

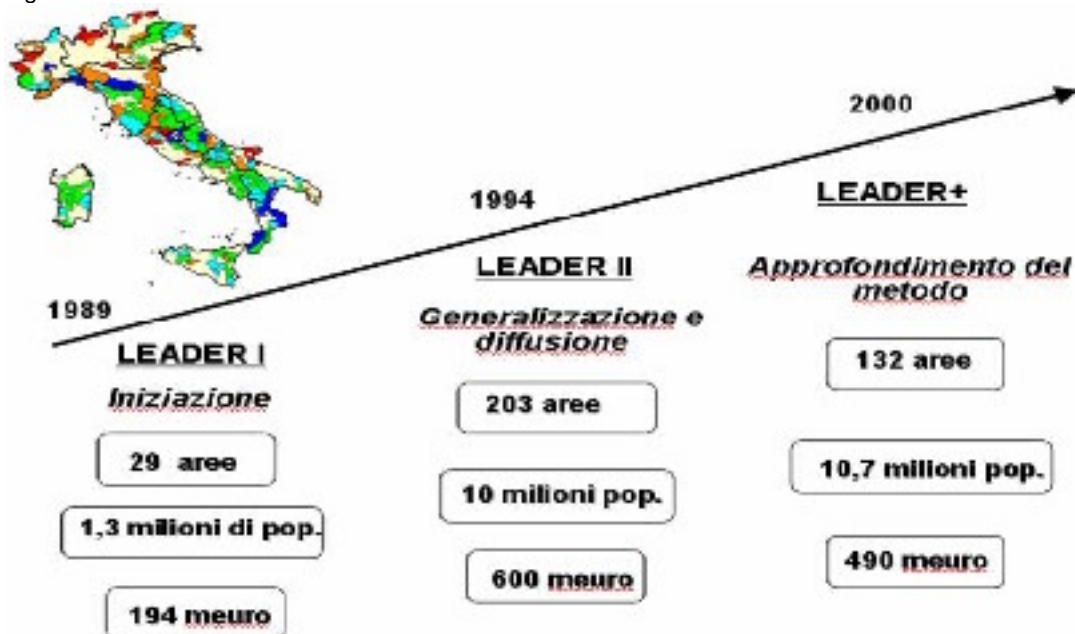
L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione

Catia Zumpano

Premessa

A partire dalla fine degli anni Ottanta l'approccio integrato ha assunto un ruolo sempre più rilevante nelle politiche di **sviluppo rurale**. La sua adozione è stata dettata da un riorientamento delle politiche comunitarie – esplicitato attraverso la Riforma delle politiche strutturali e di **sviluppo rurale** del 1988 - il cui fine, nelle intenzioni del legislatore, doveva essere rappresentato non soltanto dal raggiungimento di risultati economici, ma anche dalla promozione e dal sostegno di processi decisionali orientati a migliorare la capacità di costruzione istituzionale degli attori locali (Cersosimo D. e Wolleb G., 2001). La permanenza di sacche di povertà all'interno del territorio comunitario – concentrate soprattutto nelle aree rurali - aveva evidenziato la necessità di adottare politiche differenziate, più adeguate a favorire percorsi alternativi di sviluppo, frutto delle interazioni fra territorio, economia e società. Il modello gestionale delle politiche pubbliche basate su un approccio di pianificazione rigido, deciso esclusivamente dall'alto è messo in discussione a vantaggio di un approccio più flessibile, integrato e partecipato, in grado di declinare a livello locale gli ambiti di interventi previsti dalle stesse politiche pubbliche. Si apre così una fase sperimentale nel campo delle politiche comunitarie, orientata a praticare nuovi approcci e metodi nei percorsi di sviluppo delle aree rurali. E' nel 1989 che viene lanciata l'Iniziativa Comunitaria **Leader**, chiamata, appunto, a fare da apripista nel nuovo modo di intendere le politiche di **sviluppo rurale**. Partendo dal presupposto che lo sviluppo di un'area rurale è basato sulla creazione di forti legami fra territorio, popolazione, attività e istituzioni, l'Iniziativa pilota **Leader** ha promosso e sostenuto, nel corso degli anni, l'elaborazione e la concertazione di piani di sviluppo multisettoriali e integrati (PAL/PSL), gestiti da partenariati orizzontali creati ad hoc (**GAL**) ed espressione delle principali componenti economiche e sociali locali (Figura 1).

