



*Stefano Aimone (a cura di)
Leopoldo Cassibba,
Claudia Cominotti,
Roberto Lezzi*

**PROGRAMMAZIONE INTEGRATA
E SVILUPPO RURALE DEL PIEMONTE**

112

L'IRES Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

*Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.*

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Angelo Pichieri, *Presidente*
Brunello Mantelli, *Vicepresidente*
Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria,
Carmelo Ini, Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*
Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*
Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*
Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,
Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cogno,
Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona,
Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini,
Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore,
Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno,
Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

©2006 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it

ISBN 88-87276-67-6

Indice

Introduzione	1
1. Criteri e obiettivi dell'intervento pubblico nelle politiche di sviluppo rurale	3
1.1 Dalle politiche agrarie alle politiche di sviluppo rurale	3
1.2 Sviluppo rurale piemontese: economie rurali e agroalimentari	7
1.3 Dalle economie locali ai distretti	8
2. Progetti integrati e sviluppo rurale	21
2.1 Progetti integrati: definizione e problematiche	21
2.2 Sviluppo rurale e approccio integrato negli strumenti d'intervento pubblico piemontesi	27
2.3 Analisi di alcuni casi italiani di applicazione della progettazione integrata nell'ambito dei PSR e POR 2000-2006	44
3. Approccio integrato nelle future politiche di sviluppo rurale	77
3.1 Il futuro dello sviluppo rurale: il nuovo regolamento per il periodo 2007-2013	77
3.2 Sviluppo rurale del Piemonte e programmazione integrata dal 2007 al 2013: analisi preliminari e valutazioni	84
4. Considerazioni finali e proposte	91
4.1 I mutamenti del contesto	91
4.2 Scenari e opzioni generali per le future politiche di sviluppo rurale	92
4.3 Le tipologie di progetti integrati ipotizzabili per il PSR 2007-2013	104
4.4 Progetti integrati: versione forte e versione moderata	106
4.5 Considerazioni sui casi analizzati: aspetti positivi e criticità	107
Bibliografia	113
Siti Internet	114

Il presente lavoro è stato realizzato grazie a una specifica convenzione stipulata tra l'IRES e la Regione Piemonte, Direzione Programmazione e Valorizzazione dell'Agricoltura.

Lo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro coordinato da Stefano Aimone, ricercatore dell'IRES Piemonte, con il supporto organizzativo di Giovanna Perino (IRES Piemonte).

In particolar modo, i capitoli 1, 2, 3 e le considerazioni sui casi analizzati, sono da attribuirsi a Leopoldo Cassibba (consulente), Claudia Cominotti e Roberto Lezzi (R&P, Ricerche e Progetti, Torino); l'introduzione, le considerazioni finali e le proposte sono da attribuirsi al curatore del volume, Stefano Aimone.

Si ringraziano tutti coloro che hanno fornito il loro contributo, in particolare i soggetti intervistati come testimoni privilegiati, e i dirigenti e funzionari della Regione Piemonte promotori dell'iniziativa e a vario titolo coinvolti nella realizzazione dello studio.



Introduzione

Nel momento in cui le regioni si stanno accingendo a redigere i nuovi Programmi di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2007-2013, temi quali la multifunzionalità dell'agricoltura e la programmazione integrata dello sviluppo rurale sono di estrema attualità.

L'Unione Europea ha assegnato un ruolo rilevante a questi due argomenti già a partire da "Agenda 2000", per riprenderli successivamente come cardini della recente riforma dello sviluppo rurale, dalla quale scaturiranno i nuovi PSR.

Il sistema agroalimentare piemontese ha bisogno di una robusta iniezione di competitività, difficilmente producibile senza interventi coordinati e senza affiancare, al consueto approccio settoriale, anche quello territoriale. Il variegato territorio piemontese, peraltro, rappresenta una matrice ideale per il dispiegarsi della multifunzionalità agricola, permettendo alle aziende di cercare nuove vie di sviluppo, da un lato, e di migliorare le ricadute ambientali e sociali delle politiche rurali, dall'altro.

Approfondire questi temi, rapportandoli alla realtà piemontese, è quindi un'esigenza dettata non solo dall'interesse scientifico ma anche dalla necessità di disporre di elementi utili per la programmazione.

Per tali motivi la Regione Piemonte, Direzione Programmazione e Valorizzazione dell'Agricoltura, ha commissionato all'IRES Piemonte la realizzazione di due ricerche dedicate rispettivamente alla multifunzionalità agricola e alla programmazione integrata dello sviluppo rurale. I due studi sono complementari tra loro, così come i due argomenti trattati dovranno intrecciarsi nelle future politiche regionali.

L'analisi della situazione in atto nel sistema agroalimentare del Piemonte, evidenzia una diffusa carenza di competitività. Sul versante territoriale, in molte aree rurali della regione soggette a forme di marginalità socioeconomica, si rileva l'esistenza di situazioni difficoltose e radicate. Anche in aspetti quali il contenimento dell'impatto ambientale, la ricerca della sicurezza alimentare e, in generale, della sostenibilità, sono evidenti numerose problematiche non risolte. Peraltro, le potenzialità inespresse appaiono tuttora consistenti, come in attesa di stimoli in grado di attivarne lo sviluppo.

In un tale contesto, le politiche comunitarie nazionali e regionali rivolte al settore agricolo, agroindustriale e al territorio rurale del Piemonte, pur con innegabili aspetti positivi al loro attivo, mostrano la necessità di una profonda revisione. L'esperienza sin qui maturata conferma che l'efficienza della spesa pubblica è una condizione necessaria ma non sufficiente per imprimere al sistema agroalimentare e al territorio rurale la spinta evolutiva necessaria. Questa deve risultare efficace oltre che efficiente, per orientare filiere e territorio verso concreti traguardi di competitività e di bene comune. L'ormai certa riduzione dei fondi disponibili per la nuova fase di program-



mazione, inoltre, rende auspicabile un approccio maggiormente selettivo negli obiettivi e negli interventi finanziati. Una possibile risposta al bisogno di efficacia si può cercare esplorando un modello di intervento basato sulla programmazione integrata. La ricerca dedicata alla programmazione integrata dello sviluppo rurale, presentata in questo volume, prende avvio dagli aspetti teorici, per calarsi successivamente nell'esame delle esperienze, passate e attuali, realizzate in Piemonte e in altre regioni italiane, dalle quali è possibile trarre utili insegnamenti per il futuro. Successivamente è stato dettagliatamente analizzato il nuovo regolamento comunitario sullo sviluppo rurale, evidenziandone le implicazioni con il tema in esame. La ricerca si conclude prospettando alcune ipotesi di lavoro relative agli strumenti di programmazione integrata, che potrebbero essere prese in considerazione nello sviluppare le nuove politiche agricole e rurali regionali.

La ricerca è stata realizzata da un gruppo di lavoro coordinato dal Stefano Aimone, ricercatore dell'IRES Piemonte, con il supporto organizzativo di Giovanna Perino e il contributo scientifico di uno staff di collaboratori esterni composto da Claudia Cominotti e Roberto Lezzi (R&P – Ricerche e Progetti di Torino) e da Leopoldo Cassibba. Si ringraziano tutti coloro che hanno fornito il loro contributo, in particolare i soggetti intervistati come testimoni privilegiati, e i dirigenti e funzionari della Regione Piemonte promotori dell'iniziativa e a vario titolo coinvolti nella realizzazione dello studio.



1. Criteri e obiettivi dell'intervento pubblico nelle politiche di sviluppo rurale

1.1 Dalle politiche agrarie alle politiche di sviluppo rurale

Sino alla fine degli anni ottanta la Comunità Europea ha affrontato indirettamente lo sviluppo delle zone rurali, attuando una politica agraria orientata ad affrontare la produttività delle aziende e, soprattutto, a sostenere il reddito agricolo. In effetti la PAC, intesa come modello di intervento pubblico in agricoltura, nasce per rispondere sia all'esigenza strategica di autosufficienza alimentare, sia ai caratteri di debolezza economica e sociale riconosciuti come propri dell'agricoltura. Tra questi rivestono il peso maggiore: l'instabilità dei prezzi dei prodotti e dei redditi agricoli, dovuta alla vulnerabilità del settore per eventi di natura climatica, oltre che ai fattori macroeconomici e alle turbolenze dei mercati internazionali; il livello cronicamente basso delle remunerazioni dei fattori impiegati in agricoltura, riconducibile – in estrema sintesi – alla struttura fortemente concorrenziale della produzione del settore primario e alla scarsa elasticità della domanda dei prodotti agricoli rispetto al reddito della collettività (legge di Engel). Il modello di base della PAC comincia a presentare alcune criticità durante gli anni settanta, in una situazione generale di crisi economica e di instabilità monetaria. Nei primi anni ottanta¹, viene evidenziata in modo ufficiale la necessità di procedere a una sua revisione, per affrontare una serie di problematiche crescenti:

- l'accumulo strutturale di eccedenze produttive (in particolare di latte in polvere, burro, carne, cereali, alcool) e le conseguenti ingenti spese per gli interventi di gestione e smaltimento, in espansione anche per il progressivo ampliamento della Comunità;
- le tensioni internazionali, spesso sfociate in aspri conflitti commerciali, e gli effetti distorsivi determinati dalla collocazione sussidiata sui mercati mondiali dei surplus interni della Comunità, divenuta esportatrice netta per molti prodotti;
- la questione della sostenibilità ambientale della PAC, dal punto di vista della sua coerenza con obiettivi quali la salubrità e la qualità degli alimenti, e del suo impatto sulle risorse naturali e l'ambiente.

Nel corso degli anni ottanta il processo di revisione della PAC segue un approccio "gradualista" (1983-92), finalizzato a limitarne gli effetti negativi con misure ammini-

¹ Con il Rapporto Gundelach e il successivo Rapporto Thorn.



strative di controllo delle eccedenze e della spesa, e con aggiustamenti a carattere "congiunturale" degli strumenti di gestione esistenti, al fine di minimizzarne l'incompatibilità attraverso l'adozione di vincoli interni e internazionali.

Un approccio diverso, caratterizzato da una carica riformatrice ben più ampia, era stato indicato nel "Libro Verde" del 1985². È questo il primo tentativo della Commissione, nel quadro di un progetto organico di lungo periodo, di riorientare al mercato l'agricoltura europea. A tal fine è stata messa in discussione la centralità del sostegno di prezzo a favore di misure di supporto al reddito, basate su pagamenti diretti "disaccoppiati" dai volumi di produzione, più selettivi sotto il profilo sociale, territoriale e ambientale.

Le indicazioni contenute nel "Libro Verde", sebbene accolte nell'immediato solo a livello di "misure di accompagnamento" per il periodo 1986-89 (estensivizzazione, *set-aside*, pre pensionamento), eserciteranno un'influenza significativa nelle fasi successive del processo di revisione della PAC.

Nel 1992, sollecitata dal vincolo internazionale (negoziato "Uruguay round" in sede GATT) e dalla necessità di riorientare l'agricoltura verso il mercato e verso produzioni maggiormente ecocompatibili, la CE mise in discussione il modello del sostegno accoppiato e operò una decisa svolta della PAC, con la riduzione graduale dei prezzi agricoli, la parziale applicazione con pagamenti "compensativi" del principio del disaccoppiamento (scollamento tra aiuto al reddito e produzione, tipo di prodotto o numero dei capi allevati), e attraverso l'introduzione di misure di accompagnamento, tra cui quelle agroambientali.

Rimasero tuttavia alcuni aspetti problematici non risolti, quali ad esempio quelli connessi all'aumento del peso finanziario sul bilancio comunitario, all'aumento dei costi amministrativi e alla mancanza di equità della spesa, perché l'80% del sostegno continuava a essere destinato al 20% delle imprese (le maggiori).

La prospettiva dell'allargamento dell'UE, e la necessità di rispondere a una società civile, che chiede all'agricoltura produzioni in linea al modello alimentare europeo e un contesto rurale preservato nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche e nel tessuto sociale, sono alcune delle condizioni del ripensamento della PAC, che portarono alla riforma del 1999, presentata dalla Commissione nel documento "Agenda 2000"³.

In "Agenda 2000" la Commissione delinea un quadro organico di riflessione su obiettivi e strumenti per lo sviluppo futuro delle politiche dell'Unione, nell'ambito dei vincoli posti dallo scenario interno e internazionale. In relazione al settore agricolo, è evidenziata la necessità di rivedere in modo deciso le politiche e gli interventi strutturali dell'Unione, rendendoli coerenti con vincoli di origine interna ed esterna alla UE.

² *Libro Verde sull'agricoltura europea – Prospettive per la politica agricola comune*, COM (85) 333.

³ "Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia".

Con la riforma del 1999, oltre alla crescita di competitività del settore agricolo e di stabilità dei mercati si introdussero obiettivi legati alla valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura, intendendo per multifunzionalità la capacità dell'agricoltura di non fornire solo beni e servizi vendibili sul mercato, ma anche di svolgere un ruolo sociale non direttamente "economico", soprattutto nei confronti della protezione dell'ambiente e del paesaggio.

Al primo pilastro della riforma, dedicato alla politica dei prodotti e dei mercati, viene perciò aggiunto un secondo pilastro, dedicato allo sviluppo rurale.

Il Consiglio di Berlino del marzo 1999, che approvò la riforma della PAC, incluse "clausole di revisione", aprendo la strada alla Revisione a medio termine (RMT), sfociata nella riforma della PAC del 2003, anche detta "riforma Fischler".

La Commissione Europea si rese conto che occorreva progettare una nuova PAC che andasse al di là delle misure confermate e potenziate con la riforma del 1999, con la consapevolezza che lo smantellamento totale delle politiche agrarie (premi, quote, ecc.) e l'esposizione dell'agricoltura alle leggi di mercato non sarebbero stati in grado di assicurare le nuove finalità che la società civile del terzo millennio attribuisce al settore primario e al sistema agroalimentare nel suo complesso.

In tale contesto, il modello di nuova PAC avrebbe dovuto essere più equo rispetto al passato, riequilibrando almeno in parte la spesa destinata al primo pilastro – quella degli interventi sui prezzi e sui mercati – a beneficio di quella destinata al secondo pilastro (sviluppo rurale). Venne inoltre adottato il meccanismo di disaccoppiamento delle misure di sostegno del mercato, attraverso incentivi alla produzione di beni pubblici e l'introduzione di strumenti volti alla stabilizzazione del reddito agricolo, senza interferire sulle tendenze di lungo periodo del mercato, ovvero senza distorsioni nelle scelte produttive.

La RMT, approvata nel 2003-2004, conferma l'impostazione della PAC sulla base di due pilastri⁴:

- *Primo pilastro* (misure di mercato). Introduce il regime di pagamento unico per azienda, indipendente dalla produzione (disaccoppiamento); si tratta di un aiuto diretto al produttore, calcolato sulla base dei premi percepiti nel triennio 2000-2002, e condizionato al rispetto delle norme riguardanti l'ambiente, la salute umana e il benessere degli animali (condizionalità). Prevede inoltre la riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende.
- *Secondo pilastro* (misure di sviluppo rurale). Riordina le modalità della programmazione mediante un irrobustimento della governance (coinvolgimento delle parti economiche e sociali), introduce una moderata semplificazione procedurale e arricchisce la gamma delle misure di sostegno attraverso il potenziamento degli

⁴ Per informazioni e ultimi aggiornamenti sulla riforma Pac si consultino anche www.regione.piemonte.it/agri/pac/ e www.politicheagricole.it.



interventi per la qualità dei prodotti alimentari e una più rapida diffusione e applicazione delle norme UE in materia di ambiente, sanità pubblica, igiene e benessere degli animali.

La riforma ha introdotto nuove aree di intervento attraverso tre specifiche misure:

- *Adeguamento agli standard o rispetto delle norme.* L'obiettivo di tale misura consiste nell'aiutare gli agricoltori a conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. A tale obiettivo si aggiunge quello di promuovere l'adozione di servizi di consulenza aziendale (*audit*) per valutare i risultati delle aziende.
- *Miglioramento del benessere degli animali.* È una delle misure agroambientali già previste dal vecchio PSR e dal regolamento (CE) 2078/92, che introduce una azione di intervento per promuovere il miglioramento del benessere degli animali.
- *Qualità alimentare.* È l'elemento innovativo delle misure introdotte, e rappresenta l'orientamento e gli scopi della nuova politica, sempre più rivolta a soddisfare la richiesta di qualità da parte dei consumatori. Si pongono dunque tre obiettivi:
 1. assicurare i consumatori circa la qualità dei prodotti e del processo produttivo impiegato, attraverso la partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità (DOP, IGP, STG, biologico, vini di qualità);
 2. conseguire un valore aggiunto per i prodotti agricoli di base e potenziarne gli sbocchi di mercato;
 3. informare i consumatori circa la disponibilità e le specifiche dei prodotti di qualità, mediante aiuti ai gruppi di produttori per le attività di informazione e promozione dei prodotti agricoli alimentari di qualità.

Queste nuove misure andranno ad aggiungersi a quelle già attualmente disponibili nel Regolamento (CE) 1257/99. Tuttavia, lasciando agli Stati membri la facoltà di introdurle o meno nei nuovi PSR, si rischia di vanificarne la portata innovativa.

Nel complesso dunque la riforma della PAC per la parte relativa allo sviluppo rurale⁵ mostra l'intenzione dell'Unione Europea di rafforzare finanziariamente, e sostanzialmente, il secondo pilastro della politica agricola europea, aggiungendo possibilità collegate ad azioni di partenariato locale e di sviluppo territoriale, oltre che per la realizzazione di sistemi di qualità.

⁵ Si veda l'approfondimento, contenuto nel capitolo 3.3, sulla politica comunitaria in materia di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013.

1.2 Sviluppo rurale piemontese: economie rurali e agroalimentari

Fino agli anni cinquanta le aree rurali del nostro paese e del Piemonte erano fondamentalmente agricole e, durante il periodo dell'industrializzazione e della modernizzazione – anni sessanta e settanta –, hanno prodotto derrate alimentari a relativo basso costo per i cittadini e fornito forza lavoro per la crescente domanda espressa dall'industria. In quel periodo si registrano crescenti fenomeni di abbandono delle aree rurali più marginali e marginalizzate dal modello di sviluppo "dominante". Nelle zone più vicine alle città, invece, si affianca all'attività agricola un numero crescente di altre attività di tipo industriale, artigianale e di servizio, fino a designare aree a sviluppo agricolo intermedio, dette anche aree di campagna "urbanizzata"⁶.

Nel tempo si delinea una pluralità di sentieri di sviluppo nei territori rurali:

- In alcune aree di pianura e di bassa collina l'agricoltura si concentra e si specializza, collegandosi alle attività di trasformazione agroalimentare o agroindustriale che, quando è legata alla produzione locale come necessariamente nel caso della trasformazione cooperativa, costituisce un importante fattore di rafforzamento strutturale del settore agricolo. Per queste realtà si può parlare di economie locali agroalimentari. Nel tempo, a partire dalla fine degli anni ottanta sino ai primi anni novanta, in alcune situazioni locali si assiste a un indebolimento dei legami dell'industria di trasformazione e commercializzazione con l'agricoltura locale (ciò riguarda in particolare le *commodity*), a causa delle nascenti possibilità di accedere a mercati più vantaggiosi di rifornimento di materie prime.

Viceversa, in altri contesti tali legami si infittiscono. È il caso dei prodotti a denominazione di origine, per i quali il rapporto tra agricoltura e trasformazione finisce per avere carattere di necessità. Per alcune realtà di economie agroalimentari è così possibile distinguere la formazione di quelli che, con linguaggio attuale, possono essere chiamati sistemi locali agroalimentari, distretti agroalimentari e agroindustriali, filiere agroalimentari territoriali.

- Le aree rurali periurbane vengono contaminate dal modello di sviluppo cittadino, con erosione del suolo agricolo a favore dell'espansione residenziale e della terziarizzazione dell'economia, con la crescita di servizi rivolti alle persone (turismo, tempo libero, abitazione) e alle imprese (intermediazioni commerciali, banche, trasporti); spesso l'agricoltura assume una localizzazione interstiziale, ed è dedicata a soddisfare la domanda proveniente dalle vicine città, sia in termini di produzioni che di attività educative-ricreative.

⁶ Becattini (1975).



- Nel caso di territori interni e più marginali, caratterizzati da svantaggi naturali e bassa densità abitativa declinante, si affermano economie *locali rurali* il cui modello economico si basa su una pluralità di attività, nessuna prevalente sulle altre (agricoltura, agriturismo, turismo rurale, artigianato, piccola industria, ecc.), dove il tessuto produttivo è caratterizzato da microimprese o al massimo PMI; l'agricoltura e la forestazione risultano prevalenti in termini di utilizzo del suolo, ma minoritarie per la partecipazione al reddito; le risorse ambientali, storico-culturali e paesaggistiche sono particolarmente pregiate, pur riscontrando fenomeni di abbandono della coltivazione e dell'allevamento, con conseguenti problemi di assetto idrogeologico e di degrado paesaggistico. Per alcune realtà di economie locali rurali è possibile distinguere la formazione di quelli che, con linguaggio attuale, possono essere chiamati sistemi locali rurali o distretti rurali.

Lo sviluppo rurale, dunque, si evolve secondo diversi modelli caratterizzati dalle economie rurali o da quelle agroalimentari.

Nelle economie agroalimentari prevale la dimensione settoriale (economico-produttiva); l'agricoltura si rivela propriamente per la sua funzione di produzione di materie prime e, spesso, si organizza in filiere agroalimentari o agroindustriali territoriali. In questi casi la vitalità delle imprese agricole dipende largamente dall'integrazione nei mercati a monte e a valle della fase agricola.

Nelle economie rurali prevale la dimensione territoriale, ovvero la gestione dello spazio rurale e lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali. In questo tipo di economie l'agricoltura si rivela particolarmente capace di fornire beni pubblici associati alla multifunzionalità (paesaggio, habitat naturale, biodiversità, conservazione del suolo, eredità culturale, sviluppo rurale, sicurezza alimentare, ecc.), nonché beni e servizi vendibili da diversificazione. Le imprese agrarie ivi presenti sono integrate o integrabili in microfilieri territoriali, e sono fattualmente o potenzialmente multifunzionali. Coesistono più attività che comprendono, oltre all'agricoltura, la piccola e media industria, l'artigianato, il commercio e il turismo.

1.3 Dalle economie locali ai distretti

1.3.1 Filiere produttive⁷

La maggior parte delle produzioni agricole del Piemonte deriva da processi scarsamente differenzianti in termini merceologici: per queste può essere indicato utilizzare il termine di *commodity*.

⁷ Si veda, IRES Piemonte, (2005).

I prodotti di tipo *commodity* sono ottenuti da filiere ampie ma strutturalmente semplici, nelle quali i rapporti tra agricoltura e trasformazione si basano essenzialmente sulla variabile prezzo.

Le iniziative di integrazione verticale sono scarse e la posizione contrattuale della parte agricola è piuttosto debole. Dal punto di vista territoriale, le *commodities* agricole non mostrano una particolare rilevanza dei legami storici e culturali con l'area di origine, ad eccezione del riso in Piemonte, la cui coltura ha fortemente connotato i caratteri del territorio.

Gli impatti ambientali sono generalmente elevati (apporto di sostanze chimiche nel suolo e nelle falde, riduzione della biodiversità), e anche in termini paesaggistici le esternalità negative tendono a prevalere. La loro capacità di attivare economie locali è modesta e contenuta al solo indotto specialistico. In alcune situazioni, tuttavia, la particolare specializzazione locale, che assume carattere distrettuale, può essere la premessa di una possibile evoluzione.

Una porzione crescente dei prodotti agricoli e agroalimentari piemontesi può essere ascritta alla categoria delle *specialties*, ovvero dei beni a forte connotazione di specificità. Tra questi si possono individuare, oltre ad alcuni prodotti a specifica destinazione agroindustriale, quelli biologici, quelli corredati da serie forme di garanzia sotto il profilo igienico-sanitario (ad esempio rintracciabilità) e, soprattutto, i prodotti tipici e a denominazione di origine.

Sotto il profilo del rapporto con il territorio e la filiera è opportuno distinguere il caso dei prodotti minori da quelli ottenuti su ampia scala, primo fra essi il vino.

La maggior parte dei "piccoli" prodotti tipici e a denominazione d'origine piemontesi deriva dall'attività di micro-filiera di natura artigianale, fortemente legate all'ambiente, alle tradizioni e alla cultura locale. Esse sono collocate in aree collinari e montane, non di rado affette da problemi di declino e marginalità. In tale situazione, da un lato si esalta il ruolo potenziale di tali prodotti come elementi attivatori dello sviluppo locale, dall'altro la debolezza del contesto rappresenta, in molti casi, il primo fattore critico per una loro completa valorizzazione. La modesta dimensione produttiva e la scarsa disponibilità di tecnologie sviluppate *ad hoc*, inoltre, non favoriscono le economie di scala, e possono rendere difficoltoso l'adeguamento agli aspetti normativi. Tuttavia, grazie al fatto di essere ottenuti in territori ambientalmente pregevoli e alla presenza in loco delle diverse fasi del processo produttivo, il controllo sotto il profilo della sicurezza alimentare è relativamente facile da attuare.

Nel caso specifico delle produzioni enologiche, il forte intreccio territoriale è accentuato dalla rilevanza della filiera e dalla marcata specializzazione delle aree viticole, che tendono pertanto ad assumere un carattere distrettuale.

