei piani paesaggistici, a differenza di quelli territoriali, di imporre una disciplina prescrittiva, questa indicazione del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio può costituire una novità significativa, da incrociare con le considerazioni sugli incentivi che i PSR possono dare attraverso apposite misure ma anche attraverso la “condizionalità” dei bandi per accedere ai fondi. Naturalmente si tratta qui di ipotesi da rendere tecnicamente fattibili, ed in questa materia è tutt’altro che facile indicare le modalità tecniche per costruire degli indicatori di paesaggio: è infatti ancora da discutere e da precisare la relazione tra PSR, consumo di suolo ed effetti sul paesaggio.

Il degrado del paesaggio è considerato tra gli effetti negativi del consumo di suolo, ed in questo senso va letto il suggerimento, presente in diverse ricerche europee, sulla opportunità di includere il consumo di suolo tra gli indicatori da utilizzare nella valutazione del paesaggio e delle politiche paesaggistiche, anche se maggiore cautela va usata nel tentare un indicatore di ‘consumo di paesaggio’, a rischio di molti equivoci concettuali. .

Nell’importante testo di Claudia Cassatella e Attilia Peano, su questo tema²¹ l’argomento è trattato ampiamente e ad esso si rimanda. E’ comunque ormai vasta la letteratura europea sugli indicatori agro-ambientali, in cui il paesaggio rappresenta una componente, valutata sovente in modo olistico e più raramente scomposta nei suoi diversi aspetti costitutivi (ambientali, culturali, percettivi, eccetera). L’importanza assunta negli ultimi anni dalle politiche paesaggistiche ha comunque incrementato la ricerca di indicatori specifici²², sebbene prevalgano gli indicatori di tipo ecologico o quelli ambientali mutuati da altre discipline o quelli relativi agli usi del suolo (% di usi, variazioni, ecc.), con qualche dubbio sulla affidabilità e significatività di questi indicatori sostitutivi di un indicatore di paesaggio da tenere sotto osservazione.

Una delle riflessioni che emerge dalle ricerche su PSR e VAS riguarda la valutazione implicita che tende ad attribuire alla trasformazione del suolo da agricolo ad urbano un giudizio negativo, quasi che si condanni ogni trasformazione che sostituisca ad un paesaggio (quello rurale) un non-paesaggio (quello urbano). Questa considerazione va corretta, in quanto la produzione di paesaggi antropici di valore culturale (si pensi ai centri storici o ai siti patrimonio dell’UNESCO”) non può essere considerata una perdita di valore così come va considerata positivamente la creazione di nuovi paesaggi, prevista dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Dunque i PSR, con il loro intervento sulle modalità ma anche sulla quantità di suolo destinato allo sviluppo rurale, possono e devono sviluppare delle politiche sull’uso e sul consumo di suolo. Il giudizio sulla positività / negatività di questi interventi deve prescindere da un giudizio di valore a priori e deve invece registrare le modificazioni da paesaggi naturali e seminaturali a paesaggi antropici, come segnale di variazioni nella percezione del territorio. Se ne riporta qui di seguito un esempio.

Le figure 3 e 4 registrano cartograficamente la trasformazione del suolo del territorio comunale di Moretta (Torino) che tra il 1812 ed il 2012 vede scomparire una diffusa coltivazione di viti

²¹ Cassatella C., Peano A. (2011), (a cura di), *Landscape Indicators. Assessing and monitoring landscape quality*, Springer Verlag

²² Si veda il numero monografico di Valutazione Ambientale “Ambiente e paesaggio”, n. 14/2008.

sostituita dalla espansione di una cultura specializzata autoctona molto caratterizzata (la menta piperita “di Pancalieri”, denominazione DOP, da cui si estrae una essenza utilizzata nella fiorente industria di trasformazione locale). Sono evidenti gli effetti paesaggistici connessi, che verranno dimostrati nel corso della presentazione al Convegno, a supporto di alcune ulteriori riflessioni in merito agli sviluppi che la ricerca del DIST intende trarre, per proporre al prossimo periodo di programmazione un set di indicatori di consumo di suolo / ricadute sul paesaggio

