



associazione **Alessandro Bartola**  
studi e ricerche di economia e politica agraria

# agriregionieuropa

Anno 5, Numero 19

Dicembre 2009

## Le priorità di intervento del PSR 2007-13 della Regione Piemonte sulla competitività

Roberto Cagliero, Andrea Gamba

**INEA** Istituto Nazionale di Economia Agraria  
Introduzione

La strategia del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-13 della Regione Piemonte è sviluppata seguendo un percorso logico che prevede l'analisi del contesto, la determinazione dei principali fabbisogni e degli obiettivi, l'identificazione degli strumenti, nell'ambito di quattro temi: competitività, gestione dell'ambiente e del territorio, diversificazione e qualità della vita, approccio Leader e aspetti di governance. L'impostazione strategica del Programma tiene conto delle priorità comunitarie e di quelle del Piano Strategico Nazionale (PSN). Inoltre, la strategia del PSR si raccorda con le priorità generali della politica unitaria della Regione Piemonte: innovazione e transizione produttiva, sostenibilità ambientale ed efficienza energetica, riqualificazione territoriale e valorizzazione delle risorse umane (Regione Piemonte, 2008).

Sulla base di tale percorso, il PSR individua, in relazione ai fabbisogni, i propri obiettivi e determina le azioni chiave, nonché le principali priorità territoriali e settoriali, per la loro realizzazione (Ires Piemonte, 2007). A partire dalle azioni chiave, la strategia stabilisce le singole misure e la dotazione finanziaria per ogni intervento.

Più nel dettaglio, il Programma pone in massimo risalto le azioni inserite nell'Asse II (ambiente), con un'allocazione del 46% delle risorse totali, e nell'Asse I (competitività) con il 38%. Più modesta risulta la quota assegnata agli Assi III (qualità della vita) e IV (approccio leader), rispettivamente il 7 % e il 6,5% (Regione Piemonte, 2007).

Appare, quindi, di particolare interesse valutare come l'implementazione degli interventi rivolti alla competitività abbia tenuto conto delle indicazioni derivanti dalla diagnosi dei fabbisogni e dalla strategia di intervento, soprattutto in termini di priorità territoriali e settoriali. Un ulteriore aspetto di rilievo, sarebbe quello relativo alle possibili sinergie tra misure, e quindi tra bandi e priorità di implementazione. Un approccio integrato, infatti, potrebbe permettere una maggiore efficacia di intervento, specialmente in termini di relazioni tra operatori. Tuttavia al momento, tale aspetto non risulta sufficientemente trattato nell'implementazione delle misure attivate all'interno del Programma, per quanto previsto attraverso i cosiddetti progetti finalizzati.

Individuazione di fabbisogni, azioni chiave e priorità di intervento per la competitività

L'analisi del contesto piemontese ha evidenziato le criticità dell'inasprimento del quadro competitivo e le crescenti difficoltà per le imprese, sia per effetto della pressione della concorrenza, sia a causa della non adeguata sostenibilità dei processi. L'età degli agricoltori piemontesi è mediamente elevata e l'incidenza delle classi più giovani risulta particolarmente ridotta; a questo quadro si