In alcuni contesti particolari, come quello delle Langhe, il vino è il principale attivatore di una catena del valore che si estende dalla sfera agricola a quella terziaria, coinvolgendo attività turistiche, gastronomia, indotto di servizio, mercato immobiliare, attività culturali, in un processo di sviluppo oggetto dell'attenzione di numerosi stu-



diosi. Alcuni di questi – proprio a sottolineare l'intima connessione tra territorio, prodotto e cultura – hanno coniato per le Langhe il termine di "distretto culturale", altri hanno proposto la definizione di "territorio agroterziario".

1.3.2 Contratti e programmi di filiera

L'articolo 66 della Finanziaria 2003, legge 289/2002, prevede la promozione, da parte del Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAF), dei Contratti di filiera, stipulati tra i soggetti della filiera agroalimentare e il MIPAF. Scopo di tali contratti è la realizzazione di un programma di investimenti integrato a carattere interprofessionale, avente rilevanza nazionale e che, partendo dalla produzione agricola, si sviluppi nei diversi segmenti della filiera agroalimentare in un ambito multiregionale, al fine di migliorarne la capacità competitiva.

I Contratti di filiera tengono conto della rilevanza sovraregionale di alcune filiere, della localizzazione in più regioni di componenti di una stessa filiera produttiva, e della valenza sovraregionale di alcuni interventi, quali il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi, superando i vincoli derivanti dalla programmazione regionale.

È nelle intenzioni di questo strumento favorire il raccordo tra le varie forme di intervento – nazionale e regionale – cercando la coerenza tra le azioni previste dal MIPAF e le limitazioni settoriali, le condizioni di ammissibilità, i criteri di selezione e i livelli di intensità di aiuto stabiliti dai POR e dai PSR, nell'intento di assicurare la massima complementarità tra i diversi ambiti di intervento.

I soggetti beneficiari dei Contratti di filiera possono essere:

- piccole e medie imprese e le cooperative che svolgono attività di produzione agricola, di conservazione, lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici;
- organizzazioni di produttori agricoli;
- società costituite tra soggetti che esercitano l'attività agricola e le imprese commerciali e industriali addette alla distribuzione, purché il capitale sociale controllato stabilmente da imprenditori e cooperative agricole o da organizzazioni di produttori (le grandi imprese possono partecipare soltanto se la loro presenza nel capitale sociale non supera il 10% del totale) sia superiore o uguale al 51%.

Per garantirne la rilevanza nazionale, gli interventi previsti devono essere localizzati nei territori coincidenti con le aree sottoutilizzate (aree Ob.1, Ob.2 e aree in deroga 87.3.c), e devono svilupparsi in un ambito territoriale che comprenda almeno tre regioni, o due nel caso di comparti la cui produzione nazionale, calcolata ai prezzi di base, è localizzata per almeno il 30% in tali regioni.

Inoltre, l'investimento complessivo deve essere superiore a sette milioni di euro, con un rapporto tra valore degli investimenti previsti e valore della produzione agricola

coinvolta, valutata ai prezzi di base, almeno di 1 a 3. Nel caso di produzioni tipiche regolamentate il rapporto si riduce e diventa di 1 a 2.

L'obiettivo dei Contratti di filiera è innanzitutto quello di incrementare il valore aggiunto per tutti i segmenti della filiera, attraverso processi d'integrazione verticale e orizzontale. Inoltre, con la realizzazione di tali processi, si dovranno creare i presupposti di tipo economico, finanziario e dimensionale che facilitino l'acquisizione di nuove tecnologie necessarie per l'ammodernamento complessivo della filiera e per il raggiungimento di un più vantaggioso posizionamento sul mercato.

Lo stanziamento iniziale per questo strumento ammonta a 100 milioni di euro, ripartiti in tre annualità. A questi ne sono stati aggiunti, nel giugno 2005, altri 100 provenienti dal Fondo unico per le aree sottoutilizzate.

Complessivamente sono stati presentati 24 progetti per un ammontare di investimenti che supera di parecchio gli stanziamenti previsti (oltre 700 milioni di euro). La presenza della nostra regione in soli tre progetti relativi alle filiere ortofrutta, lattiero-caseario e vino può essere considerata sintomo di una certa difficoltà dell'agroindustria piemontese a mettersi in relazione con quella di altre aree più favorite da una maggiore concentrazione di produzioni agroindustriali e da una migliore organizzazione delle filiere.

Il MIPAF ha finora giudicato ammissibili 14 progetti di filiera, di cui i primi cinque hanno ottenuto il via libera nella primavera 2005. Come evidenziato nella tabella 1.1, i primi Contratti di filiera ammessi a finanziamento vedono coinvolte soprattutto le regioni del Sud e diverse filiere, caratterizzandosi per investimenti innovativi nel campo della qualità, della trasformazione o della commercializzazione. In tutti i casi una quota di investimento è riservata alla ricerca. Gli organismi gestori del contratto sono soggetti privati, costituiti da associazioni di produttori, singoli produttori e aziende di trasformazione e commercializzazione.

Di seguito sintetizziamo, per quanto riguarda la regione Piemonte, alcune iniziative in corso mirate al rafforzamento delle relazioni tra produzione agricola, trasformazione e commercializzazione, che prevedono iter e protagonisti diversi a seconda delle dimensioni del comparto e delle aree interessate.

1. Nel 2004 la Giunta regionale⁸ ha deliberato l'attivazione di un "Programma regionale straordinario per la cooperazione e l'associazionismo agricolo di trasformazione e commercializzazione del settore lattiero caseario", finalizzato a:
 - fusione di più soggetti e concentrazione di impianti per il raggiungimento di economie di scala;
 - realizzazione di sinergie tra più soggetti risultanti da accordi formalmente assunti;
 - integrazioni di filiera.

⁸ Con DGr 8-12035 del 13 marzo 2004.



Tabella 1.1 Caratteristiche dei primi cinque Contratti di filiera approvati

Titolo	Granlatte	Campoverde	Filiera patate	Florconsorzi	Filiera agricola Italia
Area	Sud: Sardegna, Sicilia, Calabria, Puglia e Basilicata	Sud: Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia	Sud: Abruzzo, Campania, Calabria e Molise	Sette regioni: Basilicata, Lazio, Toscana, Umbria, Veneto, Campania e Sardegna	cinque regioni: Marche, Abruzzo, Veneto, Puglia e Lazio (600 produttori)
Filiera	Latte "Alta Qualità"	Ortofrutta del Sud	Patata	Produzioni floricole	Prodotti vegetali surgelati
Organismo gestore	"Filiera Ao" srl, costituita da Consorzio Granlatte, holding di Granarolo	"Campoverde Calabria spa"	"ATSFP: Associazione temporanea sviluppo della filiera pataticola" costituita da un pool di produttori e associazioni produttori	Florconsorzi cui aderiscono otto imprese	Op Ma rollo, facente capo alla foodinvest corporate della famiglia Malavolta
Obiettivi	Migliorare standard qualitativi del latte del Mezzogiorno	Concentrazione dell'offerta della produzione ortofrutticola del Sud, creando un network di imprese di produzione, lavorazione trasformazione e commercializzazione	Introdurre processi produttivi e di trasformazione innovativi nella filiera patata	Aumentare la quota di valore aggiunto riducendo i passaggi intermedi, migliorando l'organizzazione dei partner spalmati sul territorio	Aumentare le produzioni agricole, sviluppare prodotti innovativi a base di vegetali, incrementare produzioni biologiche e investire sulla tracciabilità
Investimenti	31,9 milioni euro previsti; 15,7 ammessi	24,2 milioni euro previsti; 11,7 ammessi	14,9 milioni euro previsti; 13,2 ammessi	13,6 milioni euro previsti; 7,6 ammessi	8 milioni euro previsti; 7,6 ammessi
Interventi	Interessata 24% produzione latte meridionale per omogeneizzazione standard qualità, sistema unico di tracciabilità, con interventi anche in ricerca, logistica, promozione e comunicazione	Realizzazione serre, sperimentazione di nuove varietà, coinvolgimento centri di ricerca, impianti di conservazione	Ammodernamento tecnologie stabilimenti di lavorazione, nuovi impianti per il fiocco, packaging innovativo, progetto dimostrativo su patata biologica, ricerca per miglioramento genetico; azioni immateriali per sistemi di rintracciabilità e disciplinari produzione patata bio	Interventi per creare filo diretto domanda-offerta, stabilizzazione dei prezzi, assistenza tecnica. Investimenti negli impianti di produzione, magazzini e logistica. Migliorare la programmazione della produzione organizzando rapporto produttori-dettaglianti	Macchine e attrezzature per raccolta e prima lavorazione ortaggi, linee di confezionamento, rete informatica tra i partner della filiera. Nuovo stabilimento per prodotti IV gamma

Seguendo lo schema generale predisposto dalla regione⁹, le organizzazioni cooperative incaricate della redazione della proposta hanno definito una strategia comune operando nell'ambito di un tavolo di filiera composto da 14 imprese, sia cooperative che di altra struttura societaria, che hanno aderito all'iniziativa e individuato una serie di interventi – materiali e immateriali – da realizzare nelle singole strutture o in comune, per un ammontare complessivo di 23 milioni di euro.

2. Come esempio di intervento coordinato nelle filiere agroalimentari, la provincia di Torino, nell'ambito dei compiti a essa affidati in materia agricola, ha promosso e finanziato alcuni Progetti strategici¹⁰ settoriali destinati a:
 - *Filiere lunghe non particolarmente qualificate*. Progetti: "Progetto tracciabilità del latte in provincia di Torino: costruzione di un modello"; "Progetto carne piemontese: ristrutturazione del comparto carne di qualità in provincia di Torino attraverso il tessuto produttivo";
 - *Filiere corte o qualificate*. Progetti: "Frutticoltura in provincia di Torino: azioni di comunicazione e marchio per le aree vocate"; "Azione di promozione dei vini Doc della provincia di Torino".

Questi progetti di filiera hanno obiettivi comuni, ovvero valorizzare le produzioni attraverso il miglioramento qualitativo delle stesse e mediante azioni di tipo trasversale (costruzione di modelli di tracciabilità, certificazioni Iso, incremento produzioni con marchi di qualità), e di tipo verticale, mirate al sostegno della competitività delle aziende e all'introduzione di sistemi di qualità in azienda, all'organizzazione dell'offerta e al sostegno alla stipula di accordi di filiera tra gli operatori. La seconda tipologia di Progetti strategici promossa dalla provincia di Torino comprende alcune iniziative "trasversali", che agiscono orizzontalmente su territori e filiere, mirate alla creazione di un centro di riferimento per l'agricoltura biologica e di un paniere di prodotti tipici della provincia di Torino.

In riferimento agli strumenti "di sistema", come i Progetti strategici, i Patti territoriali agricoli e il programma Leader, la provincia di Torino ha sperimentato forme di consultazione, concertazione, progettazione e co-partecipazione finanziaria con il territorio.

Diversi enti pubblici sono stati coinvolti in accordi anche con realtà private, o per la concertazione sul territorio. Inoltre, anche con le imprese produttive sono

⁹ Predisposto dalla Direzione n. 11 Programmazione e Valorizzazione dell'Agricoltura avvalendosi della collaborazione dell'IRES: prevede l'analisi del contesto del settore esaminato, la sintesi delle problematiche di filiera, la definizione della strategia della proposta di programma, l'articolazione della strategia in assi e misure, l'articolazione degli investimenti, le implicazioni di carattere ambientale e socioeconomico, le disposizioni relative al monitoraggio e valutazione finale.

¹⁰ Per la descrizione dettagliata del contenuto strategico e degli interventi attuati con i Progetti strategici della provincia di Torino si veda IRES Piemonte (2004a).



stati costituiti diversi tavoli di concertazione o consultazione: il Tavolo verde di consultazione/concertazione e l'Accordo quadro con le organizzazioni professionali agricole, la consulta vitivinicola e le azioni orizzontali di comunicazione con la creazione di reti.

Non parrebbero dunque esistere formule prefissate; la buona riuscita di un partenariato sembra dipendere dalla capacità dei soggetti promotori di attivare di volta in volta gli interlocutori maggiormente coinvolti negli obiettivi specifici della concertazione, secondo le forme più adeguate. Tuttavia, non devono essere tralasciati i momenti di riflessione e orientamento strategici che richiedono un'ampia corralità delle espressioni delle istanze provenienti dal territorio, come avviene nell'ambito dei tavoli di concertazione dei Patti territoriali, a cui partecipano ampie rappresentanze delle istituzioni pubbliche e degli interlocutori economici.

3. Per quanto riguarda la filiera ortofrutticola, per fare fronte alle difficoltà verificatesi nelle ultime annate gli operatori produttivi e commerciali del settore hanno avviato recentemente, su iniziativa della Camera di Commercio di Cuneo¹¹, un Tavolo della filiera. L'obiettivo è di mettere insieme i diversi attori per individuare regole e strategie comuni, non soltanto al fine di meglio fronteggiare situazioni d'emergenza, ma anche nell'ottica di una programmazione di lungo periodo.

1.3.3 Distretti agroalimentari di qualità e Distretti rurali

La normativa nazionale¹², con l'obiettivo di creare degli strumenti di partecipazione alle decisioni dei portatori di interessi delle economie rurali, individua due tipologie di sistema locale specifiche del contesto agricolo agroalimentare e rurale. Tali tipologie sono istituzionalizzate in Distretti agroalimentari di qualità e in Distretti rurali, demandandone alle regioni la delimitazione territoriale.

La legge regionale n. 26 del 2003 della Regione Piemonte recepisce le indicazioni fornite a livello nazionale dal decreto legislativo n. 228, e definisce:

- *Distretti rurali*: sistemi produttivi locali¹³, caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.
- *Distretti agroalimentari di qualità* (DAO): sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrela-

¹¹ La Camera di Commercio di Cuneo fornisce già un supporto attivo al settore ortofrutticolo, sostenendo anche economicamente l'attività dei Consorzi di tutela e delle organizzazioni dei produttori che si occupano della difesa e valorizzazione dei prodotti ortofrutticoli a marchio collettivo della provincia di Cuneo.

¹² D.Lgs. n. 228 del 2001, "Legge di orientamento".

¹³ Di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni.

zione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

La regione, con l'approvazione delle linee guida per l'applicazione della legge¹⁴, completa le indicazioni di legge e delinea il percorso metodologico e gli schemi per individuare i distretti e i relativi Piani di attuazione.

Viene così esplicitamente riconosciuta l'esistenza, sul territorio regionale, di Distretti agroalimentari territoriali e di Distretti rurali, individuati come modelli di sviluppo improntati alla sostenibilità e alla partecipazione. Inoltre, anche nella normativa regionale si introducono i criteri della progettazione integrata degli interventi, attraverso l'elaborazione dei Piani di distretto.

Il contenuto dei Piani di distretto – proposto in modo dettagliato nelle linee guida regionali – è molto simile a quello definito precedentemente per i PSL (Programmi di sviluppo locale), al contenuto del programma Leader+ e di altri programmi integrati cofinanziati dall'UE, e prevede:

- analisi dettagliata della situazione dell'area e dei fattori critici e di successo;
- definizione della strategia e possibilmente di un tema catalizzatore;
- articolazione e strutturazione degli obiettivi in assi e progetti di innovazione aziendali, interaziendali e di servizio;
- valutazione della coerenza del piano e valutazione ambientale sintetica;
- piano finanziario riassuntivo, articolato per anno e per asse, riportante costo totale e costo pubblico;
- disposizioni relative a monitoraggio e valutazione.

In questo senso, l'avvio dei Piani di distretto previsti nella legge n. 26 potrebbe consentire di realizzare utili esperienze di politiche di intervento, caratterizzate da strategie integrate e, allo stesso tempo, di sperimentare un terreno nuovo di attuazione delle politiche di sviluppo agricolo e rurale.

Il Distretto agroalimentare di qualità¹⁵ si presenta come un sistema locale a spiccata specializzazione agricola agroindustriale, caratterizzato dalla presenza rilevante di una specifica filiera territoriale, della quale dovrebbe "contenere", in larga misura, le

¹⁴ D.D. 18 gennaio 2005, n. 11.

¹⁵ La nozione di Distretto agroalimentare emerge nell'approccio territoriale del sistema agroalimentare e più precisamente nel filone degli studi sui sistemi locali agroalimentari; in effetti, le trasformazioni dell'industria alimentare italiana nel secondo dopoguerra hanno visto l'affermarsi, accanto a grandi gruppi industriali, con una presenza di importanti investimenti esteri anche in Piemonte, la concentrazione e la specializzazione territoriale di numerose piccole e medie imprese, con la formazione di specifici e caratteristici "Distretti agroalimentari". Secondo tale filone di studi il Distretto agroalimentare è dunque un sistema di produzione locale costituito da un insieme di imprese localizzate in un'area geografica relativamente ristretta e compatta caratterizzato da un'ampia divisione del lavoro fra imprese.



diverse fasi di produzione primaria, trasformazione e primi anelli della fase distributiva, oltre alla probabile presenza di un indotto.

Le caratteristiche che consentono di distinguere una determinata area come DAO sono le seguenti:

- esistenza di una o più produzioni agroalimentari omogenee e significative dal punto di vista quantitativo;
- appartenenza delle produzioni caratterizzanti il distretto alla categoria dei prodotti di qualità "tutelati e certificati, tradizionali o tipici"¹⁶;
- presenza di un sistema consolidato di relazioni tra imprese agricole e agroalimentari con forme di integrazione di filiera orizzontale o verticale;
- presenza di una parte rilevante dell'offerta dell'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese agricole e agroalimentari;
- esistenza di una integrazione tra produzione agroalimentare e fenomeni culturali e turistici, e il riconoscimento delle istituzioni locali nei confronti della "realtà distrettuale" nei principali documenti di programmazione locale o attraverso azioni di sostegno.

L'individuazione e la delimitazione dei distretti sul territorio regionale è affidata alle province nell'ottica del decentramento amministrativo e della concertazione locale dello sviluppo. Queste propongono una delimitazione definitiva del distretto, accompagnata dalla sintesi delle caratteristiche dell'area, dagli elaborati cartografici, e da un protocollo di intesa sottoscritto dalle rappresentanze economiche, sociali e istituzionali dell'area, attestante la comune volontà di procedere alla ricerca di una progettualità economica e territoriale, basata su un approccio integrato e suscettibile di generare uno sviluppo sostenibile.

Dal punto di vista metodologico l'individuazione concreta di un distretto, sia come area di riferimento che come soggetti attivi che ne facciano parte, è un processo piuttosto complesso, che comporta il reciproco adattamento tra le indicazioni di metodo e di percorso della normativa regionale e le caratteristiche specifiche di ciascun singolo caso.

Pur non delimitando esplicitamente le zone eleggibili, le linee guida regionali – in base al criterio della specializzazione agricola – suggeriscono in prima battuta alcune aree entro le quali orientare l'individuazione e la delimitazione dei DAO piemontesi.

1. Aree in cui emerge la netta specializzazione agricola in una singola filiera:
 - area risicola, a cavallo delle province di Vercelli, Novara, Alessandria e Biella, nella quale si concentra in modo quasi esclusivo la coltivazione di tale cereale e la presenza di industrie di lavorazione del risone;

¹⁶ Quali DOC, DOP, IGP, PAT, marchi di qualità, certificazione di rintracciabilità di filiera UNI 10939 e rintracciabilità di filiera controllata, certificazione BRC e EUREPGAP.

- area frutticola del Saluzzese, estensibile alla limitrofa area del Cavourese, caratterizzata dalla presenza di oltre metà degli ettari coltivati a frutta da consumo fresco in Piemonte, e da una rilevante concentrazione delle attività di condizionamento, lavorazione e commercializzazione di tale prodotto;
- area della pianura alessandrina, caratterizzata dalle coltivazioni cerealicole e, in un bacino più ristretto territorialmente, dalle produzioni orticole e pataticole, oltre che dalla fase industriale connessa;
- distretto floricolo del Lago Maggiore la cui delimitazione è già stata riconosciuta dalla Giunta regionale;
- area a maggiore specializzazione vitivinicola che comprende Roero, Langhe e la porzione meridionale del Monferrato, attualmente già compresa nel più ampio Distretto dei vini individuato ai sensi della legge regionale n. 20 del 1999, caratterizzato da una natura istituzionale non direttamente compatibile con quella prevista dalla successiva legge regionale n. 26 del 2003, per la quale va prima chiarito quale debba essere il rapporto tra i due provvedimenti.

2. Aree con più filiere territoriali:

- comprendenti la pianura tra Torino e Cuneo, nota per la rilevanza assoluta nel sistema agroalimentare regionale e per la specializzazione nelle produzioni cerealicole e zootecniche. Si tratta pertanto di un'area molto complessa, caratterizzata dalla presenza di più filiere territoriali intrecciate tra loro ma, al tempo stesso, suddivise in sub filiere parzialmente indipendenti.

Mediante un percorso analitico trasparente e di agevole comprensione verrà definito se una certa area possiede – in riferimento all' *ideal tipo* di distretto rurale o agroalimentare definito da certi requisiti – condizioni sufficienti a caratterizzare un potenziale (tendenziale) sviluppo distrettuale rurale o agroalimentare.

Saranno poi l'esperienza di formazione del relativo Piano di distretto, con l'analisi sul campo, l'impegno delle diverse istituzioni, la partecipazione degli attori sociali, e la definizione delle politiche di intervento, ad accertare se l'area tendenzialmente individuata come distretto possa trasformarsi, per così dire, in un distretto vero e proprio. Giocheranno un ruolo rilevante le competenze, la qualità del capitale umano, l'atmosfera collaborativa, la volontà dei soggetti interessati di ristrutturare i modelli di comportamenti in modo concertato, la capacità progettuale volta alla ricerca di soluzioni operative concordate, suscettibili di generare uno sviluppo sostenibile.

Nell'ambito delle aree indicate dalle linee guida si prevede la possibile attivazione di quattro realtà organizzative distrettuali agroalimentari:

- distretto della frutta (province di Torino e di Cuneo);
- distretto del riso (province di Vercelli, Novara, Biella, Alessandria);
- distretto orticolo (provincia di Alessandria);
- distretto floricolo (province di Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Biella) già approvato dalla Giunta regionale.



Queste si aggiungono al Distretto dei vini, già istituito nel 1999 con caratteristiche non perfettamente compatibili con la nuova normativa.

Il Distretto rurale (DR) è un sistema locale, nell'ambito di economie locali rurali, caratterizzato essenzialmente da una bassa densità demografica, e dalla mancanza di una spiccata specializzazione produttiva. Il sistema produttivo è invece caratterizzato dalla coesistenza e integrazione di diverse produzioni e funzioni, da una fitta rete di relazioni che intercorrono tra le imprese e tra queste e il contesto locale (istituzioni, patrimonio ambientale e culturale, società), e da un territorio relativamente omogeneo sotto il profilo culturale e ambientale. Questo, per potersi differenziare rispetto all'esterno sulla base delle sue caratteristiche peculiari, costituisce un "continuo" territoriale non frammentato.

I DR in Piemonte sono individuabili in linea di massima nelle aree montane e in alcune particolari situazioni di collina, che possono essere coincidenti con le aree rurali eleggibili del programma Leader+ (vedi paragrafo 2.2.3). Il contenuto dei PSL è molto vicino ai termini che la legge 26 indica per i Piani di distretto rurale.

L'attuale ciclo di programmazione di Leader+, che termina nel 2006, investe la parte preminente delle aree montane e/o rurali del Piemonte. Pertanto la regione ha ritenuto opportuno rimandare l'attivazione dei Distretti rurali dopo tale data, dal momento che questi ultimi si andrebbero a sovrapporre, in termini territoriali, strategici e realizzativi, a un'iniziativa ancora in corso.

1.3.4 Il Distretto dei vini del Piemonte (legge regionale 20/99)

Con la legge regionale 20/99 la Regione Piemonte ha proceduto alla definizione, all'istituzione e alla delimitazione dei Distretti dei vini, individuando in tal modo i territori caratterizzati dalla coltivazione della vite e da una consistente presenza di attività indotte e connesse alla viticoltura. La legge 20/99 delinea obiettivi tesi alla valorizzazione di quelle parti del territorio piemontese caratterizzate dalla coltivazione della vite e da una serie di attività indotte e connesse alla viticoltura, al turismo, all'enogastronomia, considerate grandi "aree sistema" all'interno delle quali sono riconoscibili valori culturali, sociali, storici ed economici condivisi.

Per il raggiungimento delle proprie finalità, la legge fornisce strumenti finanziari partecipando ai costi di gestione del distretto e cofinanziando i progetti, e indica gli strumenti programmatici per la definizione delle attività:

- *Piano di distretto*. Ha carattere intersettoriale e valenza triennale, costituisce l'opportunità per evidenziare le peculiarità delle singole realtà provinciali coinvolte e per individuare linee di indirizzo comuni che promuovano il territorio in maniera unitaria. Le iniziative attivabili col Piano di distretto riguardano molteplici interventi, quali ad esempio:
 - valorizzazione delle risorse umane e divulgazione, recupero e valorizzazione delle tradizioni culturali, folcloristiche e storiche;

- definizione di indirizzi per la salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, delle città e delle strade del vino;
- integrazione socioeconomica tra viticoltura, turismo, enogastronomia e attività connesse alla produzione di iniziative di animazione e caratterizzazione del territorio;
- costituzione di uno o più musei etnografico-enologici del vino;
- ruolo delle enoteche regionali, delle botteghe del vino e dei musei etnografico-enologici, in quanto soggetti fondamentali per la realizzazione delle politiche di distretto.

Il Piano di distretto, inoltre, può prevedere la costituzione di strutture e sedi di iniziative anche fuori dal proprio territorio, in particolare nelle città e nei luoghi di maggiore frequentazione. Nel piano di ciascun distretto possono essere previste anche iniziative comuni a entrambi gli ambiti distrettuali o di interesse generale per la regione.