Figura 1 – II Leader in Italia



Fonte: [INEA](#)

Al **Leader** sono seguiti nel corso degli anni in Italia, altri strumenti di approccio integrato che ne hanno condiviso l'ispirazione. L'approccio integrato e partecipato ha successivamente trovato ampio spazio, nel nostro Paese, in politiche nazionali, volte a favorire lo sviluppo locale e settoriale (Patti territoriali compresi quelli agricoli, Contratti di Programma, Contratti di Filiera, ecc.).

La progettazione integrata nella **programmazione** 2000-2006

La **programmazione** 2000-2006 si è caratterizzata per una forte enfasi posta sull'integrazione fra gli interventi. E questo è particolarmente vero per le Regioni **Obiettivo 1**, le quali hanno utilizzato in modo ampio e variegato lo strumento della progettazione integrata (P.I.). D'altro canto, lo stesso **quadro comunitario di sostegno** ha riservato particolare attenzione ai **progetti integrati**, indicandoli fra gli strumenti più idonei per applicare, in maniera compiuta, alcuni dei principi base delle politiche strutturali: *concentrazione, partenariato, programmazione e coerenza*. Tra le varie tipologie di **progetti integrati** attivati (tematici, territoriali, settoriali), quella dei Programmi integrati territoriali (**PIT**) risulta essere quello principale, sia in termini di diffusione geografica (presente in tutte le regioni obiettivo 1) che per peso delle risorse finanziarie dedicate (circa 5,3 milioni di euro di risorse pubbliche dei **programmi operativi** Regionali) (Figura 2).

Figura 2 - L'universo dei **progetti integrati territoriali**



Fonte: Elaborazioni **INEA** su dati Foromez (2007)

Esso, più degli altri, doveva caratterizzarsi per una forte **concentrazione** territoriale degli interventi, compresi quelli volti a promuovere lo sviluppo agricolo e rurale, ma di fatto ha riguardato ampie zone del Sud d'Italia. Complessivamente sono stati attivati 135 **PIT** (R. Colaizzo, 2007), che, a seconda delle linee strategiche adottate, possono essere ricondotti a due macro tipologie: **PIT** generalisti e **PIT** tematici. La differenza sostanziale fra i due modelli è che mentre nel primo caso la strategia adottata è orientata a sostenere lo sviluppo complessivo del territorio interessato, con una maggiore presenza di interventi infrastrutturali; nel secondo, i **PIT** tematici, pur adottando l'approccio sistemico, sviluppano la strategia di intervento prescelta attorno a temi catalizzatori specifici (valorizzazione prodotti locali, turismo rurale, patrimonio ambientale, servizi economici e sociali, ecc.). Parallelamente ai **PIT**, di competenza delle **Autorità di gestione** dei POR, alcuni assessorati preposti alla gestione delle misure cofinanziate dal Fondo agricolo, hanno previsto l'attivazione di strumenti integrati specifici per il mondo agricolo e rurale. Si tratta principalmente delle Regioni Umbria e Calabria per quanto concerne i **progetti integrati** di Filiera (PIF), e Campania per i **progetti integrati** rurali (PIR).

Tabella	1 -	I	progetti	integrati	di	filiera
	Filiere Beneficiarie	Finanziamento meuro	Co-finanziamento meuro	Settori		
Umbria	16	41	21	- 6 zootecnico - 1 olio - 2 vino - 5 multiprodotto - 1 bio-ergie		
Calabria	42	680	346	- 8 zootecnico - 8 olio - 4 vino - 4 multiprodotto - 18 ortofrutta		