aggiunge la difficoltà di acquisire competenze e innovazioni. Per quanto concerne le aziende, nonostante i cambiamenti positivi registrati, l'agricoltura regionale resta caratterizzata da un elevato livello di frammentazione e ciò comporta difficoltà nello sfruttare economie di scala e nel creare un reale coordinamento tra i diversi attori. Il settore, infatti, presenta, pur con eccezioni degne di rilievo, una carenza di integrazione, sia verticale sia orizzontale, che tende a penalizzare la valorizzazione e lo sviluppo dei prodotti. Il Piemonte, inoltre, produce in prevalenza *commodity* a modesto valore aggiunto, anche se si segnala la presenza importante di alcuni prodotti di pregio riconosciuto (il vino, ad esempio). Risulta, quindi, necessario prevedere uno sviluppo dei prodotti di qualità e dei prodotti tipici in generale, unitamente all'innalzamento delle caratteristiche tecnologiche delle produzioni meno valorizzate. In questo quadro si può collocare la diversificazione dell'attività agricola, anche attraverso rapporti più diretti con i consumatori. Per le foreste, la prevalenza del ceduo e, in generale, la modesta qualità commerciale costituiscono i maggiori ostacoli allo sviluppo del settore. Altre criticità importanti riguardano l'adeguamento delle infrastrutture rurali. Alla luce di tali fabbisogni, la Regione ha individuato alcune azioni chiave, composte da diverse misure, e le priorità di intervento, nonché gli strumenti attuativi, come sintetizzato nella tabella 1. Si deve osservare come potenzialmente la determinazione di azioni chiave potrebbe favorire l'azione integrata delle diverse misure che concorrono alla stessa azione; tuttavia al momento tale approccio non trova riscontro nei bandi emessi, se non nel caso dell'insediamento giovani, nell'ottica del cosiddetto pacchetto giovani.

L'azione chiave per la promozione della conoscenza e del capitale umano prevede interventi e servizi a carattere trasversale per il miglioramento della gestione economica dell'impresa, su criteri di sostenibilità e di innovazione. Il PSR indica, inoltre, una specifica azione chiave volta al ricambio generazionale, sia per riequilibrare l'età media del settore, sia per favorire l'apertura all'innovazione; l'azione è orientata all'insediamento e permanenza di giovani imprenditori agricoli e ha una validità anch'essa trasversale.

L'azione relativa alla sostenibilità dei processi ha lo scopo di supportare le aziende con necessità di ridurre gli impatti negativi sull'ambiente; vengono anche presi in conto la sicurezza dei lavoratori e l'igiene e il benessere degli animali. Gli interventi assumono rilevanza per la zootecnia intensiva, mentre in termini territoriali si registra una maggiore importanza nella pianura dei poli urbani (A) e nelle aree ad agricoltura intensiva (B), dove si concentrano le produzioni più interessate dall'azione.

Tabella 1    Principali fabbisogni e azioni chiave e priorità del PSR 2007-13 della Regione Piemonte

Fabbisogno principale	Azioni chiave	Priorità settoriali	Priorità territoriali (aree PSN)	Misure indicate
Sviluppare il capitale umano elevando il livello di competenza degli operatori alle necessità di sviluppo strutturale, organizzativo e di innovazione	Interventi e servizi di formazione, informazione, assistenza e consulenza	Trasversale	Trasversale	111; 114; 15
Incrementare la presenza di giovani imprenditori in agricoltura	Inseadimento di giovani agricoltori e ricambio generazionale nelle aziende agricole	Trasversale	Trasversale	112; 111; 114; 121
Migliorare le prestazioni ambientali delle aziende agricole e delle foreste e del livello di sicurezza alimentare	Adegamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sostenibilità dei processi	Attività zootecniche intensive	Aree A e B	121; 122; 123
	Adegamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sicurezza alimentare	Attività zootecniche intensive e cereali	Aree B	121; 123
Migliorare l'efficienza produttiva delle aziende, introdurre innovazione e ricercare nuovi sbocchi di mercato	Adegamenti strutturali delle aziende orientati al contenimento dei costi ed al miglioramento dell'efficienza produttiva	Compatti con maggiore frammentazione strutturale (es. viticolo, ovicaprino)	Aree C e D	121; 122; 123
Sviluppare l'integrazione all'interno delle filiere. Incrementare l'incidenza delle produzioni di qualità e sostenere la loro valorizzazione	Adegamenti strutturali delle aziende orientati alla riconversione, diversificazione e ricerca di nuovi sbocchi di mercato	Compatti a carattere commodity (es. cereali) o con trasformazione in azienda e vendita diretta	Aree C e D	121; 122; 123
Sviluppare l'innovazione	Sviluppo dell'innovazione e della cooperazione tra le imprese delle filiere	Trasversale	Trasversale	124
Incrementare l'incidenza delle produzioni di qualità e sostenere la loro valorizzazione	Sviluppo dei sistemi di qualità alimentare e della certificazione	Compatti con elevata diffusione di prodotti di qualità (es. vino)	Aree C e D	132; 133
Migliorare e sviluppare le infrastrutture al servizio delle aziende agricole e delle foreste	Interventi di miglioramento dell'efficienza delle reti irrigue, infrastrutturazione degli alpeggi, interventi infrastrutturali forestali	Seminativi (interventi sul sistema irriguo), zootecnia montana (interventi relativi agli alpeggi) e foreste	Aree A, B e D	125