- *Programma annuale di attuazione.* È lo strumento finalizzato alla concretizzazione di interventi e all'individuazione dei progetti da avviare nel corso dell'anno, in armonia con le azioni individuate dal piano triennale.

La legge ripartisce il territorio regionale in due aree distrettuali di ampia estensione geografica:

- l'insieme dei territori collinari e montani omogenei di Langhe, Roero e Monferrato, per il relativo distretto, comprendente le province di Asti, Alessandria, Cuneo, e le province di Torino (Pinerolese) contigue alla suddetta area;
- Canavese, coste della Sesia e colline novaresi, per il relativo distretto, nel quale sono ammessi i territori inclusi nelle zone a Doc delle province di Torino – escluse dal distretto di Langhe, Roero e Monferrato – le province di Biella, Vercelli e Novara, nonché le produzioni viticole storiche del Verbano-Cusio-Ossola.

Il Consiglio di distretto è nominato dal presidente della Giunta regionale, che resta in carica per cinque anni. Il Consiglio elegge al suo interno il presidente e il Comitato esecutivo, composto da 12 membri rappresentanti i territori di tutte le province del distretto.

A causa della vasta estensione geografica dei due distretti, e dell'ampia rappresentanza nei Consigli, finora i tempi di attivazione, sia dei Consigli sia dei Piani di distretto, sono stati assai lunghi e di difficile coordinamento.



2. Progetti integrati e sviluppo rurale

2.1 Progetti integrati: definizione e problematiche¹

2.1.1 La progettazione territoriale integrata nelle politiche di sviluppo

Recentemente si è verificato un fenomeno di radicale cambiamento nell'approccio delle politiche di sviluppo territoriale promosse dall'Unione Europea e dai governi nazionali, basato su un insieme di principi di carattere operativo legati alla promozione di politiche di sviluppo organizzate per cicli di progetto. Questi risultano essere orientati a unità territoriali di dimensioni ridotte, spesso sub provinciali, e realizzati attraverso forme di partecipazione attiva e responsabilizzazione degli attori locali. La tabella 2.1 mostra le principali differenze esistenti tra le politiche tradizionali e le nuove politiche di sviluppo regionale.

L'adozione del nuovo approccio in Italia risale agli anni ottanta, e più precisamente ai primi esperimenti di progettazione partecipativa e di piani di sviluppo su base territoriale circoscritta, quali i Progetti integrati mediterranei (PIM) promossi dall'Unione Europea per compensare gli effetti dell'allargamento nelle aree più deboli degli Stati membri.

Gli esempi più significativi e diffusi riguardano però iniziative e programmi promossi dopo l'inizio degli anni novanta. Tra questi si possono citare sicuramente i programmi europei Leader per lo sviluppo delle aree rurali, Urban per lo sviluppo delle aree

Tabella 2.1 Innovazioni recenti nelle politiche di sviluppo

	Politiche tradizionali	Nuove politiche per lo sviluppo
Obiettivo principale	Riduzione delle disparità tra regioni	Promozione di strategie di sfruttamento di specifici potenziali locali
Strategia prevalente	Politiche settoriali basate sull'incentivazione alle imprese	Politiche territoriali integrate che sostengono i miglioramenti di contesto
Strumenti principali	Varie forme di incentivazione alle imprese	Finanziamento di strategie locali orientate al miglioramento della competitività del territorio
Attori principali	Istituzioni centrali (nazionali, regionali, ecc.)	Sistemi locali di governance (partenariato)

¹ Il FORMEZ, su tema della progettazione integrata, ha pubblicato diversi studi e ricerche, sui quali si basano le considerazioni di questo paragrafo. Le principali pubblicazioni sono le seguenti: Colaizzo, Deidda (2003); Urbani, Passeri (2003); Deidda (2003); Cersosimo (2003); Colaizzo (2004); Colaizzo (2000-2001).



urbane in crisi, e le versioni “nazionale” e “europea” dei Patti territoriali. Da allora questo approccio si è ulteriormente esteso a molte politiche.

Per quanto riguarda le politiche di sviluppo territoriale, uno dei momenti fondamentali è stato l'introduzione dei Progetti integrati territoriali (PIT) quali modalità attuative dei Programmi operativi regionali (POR) 2000-2006 delle regioni Ob.1. Il tema della progettazione territoriale integrata è stato quindi approfondito nei documenti collegati al Programma di sviluppo del Mezzogiorno (1999) e nel Quadro comunitario di sostegno (Qcs), Ob.1, 2000-2006, dove si sono definiti i PIT come “un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio, connotati da una massa critica adeguata” e caratterizzati dai seguenti elementi:

- individuazione dell'idea guida e della strategia del progetto, che si traduce nella definizione di obiettivi concreti riferiti al progetto stesso;
- identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico che rappresenta il contesto di riferimento;
- identificazione del soggetto responsabile del progetto;
- identificazione delle modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio più opportune a rendere effettiva la realizzazione del progetto integrato, in relazione alle caratteristiche del progetto stesso.

2.1.2 Logica d'intervento e modello teorico della progettazione integrata

L'identificazione di un modello teorico da utilizzare quale termine di paragone su cui impostare analisi e confronti per rilevare peculiarità e analogie nel Centro e nel Nord appare meno “automatica” rispetto a quanto avvenuto nelle regioni dell'Ob.1. Infatti, mentre per queste ultime esiste un preciso riferimento programmatico costituito dalla definizione di PIT, delineata nel Qcs e nei successivi documenti del Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze, nelle regioni dell'Italia centro settentrionale il processo di elaborazione dei progetti integrati ha seguito percorsi di programmazione fundamentalmente autonomi. Questi sono stati influenzati, oltre che dai modelli delineati per il Sud, anche da specifiche combinazioni di esperienze, visioni e riferimenti culturali di cui è necessario tenere conto nella rappresentazione di un modello generale.

In quest'ottica la progettazione territoriale integrata può essere intesa non solo come strumento di programmazione, ma anche come un approccio metodologico, un sistema di principi operativi per l'attuazione di politiche di sviluppo territoriale. Essa esprime quindi una logica di tipo comportamentale, nel senso che fornisce indicazioni e orientamenti relativi al modo in cui determinati processi devono svolgersi, per indurre comportamenti virtuosi dei sistemi locali. Di conseguenza, la rappresentazione del modello può essere ottenuta attraverso la descrizione delle sue componenti essenziali (principi operativi) e del modo in cui esse interagiscono.

Queste ultime, in estrema sintesi, possono essere ricondotte a due gruppi principali collegati agli elementi che più distinguono l'approccio della progettazione locale integrata da quello tradizionale.

1. *Approccio territoriale e integrato*, che identifica la specificità del contesto operativo di riferimento come sistema sociale complesso, inserito nel contesto globale e capace di esprimere un potenziale di sviluppo legato alle caratteristiche specifiche delle proprie risorse (fisiche e intangibili) e al modo in cui esse si combinano. Da tale definizione derivano alcune implicazioni:

- un approccio "sistemico" ai problemi, orientato all'interpretazione dei modelli di cambiamento e basato molto più sulla comprensione delle interrelazioni che sull'analisi dei singoli elementi;
- l'assunzione di principio secondo la quale è possibile innescare dinamiche per creare valore aggiunto lavorando sulle specificità del contesto locale con un approccio multisettoriale e interdisciplinare;
- il riconoscimento dell'importanza del capitale di relazioni fra i diversi soggetti locali sia come strumento per "vedere le strutture che sottostanno a situazioni complesse", sia come elemento capace di catalizzare i processi.

L'approccio territoriale è evidentemente privo di senso se non è accompagnato da fattori di integrazione che colleghino fra loro in modo virtuoso i diversi elementi che insieme interagiscono nel progetto di sviluppo:

- integrazione di funzioni, per tendere a un'attuazione più efficace rispetto alle singole misure di settore;
- integrazione di risorse, per la complementarietà necessaria fra fonti di finanziamento;
- integrazione di sistemi di attori e reti decisionali, per favorire la cooperazione tra interessi e competenze, generalmente separati, intorno a un problema comune;
- integrazione fra politiche, ovvero come capacità di portare a sintesi, in un contesto e un orizzonte condivisi, una pluralità di strategie che originariamente appartengono a settori e a livelli decisionali diversi.

2. *Approccio partecipativo, partenariale e decentrato*, che indica l'esigenza prioritaria di coinvolgere e responsabilizzare maggiormente i destinatari finali delle politiche². L'approccio partecipativo implica il coinvolgimento attivo dei beneficiari potenziali nelle diverse fasi del ciclo di un piano, dall'ideazione, all'implementa-

² Nel "Libro bianco" sulla governance della Commissione Europea del 2001 si afferma che "non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione [...]. Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate e imposte dall'alto, deve essere sostituito con un circolo virtuoso, basato sul *feedback*, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione". Si veda Commissione Europea (2001, p. 11).



zione, alla valutazione. Questo approccio, conosciuto anche come *bottom-up*, ha avuto un notevole successo e in molti casi esso viene interpretato come un importante fattore di democrazia locale. Tuttavia, le ragioni principali per cui un approccio *bottom-up* è utile nel migliorare l'efficienza e l'efficacia dei progetti locali di sviluppo sono sostanzialmente di due tipi:

- un'attività di diagnosi strategica, orientata a un sistema territoriale circoscritto, non può prescindere – sia nella fase di analisi che in quella di pianificazione strategica – dalla raccolta e dal confronto di elementi conoscitivi detenuti esclusivamente dai diversi gruppi di attori locali, che operano nell'ambito di quel sistema;
- è necessario creare un senso di appartenenza al progetto implicando un'evoluta capacità di ascolto e animazione per compiere il percorso che porta da un primo "allineamento delle visioni" a una vera progettazione partecipativa delle strategie di intervento.

Per partenariato locale si può intendere un sistema di relazioni tra le rappresentanze dei diversi tipi di attori operanti nel territorio (settori pubblico e privato, mondo associativo, ecc.) articolate in modo orizzontale (paritetico) e non gerarchico.

L'approccio partenariale riguarda il coinvolgimento del sistema di *governance* del territorio e rappresenta un modo nuovo di organizzare il "dialogo" e prendere le decisioni a livello locale. Se ben gestito e abbinato a un'animazione capace di indurre la partecipazione, esso può contribuire al raggiungimento di risultati estremamente positivi sia in termini di "qualità" della strategia (cioè di rispondenza alle esigenze reali del territorio, di condivisione, di sostenibilità nel medio termine), che di efficienza ed efficacia nell'attuazione.

Il partenariato, che si distingue dalla concertazione per il fatto che i soggetti partenariali tendono a essere a "geometria variabile", e a diventare un "attore collettivo", sembra essere la pratica più idonea per sostenere i progetti di sviluppo locale come i progetti integrati, in cui è necessaria – oltre al consenso e all'assunzione di responsabilità specifiche da parte di ciascun soggetto – anche un'effettiva interazione. Inoltre, il partenariato, da un lato, riesce a rispondere alla varietà dei contesti, delle problematiche e degli attori locali, dall'altro consente l'attivazione di pratiche di apprendimento collettivo.

Diverse e molto dibattute sono le questioni relative alla costruzione e alla gestione dei partenariati locali, in particolare in merito:

- alla loro composizione e al compito svolto dalle diverse componenti, istituzionali o socioeconomiche;
- alla natura tattica, composta e animata in funzione di un unico ciclo di progetto, o strategica, largamente rappresentativa dell'ambito geografico di riferimento e destinata a durare ed evolversi, dei processi di creazione dei partenariati locali;
- alle modalità di conduzione e formalizzazione.

Nell'ambito generale di "funzioni di decentramento amministrativo e finanziario" si possono raccogliere tutti quegli elementi di un programma che, in qualche modo, attribuiscono funzioni specifiche ai livelli locali, e in particolare ai partenariati, nel sistema di relazioni tra le istituzioni che promuovono le politiche e i beneficiari finali (partenariato verticale).

Tali funzioni, che spesso vengono attribuite ai partenariati locali individuando soggetti referenti (cioè che rappresentano il partenariato), possono essere di diverso tipo e rappresentare livelli differenti di intensità di decentramento:

- animazione locale, del partenariato, del processo di progettazione partecipativa, della raccolta di progetti;
- decentramento decisionale;
- decentramento amministrativo (attraverso il quale si attribuisce un ruolo nel sistema di procedure amministrative che regolano il ciclo di progetti);
- decentramento finanziario, attraverso il quale si attribuisce un ruolo nell'erogazione delle risorse.

Con il decentramento si riconosce al partenariato locale un ruolo più o meno forte di intermediazione fra l'autorità di gestione e i beneficiari finali. Inoltre, gli si richiede una maggiore responsabilità rispetto all'avanzamento del progetto e la definizione di specifici impegni connessi alla sua realizzazione.

L'attuazione del decentramento amministrativo e finanziario e di un sistema di attuazione unitario, organico e integrato si evidenzia quindi come un importante elemento della progettazione integrata.

L'analisi degli strumenti di attività pubblica attivabili per i progetti integrati territoriali deve in ogni caso tenere in considerazione alcune caratteristiche peculiari della progettazione integrata. Innanzitutto, essa si caratterizza per l'individuazione di alcuni obiettivi di sviluppo a cui condiziona lo svolgimento di azioni integrate tra di loro, rovesciando le logiche tradizionali di intervento.

In secondo luogo, nelle regioni non c'è univocità di scelta sulla funzione da assegnare a tale modalità di intervento, in quanto legata alla programmazione riferita a una determinata porzione di territorio e alle domande locali, che si formano su idee originali di sviluppo e valorizzazione, non necessariamente agganciate all'organizzazione istituzionale dei territori.

In terzo luogo, la progettazione integrata coinvolge tendenzialmente una molteplicità di attori aventi natura diversa (istituzionale, pubblica, privata, non profit, ecc.).

La progettazione integrata dunque richiede l'utilizzo di una variegata disciplina giuridica, sia sul piano dei riassetti organizzativi, sia su quello delle modalità di azione, in un contesto di assenza quasi assoluta di normative e procedure d'azione *ad hoc* e di transizione dell'istituzione regionale.



2.1.3 Principali problematiche della programmazione integrata

Se è vero che i progetti integrati sono una modalità di attuazione di un programma, è anche vero che la scelta della programmazione integrata sottintende un certo modello di sviluppo che il decisore pubblico deve esplicitare e motivare chiaramente. Tale scelta deve essere altresì l'esito di analisi puntuali di natura non solo economica dei sistemi locali, se necessario di una loro individuazione di massima, nonché di momenti di sensibilizzazione e animazione delle forze sociali, economiche e degli enti locali.

In più occorre che i progetti integrati siano redatti dalle forze sociali, economiche e dagli enti locali tempestivamente e cioè, almeno nelle loro linee generali, con largo anticipo rispetto all'approvazione di un programma. Ciò al fine di essere presentati all'autorità di gestione del programma – immediatamente dopo l'avvio operativo del piano stesso – essere istruiti e approvati, provvedendo poi, quasi senza soluzione di continuità, all'approvazione dei progetti singoli (costitutivi dei progetti integrati), evitando così perdita di risorse pubbliche per mancata spesa.

I progetti integrati non hanno autonomia finanziaria, ma attingono alla dotazione finanziaria delle misure (o dei pacchetti di misura) che concorrono alla loro formazione. Oltre agli strumenti di sostegno finanziario (aiuti in conto capitale o in conto interessi, fondi di garanzia, ecc.), è necessario che siano previsti strumenti di sostegno alla progettualità locale e al cosiddetto "capitale umano" (animazione territoriale, assistenza tecnica alle imprese, informazione, reti fra imprese, ecc.).

Occorre che il territorio nel suo complesso (inteso come insieme di attori pubblici e privati) abbia piena consapevolezza di quanto segue:

- il progetto integrato non è uno strumento metodologico bensì uno strumento operativo;
- tra progetto integrato e progetti singoli costituenti deve esserci coerenza e armonia, e i diversi progetti singoli devono essere coerenti con gli obiettivi del progetto integrato;
- il progetto integrato è strumento innovativo, complesso, di non immediata e facile adozione;
- occorre evitare rigidità nelle procedure di selezione, approvazione e attuazione;
- occorre operare affinché ci sia piena collaborazione tra le strutture della PA coinvolte a vario titolo nei progetti integrati;
- occorre preparare adeguatamente il personale pubblico e del mondo privato addetto a vario titolo alla tematica della progettazione integrata;
- occorre prevedere azioni forti di assistenza tecnica alle aree più deboli;
- occorre valorizzare le esperienze pregresse (Patti territoriali, Contratti di programma, Piani di filiera, Leader);
- sussistono rilevanti problemi sia a livello programmatico che a livello gestionale;
- occorre prevedere un'adeguata animazione.

2.2 Sviluppo rurale e approccio integrato negli strumenti d'intervento pubblico piemontesi

Con l'evolversi dei modelli di sviluppo rurali piemontesi, in ambito regionale si è sviluppato un filone di studi e ricerche che ha consentito che gli strumenti di pianificazione e di intervento si adattassero alle differenziazioni settoriali e territoriali integrandosi con le politiche nazionali e comunitarie.

Storicamente i Piani agricoli di zona, di cui alla legge regionale n. 20/78, nel periodo 1978-85 hanno rappresentato la prima esperienza di programmazione settoriale/territoriale partecipata, con coinvolgimento di ampie rappresentanze di agricoltori piemontesi che hanno assunto per la prima volta un ruolo attivo nell'individuazione delle priorità e nelle scelte di politica agraria. Nell'ambito dei Piani di zona si introdusse la possibilità di proporre progetti integrati e, anche se la cosa non ebbe seguito, è importante sottolineare che questo aspetto rappresentò una svolta politico-culturale rispetto al modello di politica agraria dominante di intervento pubblico rivolto a soddisfare la domanda singola. Anche se il Piano agricolo di zona non diventa "il fulcro dell'intervento pubblico in agricoltura", dà l'avvio a una riflessione culturale sulla necessità di tener conto nei processi di sviluppo delle specificità locali.

Successivamente, in alcuni strumenti di pianificazione territoriale nel decennio 1986-96 (Progetto territoriale operativo del Po, Piano paesistico della collina torinese, Piano delle fasce fluviale del Po, alcuni studi di VIA e sugli agro-ecosistemi) si introduce l'agro-ecosistema come elemento di studio del territorio, da valutare nelle sue diverse componenti naturali e antropiche con i criteri della qualità e della criticità; inoltre l'agro-ecosistema diviene criterio (di grande attualità) per l'applicazione in chiave territoriale delle misure agroambientali.

Con la legge regionale n. 95/95, "Interventi per lo sviluppo del sistema agroindustriale piemontese", nella politica d'intervento regionale vengono introdotti i concetti di integrazione orizzontale e verticale dell'offerta, come elementi di competitività di tutto il sistema agricolo e agroindustriale, e quelli di miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi produttivi, al fine di migliorare la redditività e salvaguardare la salute degli agricoltori e dei consumatori. Allo scopo di favorire le economie di scala veniva accordata priorità di finanziamento alle cooperative agricole e ai loro consorzi, comprese le piccole cooperative e le associazioni dei produttori agricoli.

L'elaborazione e la successiva approvazione dei Piani di settore ha permesso di approfondire la conoscenza delle caratteristiche dei principali settori agroindustriali piemontesi, di adottare politiche di sviluppo specifiche per ciascuno di essi e di individuare le priorità e i criteri di selezione delle iniziative da finanziare.

Inoltre, perseguendo e rafforzando l'obiettivo del consolidamento delle filiere e dell'integrazione produttiva, la Regione Piemonte ha disposto in diversi interventi (regolamento CE n. 951/97 "Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli", Sottoprogramma I, Misura I.5 del Docup Ob.5b,



1994-99, Misura G del Psr 2000-2006) che le imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (non cooperative), per beneficiare delle agevolazioni previste, dovessero stipulare forme contrattuali tra imprese agricole e imprese della trasformazione per le materie prime o semilavorati al fine di garantire la quantità di prodotto "transitante" negli impianti oggetto di finanziamento. In questo modo, le imprese di una filiera che intendono usufruire di finanziamenti pubblici sono vincolate a formalizzare i loro rapporti attraverso la definizione di forme contrattuali.

2.2.1 Progetti integrati del Docup Ob.5b (1994-99)

Il sottoprogramma 1 del Docup Ob.5b (1994-99), finalizzato all'adeguamento e alla diversificazione del settore agricolo e selvicolturale, con la Misura I.5 intendeva garantire la tutela in tutte le fasi della filiera agroindustriale, attuando una politica di valorizzazione dei prodotti e di miglioramento della qualità attraverso il controllo della produzione, trasformazione, promozione e distribuzione dei prodotti.

Gli investimenti dovevano essere inseriti nell'ambito di programmi di approccio collettivo, con l'obiettivo di rafforzare le forme d'integrazione verticale lungo le filiere agroindustriali (Programmi di filiera) e le forme di organizzazione orizzontale fra i soggetti operanti in determinati territori (Programmi collettivi territoriali), costituendo una delle prime esperienze di approccio integrato diversificato per economie agroalimentari (filiera) e rurali.

La filiera, nei programmi specifici, doveva essere individuata in base a un dato prodotto agroindustriale, in modo da mettere in evidenza i percorsi seguiti lungo le fasi di produzione, trasformazione, distribuzione, il tipo e il livello di integrazione fra le fasi agricola, industriale e distributiva, e le forme di coordinamento (orizzontale e/o verticale) presenti.

Il programma doveva dunque contemplare l'integrazione di almeno due segmenti di cui è costituita la filiera del prodotto agroindustriale (raccolta e condizionamento, trasformazione, conservazione, invecchiamento, commercializzazione, promozione), e doveva fornire una descrizione della filiera, gli obiettivi da conseguire, l'individuazione degli interventi elementari da eseguire e l'adesione al programma di tutti i soggetti partecipanti all'iniziativa.

La normativa stabiliva il livello di dettaglio con cui dovevano essere descritte le produzioni e le fasi della filiera, nonché le modalità con cui si poteva ottenere l'integrazione tra i diversi segmenti: per fusione o incorporazione aziendale (integrazione per proprietà), attraverso la cooperazione, iniziative comuni o mediante contratti.

I soggetti proponenti potevano essere associazioni dei produttori agricoli, centrali cooperative agricole, enti di emanazione delle organizzazioni professionali agricole, enti locali.

Accanto agli investimenti materiali sulle strutture di conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, potevano essere finanziati investimenti

immateriale per la promozione di prodotti tipici e di qualità nonché per lo studio, la progettazione e la realizzazione di itinerari enogastronomici e altre iniziative di promozione delle zone di produzione.

Come precedentemente evidenziato, al fine di assicurare una partecipazione adeguata e duratura dei produttori primari ai vantaggi economici derivanti dall'investimento, fra i rappresentanti degli imprenditori agricoli interessati a misure afferenti alla fase di produzione e gli imprenditori della fase di trasformazione, dovevano essere sottoscritti accordi finalizzati alla stipula di contratti per la fornitura dei prodotti agricoli almeno per un quinquennio dalla data del provvedimento di impegno.

I Programmi collettivi territoriali si differenziano da quelli di filiera in quanto trattano forme di integrazione orizzontale fra soggetti economici, con l'obiettivo di migliorare la qualificazione della produzione e il controllo dell'offerta. L'approccio collettivo territoriale si affianca all'approccio di filiera nelle situazioni in cui non sussistono le condizioni per quest'ultimo, e riguarda prodotti tipici locali (ovvero gruppi di prodotti merceologicamente affini, come ad esempio gli ortaggi), generalmente caratterizzati da un riconoscimento di qualità quale denominazione o marchio, aventi mercati di nicchia.

Il Programma collettivo territoriale, strutturato allo stesso modo di quello di filiera, doveva comprendere l'identificazione e la descrizione dell'ambito territoriale di riferimento giustificato dall'esistenza di una produzione continuativa nel tempo e dalla disponibilità di specifiche risorse tecniche e socioeconomiche, l'indicazione delle norme tecniche di produzione nonché del soggetto titolato a controllare, e attestare il rispetto dell'osservanza delle regole di produzione.

Entrambe le tipologie di programma prevedevano l'integrazione tra le diverse misure del Docup, e il riferimento degli interventi a più misure, una delle quali deve essere la Misura 1.5.

La Regione Piemonte, considerate le caratteristiche di innovazione e di complessità delle nuove disposizioni, garantiva ai soggetti interessati l'assistenza tecnica da parte degli uffici dell'Assessorato all'agricoltura.

Nel periodo di attuazione del Docup, i Programmi di filiera presentati e approvati sono stati numerosi (circa 15), relativi alle principali produzioni piemontesi (filiera avicola, cunicola, della carne bovina, della carne suina, lattiero casearia, del nocciolo), alle produzioni tipiche e di nicchia (bietola rossa, castagna, piccoli frutti, delle erbe officinali, della pecora sambucana, della frutticoltura biologica, del formaggio tipico Raschera).

I Piani collettivi territoriali hanno interessato le filiere piemontesi più consistenti (produzioni avicole, cunicole, floricole, lattiero-casearie, viticole e ortofrutticole, del nocciolo e della carne suina).

Con la scelta di finanziare tutti i progetti e distribuire indistintamente una parte delle risorse senza stabilire ordini di priorità, è stato limitato l'effetto sinergico che si sarebbe potuto ottenere concentrando maggiormente le risorse in ambiti territoriali o produttivi specifici e limitati.



Inoltre l'attivazione di modalità di attuazione di tipo integrato e territoriale ha messo in evidenza una maggiore complessità rispetto agli interventi tradizionali, dapprima nella preparazione degli elaborati programmatici da parte dei soggetti collettivi interessati e successivamente nell'istruttoria pubblica dei programmi e dei singoli progetti di intervento.