Fonte: Elaborazioni dati INEA

Il confronto fra le due esperienze regionali (Tabella 1) evidenzia come lo strumento PIF sia stato utilizzato con finalità differenziate: mentre in Umbria la sua attivazione risponde a precise scelte strategiche compiute a monte: pensato per i comparti produttivi più rilevanti (copertura di almeno l'80% della produzione regionale) e orientato a favorire soprattutto gli investimenti di natura orizzontale (Tarangioli S. e Zumpano C., 2007), in Calabria al PIF sono state attribuite anche finalità di natura socio-istituzionale: strumento per rafforzare le relazioni orizzontali e verticali fra le istituzioni e tra queste e i soggetti economici, per diffondere forme partecipative nel mondo agricolo, per affermare comportamenti di tipo cooperativistico (Gaudio G. e Zumpano C., 2007). Probabilmente la scelta è dettata dalle condizioni strutturali di partenza dei due contesti agricoli regionali, che presentano un divario socio-economico di una certa portata. Per quanto concerne i PIR, la loro esperienza può essere ricondotta a quella dei **PIT** tematici. Con questi strumenti si è voluta attribuire forte enfasi alla costruzione di partenariati locali, capaci di elaborare strategie di sviluppo da costruire attorno ad uno fra i quattro temi strategici individuati dal programmatore regionale: turismo rurale, servizi economici e sociali, produzioni di qualità e riconversione produttiva delle aree in crisi (Di Paolo I. e Falessi A., 2006). L'esperienza effettuata con i PIR ha offerto alla **regione** Campania la possibilità di confrontarsi, anticipatamente, con una delle principali novità introdotte dalla nuova **programmazione** (2007-2013): utilizzare in maniera più estesa l'approccio **Leader**, il quale, come già accennato, sintetizza perfettamente la filosofia che sottende al metodo della progettazione integrata.

L'approccio integrato nella **programmazione** dello **sviluppo rurale** 2007-2013

La necessità di garantire maggiore efficacia alla **programmazione**, gestione e attuazione degli interventi previsti dalla nuova politica di **sviluppo rurale** ha spinto il legislatore nazionale a inserire, fra le modalità di accesso agli investimenti, anche la progettazione integrata. E' così confermata la volontà del nostro Paese di continuare ad investire su questo strumento, alla luce anche delle esperienze realizzate nella fase 2000-2006. D'altro canto, la stessa Commissione, nel ricondurre a pieno titolo l'approccio **Leader** nella **programmazione** dei **piani di sviluppo rurale** ha voluto imprimere un forte impulso al processo di "mainstreaming", conferendo a questa modalità di attuazione degli interventi un carattere più pragmatico e operativo. Inoltre, nelle stesse linee strategiche è sottolineato come l'approccio integrato rivesta un ruolo centrale per il miglioramento della *governance* e nella mobilitazione delle potenzialità di sviluppo endogeno delle **aree rurali**. Al fine di soddisfare le diverse esigenze delle imprese e dei territori, nel Piano Strategico Nazionale (PSN) sono indicati diversi livelli di integrazione: aziendale, settoriale e territoriale.

I pacchetti di misura

Nel caso dell'integrazione aziendale, la modalità di accesso è data dai *pacchetti di misura*. Si offre all'impresa la possibilità di ricorrere, attraverso domanda unica, all'uso combinato di più misure, anche se previste in Assi differenti, al fine di raggiungere obiettivi congiunti. Si pensi ad esempio a potenziali *pacchetti di misure per la qualità*: l'impresa agricola, in questo caso, potrebbe attivare l'insieme di misure che concorrono a promuovere la qualità dei prodotti, dagli investimenti aziendali, al ricorso ai servizi di consulenza, alle azioni specifiche per la qualità, e beneficiare contemporaneamente, quindi, di un supporto finanziario a carico di più misure per il raggiungimento di obiettivi congiunti. Una combinazione di misure potrebbe anche rappresentare la modalità più efficace per garantire l'effettivo insediamento dei giovani nel

settore agricolo: prevedere quindi un pacchetto di misure *ad hoc* che lo accompagnino dalla fase di insediamento in azienda (premio), all'acquisizione di competenze, nonché alla formulazione e realizzazione di piani di investimento aziendali completi (produzione, eventuale trasformazione, promozione e commercializzazione dei prodotti). Questo strumento permetterebbe agli agricoltori di dare vita a investimenti di più ampio respiro, sia dal punto di vista della tipologia di interventi, che temporale. Nello stesso tempo, però, la sua attivazione comporta, sul versante del produttore, la capacità di pianificare la propria attività su più fronti, innalzando quindi la proposta progettuale; sul versante del legislatore, la capacità di gestire procedure più complesse quali l'emissione di un bando multimisura, nonché la necessità di valutare le istanze non più in maniera separata, ma con un approccio sistemico.