In prima ipotesi, infatti, la riduzione di aree naturali e seminaturali può determinare una riduzione della biodiversità o degli usi del suolo tradizionali (entrambi indicatori di paesaggio frequentemente suggeriti a livello internazionale). Va considerato inoltre che la trasformazione in senso urbano del suolo rurale può modificare il contesto del patrimonio storico-architettonico di un bene culturale, ed incidere positivamente o negativamente sull’ambiente che lo caratterizza, frapponendo barriere o rimuovendole, inserendo o allontanando elementi percettivi sonori o luminosi, ed in ogni caso modificando la contestualizzazione del bene culturale, la percezione che ne ha l’utente, e in generale la sua fruibilità. Ed a questi aspetti si dà molta attenzione in Paesi (come quelli del Nord Europa) dove al territorio rurale si dedica molta attenzione e molta sensibilità.

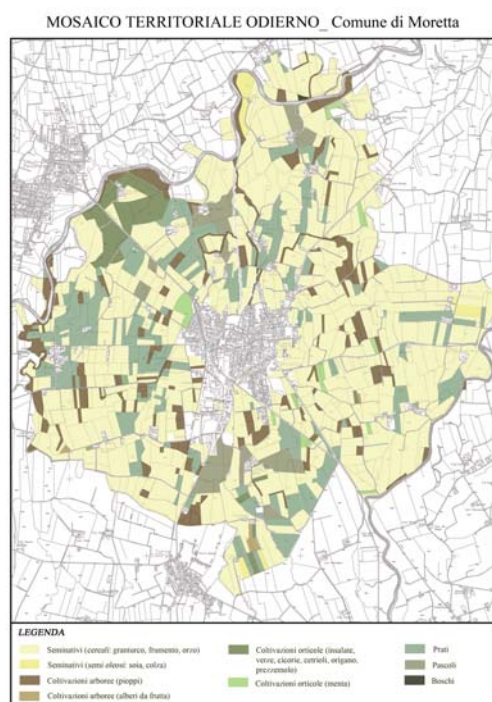


Fig. 3 Il mosaico dell’uso del suolo agricolo nel Comune di Moretta, oggi: caratteristica la presenza di coltivazioni orticole ed in particolare di un prodotto DOP, la menta piperita di Pancalieri, utilizzata per la trasformazione in essenze alimentari

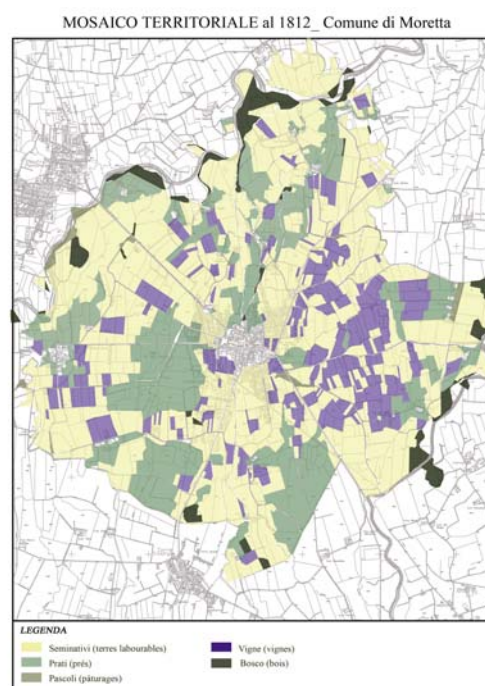


Fig. 4 Il mosaico dell’uso del suolo agricolo nel Comune di Moretta, al 1812: notevole la presenza di vigne, oggi scomparse

9 Conclusioni

Il prossimo anno 2013 si completerà il periodo di attuazione dei PSR e le Regioni, così come gli Stati membri dell'UE, dovranno entro il 2015 predisporre un Rapporto finale che costituisca un vero rendiconto delle ricadute prodotte dall'utilizzo dei Fondi Strutturali, anche e forse soprattutto in termini di benefici per l'ambiente.

Le previsioni sui risultati non sono ottimistiche: alcune misure non sono partite o sono partite in ritardo ed in modo parziale, una parte non irrilevante dei fondi disponibili risulterà non spesa, il monitoraggio degli indicatori standard potrà essere sovente carente e dare in molti casi risultati deludenti.

Questa scadenza sarà in ogni caso una occasione per riprendere e approfondire riflessioni e raccomandazioni per il periodo di prossima programmazione, sebbene sia questo il momento in cui ancora qualche correzione alla procedura, ai metodi, agli stessi obiettivi può ancora essere prevista: il 2013 sarà infatti già anno di avvio del nuovo programma ed i giochi a quella data saranno già stati fatti!