2.2.2 Piano di sviluppo rurale 2000-2006

L'obiettivo globale del Psr 2000-2006 della Regione Piemonte consisteva nella promozione di uno sviluppo sostenibile ambientalmente e socialmente in tutte le aree rurali della regione, mediante il consolidamento della multifunzionalità e della pluriattività dell'agricoltura, con la creazione – per gli agricoltori e per le loro famiglie – di fonti di reddito e di occupazione complementari, specie nelle zone in declino rurale.

L'impianto strategico del piano riconosceva la diversificazione dei modelli di sviluppo in economie locali rurali e in economie agroalimentari specializzate, impostando le linee d'intervento secondo due direzioni:

- favorendo la crescita della competitività delle aziende agricole e del sistema regionale di filiere agroalimentari, che hanno la loro base produttiva in sistemi locali specializzati di produzione e di trasformazione e commercializzazione (Asse I);
- stimolando processi di sviluppo rurale integrato capaci di accelerare le riconversioni del settore e di motivare le diversificazioni delle attività e delle fonti di reddito attraverso l'utilizzo e la valorizzazione delle risorse locali del territorio, e migliorando i servizi/strutture/infrastrutture a favore della popolazione rurale e delle famiglie localizzate soprattutto nelle aree rurali più interne (Asse II).

Comune a entrambe le linee d'intervento era il rafforzamento di sistemi produttivi ambientalmente compatibili, in grado di preservare l'ambiente naturale e di tutelare e valorizzare il paesaggio e di rispondere alla domanda crescente di prodotti di qualità e di sicurezza alimentare (Asse III).

Il Piano di sviluppo rurale 2000-2006 della Regione Piemonte si caratterizzava per alcuni aspetti rilevanti: ampia platea di beneficiari, carattere innovativo di alcune misure, rilevanza del costo totale implicato, elevata efficienza della spesa e cioè elevato rapporto spesa realizzata/spesa budgetaria, miglioramento della qualità ambientale e dei prodotti, rafforzamento strutturale delle imprese e delle filiere, azioni esemplari nelle aree svantaggiate (ex art. 33 del regolamento CE 1257/99, ecc.).

Dal punto di vista dei principi, nel Psr si evidenziava la necessità di conseguire gli obiettivi globali del piano attraverso l'azione combinata necessaria per conseguire tutti gli obiettivi specifici individuati (le singole misure).

Tuttavia, tale impostazione strategica non sembra avere trovato pieno riscontro nelle modalità attuative in quanto:

- non era previsto il coordinamento esplicito dei diversi interventi (misure) e la sola previsione di un'articolazione delle diverse misure in assi non conferiva necessariamente l'efficacia all'intervento;
- gli interventi sono stati attuati a domanda sulla base di bandi emanati per singola misura e soltanto in alcuni casi si è potuto realizzare un certo coordinamento tra i soggetti diversi appartenenti al sistema produttivo locale (come nel già citato caso della Misura G "Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli");
- non si è tenuto conto delle esistenti articolazioni organizzative del sistema agroalimentare e rurali piemontesi, pur riconoscendone l'esistenza e l'importanza ai fini della competitività;
- i destinatari finali (privati e pubblici) dei finanziamenti sono stati essenzialmente considerati come beneficiari e non come protagonisti attivi della definizione degli interventi.

Il processo valutativo intermedio, realizzato nel 2003 e integrato nel 2004, ha messo in evidenza alcune criticità relative alle sinergie delle azioni e al bilanciamento finanziario tra le azioni di tipo strutturale e quelle rivolte alle attività di sviluppo rurale.

Per quanto attiene alle sinergie delle azioni, nonostante l'elevato grado di interazione positiva tra le misure poste a confronto in sede di valutazione di coerenza del piano, dall'analisi dell'implementazione dello stesso si è rilevata una contenuta presenza di applicazione congiunta delle azioni. Quasi il 40% dei beneficiari, infatti, risultava interessato a un solo intervento e nella maggior parte dei casi si osservava l'applicazione della sola Misura F (misure agroambientali di cui al regolamento 2078/92), mentre l'applicazione congiunta avviene quasi esclusivamente tra la suddetta Misura F e la Misura E ("Indennità per zone svantaggiate o soggette a vincoli ambientali").

Per quanto riguarda la ripartizione finanziaria, la valutazione intermedia evidenziava un certo sbilanciamento nella spesa e nell'incidenza percentuale delle diverse misure e degli assi sul totale con una netta prevalenza dell'Asse I (38% dell'investimento complessivo e 31% della spesa pubblica accumulata a fine 2003) e dell'Asse III (47% dell'investimento complessivo e 60% della spesa pubblica a fine 2003) rispetto all'Asse II (con il 14% dell'investimento complessivo del programma, nell'autunno 2003 aveva totalizzato l'8% della spesa pubblica accumulata). Complessivamente emergeva una maggiore attenzione verso le azioni di tipo strutturale e rivolte a soggetti identificabili come aziende agricole, mentre le misure maggiormente rivolte alle attività di sviluppo rurale sono apparse meno utilizzate. Le misure attivate dalla Regione Piemonte all'interno del Psr 2000-2006 per la promozione dello



sviluppo rurale sono state numerose³; pari a circa il 13,6% degli investimenti del programma.

Tuttavia, al momento della redazione della valutazione intermedia risultavano assai diverse tra di loro sia come tipologia di beneficiari sia in ordine ai termini di attivazione e grado di utilizzo, divenendo quindi assai poco integrate e coordinate.

L'allocazione delle risorse evidenziava un approccio di tipo agricolo, e di conseguenza una contenuta possibilità di incentivare una crescita organica del tessuto rurale. Le indicazioni della valutazione intermedia suggeriscono dunque maggiori dotazioni e incentivi verso le azioni rivolte a favorire la crescita della multifunzionalità in azienda e dell'imprenditorialità diffusa non solo di tipo agricolo.

Tuttavia, a parziale compensazione di questa situazione, si affiancano gli interventi di sviluppo locale integrato promossi nell'ambito del programma d'iniziativa comunitaria Leader+ che la Regione Piemonte ha attivato su una vasta porzione del territorio considerato propriamente "rurale", e di cui si tratta in termini più approfonditi nel paragrafo seguente.

Non va inoltre dimenticato che l'attivazione di altre iniziative per quanto riguarda forme diverse di intervento non specificatamente rivolte allo sviluppo rurale può interessare tali territori stimolando l'attivazione di iniziative complementari o sinergiche con quelle del Psr. Si possono ricordare come esempio gli interventi attivati con la Programmazione territoriale negoziata, i Patti territoriali, che prevedono anche l'attivazione di interventi settoriali dedicati all'agricoltura, oppure i Piani integrati d'area attivati nell'ambito del Docup Ob.2. Questi, promuovendo iniziative di promozione e di valorizzazione delle risorse locali, possono stimolare una diversificazione produttiva anche in ambito agricolo-rurale.

A livello nazionale, nel rapporto INEA sul bilancio di metà percorso delle politiche di sviluppo rurale⁴ si riscontrano considerazioni analoghe a quelle fatte per il Piemonte. Infatti, dal suddetto rapporto emerge che in tutti i Psr, agli interventi più direttamente mirati allo sviluppo delle aree rurali è stata dedicata una quantità veramente esigua di risorse e questi, inoltre, hanno fatto riscontrare una capacità di spesa limitata.

Dalle analisi e valutazioni fino a oggi effettuate emerge comunque come nella maggior parte dei casi vi sia stata poca integrazione tra gli interventi e una scarsa concentrazione delle risorse.

³ Tali misure fanno riferimento in termini normativi all'articolo 33 del regolamento 1257/99 e sono: Misura L - "Avviamento di servizi di assistenza alla gestione" (Asse I); Misura N - "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale" (Asse II); Misura P - «Diversificazione delle attività» (Asse I); Misura Q - "Gestione delle risorse idriche in agricoltura" (Asse I); Misura R - "Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali" (Asse II); Misura S - "Incentivazione di attività turistiche e artigianali" (Asse II); Misura T - "Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura" (Asse III); Misura U - "Ricostituzione del potenziale agricolo" (Asse I).

⁴ INEA, *Le politiche comunitarie per lo Sviluppo Rurale, rapporto 2003-2004*. Il rapporto fornisce un bilancio di metà percorso della programmazione degli interventi strutturali per il periodo 2000-2006 e dell'attuazione dei diversi programmi italiani.

Le misure maggiormente innovative hanno già subito una decurtazione di risorse di 137 milioni di euro, pari a più del 13% dell'iniziale dotazione. Anche l'incremento di risorse evidenziato per la Misura P rientra in definitiva nell'ambito del finanziamento di interventi di tipo tradizionale, dal momento che la tipologia prevalentemente finanziata riguarda investimenti per la creazione o l'ammodernamento di aziende agrituristiche.

Gli interventi per la qualità hanno avuto particolari difficoltà a incontrare le esigenze dal lato della domanda anche perché gli strumenti a disposizione erano limitati. In questo senso le opportunità introdotte dalle modifiche al regolamento, avendo aumentato gli strumenti, potranno garantire un maggiore interesse degli imprenditori soprattutto se questi interventi verranno attuati in base a una strategia integrata e finalizzata.

Tra le motivazioni che spiegano il ritardo di attuazione di queste misure, non risultano particolari difficoltà o ritardi procedurali né ridotte dimensioni dei progetti da finanziare, ma sembrerebbe piuttosto che questi interventi scontentino la necessità di stimolare una maggiore risposta da parte della domanda. Si tratta di tipologie di finanziamento che richiedevano probabilmente una più intensa azione di animazione del territorio, finalizzata a stimolare la domanda dei potenziali soggetti beneficiari che, in questo caso, sono spesso diversi dagli attori normalmente coinvolti. Inoltre anche i settori dell'amministrazione chiamati alla programmazione di questi interventi hanno dovuto scontare la mancanza di esperienza nella gestione di interventi in settori extra-agricoli.

2.2.3 Dallo sviluppo rurale allo sviluppo locale: l'iniziativa comunitaria Leader

Nel corso dei primi anni ottanta gli strumenti di sostegno tradizionali sono risultati insufficienti a ridurre il divario fra i livelli di sviluppo dei diversi territori europei e quelli delle aree meno favorite, comprese quelle rurali. Sono questi gli anni in cui si avvia, a livello comunitario, una riflessione sull'opportunità e praticabilità di politiche territoriali, che trova concretezza nell'attuazione della prima riforma dei Fondi strutturali, nonché nell'istituzione delle iniziative comunitarie (Leader, Interreg e Equal).

Privilegiare l'attenzione ai processi di sviluppo locale, utilizzare un sistema di programmazione dal basso (*bottom-up*) ponendo al centro della programmazione la variabile "territorio" è il percorso individuato per aumentare la concentrazione territoriale delle risorse investite e migliorare l'integrazione tra gli investimenti.

L'iniziativa comunitaria Leader assume un posto di rilievo nella programmazione dello sviluppo rurale. Fin dall'inizio (1988) introduce una modalità di approccio innovativa mirata ad avviare nuovi processi di sviluppo in aree rurali marginali di piccole dimensioni mediante:

- il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati nella definizione delle strategie di sviluppo dei territori, attraverso forme di partenariato locale tra soggetti pub-



blici e privati (i GAL, Gruppi di azione locale, sono a tutti gli effetti equiparabili ad agenzie di sviluppo locali aventi forma di società consortile e connotazione privatistica, anche se con partecipazione di capitali pubblici);

- l'accesso ai finanziamenti indiretto e vincolato a un Piano di sviluppo locale (Psl), espressione delle esigenze del partenariato composto dagli attori che costituiscono il tessuto locale;
- la progettazione integrata degli interventi nell'ambito di un solo Piano di sviluppo locale, con la possibilità di finanziare interventi ammissibili con altri Fondi strutturali;
- la realizzazione di interventi generalmente di piccola dimensione, ma ad alto valore aggiunto in termini di innovazione e di trasferibilità delle azioni realizzate.

In particolare, l'“approccio” Leader designa l'applicazione combinata e sinergica di otto elementi caratteristici o specificità:

- 1) approccio territoriale;
- 2) approccio ascendente;
- 3) partnership locale;
- 4) innovazione;
- 5) integrazione multisettoriale;
- 6) cooperazione interterritoriale (nazionale e internazionale);
- 7) collaborazione in rete;
- 8) gestione e il finanziamento decentralizzati.

L'avvio della programmazione di Leader in Piemonte è stato graduale e piuttosto difficoltoso.

La prima programmazione (1988-93) ha interessato una parte di territorio e di popolazione assai ristretta, presentando grosse criticità per quanto concerne il coinvolgimento dei privati nel cofinanziamento delle iniziative e la diffidenza verso uno strumento nuovo e abbastanza complesso sia nelle procedure che nei contenuti.

Con la seconda programmazione, dal 1994 al 1999 (Leader II), sono stati attivati 13 GAL distribuiti in buona parte del territorio rurale piemontese che, nonostante le difficoltà nella fase di avvio, sono riusciti a recuperare i ritardi accumulati e a mostrare buone performance di impegno e di spesa.

Nella programmazione Leader+ (2000-2006) sono state introdotte ulteriori innovazioni, sia per quanto riguarda gli aspetti di costruzione del programma che nella sua attuazione.

Innanzitutto l'ambito territoriale d'applicazione è stato individuato dalla Regione Piemonte nelle fasi preliminari di elaborazione del programma, adattando i criteri delineati dalla Commissione alle specificità della nostra regione. Pertanto, nell'ambito delle aree regionali a bassa densità abitativa (120 ab./kmq) le aree rurali di collina e montagna sono state individuate come le più idonee all'applicazione del metodo Leader.

Queste aree ben si prestano a interventi integrati di sviluppo locale poiché, pur presentando diffusi problemi di declino socioeconomico, sono dotate di un ricco patrimonio di tipo ambientale, storico-culturale e produttivo da valorizzare.

Le aree piemontesi "rurali" coprono più della metà del territorio piemontese (58%) e dei comuni (654 su 1.209), ma soltanto il 16% della popolazione residente nella regione.

Altro elemento d'innovazione riguarda i beneficiari del contributo Leader+: i GAL, costituiti da un insieme di partner locali, che elaborano la strategia di sviluppo e sono responsabili della sua attuazione. A livello decisionale, i partner privati del GAL devono rappresentare almeno il 50% del partenariato locale, per garantire una attiva e responsabile partecipazione ai processi di sviluppo locale.

Partendo dalle indicazioni (assi e misure) contenute nel programma Leader regionale elaborato dalla regione stessa, i GAL hanno elaborato i Piani di sviluppo locale basati sui principi della programmazione integrata, concertata e "dal basso", essenzialmente incentrati sulla valorizzazione degli elementi dell'economia e del patrimonio di matrice rurale. Mediante un processo di selezione a bando, la regione ha ammesso a finanziamento 10 PSL, che a partire dal 2002 sono entrati in piena attuazione comprendendo il 66% degli abitanti della zona eligibile (circa 454.000 abitanti).

L'obiettivo principale di Leader+ è quello di supportare gli operatori rurali nell'elaborazione e nella realizzazione di strategie originali di sviluppo sostenibile e integrato, avviando progetti capaci di fare emergere nuovi prodotti e servizi, favorendo sinergie tra i vari attori economici e le comunità locali, aggregandoli intorno a un'idea forte in grado di articolare gli interventi sul territorio senza disperderli.

In sostanza, una maggiore capacità di lettura del territorio e delle esigenze locali è alla base delle potenzialità di sviluppo sostenibile e integrato voluto dall'iniziativa Leader+.

I progetti di sviluppo locale devono essere costruiti intorno a un tema catalizzatore in funzione del quale si delineano le azioni di sviluppo integrate da attivare. Il programma regionale individua quattro temi catalizzatori, coerenti con l'analisi delle caratteristiche delle aree rurali, e i singoli GAL possono combinarli o individuarne di nuovi.

Individuare temi catalizzatori permette di concentrare l'attenzione e le risorse intorno agli elementi economici e sociali su cui fare leva per innescare i processi di sviluppo.

1. *Utilizzazione di nuovi know-how e nuove tecnologie per aumentare la competitività dei prodotti e dei servizi dei territori in questione:* rendere maggiormente competitivi i sistemi economici attraverso l'introduzione di nuovi prodotti e processi produttivi che integrino tra loro più settori mediante la costruzione di filiere. I GAL possono realizzare sul proprio territorio dei progetti integrati di filiera e intersettoriali, in cui vengono delineati strategie e interventi per il raffor-



zamento delle filiere o dei sistemi produttivi locali. Attraverso l'emanazione di bandi pubblici coerenti col progetto integrato si erogano agevolazioni a favore di imprese appartenenti al settore agricolo e agroindustriale, all'artigianato, alla ristorazione, al commercio locale, ecc., purché questi sottoscrivano dapprima un protocollo di intesa preliminare di adesione al progetto integrato e poi i contratti per la cessione dei prodotti implicati. Il miglioramento della competitività si realizza anche mediante l'introduzione di parametri di qualità e di sostenibilità ambientale condivisi, comuni alle strutture produttive e di servizio locali.

2. *Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali.* Per combattere i problemi che affliggono maggiormente le aree rurali – scarsa densità demografica, alti tassi di invecchiamento, reddito inferiore alla media, abbandono dell'attività agricola – è necessario creare condizioni affinché i residenti, di tutte le fasce di età, possano essere motivati a rimanere sul proprio territorio senza essere costretti a migrare per carenza di servizi e opportunità lavorative. Facendo leva sugli elementi competitivi dell'area (buona qualità della vita associata alla salubrità dell'ambiente) diventa ipoteticamente possibile attrarre nuovi insediamenti di persone, in particolare giovani famiglie e piccole imprese, che possono trarre vantaggi economici dall'essere ubicati al di fuori dei centri urbani.
3. *Valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando, mediante azioni collettive, l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive.* Attraverso il miglioramento della qualità e del posizionamento dei prodotti all'interno dei canali distributivi è possibile valorizzare i prodotti locali. I più diretti interlocutori dei produttori locali possono essere i turisti, alla ricerca delle attrattive naturali, della cultura e dei prodotti. Per questo motivo si possono creare sinergie tra le varie risorse e opportunità presenti sul territorio, consentendo anche alle strutture produttive locali di integrarsi nei circuiti turistici. Diventa indispensabile favorire lo sviluppo di reti e sistemi intersettoriali (cooperative, associazioni, consorzi) funzionali a dare stabilità gestionale alle iniziative pilota che verranno attivate all'interno dei PSL e creare effetti moltiplicatori.
4. *Valorizzazione delle risorse naturali e culturali, compresi i siti di interesse comunitario " Natura 2000".* Se opportunamente valorizzate, le risorse naturali e culturali possono costituire un bene prezioso per le aree interessate. Al contempo, una gestione più efficiente delle risorse locali deve avvenire secondo criteri di sostenibilità ambientale e nel rispetto delle possibilità delle generazioni future di poterne usufruire, assicurando specifici interventi di tutela ambientale per ripristinare o evitare ogni possibile situazione di degrado. Valorizzare le risorse del territorio implica la partecipazione sinergica di tutti gli operatori attivabili nel corso della realizzazione di un progetto, dalla programmazione alla realizzazione, fino alla gestione.

Analizzando i documenti della valutazione *ex post* di Leader II condotta in tutte le regioni Leader secondo la metodologia indicata dalla Commissione⁵, della prima valutazione intermedia del programma Leader+⁶, delle relazioni annuali di esecuzione, e sentendo le opinioni dirette dei soggetti protagonisti del programma piemontese⁷, è possibile evidenziare alcuni aspetti positivi che permettono di riconoscere all'approccio Leader un ruolo propulsivo per lo sviluppo rurale, ma anche alcune criticità.

Una delle principali ricadute positive del metodo Leader+ consiste nella capacità di raggiungere un ventaglio ampio di beneficiari, anche microimprenditori, localizzati nelle aree minori più svantaggiate, che possono usufruire dei finanziamenti diretti a operazioni su piccola scala mirati a soddisfare i bisogni locali specifici. Inoltre, la gestione e il finanziamento decentralizzati possono contribuire all'arricchimento del capitale sociale locale attraverso l'apprendimento e l'acquisizione di nuove competenze. Tuttavia, è necessario un consistente e continuo apporto di competenze e di assistenza per garantire strutture di supporto adeguate e una gestione efficace con mutui interscambi tra i GAL e l'autorità di gestione, non solo nella fase di avvio ma durante tutte le fasi di attuazione del programma.

Infatti, il coordinamento incrociato e una gestione caratterizzata da uno scambio orizzontale e verticale tra autorità di gestione e interlocutori periferici dei GAL, può migliorare l'efficacia degli interventi e accrescere le competenze, ma comporta anche un elevato dispendio di energie e risorse. Inoltre le attività di sensibilizzazione del territorio e di comunicazione mirata alle singole tipologie di beneficiari sulle peculiarità dell'approccio Leader devono essere attuate in modo permanente e continuamente rinnovate in base all'evolversi delle iniziative da attivare.

Sia a livello locale che centrale non vengono sempre colti i benefici immediati in termini di efficacia degli interventi rispetto ai costi sostenuti. Tuttavia il processo di crescita e di avvio di nuove forme di sviluppo è lento, con risultati visibili soltanto nel lungo periodo, e può non produrre lo stesso livello di efficacia in tutte le situazioni.

Il miglioramento delle capacità gestionali e dell'efficienza operativa può essere ostacolato dalla scarsa lungimiranza o dalla debolezza della strategia del Piano di sviluppo locale. Inoltre, la strumentalizzazione politica può sostituirsi agli approcci ascendenti, con rischi di fasi di arresto o addirittura di inversione di tendenza del processo attuativo.

La possibilità di finanziare iniziative di tipo innovativo o multisettoriale può scontrarsi con le rigidità delle norme di attuazione e dei criteri di ammissibilità della normativa

⁵ Valutazione *ex post* di Leader II, condotta a livello comunitario (ÖIR, 2003).

⁶ La valutazione intermedia conclusa nel 2003 coglie essenzialmente le fasi di selezione dei PSL e le primissime fasi di attuazione dei singoli PSL.

⁷ Vengono periodicamente organizzati incontri o seminari di approfondimento con l'autorità di gestione, i responsabili dei GAL ed eventuali esperti esterni o valutatori per affrontare eventuali problematiche comuni, scambiarsi esperienze o approfondire argomenti di interesse comune.



comunitaria che, rendendo alquanto complessa l'implementazione dei progetti, aumenta il rischio di vanificarne il valore aggiunto o di dirottare i potenziali beneficiari verso forme di intervento più facilmente accessibili.

Le specificità del Leader legate all'innovazione e all'integrazione multisettoriale vengono applicate in modo meno diffuso, e la loro efficacia dipende dall'esistenza di strutture di supporto efficienti, di strutture di assistenza tecnica e animazione valide, da una partnership locale dinamica che possa vantare buone relazioni con la comunità imprenditoriale locale e dall'adeguatezza delle condizioni di finanziamento.

In sintesi, dalle analisi compiute sul programma Leader II e dalle prime valutazioni del Leader+, le specificità che sembrano avere prodotto i migliori risultati in termini di efficacia e di diffusione dell'esperienza sono quelle legate alle modalità attuative e gestionali e cioè l'approccio territoriale, l'approccio ascendente, la partnership locale, la gestione e il finanziamento decentralizzati.

I progetti integrati di filiera nelle aree Leader+

Nell'ambito delle strategie di sviluppo territoriale, il programma Leader+ attiva una misura per favorire l'innovazione e la qualificazione del sistema produttivo locale, mediante azioni volte a favorire l'integrazione di filiera e multisettoriale, l'introduzione di sistemi qualità e la valorizzazione dei mestieri tradizionali. In particolare, è prevista l'elaborazione di progetti pilota di filiera o di sistema produttivo locale volti all'innovazione di prodotto, di servizio, o di processo, e all'integrazione delle diverse fasi di produzione e commercializzazione, con particolare riferimento alle opportunità di utilizzo di materie prime e di sottoprodotti di origine locale e alla valorizzazione dei prodotti tipici.

Le linee guida per l'attuazione degli interventi indicano un percorso a tappe da utilizzare per l'individuazione, nell'ambito dei territori di ciascun GAL, delle produzioni da valorizzare, delle opportunità per attivare meccanismi di organizzazione e integrazione di filiera siglando appositi accordi tra i soggetti coinvolti, e degli interventi necessari a raggiungere l'obiettivo. Con l'elaborazione di un Progetto di filiera, siglato dalle parti coinvolte in un protocollo d'intesa, vengono individuate le linee strategiche di sviluppo e i singoli interventi da realizzare. Successivamente, mediante l'apertura di bandi rivolti ai soggetti che hanno aderito all'iniziativa, vengono finanziati i singoli interventi materiali o immateriali previsti dal progetto.

Nell'ambito dei diversi progetti realizzati dai GAL, nelle fasi di studio sono state analizzate numerose produzioni di "nicchia" locali coinvolgendo anche i singoli produttori (in molti casi si tratta di un numero limitato di piccoli produttori) o i piccoli trasformatori, facilitando enormemente le fasi successive di definizione dei bandi per gli interventi e di presentazione delle richieste di finanziamento.