Fonte: PSR 2007-13 della Regione Piemonte, modificato

Attraverso l'azione chiave per la sicurezza alimentare si intende sostenere le innovazioni di natura strutturale e organizzative necessarie per assicurare un più elevato livello di biosicurezza e per l'implementazione di sistemi di tracciabilità e di certificazione. In termini settoriali, si evidenzia una particolare attenzione per le produzioni animali intensive e per la cerealicoltura (contenimento delle micotossine). Dal punto di vista territoriale, l'azione dovrebbe avere una maggiore rilevanza nelle aree ad agricoltura intensiva (B).

Con l'azione sull'efficienza produttiva si mira ad affrontare l'elevata incidenza dei costi di produzione attraverso interventi strutturali, con particolare attenzione ai consumi energetici e alla riduzione degli input. L'azione è prioritaria nei settori con maggiore frammentazione strutturale e si sottolinea l'esigenza di una significativa concentrazione nelle aree rurali intermedie (C) e rurali con problemi complessivi di sviluppo (D).

L'azione chiave di riconversione, diversificazione e ricerca di nuovi mercati fornisce alle aziende strumenti per modificare il proprio ordinamento produttivo, differenziare la produzione ed esplorare nuove possibilità commerciali, compresi i canali brevi. L'azione rivolge particolare attenzione alle *commodity* (per qualificarne l'offerta) e ai settori con rilevante trasformazione aziendale e vendita diretta. L'azione ha, quindi, un'applicazione trasversale territorialmente, anche se si può sottolineare una maggiore rilevanza nelle aree rurali intermedie (C) e rurali con problemi complessivi di sviluppo

(D).

L'azione volta allo sviluppo dell'innovazione e della cooperazione tra le imprese affronta la necessità di sviluppare l'innovazione attraverso la cooperazione all'interno delle filiere, anche grazie al miglioramento delle relazioni tra gli operatori. L'azione dovrebbe avere applicazione su tutti i settori e territori, anche con progetti di filiera e di distretto.

L'analisi del contesto ha evidenziato l'esigenza di migliorare e promuovere ulteriormente la qualità, vale a dire per i prodotti afferenti ai sistemi comunitari (DOP, IGP, STG, VQPRD, biologico). In termini settoriali, l'azione è indirizzata prevalentemente ai comparti con elevata diffusione di sistemi di qualità, come ad esempio il vitivinicolo e il lattiero-caseario. Dal punto di vista territoriale, i settori interessati presentano una maggiore incidenza nelle aree rurali intermedie (C) e rurali con problemi complessivi di sviluppo (D).

In relazione alle infrastrutture, si osservano alcune criticità specifiche, come la rete irrigua, gli alpeggi, il settore forestale. Data la natura puntuale dell'azione, si evidenziano tre priorità settoriali: i seminativi, la zootecnia montana e le foreste. In termini territoriali sono prioritarie le aree di pianura dei poli urbani (A) e le aree rurali ad agricoltura intensiva (B), mentre la prevalente localizzazione di alpeggi e foreste comporta una priorità nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (D).