Siamo dunque già in vista dei nuovi PSR 2014 - 2020, come illustrato nei primi paragrafi di questo contributo, ed è legittimo interrogarsi sulla validità degli strumenti tecnico-scientifici di cui disponiamo e delle possibilità che la ricerca ci prospetta per migliorare la valutazione ambientale strategica (VAS) (sia per la sua fase *ex ante* che per quella *in itinere*) e conseguire maggiore efficacia nelle azioni promosse dai PSR per la protezione e valorizzazione dell'ambiente. I risultati delle ricerche condotte negli ultimi anni dal gruppo del DIST del Politecnico confermano che le sfide in tema di valutazione ambientale nelle aree rurali hanno bisogno di un uso efficace ed intelligente dei PSR e della VAS, per andare oltre le procedure standard previste nel QCMV e dare supporto alle politiche per la valorizzazione della dimensione ambientale dello sviluppo rurale, specialmente nelle aree più deboli. Alcune proposte tecniche sperimentate per la Regione Piemonte (la territorializzazione dei dati sui beneficiari, la comparazione con i dati sul consumo di suolo, ecc.) si sono dimostrate una utile integrazione.

Si è confermato inoltre il carattere critico e strategico del monitoraggio, o ancora meglio della VAS *in itinere*, (più ricca di contenuti partecipativi e informativi qualificanti) che può tenere sotto osservazione l'attuazione del PSR e delle sue ricadute ambientali e verificare così l'effettivo perseguimento degli obiettivi nella graduale osservazione del risultato delle « misure ».

Analogamente rilevante è poter disporre di indicatori quantitativi, non solo sull'evoluzione delle componenti ambientali ma anche su quelle componenti (consumo di suolo, paesaggio rurale, ecc.) che il Regolamento CE 1698/2005 ed il QCMV non prevedono di documentare e monitorare obbligatoriamente. Dunque vanno certamente promossi e sostenuti gli studi che mirano a rendere quantitative le analisi sui diversi aspetti posti alla base della valutazione sulle ricadute ambientali dei PSR. Questa esigenza è infatti condizione non sufficiente ma certamente necessaria a garantire la comparabilità nel tempo e nello spazio dei risultati ottenuti dai diversi PSR e valutarne l'efficacia.

Ciò non significa rinunciare ad avere valutazioni di carattere qualitativo: su molti aspetti un modo per rendere la valutazione più significativa è integrarla con indicatori qualitativi, come quelli ricavabili dalla « territorializzazione » dei dati su cui si riferisce in questo contributo (paragrafo 6) o come quelli “di paesaggio”, qui auspicati (paragrafo 8) ed oggetto di future sperimentazioni in collaborazione con altri gruppi di ricerca del DIST (Attilia Peano, Claudia Cassatella, Angioletta Voghera) che hanno messo a punto interessanti ed innovative metodologie per analizzare il paesaggio con l’uso di indicatori.

Ci si è anche interrogati sulla significatività delle interazioni che si verificano, e che si possono anche programmare e governare, fra sviluppo rurale e consumo di suolo, approfittando della particolare attenzione attualmente esercitata da studiosi e da istituzioni sul preoccupante processo di spreco e degrado della risorsa primaria - territorio che ha alimentato negli ultimi anni studi, dibattiti ma anche qualche politica territoriale in alcune aree del Paese. E se ne è concluso che esiste una chiara catena di relazioni che lega le azioni promosse dai PSR con gli effetti positivi o negativi sull’uso rurale del suolo. Dunque sarebbe auspicabile che il consumo di suolo entrasse come indicatore tra quelli di cui i PSR monitorano l’evoluzione, ed ancor di più sarebbe opportuno interpretare alla luce di questo sintetico misuratore (l’ indicatore sul consumo di suolo) le azioni promosse dai PSR, attraverso gli incentivi al settore produttivo agricoltura ma anche al ruolo di presidio ambientale associato al territorio rurale. La capacità del consumo di suolo di testimoniare sinteticamente l’implementazione di un intreccio di processi coagulati sul territorio rende questo indicatore molto efficace e giustifica l’interesse per una ampia, continua e dettagliata raccolta di informazioni su questo aspetto.