Sintetizzando le caratteristiche delle numerose esperienze attivate dai GAL, si possono individuare alcune tipologie di iniziative:

- nelle zone in cui il territorio non esprime elevate vocazioni agricole (come ad esempio in alcune comunità montane o in zone collinari marginali dove l'agricoltura è rimasta un'attività residuale), l'obiettivo è di rivitalizzare più microfilieri di produzioni agroalimentari o artigianali favorendo anche interventi su un numero molto ristretto di operatori che si integrino in filiere corte;
- in aree dove il territorio esprime una vocazione agricola e ben individuabile, sono state scelte alcune produzioni locali con caratteristiche di tipicità (piccole produzioni casearie, ortofrutticole, nocciole, insaccati, castagne, ecc.) sulle quali si costruisce il progetto di filiera con l'obiettivo di migliorare dal punto di vista tecnico e qualitativo i processi produttivi e di valorizzare il prodotto anche in vista di più ampie operazioni di valorizzazione delle risorse dell'area;
- infine, nelle zone in cui il territorio dispone di un'offerta di produzioni alimentari tipiche diversificata e in quantitativi adeguati, è stata avviata la costruzione di marchi collettivi territoriali a cui possono aderire i produttori che rispondono a requisiti prefissati. In questo modo, il prodotto tipico e l'area di provenienza si valorizzano a vicenda, permettendo – attraverso il marchio collettivo territoriale – di diversificarsi dalle altre aree e offrendo al contempo un'immagine coordinata e omogenea verso l'esterno.

2.2.4 La programmazione negoziata: i Patti territoriali agricoli e i Piani integrati di sviluppo locale

La programmazione negoziata si diffonde nell'ordinamento giuridico italiano con la legge n. 142/90 sulle autonomie locali, nel cui ambito gli Accordi di programma sono una forma cooperativa tra enti locali e tra enti pubblici in generale. Finalità della programmazione integrata è "la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi d'intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti [...]".

La legge n. 662/96 disciplina organicamente la programmazione negoziata come strumento per sostenere e accelerare gli interventi di sviluppo, estendendola a una pluralità di situazioni. Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali, e delle province autonome nonché degli enti locali, possono essere regolati sulla base di diverse tipologie di accordi. Questi possono essere modulati in funzione dei livelli amministrativi e territoriali coinvolti e dei livelli di intesa da raggiungere:

- a) *Intesa istituzionale di programma*: accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale con interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati.



- b) *Accordo di programma quadro*: accordo di enti locali e altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui al punto a), in attuazione di un'Intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.
- c) *Patto territoriale*: accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti di cui al punto b), relativo all'attuazione di un programma d'interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale.
- d) *Contratto di programma*: contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.
- e) *Contratto d'area*: strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione Piemonte ha inoltre previsto la possibilità di stipulare Accordi di programma con le province per la realizzazione di interventi che prevedano la partecipazione finanziaria della Regione.

Attenendosi alle finalità del presente studio, rimandando all'ampia e articolata bibliografia prodotta negli ultimi anni sugli impatti e sull'efficacia degli strumenti di programmazione negoziata in Italia, nei paragrafi seguenti si concentrerà l'attenzione su alcuni esempi di applicazione di tali strumenti nella realtà piemontese.

I Patti territoriali agricoli

Il Patto territoriale consiste nella realizzazione di un programma di interventi produttivi e/o infrastrutturali, finalizzato allo sviluppo di determinati territori e promosso da un partenariato locale. Nell'intento del legislatore essi dovevano non solo raggiungere obiettivi di sviluppo economico locale ma anche introdurre un cambiamento nelle procedure decisionali, proponendo *sequenze di comportamento*⁸, ossia la concertazione tra i soggetti locali, l'assunzione da parte di questi ultimi di impegni sulla base delle rispettive competenze, e la traduzione di tale processo nel "patto", inteso come veicolo di questo cambiamento. In questa ottica, esso dovrebbe non solo assicurare la realizzazione corretta ed efficace del programma integrato di interventi che propone, ma anche cambiare l'assetto istituzionale locale operando come una nuova istituzione intermedia.

⁸ Cersosimo, Wolleb (2001, pp. 369-412).

A partire dalla sua introduzione nell'ordinamento nazionale, avvenuta nel 1995⁹, l'istituto del Patto territoriale ha subito una serie di ridefinizioni normative che hanno comportato, un notevole snellimento delle procedure di approvazione e di erogazione delle agevolazioni.

Passaggi determinanti sono stati l'attribuzione al Ministero delle attività produttive (MAP) della responsabilità per il coordinamento di questo strumento della programmazione negoziata (dal 2001) e l'avvio del loro processo di regionalizzazione nel 2003¹⁰. Fa parte dell'evoluzione normativa dei Patti la loro estensione all'agricoltura e alla pesca, divenuta operativa nel 2000, con l'emanazione di un apposito bando, che ha condotto all'identificazione dei cosiddetti Patti specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca (Patti agricoli). L'interesse suscitato da questo strumento della programmazione è sicuramente non trascurabile. Infatti, sono 91 i Patti agricoli approvati e tutti, tranne uno, risultavano già attivi a fine 2003, avendo ottenuto almeno una erogazione di contributo pubblico. Le erogazioni complessive risultano al momento maggiormente concentrate nelle regioni dell'Ob.1 dove sono stati presentati 52 Patti specializzati. Nel Centro Nord i Patti agricoli approvati sono 24 di cui 6 in Piemonte per un ammontare complessivo di investimenti di 88 milioni di euro, di cui 46 a carico dello Stato.

Anche in Piemonte, come nelle altre regioni, i Patti specializzati agricoli rappresentano un'estensione all'agricoltura di patti preesistenti, nella forma di protocollo aggiuntivo alla concertazione. I soggetti responsabili dei Patti territoriali sono le province; i soggetti promotori possono essere di varia natura tra quelli che nell'ambito della concertazione locale si riconoscono nelle priorità del Patto e siglano il protocollo d'intesa. La provincia di Torino assume un ruolo di notevole rilievo nell'ambito della programmazione negoziata, il territorio provinciale è infatti stato ripartito in otto Patti territoriali di cui la provincia è il soggetto responsabile. Inoltre quattro degli otto Patti torinesi hanno anche attivato il Patto agricolo. Pertanto la presenza di questo *know-how* istituzionale, e il sistema di relazioni già costituito, rappresenta una solida premessa per costruire accordi locali mirati alla valorizzazione integrata delle risorse agricole e del patrimonio locale¹¹.

L'analisi elaborata dall'INEA¹² sull'attuazione a livello nazionale dei patti agricoli, evidenzia una tempistica di realizzazione degli interventi previsti mediamente lenta. Tale circostanza deriva dalla variabilità nelle performance di Patti territoriali, in generale e non solo di quelli agricoli, e ha indotto l'amministrazione centrale a pro-

⁹ L'istituto del Patto territoriale è stato introdotto nell'ordinamento nazionale con il decreto legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341.

¹⁰ Delibera CIPE 26/2003.

¹¹ IRES Piemonte (2004a).

¹² Si veda la nota 4, p. 32.



porre l'introduzione di meccanismi di incentivo dell'efficienza attuativa. È stato infatti previsto il defianziamento delle iniziative non ancora attivate da quei Patti territoriali che a due anni dall'avvio delle erogazioni non abbiano iniziato la realizzazione di almeno il 50% delle iniziative previste e speso almeno il 25% delle risorse stanziare.

Fattori determinanti per l'efficacia di tali strumenti sono risultati la qualità della gestione e la presenza a livello locale di interlocutori istituzionali capaci di garantire adeguato spazio all'azione dei partenariati. In presenza di tali fattori i Patti hanno fornito risultati positivi in termini di realizzazioni, e hanno esercitato un effetto catalizzatore per nuove iniziative sul territorio traducendosi in momenti di confronto per la definizione degli interventi da realizzare e per la creazione di reti tra soggetti operanti a livello locale. Un'esperienza realizzata in tal senso nella nostra regione nel corso del 2002 è quella dei Programmi integrati d'area (Docup Ob.2), che hanno potuto usufruire delle attività di negoziazione territoriale finora realizzate in Piemonte.

I tavoli di concertazione dei Patti territoriali a cui partecipano tutte le rappresentanze locali, sono considerati uno strumento efficace per informare la cittadinanza dei processi di sviluppo locale messi in atto sul suo territorio, responsabilizzandola.

Da tali valutazioni è possibile trarre alcune utili indicazioni operative in merito alle modalità con cui trasferire l'esperienza fino a ora maturata nel disegno e consolidamento di nuovi strumenti di intervento per lo sviluppo rurale, anche in vista della futura fase di programmazione comunitaria che prevede l'attuazione di strategie di sviluppo locale nell'ambito dei programmi di intervento del *mainstream*.

In primo luogo si ravvisa l'opportunità di rafforzare le azioni di accompagnamento e assistenza tecnica:

- a livello regionale, contribuendo a consolidare procedure operative e regole comuni, in materia di monitoraggio e valutazione di progetti complessi, valutazione della concertazione, messa in rete di buone prassi;
- a livello locale, con azioni di informazione e animazione del territorio, volte a migliorare la qualità della gestione e supportare la progettualità locale.

Inoltre sarebbe necessario definire nuovi modelli di governance per favorire la complementarità tra programmi e garantire un adeguato raccordo tra i diversi strumenti in essere sul territorio:

- a livello centrale e/o regionale l'integrazione tra programmi diversi può essere garantita grazie alla cooperazione tra istituzioni e settori nell'individuazione di fabbisogni di intervento e aree prioritarie;
- a livello locale occorre puntare su azioni di animazione territoriale, di assistenza tecnica alla progettazione, di aggiornamento dei responsabili istituzionali e di formazione degli agenti di sviluppo che operano sul territorio.

Accordo di programma quadro per la promozione di Programmi Integrati di sviluppo locale (PISL)

L'Accordo di programma quadro tra il governo centrale e la Regione Piemonte, siglato nell'ottobre 2004 in seguito alla regionalizzazione della programmazione negoziata, mira a promuovere una sperimentazione a livello locale della programmazione integrata, secondo i principi e il metodo contenuti nei programmi comunitari Urban e Leader. Tali programmi richiedono che gli enti locali, partendo dall'analisi dei punti di forza e di debolezza delle aree esposte a rischio di declino o di emarginazione, coinvolgano tutti i soggetti (pubblici e privati, imprenditoriali e non) in una strategia di sviluppo condivisa per invertire il trend negativo.

In Piemonte si è consolidato inoltre il sistema degli enti parco che, per le competenze acquisite, può contribuire allo sviluppo della rete ecologica secondo le indicazioni contenute nei provvedimenti internazionali, comunitari e nazionali sulla conservazione della natura e della biodiversità.

La sperimentazione proposta riprende quindi gli obiettivi contenuti nei programmi per lo sviluppo sostenibile del territorio, varati dal Ministero delle infrastrutture in vista della programmazione dei Fondi strutturali. Intende attivare un nuovo metodo di lavoro che prevede una stretta interazione tra i settori regionali interessati al finanziamento delle opere contenute nei programmi integrati.

La regione si impegna a rafforzare la collaborazione tra i propri settori istituzionali, tenendo conto che le selezioni dei progetti integrati e la loro successiva attuazione richiedono la messa in comune di competenze e risorse economiche delle diverse strutture regionali.

L'attuazione dei programmi integrati verrà finanziata assegnando delle priorità nella concessione dei finanziamenti sulle leggi di settore alle opere contenute nei programmi stessi. La regione attiverà a tal fine anche il Fondo investimenti Piemonte¹³.

Nel marzo 2005 la Regione Piemonte ha emanato il bando¹⁴ per il finanziamento di due gruppi di interventi distinti e complementari tra di loro:

- 1) la redazione di programmi integrati, per un ammontare di 2 milioni di euro, a valere sulle risorse regionali; i Programmi integrati di sviluppo locale, redatti secondo i criteri e i tempi concordati dalla regione, potranno accedere a ulteriori finanziamenti per la loro attuazione.
- 2) gli studi di fattibilità per opere pubbliche, contenute nei programmi integrati e da inserire nei programmi triennali delle opere pubbliche, per un ammontare di 2,356 milioni di euro, a valere sulle risorse statali.

¹³ Previsto dalla legge regionale 18 ottobre 1994, n. 43, "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali".

¹⁴ Pubblicato sul "Bollettino Ufficiale" della Regione Piemonte, n. 13, del 31 marzo 2005.



I programmi integrati riguardano lo sviluppo locale, e potranno avere una specifica attenzione ai temi della riqualificazione urbana, dello sviluppo rurale e della rete ecologica; sono presentati da comunità montane e collinari, da comuni, singoli o associati, che raggiungano una popolazione superiore a 5.000 abitanti, e dagli enti parco. Con questa nuova iniziativa nell'ambito della programmazione dello sviluppo locale la regione Piemonte intende dunque organizzare in un unico strumento, il PISL, le migliori esperienze realizzate in Piemonte nell'ambito della programmazione integrata e negoziata, sperimentando l'approccio integrato a diversi livelli:

1. *Integrazione degli strumenti d'intervento*: si fa riferimento a diverse metodologie d'intervento integrato (Urban, Leader+, Patti territoriali, ecc.) con cui i PISL devono dimostrare di essere coerenti.
2. *Integrazione dei settori d'intervento*: i PISL devono dimostrare di svolgere un ruolo strategico nell'ambito delle diverse componenti dello sviluppo locale di un territorio, considerando lo sviluppo socioeconomico, turistico, culturale e dell'ambiente naturale in ambito urbano, rurale e nelle aree protette.
3. *Decentramento gestionale e attuativo*: oltre a condurre assistenza agli enti locali che intendono presentare richiesta di finanziamento e a favorire la concertazione tra tutti i soggetti interessati, le province elaborano le graduatorie provinciali delle proposte finanziabili avvalendosi di gruppi di valutazione composti da funzionari provinciali e regionali. La regione formula la graduatoria regionale delle proposte da finanziare tenendo conto delle graduatorie provinciali e concede i contributi.
4. *Animazione e accompagnamento*: in fase di predisposizione delle richieste di finanziamento la regione attiva incontri e seminari di approfondimento tematico finalizzati a ottimizzare la capacità progettuale degli enti locali e le province assistono gli enti locali nella predisposizione delle domande.
5. *Integrazione delle risorse finanziarie*, sia nell'ambito di predisposizione dei progetti (si utilizzano fondi regionali per la redazione dei progetti integrati e fondi statali per l'elaborazione degli studi di fattibilità delle opere pubbliche in essi previste), sia per la realizzazione degli interventi e delle opere previste dai PISL, che possono usufruire di una priorità per ottenere il contributo sulle leggi regionali di settore o su altre fonti di provenienza statale o comunitaria.

2.3 Analisi di alcuni casi italiani di applicazione della progettazione integrata nell'ambito dei PSR e POR 2000-2006

Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale del periodo 2000-2006 alcune regioni italiane hanno adottato modelli di approccio integrato assai diversificati tra loro, sia per consistenza di risorse impegnate, sia per livelli di integrazione degli interventi. Tali differenze appaiono strettamente funzionali delle condizioni di successo delle espe-

rienze pregresse maturate e assimilate da parte delle strutture amministrative e del territorio nell'attuazione di politiche decentrate e partecipative.

Con l'analisi di alcuni casi concreti presentati in questo capitolo, verranno messe in evidenza le relazioni tra le situazioni di contesto dell'applicazione dell'approccio integrato e le condizioni che ne determinano il successo o criticità.

2.3.1 Calabria: POR 2000-2006. Piani integrati per le filiere e Piani integrati per le aree rurali

Normativa di riferimento

POR 2000-2006.

Titolo strumenti

PIF (Piani integrati per le filiere); PIAR (Piani integrati per le aree rurali).

Motivazioni e obiettivi degli strumenti di programmazione integrata

Per ciò che riguarda i settori rurali e agricoli, il POR Calabria 2000-2006 intende perseguire tre obiettivi prioritari:

1. migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali in un contesto di filiera e/o di distretto;
2. sviluppare e valorizzare le aree rurali;
3. promuovere servizi e azioni di livello "orizzontale".

Questi obiettivi sono stati perseguiti riservando una particolare attenzione alla progettazione integrata in agricoltura, prevedendo due strumenti: i PIF (Progetti integrati per le filiere) e i PIAR (Piani integrati per le aree rurali).

I PIF sono strumenti orientati verso quelle produzioni del sistema agricolo calabrese considerate importanti sia in termini di quantità e qualità dei prodotti, sia di specificità e tipicità.

Gli obiettivi che si vogliono conseguire attraverso la realizzazione dei PIF sono i seguenti:

- qualificare il ruolo economico, produttivo e sociale dell'agricoltura;
- organizzare e aumentare l'offerta di prodotto;
- organizzare il settore in una logica di sistema;
- favorire la cooperazione produttiva tra imprese e territori.

Le misure del POR Calabria che possono contribuire all'attuazione dei PIF, sulla base delle specifiche esigenze del progetto e della specificità del comparto produttivo interessato, sono:

Misura 4.5 Investimenti nelle aziende agricole;

Misura 4.6 Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.



- Misura 4.7* Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità.
- Misura 4.8* Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole.
- Misura 4.14* Insediamento giovani agricoltori.
- Misura 4.15* Formazione.
- Misura 4.17* Sviluppo e miglioramento di infrastrutture che incidono sullo sviluppo dell'agricoltura.
- Misura 4.9* Silvicultura: può essere oggetto di un PIR, poiché le azioni in essa previste (investimenti in azienda, trasformazione e commercializzazione) configurano la filiera legno. In questo caso, possono contribuire all'attuazione del PIR (filiera legno) anche le misure 4.14, 4.15 e 4.17.

I PIAR sono strumenti finalizzati allo sviluppo di unità territoriali a media o alta ruralità attraverso l'attivazione sinergica delle risorse disponibili (agricoltura, artigianato, risorse storico-culturali e naturalistiche), in grado di avviare un processo di rivitalizzazione delle aree rurali interessate, intese come sistema multifunzionale. I PIAR perseguono i seguenti obiettivi:

- valorizzare le risorse materiali e immateriali, nonché le risorse naturali delle aree rurali;
- conservare e tutelare le risorse ambientali e paesaggistiche, diversificare e integrare attività agricole in una prospettiva di economia multireddito;
- frenare lo spopolamento delle aree rurali migliorando la qualità della vita.

Le misure del POR Calabria che possono contribuire all'attuazione dei PIAR sono:

- Misura 4.5* Investimenti nelle aziende agricole;
- Misura 4.9* Silvicultura;
- Misura 4.10* Diversificazione delle attività agricole o di ambito agricolo al fine di creare pluriattività o fonti di reddito alternative;
- Misura 4.11* Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale;
- Misura 4.12* Incentivazione di attività turistiche e artigianali;
- Misura 4.13* Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
- Misura 4.14* Insediamento dei giovani agricoltori;
- Misura 4.15* Formazione;
- Misura 4.17* Sviluppo e miglioramento di infrastrutture che incidono sullo sviluppo dell'agricoltura.

Risorse finanziarie e territorio coinvolto

Il POR Calabria dispone, per il periodo 2000-2006, di risorse totali pari a circa 5.303 milioni di euro. Il 25% di queste risorse (1.326 milioni di euro) provengono dal fondo FEOGA, che concorre al finanziamento dell'Asse IV "Sviluppo locale" per circa l'80% (1.273 milioni di euro totali, di cui 820 milioni di euro di contributi pub-

blici, da parte di Unione Europea, Stato italiano e Regione, 452 milioni di euro da contributi privati).

Le risorse pubbliche destinate alle misure PIF ammontano a 432 milioni di euro, pari a circa il 52% delle risorse complessive pubbliche POR FEOGA (820 milioni di euro).

Il costo totale di ciascun PIF (23 PIF già negoziati) oscilla tra 5 a 20 milioni di euro, comprensivo di una quota di cofinanziamento. I PIF hanno una priorità rispetto alle domande individuali e godono di un cofinanziamento pubblico superiore del 10% rispetto alle stesse.

I PIF riguardano l'intero territorio regionale poiché la strategia e gli obiettivi previsti, nonché la concentrazione delle risorse, vengono perseguiti non a livello territoriale ma a livello di comparto produttivo. I comparti agricoli ammissibili a finanziamento sono olivicoltura, agrumicoltura, frutticoltura, orticoltura, floricoltura, zootecnia (bovini, suini, ovicaprini, apicoltura).

Le risorse pubbliche destinate alle misure PIAR ammontano a 89,18 milioni di euro, pari a circa l'11% delle risorse complessive pubbliche POR FEOGA.

Sono stati attivati 41 PIAR, il cui investimento pubblico medio ammonta a 2,62 milioni di euro.

L'attivazione dello strumento PIAR è vincolata a condizioni prestabilite in fase di programmazione:

- i territori di riferimento dei PIAR devono essere compresi entro i confini delle 23 aree PIT (Piani integrati territoriali), ciascuna delle quali prevede un numero massimo di PIAR attivabili;
- il numero di abitanti deve essere compreso tra 10.000 a 50.000 unità;
- i PIAR devono essere costituiti da comuni contigui (di norma quattro), che presentino caratteri di media – alta ruralità con o senza emergenze, secondo precisi parametri in base ai quali è stata operata una classificazione.

Livelli di integrazione

L'integrazione tra interventi nei PIF interessa 8 misure su 21, comprese nell'Asse IV "Sviluppo locale" del POR Calabria. Nei PIAR, invece, l'integrazione avviene in 9 misure su 21.

Raccordo e integrazione con altre politiche e strumenti

Oltre all'integrazione tra le misure dell'Asse IV del POR, i PIF possono trovare una funzionale integrazione con i Pis (Piani integrati settoriali).

Il Pis è uno strumento operativo di progettazione integrata previsto dal POR Calabria per l'attuazione della strategia regionale 2000-2006.

Si fonda, come le restanti tipologie di progetti integrati, sui principi della concentrazione delle risorse, della coerenza con la vocazione del territorio oltre che dell'integrazione. È mirato allo sviluppo di quei settori riconosciuti strategici ai fini del superamento del ritardo della regione, attraverso soluzioni settoriali o multisettoriali, in grado di creare sistema.



I Pis possono essere promossi esclusivamente dall'amministrazione regionale (assessorati o dipartimenti) o dalle amministrazioni provinciali, attraverso:

- l'individuazione diretta da parte dell'amministrazione promotrice;
- l'individuazione successiva a manifestazione d'interesse.

Nel primo caso – individuazione diretta – il progetto può avere dimensione regionale, sovraprovinciale o provinciale, garantendo sempre l'impatto di livello regionale. Nel secondo caso – individuazione successiva a manifestazione d'interesse – la dimensione territoriale è di livello esclusivamente provinciale. In entrambi i casi la proposta di Pis deve essere coerente con gli obiettivi del Por e degli altri strumenti di programmazione.

È rilevabile inoltre un'integrazione con il Programma di sviluppo rurale (Psr) della Calabria per ciò che concerne gli interventi atti a influenzare positivamente i problemi ambientali del settore agricolo, in particolare riducendo l'uso di sostanze chimiche pericolose.

I PIAR sono strettamente connessi con i PIT della Calabria, in particolare per quanto riguarda il partenariato che, nei PIAR, è in parte lo stesso del partenariato PIT.

Inoltre, nei PIAR sono presenti i GAL (Gruppi di azione locale), previsti nel programma europeo Leader: ciò rende possibile, a livello operativo, una maggiore integrazione tra Por e Leader.

Modalità di attuazione e decentramento

I Pif sono promossi da un partenariato economico e sociale, composto da organismi di natura privata ma rappresentativi di interessi economici collettivi (imprenditori agricoli singoli e/o associati, organizzazioni professionali agricole, cooperative di produzione, imprese di trasformazione e commercializzazione, consorzi, associazioni di produttori, ecc.). I Pif possono essere presentati anche da un singolo imprenditore: in questo caso, è necessario dimostrare una massa critica di prodotto in grado di competere sul mercato e uno adeguato sviluppo del territorio e dell'occupazione.

I PIAR sono invece proposti da un partenariato pubblico-privato, rappresentativo di interessi economici e sociali collettivi (imprenditori singoli o associati, soggetti giuridici, organizzazioni del comparto agricolo, enti locali). Il partenariato può coincidere in tutto o in parte con il soggetto proponente i Piani integrati territoriali (Pit).

Dal punto di vista del decentramento, è l'amministrazione regionale ad avere le maggiori responsabilità attraverso il Dipartimento agricoltura, che ha i seguenti compiti:

- definire le linee guida di applicazione;
- assicurare l'adeguata pubblicizzazione;
- garantire il raccordo tra gli interventi e la sorveglianza del programma;
- fornire l'assistenza tecnica a quanti ne faranno richiesta;
- valutare e selezionare i piani integrati e i destinatari degli interventi;
- erogare le risorse finanziarie per la realizzazione del programma.

Il partenariato esercita, con l'amministrazione regionale, le seguenti funzioni:

- stabilire gli ambiti settoriali di riferimento (nel caso dei PIF), le misure, gli strumenti da utilizzare;
- promuovere la partecipazione dei soggetti, pubblici e/o privati, alla realizzazione degli interventi;
- presentare il PIF e il PIAR finalizzato allo sviluppo del settore e/o territorio;
- assicurare il coordinamento e la realizzazione degli interventi.

Il partenariato nomina al suo interno un responsabile di piano che diventa referente per il Dipartimento Agricoltura della Regione Calabria. Il partenariato diventa il soggetto promotore della proposta e quello che cura l'attività di monitoraggio. I destinatari degli interventi, previsti nei PIF/PIAR, sono gli operatori locali individuati in ogni scheda di misura dell'Asse IV del POR. La Regione Calabria trasferisce a questi le risorse finanziarie previste dai piani e delle cui azioni sono direttamente responsabili. Le fasi di approvazione dei PIF/PIAR seguono fondamentalmente lo stesso iter. Le uniche differenze riguardano la designazione degli enti delegati all'analisi dei progetti integrati e dei singoli investimenti in essi contenuti.