#### Relazione tra priorità delle azioni chiave e criteri prioritari dei bandi sulla competitività

Tra il 2008 e il 2009 sono stati aperti i bandi per alcune misure del PSR. In linea generale, i bandi risultano allineati con le indicazioni strategiche e in essi trovano sostanzialmente attuazione le priorità settoriali e territoriali espresse dalle azioni chiave a cui si possono ricondurre gli interventi. Le principali misure dell'Asse I sono state messe a bando già nel 2008, come riportato nella tabella 2, con una dotazione finanziaria complessiva di quasi 215 Meuro, dei quali la maggior parte destinati alla misura 121 (130 Meuro), alla 112 (40 Meuro), e alla 123 per l'azione 1 (30 Meuro). Risultano, infine, aperti, ma non ancora conclusi all'agosto 2009, i bandi per le misure 124 (Cooperazione per lo sviluppo), 125 (Infrastrutture), 123 (parte forestale), 132 (Partecipazione ai sistemi di qualità alimentare) e 133 (Attività di informazione e promozione dei sistemi di qualità alimentare).

Le misure 111 e la 114 non prevedono in buona sostanza nessuna priorità di azione; la misura 112 identifica come prioritarie le aree montane e collinari, mentre non seleziona alcuna prevalenza in termini settoriali. Le misure 121 e 123, invece, prevedono priorità differenziate per tipologia di intervento, declinando e gerarchizzando, quindi, i tipi di investimento sia per territorio sia per settore. Tale sistema di priorità trova applicazione nei bandi, con una quantificazione in punteggi per la determinazione delle graduatorie di accesso al sostegno. Nell'analisi seguente, riportata sinteticamente nella tabella 3, sono distinte, quindi, per azione chiave le singole tipologie di investimento, con le loro priorità.

Relativamente alla azione chiave di formazione e informazione, i bandi emessi per le misure 111 e 114 risultano allineati alla natura trasversale dell'intervento. Diversamente, anche se l'azione chiave relativa al ricambio generazionale non prevede priorità di intervento, il bando relativo alla misura 112 riporta una precedenza verso la montagna e la collina, mentre non sono presenti criteri di carattere settoriale. Non è possibile mettere in luce le relazioni con le priorità della misura 121 poiché, in realtà, essa ha, per l'azione chiave in esame, più che altro una funzione di accompagnamento, secondo l'approccio integrato del pacchetto giovani.

In termini attuativi sia l'azione chiave relativa alla sostenibilità dei processi sia quella orientata alla sicurezza alimentare trovano sostanzialmente riscontro nelle priorità all'interno dei bandi aperti sulle misure 121 e 123, vale a dire una attenzione mirata alle aree e ai settori più intensivi, come la pianura cerealicola-zootecnica.

Per quanto concerne l'efficienza dei processi produttivi, la misura 121 ricalca le priorità dell'azione chiave solo in termini territoriali, mentre dal punto di vista settoriale gli investimenti volti alla riduzione dei costi sono prioritari solo per il settore zootecnico e non per quello vinicolo o per l'ortofrutta, dove la frammentazione strutturale risulta marcata.

Relativamente alla misura 123, non è stato possibile identificare nel quadro delle tipologie di investimento un intervento volto in modo diretto al contenimento dei costi.

L'azione chiave relativa alla riconversione e diversificazione ha come priorità sia le produzioni più indifferenziate sia quelle fortemente caratterizzate e si rivolge con particolare attenzione alle aree C e D. Il bando per la misura 121 conferma la priorità territoriale, mentre in termini settoriali la misura considera di alta priorità gli investimenti per la riconversione e la diversificazione e quelli volti alla trasformazione e commercializzazione diretta solo per settori di importanza locale e a limitata consistenza produttiva (come il miele, gli equini e le officinali); mentre quelli per i settori ovinocaprin, vitivinicolo, ortofrutticolo e floricolo sono classificati interventi di priorità intermedia. Per i rimanenti settori, tra cui il cerealicolo, gli interventi sono considerati non prioritari. L'applicazione della misura 123, invece, risulta accogliere in modo adeguato, anche se non del tutto completo, le indicazioni prioritarie dell'azione chiave sia territorialmente sia settorialmente.