Infine ci si è chiesti se fosse significativo e fattibile il tentativo di individuare le ricadute su una componente molto delicata e difficile come il paesaggio rurale, prodotte dalle azioni di un programma ambizioso e potente come il PSR. Emerge la difficoltà di esprimere valutazioni sulla trasformazione che le politiche sullo sviluppo rurale possono produrre sostituendo colture; modificando il contesto in cui sono collocati beni ambientali, storici, architettonici ; alterando la percezione dei luoghi e intervenendo su rumori, luci.

Non si può che auspicare un approfondimento di questa importante tematica, applicando a queste valutazioni metodi e tecniche già messi a punto per quantificare e qualificare indicatori di paesaggio e dimostrando la criticità e l’interesse, per un contesto come quello italiano ricchissimo di valori paesaggistici da salvaguardare e valorizzare, di ricerche che tentino, pur con tutti i limiti consapevolmente enunciati, di dare a questa ulteriore componente ambientale, strategica ma trascurata per la difficoltà del suo trattamento, uno spazio nella Valutazione Ambientale Strategica adeguato alla sua importanza per la verifica delle ricadute ambientali dei FONDI Strutturali per lo sviluppo rurale.

10 Riferimenti bibliografici

- Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di) (2003), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Bastiani M., Massei G. (2007), “La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nei processi di programmazione e pianificazione territoriale”, in *AF-Agronomi & Forestali*, n. 2/2007, edizioni CONAF.
- Brunetta G., Spaziant A. (2002) “Dalla VIA alla VAS: la valutazione ambientale dei progetti alle strategie, fra norme ambientali e regole dell’urbanistica”, in Las Casas G., Properzi P. (a cura di) *Quadri di analisi regionale. Prospettive di interazione multisettoriale*, Angeli, Milano, pp. 227-257.
- Brunetta G. (2006), “Valutazione Ambientale Strategica e grandi eventi. Riflessioni a partire dall’esperienza di Torino 2006”, *Bollettino della società geografica italiana*, serie XII, volume VII, n. 4.
- Brunetta G. (2006), “Valutazione e pianificazione. Verso l’integrazione?”, in *Scienze Regionali*, vol. 5, n. 3.
- Cassatella C., Spaziant A., Murano C., Carbone M. (2009) “ Consumo di suolo, consumo di paesaggio? prospettive di ricerca sulla misura delle ricadute dei Programmi di Sviluppo Rurale”, relazione al Convegno Ettaro-zero, Milano, maggio 2009
- Cassatella C., Carbone M., Murano C., Spaziant A. (2009), “Consumo di suolo, consumo di paesaggio? Un nuovo indicatore di impatto degli effetti territoriali dei Programmi di Sviluppo Rurale”, in *AAA - Rivista Associazione Analisti Ambientali* , n. 16.
- Cassatella C., Peano A. (2011), (a cura di), *Landscape Indicators. Assessing and monitoring landscape quality*, Springer Verlag
- Cassatella C., 2009, “La percezione sociale del paesaggio e l’Atlante”, *Urbanistica*, 138, pp. 13-16
- Clément G. (2004), *Manifesto del Terzo Paesaggio*, Quodlibet.
- Ewald F., Collier C., de Sadeleer N. (2001), *Le principe de precaution, Que sais - Je?*, PUF, Parigi.
- Ferlaino F., (2009), “Consumo di suolo e attività di piano”, in *Carta del territorio*, Regione Piemonte – Ires.
- Hodge I.D. (1986), “The scope and context of rural development”, in *European review of agricultural economics*, 13 (3), pp. 271-282.
- Hoffmann A. (2006), *La nuova politica di sviluppo rurale*, Milano, Franco Angeli.
- Ingersoll R. (2004), *Sprawl town. Cercando la città in periferia*, Meltemi, Roma.
- Laniado E., Vittadini M.R. (2003), “Contributo all’orientamento della sperimentazione della valutazione ambientale di piani e programmi. Indicazioni metodologiche riguardanti il processo di valutazione ambientale”, in *Progetto ENPLAN, Valutazione ambientale di piani e programmi*, Luglio.
- Mollica E., M.G. Buffon (2000), “Il Bene ambientale come bene territoriale nelle politiche di sviluppo delle aree rurali”, *XXX Incontro di studio del CESET “Gestione delle risorse naturali*

nei territori rurali e nelle aree protette: aspetti economici, giuridici ed estimativi", Potenza 5-6 ottobre 2000.