Contenuti degli strumenti

I PIF/PIAR contengono le seguenti caratteristiche:

- Analisi critica del comparto (PIF) e del territorio (PIAR): punti di forza/debolezza, opportunità e rischi.
- Natura e composizione del partenariato locale: rappresentatività, adesioni, impegni, responsabilità, ecc.
- Individuazione degli obiettivi.
- Definizione della strategia.
- Individuazione delle azioni/interventi.
- Valutazione degli effetti del PIF/PIAR: capacità di rimuovere i vincoli allo sviluppo.
- Piano finanziario.
- Allegati, ossia progetti esecutivi per misura e per singoli destinatari.

Analisi delle caratteristiche e delle criticità¹⁵

L'esperienza dei PIF si inserisce in un contesto regionale che ha già sperimentato in passato e su programmi differenti l'approccio integrato (Leader, Patti territoriali, ecc.). Ciò ha influito sul processo di programmazione e di esecuzione dei PIF, in cui sono stati coinvolti diversi attori con ruoli e funzioni specifiche.

¹⁵ Le analisi e le considerazioni che seguono sono state tratte dalle seguenti pubblicazioni: ATI IRS, RESCO, CULT (2003).



Tabella 2.2 Processo di attuazione dei PIF/PIAR e decentramento

Regione	Amministrazioni provinciali competenti in agricoltura	Partenariato
Elaborazione e pubblicazione delle linee guida e accoglienza delle proposte		Prima elaborazione delle proposte PIF/PIAR
Ricezione delle proposte di PIF/PIAR	Nel caso dei PIAR, l'amministrazione regionale trasmette le proposte alle amministrazioni provinciali competenti per il territorio, al fine di vagliare in prima analisi le proposte per verificare la rispondenza formale agli obiettivi del programma, all'analisi del contesto, al ruolo e alle funzioni del partenariato, alle risorse finanziarie attivate, ecc. L'amministrazione provinciale competente, dopo una prima analisi delle proposte ricevute, emette un rapporto di ammissibilità o meno delle proposte	
Nel caso dei PIAR, esame del rapporto delle amministrazioni provinciali competenti per territorio e sua formalizzazione attraverso un decreto del Direttore Generale della Regione, notificato ai responsabili dei PIAR		Fase di negoziazione, consistente in una serie di incontri (almeno due per ogni PIF/PIARV) tra i rappresentanti del Dipartimento dell'Agricoltura regionale e i responsabili unici dei PIF/PIAR
		Definizione di una bozza di versione finale di PIF/PIAR, completa di tutti gli elementi richiesti e condivisi da Regione e partenariato.
		Definizione, da parte dei promotori dei PIF/PIAR, di tutti i singoli progetti contenuti nella proposta e le misure da cui verranno attinti i finanziamenti
Emissione del decreto di ammissibilità sulla base dei risultati raggiunti durante la negoziazione	Inizio, entro 60 giorni, delle procedure relative ai singoli progetti	
Approvazione definitiva dei progetti ed emissione di un decreto		I singoli beneficiari possono iniziare a implementare gli investimenti pianificati nei PIF/PIAR a partire dalla notifica dell'avvenuta approvazione dei piani stessi

Tabella 2.3 Tempi di attuazione PIF/PIAR

Fasi di attuazione	PIF	PIAR
Emanazione linee-guida da parte della regione	Maggio 2001	Maggio 2001
Incontri territoriali	Maggio 2001-aprile 2002	Maggio 2001-ottobre 2002
Presentazione proposta da parte del partenariato	Giugno 2002	Novembre 2002
Emissione decreti ricevibilità/non ricevibilità	Giugno 2002	Dicembre 2003
Avvio fase negoziale tra regione e partenariato (durata 60 giorni)	Luglio-settembre 2002	Dicembre 2003-febbraio 2004
Presentazione versione finale e condivisa dei progetti integrati		
Valutazione e approvazione dei progetti integrati		
Comunicazione ammissibilità Istruttoria domande individuali allegate alla proposta		
Approvazione definitiva dei progetti integrati e degli interventi a valere sulle singole misure		
Inizio lavori - realizzazione - fine lavori		

Si registra un generale ritardo nell'attuazione dell'Asse IV del POR Calabria, ritardo causato dal procedimento più complesso di attribuzione delle risorse finanziarie che la progettazione integrata richiede. Tale ritardo iniziale sembra compensato dalla relativa accelerazione della spesa delle risorse pubbliche assegnate ai PIF, che lascia ben presagire in merito all'effettivo impegno di tutte le risorse finanziarie assegnate al POR Calabria.

È da registrare inoltre il numero elevato di proposte progettuali ricevute (116), a conferma della positiva risposta da parte del territorio a questo tipo di strumento. Vi è stato comunque un rischio di intasamento della macchina amministrativa per il numero elevato di proposte da vagliare su un unico bando: forse una maggiore assistenza tecnica a livello di animazione territoriale avrebbe permesso l'accorpamento delle proposte, processo che si è comunque verificato nella fase di negoziazione (aggregazione di 10 PIF).

I PIF presentati sono stati 116, mentre quelli approvati sono stati 23, per un totale di fondi impegnati in fase di spesa pari a 373 milioni di euro.

I PIF approvati hanno le seguenti caratteristiche:



- dimensione territoriale: 2 PIF regionali; 10 PIF interprovinciali; 11 PIF subprovinciali;
- costo medio PIF: 16 milioni di euro;
- numero destinatari totali: 1.400 circa;
- numero destinatari per PIF: 60 circa;
- costo per destinatario: 140.000 euro;
- comparti interessati: 2 PIF olivicoli; 4 PIF zootecnici; 7 PIF frutticoli; 10 PIF orticoli; 1 floristico; 1 vinicolo;

I PIAR presentano maggiori ritardi rispetto ai PIF. Si ricorda, infatti, che a seguito del bando pubblicato alla fine del 2002, sono stati presentati 43 PIAR e selezionati 41, su un totale massimo di PIAR attivabili pari a 95 su tutto il territorio regionale.

Anche i piani integrati delle aree rurali presentano potenzialmente un'elevata capacità di assorbimento di risorse in quanto, complessivamente, i contributi pubblici ammontano a circa 107 milioni di euro.

2.3.2 Emilia-Romagna: Psr 2000-2006. Progetti locali di sviluppo rurale

Normativa di riferimento

PSR 2000-2006 (Misure A, G, M)

Titolo strumento

Progetti locali di sviluppo rurale (PLSR)

Motivazioni e obiettivi

L'Asse III si propone il riconoscimento del ruolo polifunzionale dell'agricoltura e l'applicazione di una strategia integrata per le zone rurali, per garantire la centralità dell'influenza sull'ambiente da parte dell'agricoltura per quanto riguarda la gestione del paesaggio, mantenimento della biodiversità e tutela dell'ambiente. L'obiettivo di diversificare l'attività agricola, orientandola verso la fornitura di servizi finalizzati alla salvaguardia e alla valorizzazione delle potenzialità dello spazio rurale in termini culturali, ricreative e di salvaguardia ambientale, viene perseguito mediante una strategia integrata basata sull'attuazione di Programmi locali di sviluppo rurale (PLSR).

L'azione integrata riguarda 5 delle 13 misure previste dall'art. 33 del regolamento 1257/99:

Misura 3.M Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, rivolta a cooperative, consorzi, associazioni di produttori agricoli e altre forme associative. Si propone di aumentare il valore aggiunto delle produzioni agricole legate al territorio e contribuire al consolidamento di posizioni occupazionali, attraverso l'allestimento di spazi di vendita diretta per prodotti consortili e creazione i nuovi canali di commercializzazione

(sistemi in rete, indagini di mercato e seminari, verifica e revisione disciplinari, ideazione nuovi disciplinari, programmi di certificazione e controllo).

Misura 3.O Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale, attivata da comuni, singoli o associati, comunità montane, altri enti pubblici, imprenditori agricoli, singoli o associati. Interviene sul patrimonio edilizio con recupero di edifici rurali tipici da adibirsi ad attività collettive, turistico-culturali e di servizi, predisposizione in edifici rurali dei servizi mancanti, recupero di strutture a uso collettivo (forni, lavatoi, corti comuni, ecc.).

Misura 3.P Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini, rivolta sia a enti pubblici che a soggetti privati. Si propone, attraverso il sostegno ad attività integrate-collegate alla produzione agroalimentare, di integrare il reddito agricolo mediante creazione di circuiti agrituristici, enogastronomici e didattici (a cura di comuni, comunità montane e altri enti pubblici e loro associazioni, associazioni di imprenditori), di fattorie didattiche (a cura di imprenditori agricoli singoli e associati); diversificazione produttiva delle aziende agricole, finalizzato alle attività agrituristiche, artigianali del legno, della pietra, dei materiali vegetali, ecc. (a cura di imprenditori agricoli singoli e associati).

Misura 3.Q Gestione delle risorse idriche in agricoltura. Promuove l'utilizzo sostenibile delle risorse idriche attraverso la realizzazione di invasi idrici a uso plurimo da parte di consorzi fra imprenditori agricoli.

Misura 3.R Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura rivolta a soggetti pubblici e privati mediante razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche destinate a utenze rurali per uso umano e animale, recupero della viabilità rurale minore esistente, promozione di fonti energetiche rinnovabili a fini agricoli o di salvaguardia dell'ambiente rurale.

Risorse finanziarie e territorio coinvolto

Complessivamente all'Asse III sono stati destinati 85,5 milioni di euro di risorse pubbliche, pari al 10,2% delle risorse pubbliche destinate all'intero PSR regionale. La maggior parte delle risorse è concentrata nelle aree Ob.2 (montagna e basso ferrarese). Una parte può essere utilizzata fuori Ob.2 in particolari situazioni a rischio di perdita di coesione come le zone periurbane, zone ad agricoltura intensiva o costiere a prevalenza turistica.

La regione stabilisce l'importo complessivo delle risorse disponibili sull'Asse III, che ripartisce a priori tra le province secondo un criterio basato su una quota fissa di finanziamento, alla quale si aggiunge una quota variabile in base alla numerosità di comuni "svantaggiati".



Il territorio viene suddiviso secondo criteri amministrativi tra le nove province; all'interno di ciascuna provincia possono essere individuate autonomamente dai soggetti coinvolti nella programmazione alcune aree omogenee d'intervento su cui differenziare le tipologie d'azione.

Tutte le nove province hanno presentato un PLSR, ma dal punto di vista territoriale il territorio interessato è limitato essenzialmente alle aree Ob.2 (territori montani, a parco, ecc.) con qualche eccezione motivata.

Livelli di integrazione all'interno del programma

L'integrazione tra interventi è limitato soltanto a cinque misure delle 13 previste dall'articolo 33 regolamento 1257/99, comprese in un unico asse del PSR.

Raccordo e integrazione con altre politiche e strumenti

Attraverso un sistema di vincoli/condizioni di ammissibilità/priorità, i piani orientano l'intervento in maniera più specifica verso alcune porzioni di territorio (aree Ob.2, aree collinari e montane, aree protette, ecc.), privilegiando quelle a vario titolo interessate da più strumenti di sviluppo per sviluppare sinergie/complementarietà tra la progettazione e altri programmi di incentivo (Piani locali di sviluppo del DocUP Ob.2, PSL del Pic Leader+, Programmi d'area della legge regionale 30/96 o eventuali altri strumenti di programmazione). I PLSR possono fare parte di specifici Programmi d'area, purché sia valutata la coerenza con il PSR e l'originalità rispetto a quanto previsto nelle altre programmazioni.

Le province che hanno sottoscritto Programmi d'area, previsti dalla normativa regionale¹⁶, ne devono tenere conto prevedendo eventuali riserve di risorse finanziarie e/o di particolari priorità per la selezione delle domande da ammettere a finanziamento.

Modalità di attuazione e enti delegati

La Regione Emilia-Romagna ha adottato quale modalità organizzativa il modello "decentrato" con cui l'amministrazione regionale mantiene la responsabilità del coordinamento, mentre tutto il procedimento amministrativo, dall'emanazione degli avvisi pubblici fino all'emissione degli elenchi di pagamento, è delegato a enti sub regionali diversi dalla regione.

Contenuti degli strumenti

I Programmi locali di sviluppo rurale (PLSR) discendono direttamente da tale impostazione, che rappresenta l'elemento centrale della programmazione, secondo il seguente schema organizzativo:

¹⁶ Legge regionale 30/1996.

Tabella 2.4 Processo di attuazione e decentramento Plsr Emilia-Romagna

Regione	Province	Comuni e comunità montane e attori privati
Formula indirizzi programmatici generali, individua e attribuisce le funzioni di programmazione e di successiva gestione agli enti territorialmente competenti	Sono responsabili della programmazione e della gestione dei progetti a livello locale e sono referenti per l'amministrazione regionale	
Stabilisce l'importo complessivo delle risorse disponibili, e approva il riparto tra le province delle risorse pubbliche disponibili complessivamente per l'Asse III.	Ogni provincia decide come ripartire l'importo ad essa attribuito fra le cinque misure dell'asse III, scegliendo su quali linee di incentivo operare	
Predisporre uno schema comune per la predisposizione da parte delle province di "Piani locali di sviluppo rurale" (DR 1798/2000) allo scopo di assicurare la necessaria omogeneità e coerenza interna al programma; seleziona e approva i PLSR	Predispongono i PLSR e identificano autonomamente all'interno del territorio di propria competenza compiti e funzioni necessari all'esecuzione dei progetti durante la fase gestionale	Partecipano alla predisposizione dei PLSR insieme ad altri attori locali individuando le aree omogenee per tipologia di territorio e i relativi fabbisogni che concorrono alla formazione di diversi progetti d'area inclusi nel PLSR provinciale.
Predisporre gli schemi di avviso pubblico per la selezione dei progetti	Predispongono i propri avvisi pubblici, integrando lo schema regionale, per quanto riguarda la localizzazione degli interventi, il limite degli aiuti, i criteri di priorità e la formazione delle graduatorie	Possono presentare domanda di finanziamento i comuni singoli o associati e gli imprenditori singoli e associati. A livello di singolo PLSR vengono assegnate specifiche priorità a specifiche tipologie di beneficiario
	Selezionano le domande di finanziamento e approvano le graduatorie	
	È responsabile dell'erogazione dei contributi ai beneficiari e dei controlli	

- sono predisposti dalle province, con il coinvolgimento di comunità montane, comuni e loro raggruppamenti; con la seconda fase di programmazione, le province hanno rafforzato il loro ruolo di soggetti attuatori, mentre le comunità montane perdono il ruolo di collaborazione alla gestione di livello locale;
- nascono da proposte di livello locale che coinvolgano più attori (ad esempio associazioni agricole, cooperative, comuni, associazioni ambientaliste, consorzi e altre istanze locali) e sono riferiti a un territorio limitato, con caratteristiche fisiche e socio-economiche specifiche e identifichino con chiarezza gli obiettivi da perseguire;
- individuano le priorità di intervento per il territorio di competenza interessato dall'Ob.2 e propongono, per le zone fuori obiettivo, una serie di interventi integrati,



Tabella 2.5 Tempi di attuazione PLSR Emilia-Romagna

Date orientative	Livello regionale	Livello provinciale	Livello locale
Ottobre 2000	Predisposizione procedure e schemi dei PLSR e ripartizione risorse tra le province		
Novembre 2000-marzo 2001		Elaborazione e presentazione dei PLSR	Coinvolgimento nell'elaborazione dei PLSR
Marzo 2001	Approvazione dei nove PLSR e relativi piani finanziari		
Aprile 2001	Predisposizione schemi avviso pubblico per accesso ai contributi annualità 2002-2004	Emanazione avvisi pubblici per annualità 2002-2004	Presentazione domande di finanziamento
Maggio 2001		Selezione delle domande di finanziamento	Avvio interventi finanziati
Dicembre 2002	Approvazione rimodulazione delle risorse sulle diverse misure		
		Emanazione avvisi pubblici per annualità 2005-2006 con bando aperto fino a 31 dicembre 2005	Presentazione domande di finanziamento
Febbraio-maggio 2003		Selezione delle domande di finanziamento	Avvio interventi finanziati

riferiti alle misure dell'Asse III, con esclusione dell'Azione 3 della Misura 3.p, e attuabili in un gruppo omogeneo di comuni che presentino caratteristiche ed esigenze fra essi analoghe;

- contengono l'indicazione di obiettivi, tipologia di beneficiari, criteri di accesso, modalità di monitoraggio e valutazione dei risultati;
- devono essere compatibili con gli altri livelli di programmazione territoriale, potendo far parte di un Programma d'area esistente, purché ne sia stata valutata la congruità con il Piano di sviluppo rurale regionale e ne sia stata verificata l'originalità rispetto a quanto previsto in altre programmazioni.

Analisi delle caratteristiche e delle criticità¹⁷

La definizione della strategia dell'Asse III. La Regione Emilia-Romagna, prima di procedere alla stesura del Piano regionale di sviluppo rurale, ha avviato una lunga fase di consultazione con le province e le consulte agricole provinciali allo scopo di definire le misure da finanziare nell'ambito dell'articolo 33 e per determinarne i relativi "pesi".

Tuttavia, all'epoca dell'inizio del processo programmatico, l'attenzione delle province era limitata per diverse ragioni che non hanno consentito di gestire una fase di programmazione a livello locale nel settore agricolo, sia per mancanza di esperienza in merito che di risorse dedicate. Di conseguenza, nonostante le priorità fossero state individuate in modo concertato, la risposta del territorio è stata relativamente modesta e durante la prima fase di attuazione si è registrato un sottoutilizzo delle risorse. Le domande pervenute solo in qualche caso hanno saturato le risorse disponibili e non si è proceduto ad alcuna selezione sulle operazioni.

Il Piano locale di sviluppo rurale è stato lo strumento che ha permesso una lunga e proficua fase di concertazione con diversi soggetti (enti locali, associazioni sindacali, consorzi di bonifica, associazioni di produttori agricoli, Gruppi di azione locale, ecc.). Oltre a questo, per l'elaborazione della strategia e delle priorità dei piani locali, sono state sfruttate positivamente le esperienze maturate attraverso le precedenti programmazioni locali (Ob.5b, Leader II, ecc.). Pur nella novità generale dell'approccio, sono stati utilizzati in vario modo strumenti già esistenti quali tavoli verdi e/o tavoli con consulte agricole, comuni, comunità montane, associazioni agricole, incontri *ad hoc* strutturati in conferenze metropolitane e unioni di comuni. In realtà, in alcuni casi lo strumento dei tavoli è stato utilizzato soprattutto per illustrare il PLSR e le sue opportunità, dato che i tempi non erano considerati ancora maturi per una reale condivisione delle scelte, intervenuta molto di più con il secondo bando, in cui si è agito drasticamente ad esempio sulla rimodulazione delle risorse e sulla suddivisione tra settore pubblico e privato. Sul primo bando 2000-2003 si è registrato in modo abbastanza generalizzato uno scollamento tra le domande effettivamente presentate e le priorità individuate nell'ambito del processo partecipativo che ha condotto alla redazione dei Piani locali di sviluppo rurale. In generale comunque si è verificata una sorta di "specializzazione" delle misure su base provinciale.

Le esigenze di integrazione sono state affrontate sia sul versante interno – al PLSR e all'asse – che su quello esterno, con le altre programmazioni. In particolare, il rapporto con le programmazioni DOCUP Ob.2 e Leader sono state affrontate in vario modo, sia attraverso la consultazione dei soggetti locali interessati (pubblici e privati), sia attraverso riunioni intersettoriali in provincia, laddove un unico assessorato di riferimento gestiva i vari strumenti finanziari "europei".

¹⁷ Le analisi e le considerazioni che seguono sono state tratte dalla valutazione intermedia del PSR Emilia-Romagna e dalle relazioni annuali di esecuzione.



Ciò ha permesso di definire quali progetti fossero più adeguati a concorrere sui vari fondi e decidere se finanziare diverse porzioni con differenti strumenti. Sul versante interno, "l'effetto di sistema" è in genere venuto a mancare, specie laddove le domande presentate nella prima fase sono state poche e prevalentemente concentrate su alcune misure. In questo caso, il livello di integrazione è stato abbastanza scarso.

D'altra parte, le province hanno confermato come gli obiettivi di asse fossero molto ambiziosi rispetto alle risorse assegnate.

Il processo d'attuazione. In generale, il minor avanzamento dell'Asse III rispetto ad altri del PLSR può essere imputato alla oggettiva maggiore difficoltà delle modalità attuative, e in particolare alla scelta di decentrare alle province la sua programmazione e gestione, cosa che comporta comunque un "passaggio" aggiuntivo rispetto a una gestione centralizzata. A ciò si aggiunge l'indubbia difficoltà dell'elemento di novità della procedura.

Ciò ha determinato, a livello provinciale, una certa difficoltà a recepire le logiche e i vincoli di questo nuovo modello di programmazione, confermata dal fatto che, nonostante una fase piuttosto lunga di informazione e comunicazione con gli enti locali – protrattasi dalla predisposizione del piano (1999) all'emissione dei bandi (2001) – i beneficiari si sono spesso trovati impreparati a far fronte ai tempi limitati di risposta ai bandi stessi. Tuttavia, si è registrato un miglioramento progressivo e costante dell'interesse e ora vi è una richiesta pressante dei comuni per un maggior coinvolgimento nel processo programmatico.

Oltre a ciò, durante la prima fase la gestione dell'Asse III era affidata a diversi responsabili di misura, cosa che si è riflessa in una certa disomogeneità nelle caratteristiche dei modelli di bando per le singole misure. Successivamente, con l'individuazione di un unico responsabile dell'Asse III, si è cercato di omogeneizzare la struttura degli avvisi pubblici, rafforzando il principio della cantierabilità dei progetti quale requisito per l'accesso al sostegno che, come vedremo, ha limitato il numero di domande, introducendo una sorta di meccanismo di autoselezione.

La scelta regionale di lasciare ampia libertà alle province nell'individuazione dei criteri di priorità e nelle modalità di impostazione delle graduatorie (specie se confrontato con la maggiore rigidità dell'Asse I e dell'Asse II), ha infatti consentito di adattare meglio le misure alle esigenze dei territori specifici. Una scelta rivelatasi positiva è stata l'individuazione di un *range* ampio di importi minimo e massimo, finanziabili su ogni progetto: spesso le province hanno preferito minimi molto bassi per permettere il finanziamento di progetti piccoli (caso tipico: soggetti locali deboli, con progettualità di livello medio-basso).

In un contesto in cui in generale le domande non hanno saturato il budget disponibile, le domande ammissibili sono state circa il 72%, per lo più presentate da soggetti pubblici e in misura molto minore da soggetti privati. Ciò conferma una certa diffi-

coltà del settore privato ad aderire pienamente ai temi proposti e ai requisiti richiesti per le operazioni ammissibili.

La qualità tecnica delle domande è caratterizzata da un livello non elevato; è opinione generale che ciò sia dovuto alla scarsa dimestichezza dei soggetti proponenti con l'approccio di "cantierabilità" degli interventi.

Per quanto riguarda invece la seconda fase di programmazione si osserva un incremento delle operazioni in tutti quei casi in cui c'è stato un ulteriore investimento in assistenza da parte della provincia e dei comuni.

L'organizzazione della gestione territoriale. L'Asse III, pur avendo poche risorse rispetto agli altri assi, impegna grandi energie in termini di assistenza, procedure e organizzazione. Ciò è dovuto prevalentemente alla necessità e alle difficoltà nel rapportarsi con gli altri enti locali, oltre che con i soggetti privati, in condizioni di capacità organizzativa limitata e di carenza di personale.

Fin dal primo bando è stato necessario assicurare un ampio supporto ai soggetti locali, sia nella fase di presentazione delle domande che nella fase di rendicontazione. Ciò si è scontrato con situazioni provinciali a volte non in grado di garantire una risposta sollecita a tutte le esigenze espresse dagli enti locali. Il supporto ai beneficiari diviene necessario soprattutto nella prospettiva di migliorare la qualità tecnica delle operazioni proposte.

Infatti le province, dove possibile, hanno proceduto al potenziamento delle strutture con del personale qualificato sia sui temi dello sviluppo rurale che dell'amministrazione locale. Sotto questo profilo, è di particolare interesse l'esperienza della provincia di Ferrara, la cui struttura "Sviluppo locale integrato", si è potenziata anche avvalendosi di collaboratori di altre strutture coinvolgendo gli ordini e i collegi professionali.

Dal punto di vista più generale dell'obiettivo di sviluppo rurale perseguito dall'Asse III e della possibilità di un futuro incremento di budget, la scelta di un "decentramento prudente" effettuata dall'amministrazione regionale, si è rivelata corretta. Difficilmente le amministrazioni provinciali o i soggetti di livello locale, potrebbero assicurare una gestione efficiente e efficace di un volume di risorse molto maggiore di quello attuale. In tal caso infatti, nell'impossibilità di dare una gestione adeguata a un numero più alto di operazioni, si darebbe la necessità di introdurre criteri di selezione ancor più restrittivi, eminentemente di scala finanziaria, che finirebbero col privilegiare le istanze dei soggetti più forti, a totale discapito dell'obiettivo.

2.3.3 Toscana: PSR 2000-2006. Progetti locali di sviluppo rurale

Normativa di riferimento

PSR 2000-2006.

Titolo strumento

Piano locale di sviluppo rurale (PLSR).