Tabella 2 Tipi di intervento e criteri di priorità delle misure poste a bando nel 2008-2009 (bandi conclusi, agosto 2009)

Misura	Atto Amministrativo	Tipo di intervento / investimento	Criteri di priorità settoriali	Criteri di priorità territoriali
111. Azioni nel campo della formazione professionale e dell'info (azione 1 A e 1 B)	DD n. 543 del 22/07/2008; DD n. 544 del 22/07/2008 DGR n. 40-9204 del 14/07/2008	Sottoazione A: corsi di formazione e aggiornamento; accompagnamento personalizzato per insediamento giovani. Sottoazione B: trasmissione di informazioni	-	-
112. Insediamento di giovani agricoltori	DGR n. 37 – 8475 del 27/03/2008 DGR n. 130 – 9454 del 1/08/2008	Premio unico	-	Ripartizione fondi: aree C e D 60 %; aree A e B 40 %. Priorità in caso di esaurimento delle risorse alle aree C e D
114. Utilizzo di servizi di consulenza in agricoltura	DGR n. 27-11352 del 04/05/2009 DD n. 487 del 09/06/2009	Riconoscimento e supporto dei soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale agricola	-	-
121. Ammodern. delle aziende agricole	DGR n. 37 – 8475 del 27/03/2008 DGR n. 130 – 9454 del 1/08/2008	Risparmio energetico; gestione reflui e scarti a fini energetici; riduzione costi di produzione; sicurezza e qualità, tracciabilità e certificazioni; riconversione e diversificazione; trasformazione e vendita diretta	Punteggi per tipo di intervento e per comparto produttivo.	Punteggi per tipo di intervento e area. Valori maggiori sono attribuiti alle aree D e C. Contributo maggiore per montagna (e collina) e importo minimo ammissibile più contenuto
123. Accrescim. del valore aggiunto dei prodotti agricoli (Azione 1)	DGR n. 49 – 8712 del 28/04/2008	Nuovi prodotti, processi e tecnologie; sistemi di qualità, sicurezza alimentare e tracciabilità; tutela dell'ambiente; sicurezza sul lavoro; recupero e smaltimento dei rifiuti e sottoprodotti; energie rinnovabili	Punteggi per tipo di intervento e per comparto produttivo.	Punteggi per area e comparto produttivo

Fonte: PSR 2007-13 della Regione Piemonte e bandi attuativi delle misure

Tabella 3 Livello di aderenza tra priorità delle azioni chiave e priorità applicative delle misure poste a bando nel 2008-09 (bandi conclusi, agosto 2009)

Azione chiave	Priorità	Misura 111	Misura 112	Misura 114	Misura 121	Misura 123 (Az. 1)
Interventi e servizi di formazione, informazione, assistenza e consulenza	Settoriali	Alto	-	Alto	-	-
	Territoriali	Alto	-	Alto	-	-
Insediamento di giovani agricoltori e ricambio generazionale nelle aziende agricole	Settoriali	Alto	Alto	Alto	Non rilevabile	-
	Territoriali	Alto	Medio	Alto	Non rilevabile	-
Adeguaamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sostenibilità dei processi	Settoriali	-	-	-	Alto	Alto
	Territoriali	-	-	-	Alto	Alto
Adeguaamenti strutturali delle aziende orientati alle esigenze di sicurezza alimentare	Settoriali	-	-	-	Alto	Alto
	Territoriali	-	-	-	Medio	Alto
Adeguaamenti strutturali delle aziende orientati al contenimento dei costi ed al miglioramento dell'efficienza produttiva	Settoriali	-	-	-	Basso	Non rilevabile
	Territoriali	-	-	-	Alto	Non rilevabile
Adeguaamenti strutturali delle aziende orientati alla riconversione, diversificazione e ricerca di nuovi sbocchi di mercato	Settoriali	-	-	-	Basso	Medio
	Territoriali	-	-	-	Alto	Medio