- Murano C., Rega C. (2008), "Integrazione fra VAS e pianificazione territoriale nella prospettiva del Governo del Territorio. Questioni critiche e potenzialità", in Bini G., Giampino A., Guerci D., Lino B., Schifani C., Todaro V. (a cura di), *Fare Ricerca*, Alinea Editrice, Firenze.
- Murano C., Spaziante A. (2008), "La Vas nei Programmi di Sviluppo Rurale: snodi critici del doppio processo di programmazione / valutazione nel PSR 2007 – 2013 delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta", in Colombo L., Losco S., Pacella C., (a cura di) *La valutazione Ambientale nei Piani e nei progetti*, Ed. Le Pensur.
- Murano C., Spaziante A. (2009), "Rural development programmes and strategic environmental assessment: towards a sustainable rural territory", in *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, vol. 8, Nos. 2/3/4.
- Paolillo P.L., (2002), a cura di, *Problematiche del parametro suolo. Uno sguardo preoccupato alla situazione regionale*, Franco Angeli, Milano
- Pileri P. (2009), "Consumo di suolo, consumo di futuro", in *Urbanistica*, n. LXI-138, pp. 81-85.
- Rega C., Spaziante A., Murano C. (2011), "The potential of SEA in fostering sustainable rural development", Paper presented at the 31st Annual Meeting of the *International Association for Impact Assessment. Impact Assessment and Responsible Development for Infrastructure, Business and Industry*, 28 May- 4 June 2011, Centro de Convenciones, Puebla, Mexico (online).
- Spaeter S. (2004), "L'incidence des régimes de responsabilité environnementale sur les comportements de prévention et d'assurance des firmes", in *Revue Economique*, n. 2.
- Spaziante A. (2010), "Per città sostenibili, trasformazioni responsabili del suolo", *PLANUM* (online), pp.8 (pp.1-8), ISSN:1723-0993.
- Spaziante A. (2007), "La relazione per il rapporto ambientale e la definizione di indicatori", in *Corso di formazione VAS e pianificazione urbanistica comunale in Lombardia*, INU-Lombardia, Milano.
- Spaziante A., Cassatella C., Carbone M., Murano C. (2009), "Consumo di suolo, consumo di paesaggio? Un nuovo indicatore di impatto degli effetti territoriali dei Programmi di Sviluppo Rurale", *Rivista Associazione Analisti Ambientali (AAA)*, n.16 dicembre, pagg.
- Spaziante A., Murano C. (2009), "La VAS nel PSR 2007 – 2013. Etica ed Estetica nella tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale", in Moccia D. (a cura di) *Valori in urbanistica fra etica ed estetica*, Edizioniin Scientifiche Italiane.
- Spaziante A. e Murano C. (2010), "La Valutazione Ambientale Strategica (VAS): il recente percorso dei Fondi Strutturali Europei. Il caso dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)" in Ferlaino F. (a cura di), *Strumenti per la valutazione ambientale della città e del territorio*, Collana dell'Associazione Italiana di Scienze regionali (AISRe), F. Angeli, Milano, pp. 55 – 85.
- Spaziante A. (2011), "La VAS dei PSR: una nuova sfida verso il miglioramento della qualità dello spazio rurale?" in Francini M. (a cura di) *Modelli di sviluppo per i paesaggi rurali di pregio ambientale*, Ed. F. Angeli, Milano, pp. 144 – 164, ISBN 978-88-568-030-8.