Obiettivi e modalità di approccio

Il PSR Toscana 2000-2006 incentra la sua attenzione sulla valorizzazione del "modello rurale toscano" che include in sé elementi di sviluppo sia per il settore agricolo, sia per l'intera economia regionale, quali:

- la peculiare organizzazione spaziale degli insediamenti produttivi e abitativi nelle campagne la quale, attenuando il classico dualismo città/campagna, facilita caratteristici processi di integrazione intersettoriale;
- il ruolo svolto dalla cultura e dalle tradizioni del mondo rurale nel processo di rafforzamento dell'identità collettiva e di coesione;
- la qualità e differenziazione dell'ambiente, del paesaggio rurale e delle produzioni agricole, che contribuisce all'affermazione di immagine positiva, attraente sia dal punto di vista turistico che residenziale.

L'obiettivo generale del piano, "sostegno al miglioramento della qualità della vita in Toscana" vuole interpretare il modello sociale ed economico della regione, caratterizzato da una stretta interdipendenza e compenetrazione territoriale tra la dimensione rurale e quella urbana. La strategia di sviluppo si caratterizza per la centralità assegnata agli aspetti ambientali e nel rafforzamento del legame tra qualità dei processi, dei prodotti, dei servizi e caratteristiche del territorio.

Il PSR della Regione Toscana prevede che "per garantire che le misure di sviluppo rurale siano attuate al livello amministrativo più vicino al territorio, la programmazione delle stesse, nell'ambito della normativa quadro definita dal Piano regionale di sviluppo rurale, viene effettuata a livello dei singoli enti delegati (province e comunità montane). Ogni ente delegato può articolare il programma locale sulla base delle esigenze del proprio territorio, optando per le misure più consone ai propri bisogni".

Il PSR, riconoscendo la variabilità del territorio rurale toscano, individua nei Piani locali di sviluppo gli strumenti per valorizzare "l'iniziativa e la proposta che proviene dal territorio", integrata in un "sistema regionale di sistemi locali".

Pertanto, nella Regione Toscana l'attuazione del Piano di sviluppo rurale (PSR) si caratterizza per l'ampio coinvolgimento degli enti delegati nella programmazione degli interventi, con l'individuazione di priorità in risposta a specifici bisogni individuati dai Piani locali di sviluppo rurale (PLSR). Fin dall'elaborazione dei documenti programmatici, la regione ha coinvolto i principali soggetti, le province, le comunità montane e i comuni; utilizzando l'approccio Leader, questi enti hanno attivato un sistema di consultazione e armonizzazione con i rappresentanti privati degli interessi collettivi, in particolare le organizzazioni professionali agricole. Sono stati istituiti specifici tavoli locali di concertazione, anche utilizzando i "tavoli verdi" provinciali già esistenti.

La competenza di tutte le misure del PSR è stata ripartita tra la regione e gli enti delegati (province e comunità montane) (tab. 2.6).

Tabella 2.6 Attuazione delle misure Psr e decentramento in Toscana

Assi e misure		Livello regionale	Province	Province e comunità montane
<i>Asse I</i>				
1.A	Investimenti nelle aziende agricole			X
2.B	Insediamento giovani agricoltori			X
3.C	Formazione			X
4.D				
7.G	Prepensionamento			X
	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	X		
<i>Asse II</i>				
5.E	Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali		X	
6.F	Misure agroambientali		X	
8.1H	Imboschimento delle superfici agricole			X
8.2I	Altre misure forestali	Azione III		X tranne Azione III
<i>Asse II</i>				
9.1K	Ricomposizione fondiaria		X	
9.2L	Servizi di sostituzione e assistenza alla gestione delle aziende agricole		X	
9.3M	Commercializzazione dei prodotti di qualità		Azione I	Azione II
9.4N	Servizi essenziali per le popolazioni rurali	X		
9.5P	Diversificazione delle attività del settore agricolo			X
9.6Q	Gestione delle risorse idriche in agricoltura		X	
9.7R	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali		X	
9.8S	Incentivazione di attività turistiche e artigianali	X		
9.9T	Tutela dell'ambiente		Azioni II e III	Azione I
9.10U	Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione			

Risorse finanziarie e territorio coinvolto

Circa l'80% delle risorse del Psr toscano è stato attivato attraverso i PLSR. Pertanto circa 577 milioni di euro, sui circa 785 di investimento pubblico totale iniziale, vengono allocati sul territorio regionale mediante procedure d'attuazione decentrate e programmazione dal basso.

La programmazione mediante PLSR riguarda l'intero territorio regionale con una zonizzazione prestabilita in fase preliminare in base a due tipologie di parametri:



1. *Delimitazione amministrativa*: possono presentare piani le province e le comunità montane.
2. *Per tipologie di sistemi rurali*: utilizzando la classificazione messa a punto dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET)¹⁸, basata sulle relazioni che l'agricoltura ha instaurato con le altre attività economiche presenti sul territorio, gli ambiti territoriali di intervento dei PLSR possono essere distinti in sistemi agricolo rurali, turistico rurali, rurali residenziali, rurali marginali, con presenza agricola, non agricoli.

Negli ambiti territoriali di riferimento per i diversi enti locali vengono quindi individuati uno o più sistemi rurali, delle cui diversità e dinamiche evolutive si deve tenere conto sia nella programmazione degli interventi che nell'analisi della domanda proveniente dallo stesso territorio.

Le diversità territoriali si trovano, ovviamente, soprattutto a livello di provincia, mentre si osserva che le 11 comunità montane per le quali sono stati approvati i piani, ricadono o sono interessate ognuna in prevalenza da un'unica tipologia di sistema. Anche la distribuzione iniziale delle risorse per ogni piano è stata prestabilita dalla regione secondo due criteri:

1. *Generale*: riferito alla dimensione del territorio in condizioni rurali e alle caratteristiche socioeconomiche.
2. *Per misura*: legato agli obiettivi specifici delle singole misure utilizzando parametri relativi alle singole misure (es. valore aggiunto in agricoltura, territorio montano, numero di imprese agricole registrate alla camera di commercio, posti letto in agriturismo ecc.).

Tale sistema di allocazione delle risorse ha permesso agli enti delegati di disporre di un budget definito da utilizzare nella propria attività di programmazione.

Tutte le 10 province Toscane hanno presentato un PLSR, mentre lo hanno presentato soltanto 11 delle 20 comunità montane, per un totale di 21 PLSR effettivamente attivati rispetto ai 30 potenziali.

Integrazione interna al programma

Con l'approccio *bottom-up* si è orientato l'uso delle misure a livello locale in funzione delle differenti scelte strategiche intervenendo sulla modulazione delle risorse e sulle priorità individuate a livello territoriale.

Considerando i tre obiettivi specifici del piano regionale – 1) miglioramento delle strutture agricole, 2) miglioramento e tutela ambientale, 3) valorizzazione della qualità delle produzioni – il gruppo più numeroso di piani (13 su 21) attribuisce la massima priorità agli interventi strutturali nelle aziende agricole e agli investimenti aziendali per la tute-

¹⁸ Bacci (2002).

la e il miglioramento ambientale. Nella valutazione intermedia viene sottolineata l'elevata integrazione a livello locale tra la Misura 1.1 (investimenti nelle aziende agricole) e la Misura 6 (misure agroambientali) con massima priorità agli investimenti in agricoltura biologica. In questo caso il ruolo e l'impatto delle misure agroambientali vengono rafforzati dagli incentivi per gli investimenti strutturali aziendali.

Soltanto in due piani il tema della qualità delle produzioni è considerato importante, in quanto ritenuto un decisivo fattore di competitività di un settore agricolo che mantiene ancora una significativa importanza economica (combinazione di Ob. 1 e 3).

Due province hanno adottato come criteri di priorità lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura attraverso interventi diretti per la migliore gestione delle risorse naturali, e per la valorizzazione delle produzioni tipiche ed eco-compatibili (combinazioni degli Ob. 2 e 3).

A livello strategico, nei piani viene attribuita notevole importanza all'integrazione settoriale tra agricoltura, artigianato e turismo, tuttavia con la distribuzione delle risorse quasi totalmente sbilanciata a favore del settore agricolo, è stato difficile operare una reale integrazione multisettoriale. Per esempio nell'ambito delle azioni per la diversificazione produttiva, la priorità attribuita agli interventi in ambito agriturismo riflette un parco progetti "sbilanciato" in tale direzione mentre la necessità di qualificare maggiormente la pluriattività, attraverso l'erogazione in azienda di servizi diversi (attività artigianali, divulgazione delle tipicità agroambientali, naturalistiche e culturali dell'ambiente rurale, addestramento di animali, ecc.), non è stata recepita appieno sia dagli enti sia dai potenziali beneficiari.

L'integrazione è stata maggiormente utilizzata nel rafforzamento della catena produttiva, attraverso investimenti in imprese della trasformazione e della commercializzazione. In alcuni casi, tali interventi sono stati collegati ad azioni promozionali, finanziate con fonti diverse dal PSR.

Durante la preparazione del PLSR, per risolvere problemi specifici veniva data la possibilità di attivare in modo coordinato più misure su uno stesso territorio con un approccio tematico e di definire un Patto d'area tra i soggetti direttamente coinvolti. I Patti d'area definiscono veri e propri accordi in cui le parti coinvolte (enti e soggetti privati) convengono sulla necessità di sviluppare la strategia individuata nella concertazione locale e sottoscrivono i propri impegni finalizzati al raggiungimento degli obiettivi.

All'interno del PLSR è dunque possibile attivare accordi che possono riguardare singole sub aree o specifiche filiere produttive, sottoscritti ufficialmente nell'ambito di un patto d'area il cui schema è definito a livello regionale e deve contenere: le problematiche da affrontare, i soggetti interessati che definiscono gli impegni presi nei confronti del patto, le aree interessate, le risorse impegnate e la loro provenienza, la tipologia di misura/azione/intervento attivate.

L'effetto aggiuntivo del patto, rispetto al PLSR dovrebbe consistere nella possibilità di integrare e coordinare le diverse fonti finanziarie (oltre al PSR, la maggiore integrazione avviene con il programma Leader, e in misura minore con il Docup Ob.2 e con



strumenti d'intervento regionale) e assegnare priorità specifiche ai soggetti che aderiscono al patto o riservando loro benefici aggiuntivi (es. con il superamento del massimale di premio previsto).

In termini operativi sono stati attivati pochi Patti d'area, soprattutto a causa dei tempi molto ristretti per la presentazione dei PLSR, che hanno ostacolato l'attivazione di ulteriori forme di concertazione e di programmazione oltre a quelle già utilizzate per il PLSR.

Sinergie e integrazione con altre politiche e strumenti

La Toscana ha maturato una forte esperienza in materia di programmazione integrata e negoziata: dalle prime esperienze legate ai PIM, alla progettazione integrata nell'ambito della programmazione comunitaria del Docup Ob.2 e del Pic Leader, dei Patti territoriali, dei Piani di intervento dei comitati di distretto, dei Piani di sviluppo locale regionali. Sul territorio regionale convivono pertanto numerosi strumenti di programmazione a livello locale.

In particolare, il Docup Ob.2 2000-2006, utilizza come strumenti di programmazione integrata i PSL (Piani integrati di sviluppo locale) mutuati dalla metodologia dei PLSR del Piano di sviluppo rurale, e allo stesso modo il Pic Leader+ implica l'attivazione di Programmi di sviluppo locale sul territorio.

La coesistenza di più Programmi di sviluppo locale su uno stesso territorio e l'incremento di strumenti di intervento diversificati, possono comportare la mancanza di coordinamento e la dispersione degli effetti degli investimenti.

Modalità di attuazione e enti delegati

Il modello adottato dalla regione Toscana è orientato al decentramento sia gestionale che finanziario, dove gli attori sono la regione, l'organismo pagatore regionale (ARTEA) e gli enti delegati (10 province e 20 comunità montane) (tab. 2.7).

Contenuti degli strumenti

Lo schema di PLSR redatto dalla regione, costituisce lo strumento guida per l'elaborazione dei piani da parte degli enti delegati e deve contenere:

- la descrizione dell'area di riferimento del progetto e la definizione delle problematiche da affrontare;
- obiettivi, strategie;
- specifiche priorità d'intervento che, secondo le differenti misure, possono essere affrontate in modo settoriale (per singole tipologie di azione o di intervento) e/o territoriale (comuni, parchi e riserve naturali, aree svantaggiate). All'interno di ciascuna misura il PLSR può definire le priorità territoriali (per limiti comunali), le priorità fra le tipologie d'azione previste dal PLSR, le priorità dei singoli interventi nell'ambito di singole azioni, le specifiche tecniche;
- consultazioni effettuate;
- previsioni finanziarie.

Tabella 2.7 Processo di attuazione PLSR Toscana

Regione	ARTEA (ente regionale pagatore)	Province e comunità montane
Formula indirizzi programmatici generali, coordina, detta i tempi operativi, fissa la direzione e le tappe dei percorsi; fornisce assistenza tecnica agli enti delegati e alla revisione dei PLSR per tutta la durata del programma; istituisce e coordina le attività di concertazione per la preparazione dei PLSR	Integra le regole di carattere generale, tecniche e di priorità dettate dalla Giunta regionale con le modalità operative di trattazione e definizione delle domande, di controllo delle realizzazioni, di comunicazione agli interessati	Elaborano i PLSR secondo le opzioni di sviluppo locale, adeguando gli obiettivi regionali alle specificità territoriali; attivano a livello locale tavoli di consultazione formali e informali (come i tavoli verdi) che collaborano all'elaborazione e al coordinamento dei PLSR
Conserva la titolarità gestionale delle misure e/o misure azioni che, trascendono la dimensione provinciale o, ancor di più, quella della comunità montana	Predispone la modulistica per l'accesso ai benefici e per la gestione dell'attività amministrativa di verifica e controllo	Riceve le domande e ne verifica l'accogliibilità e l'ammissibilità amministrativa, direttamente o tramite centri di servizio convenzionati Effettuano l'istruttoria delle domande, relative alle misure attivate delle quali hanno la delega di gestione, approvano l'esito delle istruttorie e le graduatorie nei limiti delle disponibilità finanziarie
	Effettua i pagamenti e controlla le procedure amministrative	Per gli interventi infrastrutturali, attivano "Programmi pluriennali di intervento secondo le esigenze del territorio, di concerto con i soggetti che avranno la responsabilità dell'attuazione e del cofinanziamento degli interventi" e la cui validità è condizionata ad accordi che leghino i soggetti con impegni reciproci per garantire un'attuazione coordinata, celere ed efficace degli interventi programmati

Analisi dei risultati e delle criticità

Aspetti strategici. Uno dei principali obiettivi della programmazione decentrata e integrata consisteva nell'orientare l'impiego delle risorse per affrontare i problemi o rafforzare le potenzialità specifiche di ogni contesto locale. I principali risultati di tale impostazione sono riscontrabili principalmente sui cambiamenti di comportamento e di relazioni degli attori locali coinvolti.



Tabella 2.8 Tempi di attuazione PLSR Toscana

Date orientative	Livello regionale	Livello decentrato (province e comunità montane)
Settembre 2000	Approvazione del Psr da parte della Commissione	
Novembre 2000	Definizione delle competenze per l'attuazione delle misure e dei criteri e delle modalità di assegnazione delle risorse agli enti delegati	
Febbraio 2001	Predisposizione delle procedure e degli schemi per la presentazione dei PLSR	
Aprile 2001		Presentazione dei 21 PLSR
Maggio 2001	Progressiva approvazione dei PLSR	
Da Settembre 2001		Apertura termini per la presentazione delle domande di finanziamento; ammissione a finanziamento e realizzazione interventi
Dicembre 2002		
Febbraio-maggio 2003		

La necessità di elaborare dei Piani di sviluppo ha implicato un'attività di diagnosi territoriale, ampliando la visione del territorio da un punto di vista strategico:

- l'attivazione di tavoli di concertazione con soggetti privati ne ha rafforzato il ruolo propositivo e l'atteggiamento collaborativo, coinvolgendoli nel raggiungimento degli obiettivi dei piani;
- il trasferimento agli enti decentrati di competenze manageriali ha favorito la diffusione delle competenze relative ai meccanismi d'attuazione e alla gestione di programmi europei;
- si sono attivate forme di collaborazione tra istituzioni pubbliche nell'ambito delle province, per raggiungere obiettivi comuni;
- i PLSR hanno agevolato la preparazione di altri strumenti di pianificazione a livello locale (come i PISL previsti dal Docup Ob.2).

Tra i principali fattori di successo del modello di programmazione toscano viene indicata la capacità di identificazione delle specificità a livello territoriale sia in ambito generale sia in ambito rurale. In effetti il patrimonio consolidato di analisi e classifica-

zioni del territorio della Toscana¹⁹ ha favorito l'introduzione degli aspetti territoriali e della programmazione integrata nelle politiche di intervento.

Un secondo fattore di successo è indicato nel processo di decentramento amministrativo messo in atto come graduale adattamento del sistema delle competenze. La soluzione adottata in Toscana va oltre il decentramento amministrativo o direttivo ma attribuisce un ruolo attivo agli enti locali nelle funzioni di programmazione e progettazione. Tale risultato deriva da uno sforzo compiuto a livello centrale che ha imposto alle parti amministrative la ricerca di soluzioni più appropriate.

Nelle analisi e valutazioni compiute finora, tuttavia, si sono comunque verificate difficoltà nell'individuazione di priorità di intervento adeguate ai problemi e alle potenzialità locali. Infatti, sembrerebbe che a livello locale non ci sia stata la piena capacità di valorizzare le opportunità derivanti dal decentramento della programmazione. Lo strumento dei Patti d'area previsto in sede di programmazione è stato ampiamente sottoutilizzato, e l'unica sinergia tra interventi che finora sembra avere dato risultati è quella tra gli interventi strutturali nelle aziende e i premi comportando migliori livelli di efficacia delle iniziative volte al miglioramento delle condizioni ambientali.

Le tipologie di spese ammissibili del FEOGA poco si adattano inoltre agli interventi integrati multisettoriali, in quanto sono essenzialmente rivolte al settore agricolo. Un altro fattore che può avere determinato le scelte del territorio è stata la rigidità delle procedure di attuazione e dei programmi, che lascia scarso margine di manovra nell'ambito dell'individuazione e dell'attuazione delle azioni. Una maggiore flessibilità nei vincoli di spesa e di azioni ammissibili, a livello locale avrebbe probabilmente favorito – a livello locale – scelte più adeguate alle necessità.

Modalità d'attuazione. Il modello organizzativo, comprendente il quadro delle competenze assegnate ai tre soggetti che partecipano al processo di attuazione si consolida ed entra a pieno regime nel corso dell'anno 2002, accompagnando quindi la prima attivazione delle nuove misure del Psr.

Il decentramento amministrativo e programmatico, se da un lato crea una maggiore complessità di sistema, con difficoltà di coordinamento e di "comunicazione" (nei flussi informativi) tra i diversi soggetti, costituisce la condizione strutturale in grado di garantire, oltre che una coerente applicazione degli orientamenti derivanti dal quadro normativo regionale, nazionale e comunitario, una più efficace (e quindi efficiente) utilizzazione delle, non abbondanti, risorse finanziarie disponibili.

Per favorire la destinazione della spesa in funzione delle priorità di sviluppo individuate, l'autorità di gestione ha cercato di favorire (i) una destinazione delle risorse verso quelle aree, realtà aziendali e settori produttivi nei quali sia massimo il possibi-

¹⁹ In Toscana, fin dal 1980, si è posta l'attenzione su questi temi con analisi e studi approfonditi a cui hanno partecipato università e centri di ricerca (IRPET) introducendo elementi scientifici a supporto del dibattito sulla formazione delle politiche.



le “marginie di miglioramento” (si potrebbe dire dove è massima l'utilità marginale derivante dall'impiego delle risorse), (ii) la manifestazione di effetti sinergici derivanti dalla contemporanea attivazione degli interventi.

Il rafforzamento del ruolo di programmazione degli enti territoriali è ritenuto sicuramente funzionale a tali obiettivi, proprio perché la loro maggiore conoscenza e “prossimità” al territorio e agli operatori consente, almeno potenzialmente, sia di aumentare la coerenza tra l'offerta e la domanda di sostegno, sia di favorire una maggiore integrazione non solo formale ma anche funzionale tra i singoli interventi. In tale contesto si creano inoltre le condizioni organizzative atte a facilitare una maggiore, e qualitativamente migliore, partecipazione dei potenziali beneficiari, anche di quelli più “deboli” o comunque meno raggiungibili, in termini informativi, attraverso una gestione centralizzata a livello regionale; risultato questo ulteriormente favorito dalla individuazione di procedure per l'accoglimento delle domande basate sulla diluizione dei termini di presentazione e supportate da una modulistica di facile compilazione e non appesantita, almeno nella fase di prima selezione, da una onerosa documentazione tecnica e amministrativa.

I PLSR, inoltre, risultano in grado di sviluppare “diagnosi” adeguate alle specificità dei diversi contesti territoriali e di individuare priorità di intervento adeguate alle problematiche e alle potenzialità esistenti. Su questo secondo aspetto si rilevano tuttavia non poche situazioni di incoerenza, soprattutto nella definizione dei criteri di priorità e nella mancata individuazione di espliciti percorsi operativi con i quali dare concreta attuazione alla auspicata, ed enunciata, integrazione tra gli interventi. In altre parole sembra verificarsi, nella fase applicativa, una ancora timida capacità, da parte degli enti, di valorizzare pienamente, le opportunità derivanti dal decentramento delle funzioni programmatiche.

Inoltre i territori spesso non rispondono in modo efficiente al decentramento della programmazione e l'attività di assistenza tecnica e orientamento in tutte le fasi sembra essere determinante. Nel caso della Toscana le province hanno giocato un ruolo determinante nel trasferimento delle competenze, anche permettendo di comprimere al massimo i tempi di elaborazione e messa in atto dei Programmi di sviluppo locale.

Raggiungimento degli obiettivi di spesa. Nel 2004 la spesa complessiva del PRS Toscana raggiungeva il 65% delle risorse programmate. I vantaggi dell'utilizzo della programmazione decentrata possono essere così sintetizzati:

- si è ottenuta un'accelerazione della spesa senza appesantire il lavoro delle strutture regionali, nonostante le iniziali difficoltà di coordinamento;
- la spesa pare essere più appropriata e efficiente soprattutto per una migliore finalizzazione delle spese, nonostante sia ancora prematuro effettuare valutazioni definitive;
- il sistema decentrato ha permesso di evitare che le aree più deboli fossero svantaggiate nell'accesso alle fonti di finanziamento rispetto alle aree più forti.

In complesso, l'approccio integrato sembra adattarsi meglio a regioni con territori estesi e assai diversificati gli uni dagli altri. Infatti l'adozione della metodologia decentrata e integrata implica una consistente maggiorazione di costi in termini organizzativi e gestionali.

2.3.4 Umbria: Psr 2000-2006. Progetti integrati delle filiere agroalimentari

Normativa di riferimento

PSR 2000-2006.

Titolo strumento

Progetti integrati delle filiere agroalimentari.

Obiettivi e modalità di approccio

Per le caratteristiche socioeconomiche e produttive del sistema agricolo umbro, tenuto conto degli indirizzi comunitari, la Regione Umbria, con il Piano di sviluppo rurale intende perseguire i seguenti obiettivi:

- *Ammodernamento e sviluppo sostenibile del sistema produttivo.* La relativa arretratezza del sistema agroalimentare umbro, gli orientamenti della politica comunitaria e i processi di apertura dei mercati e globalizzazione dell'economia, rendono determinante il miglioramento della competitività delle imprese e del sistema in generale.
- *Qualificazione e certificazione delle produzioni alimentari a garanzia del consumatore.* I limiti quantitativi delle produzioni umbre hanno da tempo indirizzato i produttori verso la qualità. Oggi, l'alta qualità di molti prodotti è in grado di soddisfare l'aspetto edonistico del consumo facendo leva sulla combinazione sapore, contenuti nutrizionali, tradizione, cultura.

Sempre maggiore attenzione va poi rivolta allo stretto legame tra alimenti e salute così da incentivare produzioni ottenute con tecniche che facciano meno ricorso a mezzi chimici, in particolare quindi le produzioni biologiche.

Di tale sforzo, e soprattutto della conseguita affidabilità di processi e prodotti di qualità, a garanzia appunto del consumatore, occorre dare adeguata informazione, servizi, visibilità anche attraverso strumenti di certificazione.

- *Sviluppo dell'occupazione e dell'occupabilità, prioritariamente giovanile.* Consolidare e, possibilmente, aumentare in maniera sostanziale il livello della occupazione è la condizione per consentire il mantenimento degli insediamenti sul territorio.

Obiettivi connessi e nello stesso tempo strumenti sono il ricambio generazionale, la qualificazione degli operatori, la individuazione di nuove professionalità e la formazione permanente degli addetti.

- *Tutela e valorizzazione dell'ambiente, del territorio e della biodiversità.* Si tratta di un obiettivo che ingloba quello comunitario di conservazione e miglioramento



dell'ambiente, dello spazio e delle risorse naturali (direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE) e del paesaggio insieme con quello della valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale. Questo, oltre che con le azioni agroambientali e di silvicoltura, amplificando azioni mirate alla multifunzionalità delle imprese nel contesto rurale; sviluppando interventi di recupero in senso ambientale di aree compromesse da attività industriali, artigianali e commerciali; migliorando e tutelando il sistema idrico regionale.

- *Mantenimento dei livelli demografici nei territori rurali.* Il ruolo strategico che riveste l'attività agricola ai fini della conservazione della biodiversità, della difesa del suolo, dell'equilibrio idrogeologico nelle zone collinari, montane e marginali della regione, accanto alla necessità di conservare in vita tradizioni e cultura che accompagnino l'incentivazione di attività connesse e integrate all'attività agricola, richiedono azioni incentivanti che favoriscano il mantenimento della disponibilità delle risorse umane. Per raggiungere tale obiettivo occorre creare, anche in ambiente rurale, delle condizioni di vita che siano meno sfavorevoli rispetto a quelle dei centri urbani.