I progetti integrati di filiera

L'integrazione settoriale trova la sua espressione principale nei **progetti integrati** di filiera (PIF). La loro finalità è quella di affrontare in maniera sistemica specifiche esigenze/problemi del settore agricolo, intervenendo sulle diverse fasi del processo produttivo. A differenza di quello aziendale il PIF assume una natura interaziendale e si prefigge lo scopo di coinvolgere più soggetti presenti, a vario titolo, lungo la catena produttiva di un settore, di un comparto. Il suo utilizzo, così come sta dimostrando l'attuale **programmazione**, può variare a seconda delle caratteristiche strutturali, nonché socio-economiche del territorio regionale coinvolto. In ogni caso, perché possa dimostrarsi efficace è necessario che la sua attivazione sia preceduta da chiare scelte strategiche a monte: più lo strumento è finalizzato a risolvere problematiche specifiche, più può rilevarsi utile per raggiungere risultati concreti e sostenibili nel tempo. Perché si faccia massa critica è necessario, quindi, che lo strumento PIF non sia utilizzato in maniera generica: per tutti i settori, per tutti i territori e per tutte le tipologie di investimento previste! Una tale scelta ne vanificherebbe la portata, compromettendone anche la gestione in fase di attuazione. Non va, infatti, dimenticato che uno strumento come PIF comporta una capacità programmatica, gestionale e progettuale complessa, di non facile e immediata attuazione. Pertanto gli sforzi organizzativi (sia in sede di **programmazione** che sul campo) vanno meglio finalizzati al fine di acquisire in pieno il **valore aggiunto** che uno strumento del genere può portare al mondo agricolo. Da evidenziare come, nella nuova **programmazione**, l'associazionismo fra gli attori economici sia sostenuto anche con l'inserimento di una nuova misura, nell'Asse I, finalizzata a promuovere specificamente la cooperazione tra produttori, trasformatori e altri soggetti (art. 29 del Reg. (CE) n.1698/2005)

L'approccio integrato territoriale

Il nuovo **regolamento** sullo **sviluppo rurale** evidenzia, fra i *consideranda*, l'utilità di fare ricorso a strategie di sviluppo locale per attuare le misure volte all'economia e alla popolazione rurale. Questa volontà è confermata dal fatto che l'Asse III può anche finanziare la costituzione di partenariati pubblici-privati differenti dai **GAL**. Nonostante tale apertura del **regolamento**, il PSN si limita a prevedere genericamente la possibilità di definire a livello regionale **progetti integrati** territoriali. Questo sta creando una forte proliferazione di forme differenziate di progettazione integrata e una forte difformità nelle scelte strategiche regionali, che rischiano di ridimensionare l'approccio **Leader**. Come già accennato, il nuovo **regolamento** sullo **sviluppo rurale** prevede un utilizzo più ampio del metodo **Leader**, il quale, più delle altre forme di integrazione, pone forte enfasi alla variabile "territorio". E' quest'ultimo a costituire il riferimento centrale attorno al quale si articolano i rapporti tra istituzioni, economia e organizzazione sociale. La possibilità, per l'approccio **Leader**, di costruire il **piano di sviluppo locale** attingendo al menu delle misure previste dai singoli Assi è richiamata nel PSN, demandando alle autorità regionali la scelta di indicarne nel dettaglio gli ambiti di competenza. Quello che va evidenziato è che alcune Regioni tendono a confinare le potenzialità di questo strumento al solo utilizzo combinato delle misure riconducibili al miglioramento della qualità della vita e alla diversificazione economica delle aree rurali. Tale orientamento ridimensionerebbe l'operato di alcuni gruppi di azione locale, i quali hanno ormai raggiunto un livello di maturità tale da potersi fare carico anche della gestione (in un approccio sistemico) di misure tradizionalmente legate ad un ambito prettamente agricolo.