- Spaziante A. (2011), “La VAS del PSR della Regione Piemonte”, in Fidanza A. (a cura di) *Sviluppo e ambiente. Un'integrazione possibile attraverso la VAS*, INU Edizioni, Roma, pag. 95 – 112, ISBN 978-88-7603-045-1-0.
- Spaziante A. (2011), “ ‘Una economia verde’ e modelli insediativi di transizione favoriranno l’uscita dalla crisi?”, in *EyesReg*, Rivista on-line dell’AISRe (Associazione di Scienze Regionali), Vol. 1, N. i, maggio 2011, ISSN 2239-3110.
- Spaziante A., Murano C. (2011) “ImmaginiAMO il Pollino. Scenari di sostenibilità per lo sviluppo dei territorio rurali , in Francini M. (a cura di) “Modelli di sviluppo per i paesaggi rurali di pregio ambientale”, Ed. F. Angeli, Milano, pp. 331 – 372, ISBN 978-88-568-030-8.
- Spaziante A., Murano C. (2011), “Un’esperienza pilota di VAS in itinere. Il caso del Programma di Sviluppo Rurale 2007/2013 della Regione Piemonte”, in P. Properzi (a cura di), *Rapporto dal territorio 2010*, INU Edizioni, Roma, pagg. 443 – 445, ISBN 978-88-7603-038-3
- Spaziante A. (2012), “La VAS contribuirà alla pianificazione della difesa del suolo?”, in Zazzi M. e Tira M. (a cura di), *Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Quarant’anni dopo la Relazione “De Marchi”*, Ed. Gangemi, Collana Architettura, Urbanistica Ambiente, Roma, pagg. 171 – 187, ISBN13: 978-88-492-2366-8; ISBN10: 88-492-2366-8
- Spaziante A. (2009), “Vuoti industriali: eredità e innovazione”, in *Carta del territorio*, Regione Piemonte – Ires.
- Spaziante A., Murano C. (2009) “La Valutazione Ambientale Strategica (VAS): il recente percorso dei Fondi Strutturali Europei. Il caso dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)”, in Ferlaino F. (a cura di) *Strumenti per la valutazione ambientale della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano, pp.31 (pp.55-85), ISBN:9788856830163.
- Spaziante A., Rega C., Carbone M., Murano C. (2012), “Strategic Environmental Assessment (SEA) of Rural Development Programs in the European Union – Towards a More Efficient Monitoring of the Environmental Effects of Agricultural Policies”, in Rashi Solagberu Adisa (editor) *Rural Development – Contemporary Issues and Practices* , INTECH, Rijeka, Croatia, Ch. 10, pagg. 199 – 222, ISBN 978-953-51-0461-2, www.intechopen.com.
- Steiner F. (1994), *Costruire il paesaggio*, McGraw-Hill.
- Therivel R. (1992), *Strategic Environmental Assessment*, London, Earthscan.
- Therivel R., Partidario M.R. (1996), *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, London, Earthscan.
- United Nations Economic Commission for Europe & Regional Environmental Center for Central & Eastern Europe (2007), “*Protocol on Sea*”, *Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on strategic Environmental Assessment*, Draft Final, April.
- Van der Ploeg J.D. (2005), “Diversità delle forme di impresa e sviluppo rurale”, Comunicazione al *XLII Convegno SIDEA “Biodiversità e tipicità. Paradigmi economici e strategie competitive”*, Pisa 22-24 settembre 2005.
- Velazquez B.E. (2001), “Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna”, in *La Questione Agraria*, 2001, n. 3, pp. 75-112.

ABSTRACT

The paper deals with the results of a research carried on by a working group of DIST Department (Politecnico di Torino,) about Rural Development Programmes (RDP) and Strategic Environmental Assessment (SEA), with a particular reference to Piedmont Region case study. In the first part, the paper emphasizes the importance of rural development not only as an economic sector but much more as an environmental defense and valorisation and a tool for the control of territorial changes that could impact on many aspects, including rural landscape.

Next year the current RDP will be over and new objectives for the Common Agricultural Policy (CAP) for the next period (2014 -20) will be proposed. The paper outlines these new objectives and the new Regulation Guideline under discussion at the European Commission, together with the more general objectives Horizon 2020 that will give a growing importance to sustainability and climate change control in any field, including agriculture. So the agricultural policy will care even more about the environmental effects of the rural development programmes.

In the second part, the paper gives comments and suggestions about some important methodological aspects of the SEA procedure for RDP (in particular the “ongoing SEA”) in order to develop new tools such as geo-referred data representations, land use indicators, landscape indicators, etc. improving SEA efficacy.

The working group of DIST (Politecnico di Torino) is going on experimenting new possibilities to improve the “ongoing SEA” by quantitative and qualitative indicators that could integrate the standard indicators fixed by the SEA Directive, the CE 1698/2005 Regulation Guideline, the QCMV guideline, for the new programming period.

The main stream of the paper is the intention to support the next programming period of the RDP by new tools able to improve the effectiveness of the ongoing SEA for RDP.