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni Regione Piemonte

### Alcune considerazioni finali

In termini generali, le priorità indicate nelle azioni chiave previste nell'Asse I del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte trovano una significativa applicazione nei bandi delle misure attuative. Si osserva, inoltre, una maggiore aderenza alle priorità di tipo territoriale rispetto a quelle settoriali, specialmente nel caso della misura 121, relativa all'adeguamento strutturale delle aziende agricole. In merito ai temi del capitale umano, il Programma non pone in evidenza significative esigenze di orientare gli interventi lungo priorità; tuttavia si deve tenere presente che, nella strategia del PSR, gli interventi di formazione, informazione e assistenza hanno anche la funzione di accompagnare l'applicazione di altre misure e di seguirne, quindi, le priorità, anche se in modo indiretto.

I casi in cui si è osservato un certo disallineamento tra le priorità delle azioni chiave e le misure attivate non risultano, tuttavia, porre in dubbio la coerenza interna dell'Asse I. Infatti, nel caso dell'azione chiave volta al contenimento dei costi e alla ricerca di efficienza, si deve tenere conto che l'azione deriva da un fabbisogno più presente nel comparto agricolo che non in quello agro-industriale; la mancanza diretta di interventi nella misura 123 non rappresenta, quindi, una mancanza di coerenza. Nel caso dell'azione chiave relativa a riconversione e diversificazione e ricerca di nuovi sbocchi, dove si osserva un sensibile disallineamento a livello settoriale per la misura 121, si deve ricordare che alcuni interventi, fuori dall'area urbana, sono previsti sulla misura 311 dell'Asse III.

Un aspetto di criticità è rilevabile nella contenuta presenza di legami nell'applicazione delle diverse misure, nonostante l'analisi dei fabbisogni metta in luce in modo rilevante l'esigenza di favorire l'integrazione sul territorio e il PSR riporti esplicitamente la possibilità di utilizzare progetti integrati. Ad esclusione del caso dell'insediamento giovani, che si relaziona anche nei criteri del bando con altre misure, in generale l'implementazione degli interventi analizzati non permette di mettere in luce un approccio integrato nell'attivazione degli interventi.

In termini di coerenza tra priorità strategiche e priorità reali nell'applicazione delle misure, sarà evidentemente necessario attendere i primi risultati concreti degli interventi e questo sarà possibile solo in sede di valutazione ex post nel 2015. Tuttavia, si deve fin da ora ricordare che i fabbisogni, e quindi le azioni chiave e le priorità, definiti in fase *ex ante* potrebbero essere rivisti nella fase di implementazione, anche a seguito delle indicazioni della valutazione *on going*, in particolare nel 2010 con la valutazione di medio termine; ma potrebbero anche delinearsi fabbisogni di intervento

nuovi e puntuali, come sta avvenendo nel processo di revisione dei PSR in conseguenza dell'Heath Check della PAC

#### Riferimenti bibliografici

- Regione Piemonte, Deliberazione della Giunta Regionale, Approvazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) - Delibera CIPE n. 166/2007 - Legge 27 dicembre 2006, n.296 Legge Finanziaria per il 2007, Bollettino Ufficiale n. 32 del 7 / 08 / 2008.
- Ires Piemonte (2007), Valutazione ex ante del Programma di sviluppo rurale. PSR 2007-2013.
- Regione Piemonte (2007), Programma di sviluppo rurale. PSR 2007-2013 I bandi relativi alle misure sono disponibili sul sito: [\[link\]](#)