Alcuni accorgimenti

L'approccio integrato costituisce uno dei principi generali dell'attività cofinanziata dai **fondi strutturali**. Insieme ai principi della **concentrazione** (funzionale e territoriale), della sussidiarietà e del decentramento decisionale e gestionale, rappresenta una modalità di attuazione in grado di promuovere e sostenere una

gestione efficace ed efficiente delle politiche strutturali. Il percorso di attuazione di un progetto integrato è, però, lungo e complesso, basato su un'intensa attività di concertazione fra i vari soggetti chiamati ad attuarlo. Inoltre, interessando ambiti settoriali diversi, richiede forme di gestione specifiche volte a definire le modalità attraverso le quali realizzare il collegamento tra le differenti procedure di attuazione, nonché ad individuare i livelli di responsabilizzazione delle diverse fasi di realizzazione. Se mal utilizzato, quindi, può produrre politiche frammentate, disperse sul territorio, con effetti di duplicazione e sovrapposizione, ritardi di applicazione, risultati complessi di bassa efficacia ed efficienza (Mantino F. 2000, Storti D., 2005). Da non sottovalutare, inoltre, che l'adozione della progettazione integrata ha conseguenze non indifferenti sulla struttura amministrativa chiamata a gestirla: ad esempio, essa rischia di provocare delle "ingessature istituzionali" se inserita in un modello organizzativo basato su una rigida ripartizione delle responsabilità e degli ambiti di competenza del personale impiegato. Al contrario, l'utilizzo di questa modalità comporta, necessariamente, lavoro di gruppo e una responsabilizzazione (di livello superiore) per progetti e obiettivi (F. De Filippis e F. Sotte, 2006). Ne consegue che la sua attivazione presuppone un'attenta **valutazione**, a monte, delle opportunità che può offrire. Di seguito si richiamano alcuni degli accorgimenti che dovrebbero essere tenuti in considerazione nella **programmazione** e adozione di strumenti di progettazione integrata.

- Una selezione rigorosa dei contesti dove il loro utilizzo può effettivamente rappresentare un'alternativa migliore alla gestione ordinaria di attuazione degli interventi (per tema, per territori, per tipologia di investimenti, per settori, per tipologia di **beneficiario**, ecc.).
- Prevedere, nel programmare le scadenze, una tempistica più flessibile per la progettazione integrata., dettata da una maggiore complessità dello strumento. Ad esempio, non va sottovalutato il fatto che la sua attivazione richiede un doppio livello di selezione: i partenariati e la proposta progettuale nel suo complesso a monte, i singoli beneficiari degli interventi a valle. Pertanto, sarebbe opportuno evitare, inizialmente, di far concorrere le risorse finanziarie dedicate nella progettazione integrata al conseguimento del livello di spesa necessario per evitare l'applicazione della regola del disimpegno automatico dei fondi. Una volta completata la fase di avvio dei **progetti integrati**, questi ultimi potrebbero rivelarsi uno strumento idoneo per accelerare la spesa. L'aggregazione fra più beneficiari in un unico soggetto, di fatto, facilita i rapporti fra l'amministrazione e i beneficiari, rendendo più immediato il controllo sullo stato di attuazione degli investimenti. Il soggetto unico può, in effetti fare da cassa di risonanza a livello locale e viceversa.
- Destinare alla progettazione integrata. risorse finanziarie certe, prevedendone a monte l'ammontare complessivo, nonché la loro ripartizione per Assi e misure.
- Attivare azioni volte a innalzare i livelli di efficienza delle strutture amministrative, chiamate a rispondere alle innovazioni che la modalità di attuazione della progettazione integrata richiede o sollecita (azioni formative mirate, creazione di uffici/staff specifici, adozione di procedure informatizzate, ecc.).
- Supportare con attività di assistenza tecnica ad hoc i beneficiari e i territori potenzialmente interessati. Ciò al fine di aumentare la qualità progettuale e gestionale delle proposte di intervento. Detta azione andrebbe potenziata soprattutto nei confronti delle aree e dei settori più marginali e più problematici.
- Favorire le sinergie fra le diverse forme di progettazione integrata al fine di evitare sovrapposizioni di interventi e di soggetti. In effetti, l'aver investito sulla progettazione integrata negli anni passati ha prodotto diverse esperienze sui territori che, se non governate, rischiano di creare conflitti e contrapposizioni a livello locale. Pertanto, andrebbero promossi e sostenuti, anche finanziariamente, iniziative per favorire la "governance" fra i vari strumenti, quali gli accordi di reciprocità e gli accordi territoriali di programma.

<http://www.agriregionieuropa.univpm.it/>