La regione Umbria nel suo Psr ha attivato tutte le misure previste dal regolamento 1257/99 (tab. 2.9).

Il Psr ha previsto l'attivazione delle misure sull'intero territorio regionale e il partenariato con i soggetti economici e territoriali (formalizzato in un tavolo verde) attivato durante le fasi di preparazione elaborazione del piano ha assunto un ruolo determinante per la definizione delle linee strategiche.

Modalità di attuazione

L'attuazione del programma è centralizzata a livello regionale attraverso singoli responsabili di misura che svolgono tutte le attività operative legate alla messa in atto del piano.

La direzione viene affiancata nella sua attività dall'ARUSIA (Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura) che funge da struttura operativa per la regione. Svolge infatti importanti iniziative di sensibilizzazione presso gli operatori agricoli, finalizzate allo sviluppo e alla continua innovazione tecnologica e produttiva del comparto agricolo.

La partecipazione di ARUSIA alle attività di gestione del Psr consente di migliorare l'efficienza degli interventi in quanto coinvolge un soggetto che possiede capacità sedimentate e professionalità elevate nel campo delle misure di sviluppo agricolo. Più specificamente, le azioni di accompagnamento e sensibilizzazione che essa svolge presso gli agricoltori sono in grado di elevare il livello qualitativo della progettualità espressa dal territorio; parimenti, la sua partecipazione alla fase istruttoria è in grado di far emergere il pacchetto di interventi più aderente ai punti di forza e alle fragilità locali.

Tabella 2.9 Assi e misure del Psr Umbria

Assi prioritari	Sottoprogrammi	Cod Ue	Misure	
Ammodernamento del sistema produttivo	1 Aziende agricole	A 1	Investimenti nelle aziende agricole	
		P 3	Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito	
		D 4	Insediamiento di giovani agricoltori	
		B 5	Prepensionamento	
		2 Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	G 1	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli
		M2	Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	
	3 Servizi alle imprese		L 1	Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione dell'impresa
			C 2	Formazione
			V 3	Ingegneria finanziaria
	Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico	1 Ambiente	E 1	Zone svantaggiate
F 2			Misure agroambientali	
T 3			Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali	
2 Silvicoltura		H 1	Forestazione	
		L 2	Altre misure forestali	
		Sostegno dei territori rurali	1 Miglioramento delle strutture	K 2
2 Economia, infrastrutture e servizi rurali	R 1			Incentivazione di attività turistiche e artigianali
	S 2		Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	
	N 3		Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	
3 Risorse e patrimonio rurale			O 1	Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale
		P 2	Gestione delle risorse idriche in agricoltura	

Risorse finanziarie e territorio coinvolto

L'investimento complessivo del programma ammontava a 395,2 milioni di euro, ripartito tra le singole misure e disponibile sull'intero territorio regionale. Nel 2005, sono stati banditi circa 20 milioni di euro, di cui otto destinati ai progetti integrati.



La spesa totale del 2004 ammontava al 64% delle spese complessive, denotando un buon livello di efficienza, ma con evidenti asimmetrie tra i diversi assi; il livello di efficienza più elevato nell'Asse II (75%) e il minimo nell'Asse III (11%).

I Progetti integrati di filiera

Dopo il primo periodo di attuazione, l'analisi compiuta dal valutatore sulle tipologie di investimento e sui beneficiari ha riscontrato una certa tendenza del prevalere della risposta da parte dei territori e dei beneficiari più forti.

Pertanto a fine 2003 la regione, anche su sollecitazione dei membri del tavolo verde, ha deciso di sospendere la raccolta delle domande per individuare nelle procedure di finanziamento un sistema di priorità che consenta di essere maggiormente selettivi nella individuazione dei beneficiari, in ragione degli obiettivi del piano.

Nella primavera 2005 la riapertura dei termini di presentazione delle domande sulle Misure 1.1.1 e 1.2.1 è stata inserita nel bando pubblico per la presentazione dei Progetti integrati delle filiere agroalimentari, con scadenza il 28 febbraio 2005.

Per filiera agroalimentare si è inteso l'insieme degli anelli che, partendo dalla produzione, arriva alla commercializzazione finale dei prodotti agricoli e agroalimentari. Vengono individuate due tipologie di filiera:

- *Filiera corta*: costituita dagli anelli della produzione e della commercializzazione fino al consumatore finale.
- *Filiera lunga*: costituita dagli anelli della produzione, trasformazione e commercializzazione fino al consumatore finale.

I requisiti caratteristici del progetto integrato di filiera, finalizzati a rafforzare le integrazioni orizzontali e verticali di filiera, prevedono:

- l'integrazione tra le iniziative previste dalle misure relative all'introduzione di sistemi di certificazione e controllo, alla realizzazione di progetti e servizi finalizzati alla commercializzazione di prodotti agricoli di qualità e ai servizi di supporto per la commercializzazione di prodotti di qualità, e le singole iniziative progettuali dovranno essere *collegate da azioni orizzontali* promosse dall'organismo di filiera (servizi, valorizzazione produzioni, ecc.);
- una rilevanza regionale, ossia la produzione agricola di base coinvolta nel progetto deve essere localizzata almeno per l'80% nel territorio regionale;
- lo sviluppo lungo i diversi segmenti della filiera e gli interventi previsti, escluse le azioni orizzontali, devono essere realizzati almeno per il 30% da soggetti attori dell'anello della produzione agricola;
- la completezza della filiera con interventi cofinanziati su tutti i segmenti della filiera, con ammontare delle spese per le azioni orizzontali di filiera non inferiore del 10% dell'investimento complessivo del progetto, con l'adesione al progetto degli anelli della commercializzazione fino al consumatore finale.

I progetti sono presentati da organismi di filiera che possono costituirsi al momento della presentazione del progetto come associazione tra imprese agricole – singole o associate – di produzione, di trasformazione, di commercializzazione, operanti nel settore della produzione agricola, della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, società di servizi e consorzi di tutela. Per garantire una rappresentatività minima dei singoli anelli della filiera l'associazione è costituita su base volontaria come Associazione temporanea di imprese (ATI) o Associazione in partecipazione. Le imprese costituenti l'associazione devono essere almeno nove, che si impegnano a realizzare le quote di progetto loro affidate e a rispettare gli obblighi a fronte della concessione degli aiuti. Sono considerati "organismi di filiera" anche le società cooperative agricole che svolgono l'insieme degli anelli della filiera agroalimentare. Vengono fissati dei limiti minimi e massimi dell'ammontare dell'investimento complessivo di ciascun progetto (da un minimo di un milione a un massimo di cinque milioni di euro) e nell'ambito di ciascun progetto i limiti di ciascun intervento, ma non vengono definite né priorità territoriali né settoriali (tab. 2.10). Per quanto riguarda le azioni degli anelli della filiera, sono previsti gli aiuti alla produzione caratteristici della Misura A del Psr alle imprese agricole o associate.

2.3.5 Valutazione sintetica dei casi analizzati

La scheda di valutazione sintetica dei casi italiani analizzati (tab. 2.11) mostra diversità regionali significative nei processi di attuazione dei progetti integrati per lo sviluppo rurale. Il caso di maggiore integrazione sembra essere la Toscana, la quale ha organizzato il Piano di sviluppo rurale secondo i principi caratteristici della programmazione integrata (in particolare il decentramento attuativo e le risorse finanziarie destinate). Anche il Psr dell'Emilia-Romagna mostra caratteristiche positive nella direzione della programmazione integrata, con un grado di intensità inferiore alla Toscana per le minori risorse finanziarie destinate, un territorio maggiormente circoscritto e un livello d'integrazione interno minore (5 misure su 13 totali).

A un livello intermedio si situa la Calabria, che ha attuato, per ciò che concerne lo sviluppo rurale, parte del Por 2000-2006 secondo i principi della programmazione integrata, seppur con una intensità inferiore ai due casi precedenti. Anche se le risorse destinate ai PIF/PIAR sono state mediamente soddisfacenti, la procedura di attuazione ha mostrato diversi punti di debolezza, riconducibili soprattutto al basso o nullo decentramento amministrativo e alle poche risorse umane e finanziarie destinate all'animazione e all'assistenza per la definizione dei PIF/PIAR, che hanno influito in particolare sui tempi di attuazione più lunghi rispetto ai casi precedenti.

L'Umbria costituisce invece un caso particolare: la gestione di tipo "tradizionale" dei fondi del proprio Psr caratterizzante il primo periodo di programmazione è stata seguita da una fase di riprogrammazione, attuata al fine di favorire la progettazione integrata per le filiere agroalimentari. Anche se non è possibile valutare appieno i



Tabella 2.10 Ammissibilità delle spese nel Psr Umbria

Azione orizzontale	Intervento	Beneficiari
A.1.1 Introduzione di sistemi di certificazione e controllo	Spese sostenute da consorzi per le produzioni di qualità riconosciute ai sensi delle disposizioni comunitarie, relative alla messa a punto di procedure di verifica, di conformità del prodotto e di procedure documentate per l'attività di autocontrollo, attività di supporto tecnico, allestimento di sistemi informativi	Consorzi di tutela riconosciuti
	Spese relative ai controlli connessi al rilascio della prima certificazione prevista dai regolamenti (CE) 2081/92, 2082/92, 2092/91 e 1804/99 e volontaria di prodotto	Imprese agricole e agroalimentari singole o associate
	Spese per l'introduzione di sistemi di qualità aziendali secondo i criteri delle norme Iso 9000	
	Spese per l'introduzione di sistemi di qualità ambientali secondo i criteri delle norme Iso 14000 o EMAS	
	Spese per la realizzazione di piani di autocontrollo igienico-sanitario secondo il metodo HACCP	
	Spese per l'introduzione di sistemi di certificazione della catena alimentare	
A.1.2 Realizzazione di progetti e servizi finalizzati alla commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	Pianificazione e realizzazione di progetti di marketing, comprensivi delle risorse organizzative e strumentali necessarie	Centro agroalimentare dell'Umbria
	Realizzazione di esposizioni permanenti dei prodotti agricoli di qualità (trattasi di esposizioni non aperte al pubblico ma di luoghi adibiti alla contrattazione e all'incontro fra la domanda e l'offerta)	
	Partecipazioni a mostre e manifestazioni fieristiche a condizione che i beneficiari si impegnino a non vendere al dettaglio i prodotti	
	Organizzazione e realizzazione di workshop commerciali. In tali iniziative non è prevista la vendita al dettaglio dei prodotti	
	Educational (organizzazione, in Umbria o altre località teatro di eventi di particolare importanza, di incontri con operatori economici nazionali ed esteri finalizzati all'informazione in merito alle caratteristiche intrinseche delle produzioni di qualità) e incontri tecnici	
A.1.3 Servizi di supporto per la commercializzazione di prodotti di qualità	Spese per la predisposizione di disciplinari di qualità, studi tecnici, di fattibilità e di progettazione per la caratterizzazione e/o normalizzazione delle proprietà merceologiche e per la presentazione dei prodotti di qualità	Parco tecnologico agroalimentare

Tabella 2.11 Schema riassuntivo dei casi italiani analizzati

Caratteristiche	Calabria (POR 2000-2006)		Emilia-Romagna (PSR 2000-2006)	Toscana (PSR 2000-2006)	Umbria (PSR 2000-2006)
	Progetti integrati di filiera (PIF)	Progetti integrati per le aree rurali (PIAR)	Progetti locali di sviluppo rurale (PLSR)	Piani locali di sviluppo rurale (PLSR)	Progetti integrati delle filiere agroalimentari (PIFA)
Efficacia della procedura di attuazione* (alta, media, bassa)	Media	Bassa	Alta	Alta	Non è possibile valutare in quanto il bando è uscito a febbraio 2005
Risorse finanziarie	Il 52% delle risorse pubbliche FEOGA è allocato nelle misure PIF. Non vi è una quota riservata ai progetti integrati, ma un meccanismo di premialità (+10% di finanziamento per i progetti integrati rispetto alle domande individuali)	11% delle risorse pubbliche FEOGA è allocato nelle misure PIAR. Non vi è una quota riservata ai progetti integrati, ma un meccanismo di premialità (+10% di finanziamento per i progetti integrati rispetto alle domande individuali)	10,2% delle risorse totali del PSR. I contributi sono concessi solo a progetti integrati	80% delle risorse totali del PSR. I contributi sono concessi solo a progetti integrati	2,0% delle risorse totali del PSR. L'introduzione dei progetti integrati è avvenuta solo nel 2005 dopo una nuova riprogrammazione e dei fondi. Alla progettazione integrata, nell'ultimo bando, è stato destinato il 40% delle risorse totali (20 milioni di euro)
Livello di integrazione interno (n. misure sul totale)	8 misure su 21 totali (38%)	9 misure su 21 totali (43%)	5 misure su 13 totali (38%)	9 misure su 9 totali (100%)	9 misure su 20 totali (45%), ma solo a partire dall'ultimo bando (febbraio 2005)
Territorio coinvolto	Tutto il territorio regionale	Aree circoscritte all'interno del territorio dei Prr (Progetti integrati territoriali)	Territorio limitato essenzialmente alle aree Ob.2 (territori montani, parchi, ecc.)	Tutto il territorio regionale	Tutto il territorio regionale
Grado di decentramento (alto, medio, basso)	Basso	Basso	Alto	Alto	Basso
Grado di coinvolgimento del partenariato (alto, medio, basso)	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio
Precedenti esperienze di progettazione integrata per lo sviluppo rurale (si/no)	Si	Si	Si	Si	No

* Per valutare l'efficacia, si prendono in considerazione i tempi di attuazione, la performance di spesa, il numero di progetti presentati.



risultati di questo cambiamento in quanto fenomeno relativamente recente, sono riscontrabili alcune caratteristiche aderenti ai principi standard della progettazione integrata. Di particolare interesse sono gli organismi di filiera, enti beneficiari dei finanziamenti e responsabili dei progetti integrati che risultano essere un buon esempio di gestione a "geometria variabile", con elementi di flessibilità significativi e un livello di decentramento elevato.

L'Umbria è un caso di programmazione del Psr per progetti integrati di tipo "morbid", ovvero caratterizzato da un primo periodo di gestione di tipo tradizionale e da un secondo periodo di programmazione con apertura ai progetti integrati.



3. Approccio integrato nelle future politiche di sviluppo rurale

3.1 Il futuro dello sviluppo rurale: il nuovo regolamento per il periodo 2007-2013

Varando il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, la Commissione Europea ha posto la nuova base giuridica per le politiche di sviluppo rurale del periodo di programmazione 2007-2013. Si elencano nei paragrafi seguenti le principali caratteristiche, il processo di approvazione e alcune considerazioni critiche.

3.1.1 Obiettivi e strumenti della nuova politica 2007-2013

Gli obiettivi generali della politica di sviluppo rurale individuati dal regolamento sono tre:

- accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, promovendone la ristrutturazione;
- valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale, sostenendo la gestione del territorio;
- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali, e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Per quanto riguarda gli strumenti (tab. 3.1), l'UE ha anche elaborato un documento definito "Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale", che individua le priorità strategiche comunitarie per il nuovo periodo di programmazione, e che dovranno costituire la base del successivo Piano strategico nazionale (PSN) (artt. 11 e 11bis), redatto da ogni Stato membro. Infine, si procederà alla scrittura dei Piani di sviluppo rurale (PSR, artt. 14-18), che provvederanno all'implementazione della politica di sviluppo rurale sul territorio nazionale.

Gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale 2007-2013:

- assicurano il collegamento con le principali priorità politiche dell'Unione (in particolare in relazione a Lisbona e Göteborg, di cui così sintetizzano le conclusioni: "una forte crescita economica deve andare di pari passo con un utilizzo sostenibile delle risorse naturali"), con il primo pilastro della PAC e con le altre politiche dell'Unione;
- forniscono il quadro di riferimento per la programmazione del sostegno allo sviluppo rurale ai livelli nazionale e regionale.

In particolare, gli orientamenti strategici comunitari individuano, per ogni obiettivo fissato dal regolamento sullo sviluppo rurale e secondo l'articolazione per assi di cui al Titolo IV di quest'ultimo:



- le priorità comunitarie destinate a integrare le principali priorità politiche definite nelle conclusioni dei Consigli europei di Göteborg e di Lisbona. Esse hanno valenza generale su tutto il territorio dell'Unione Europea e rivestono carattere di obbligatorietà per tutti gli Stati membri;
- le azioni chiave raccomandate, che non hanno carattere di obbligatorietà né di esaustività, ma sono ritenute dalla Commissione le più indicate per conseguire le priorità.

3.1.2 Gli assi di intervento nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede la definizione di specifici assi di intervento che ciascun PSR deve realizzare per il raggiungimento dei tre obiettivi generali (tab. 3.2). Per ciascun asse la commissione indica una sorta di pacchetto di misure che è ritenuto più adatto alla sua realizzazione.

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 definisce inoltre un asse Leader che, con una dotazione minima del 5% del contributo comunitario, dovrebbe essere in grado di sviluppare il cosiddetto "approccio Leader", cioè una strategia di sviluppo locale che prevede una zonizzazione per territori rurali subregionali, un approccio *bottom-up* che coinvolge tutti gli attori territoriali interessati tramite appositi Gruppi di azione locale (GAL), un approccio globale multisettoriale e fondato sull'interazione tra gli attori e i progetti di differenti settori dell'economia locale, un'attuazione innovatrice e progetti di cooperazione.

I campi di intervento sono:

- attuazione di strategie locali per la realizzazione di uno o più degli obiettivi del PSR e dei suoi assi prioritari;
- attuazione di progetti di cooperazione internazionale legati agli obiettivi del PSR;
- funzionamento dei GAL e acquisizione di competenze per l'animazione del territorio.

A questo asse la Commissione attribuisce un'importanza particolare, confermata dalla creazione di un'apposita riserva di premialità pari al 3% delle risorse totali comunitarie dedicate allo sviluppo rurale.

Il nuovo regolamento introduce alcune soglie nella ripartizione finanziaria tra gli assi di intervento (tab. 3.3). È previsto l'accantonamento in riserva del 3% delle risorse FEASR da destinare all'attuazione dell'approccio Leader nei Programmi di sviluppo rurale.

3.1.3 Gli orientamenti strategici comunitari

Come sopra accennato, gli orientamenti strategici comunitari svolgono un ruolo di indirizzo fondamentale per le nuove politiche di sviluppo rurale; è quindi utile accen-

Tabella 3.1 Documenti strategici e programmatici della nuova Politica di sviluppo rurale

Orientamenti strategici dell'Unione	Stabiliscono il quadro per la preparazione e l'implementazione della programmazione. Fissano le priorità strategiche di ciascun asse prioritario a livello dell'Unione
Piano strategico nazionale (PSN)	<p>Garantisce la coerenza del sostegno comunitario con gli orientamenti strategici, assicura il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. Ogni piano comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la valutazione della situazione economica, sociale e ambientale e delle potenzialità di sviluppo; • la strategia scelta per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro, con particolare riferimento alla coerenza con gli orientamenti; • le priorità tematiche e territoriali per ciascun asse, inclusi i principali obiettivi quantificati; • la lista dei Programmi di sviluppo rurale e la distribuzione indicativa delle risorse, inclusa la modulazione; • i mezzi per garantire la coerenza con la PAC-primo pilastro e con la politica di coesione; • l'ammontare riservato alle zone dell'obiettivo convergenza (ex Ob. 1); • la descrizione delle modalità di realizzazione della rete rurale nazionale.
Piano di sviluppo rurale (PSR)	<p>Il PSR contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'analisi SWOT della situazione e la strategia scelta per affrontarla; • la giustificazione delle priorità in base agli orientamenti strategici dell'Unione e al Piano strategico nazionale e l'impatto atteso in base alla valutazione <i>ex ante</i>; • gli assi e le misure proposte e loro descrizione, inclusi gli obiettivi specifici verificabili e gli indicatori per controllare l'avanzamento, l'efficacia e l'efficienza del programma. • un piano di finanziamento comprendente: <ul style="list-style-type: none"> – l'ammontare complessivo delle risorse stanziato per ogni anno di programmazione; – l'ammontare destinato a ogni singola misura nell'arco dell'intero periodo di programmazione. • una ripartizione iniziale per misura del contributo comunitario, nazionale, regionale e privato; • elementi informativi relativi a eventuali aiuti di Stato; • informazioni relative alla complementarità con la PAC-primo pilastro e con la politica di coesione; • disposizioni relative all'implementazione: • designazione dell'autorità di gestione, di pagamento e di certificazione; • descrizione del sistema di controllo e valutazione e composizione del comitato di controllo; • disposizioni per garantire la pubblicità del programma e per lo scambio di informazioni con la Commissione.

nare, per ciascuno degli assi di intervento previsti dal nuovo regolamento, alle principali indicazioni che ne derivano.

Per l'*Asse 1* ("Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale") viene indicata la "priorità del trasferimento delle conoscenze, della modernizzazione, dell'innovazione e della qualità nella catena alimentare e sui settori prioritari degli investimenti nel capitale umano e naturale (*recte*: fisico)", mentre le azioni chiave raccomandate sono:

- ristrutturare e modernizzare il settore agricolo;
- migliorare l'integrazione nella catena agroalimentare;



Tabella 3.2 Assi e misure nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale 2007-2013

Asse	Pacchetto	Misure
Asse I: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Potenziamento del capitale umano	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione rivolte agli addetti del settore agricolo e forestale Insediamento di giovani agricoltori Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale
	Potenziamento del capitale fisico	Ammodernamento delle aziende Accrescimento del valore economico delle foreste Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale; Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione Sostegno agli agricoltori affinché si conformino ai rigorosi requisiti prescritti dalla normativa comunitaria
	Qualità dei prodotti e dei processi	Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai sistemi di qualità alimentare
	Uso sostenibile dei terreni agricoli	Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane Indennità "Natura 2000" e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE Pagamenti agroambientali Pagamenti per il benessere degli animali Sostegno agli investimenti non produttivi
Asse II: miglioramento dell'ambiente e dello spazio naturale e gestione del territorio	Uso sostenibile dei terreni forestali	Primo imboschimento di terreni agricoli Avvio di sistemi agroforestali su terreni agricoli Imboschimento di superfici non agricole Indennità "Natura 2000" Indennità per interventi silvoambientali Pagamenti silvoambientali Sostegno agli investimenti non produttivi
	Diversificazione dell'economia rurale	Diversificazione in attività non agricole Sostegno alla creazione e sviluppo di microimprese Incentivazione di attività turistiche
Asse III: diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita in ambiente rurale	Miglioramento della qualità della vita	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale Rinnovamento e sviluppo dei villaggi rurali Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale
	Misura in materia di formazione e informazione, rivolta agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'Asse III	Misura finalizzata all'animazione e all'acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale

Tabella 3.3 Ripartizione delle risorse finanziarie della nuova politica per lo sviluppo rurale

Asse	Soglia minima di attribuzione	Cofinanziamento massimo	Cofinanziamento massimo nelle regioni della priorità "Convergenza"
Asse I: migliorare la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura	10%	50%	75%
Asse II: ambiente e gestione del territorio agricolo	25%	55%	80%
Asse III: migliorare la qualità della vita e la diversificazione economica nelle aree rurali	10%	50%	75%
Leader	5%	-	-
Riserva	3%	-	-

- agevolare l'innovazione e l'accesso alla ricerca e sviluppo;
- incoraggiare l'adozione e la diffusione delle *information and communication technologies* (ICT), anche a completamento dell'iniziativa comunitaria *i2010* nel campo dell'*e-commerce*;
- stimolare un'imprenditorialità dinamica attraverso lo sviluppo di competenze strategiche e organizzative;
- sviluppare nuovi sbocchi di mercato per i prodotti agricoli e silvicoli e sostenere investimenti e formazione nel campo della produzione a fini non alimentari e lo sviluppo di materiali energetici rinnovabili, di biocarburanti e di capacità di trasformazione;
- migliorare le prestazioni ambientali dell'agricoltura e della silvicoltura;
- promuovere il ricambio generazionale nel settore agricolo prendendo in esame associazioni di misure contemplate dall'asse 1, adattandole alle esigenze dei giovani agricoltori.

Per l'*Asse 2* ("Valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale") vengono indicate tre aree prioritarie a livello comunitario: "la biodiversità e la preservazione e lo sviluppo dell'attività agricola e di sistemi forestali a elevata valenza naturale e dei paesaggi agrari tradizionali, il regime delle acque e il cambiamento climatico". Tali aree prioritarie sono individuate anche in relazione agli obiettivi di attuazione della rete "Natura 2000", dell'impegno assunto a Göteborg di inversione del declino della biodiversità entro il 2010, della direttiva quadro sulle acque e del protocollo di Kyoto. Le azioni chiave raccomandate sono:

- promuovere servizi ambientali e pratiche agricole e zootecniche rispettose degli animali;
- conservare il paesaggio agricolo e le foreste;



- combattere il cambiamento climatico;
- consolidare il contributo dell'agricoltura biologica;
- incoraggiare le iniziative ambientali ed economiche che procurano benefici reciproci (attivazione del circolo virtuoso: miglioramento dell'ambiente → miglioramento dell'identità delle zone e dei prodotti alimentari → aumento delle presenze turistiche);
- promuovere l'equilibrio territoriale (contributo alla distribuzione nello spazio dell'attività economica e alla coesione territoriale).

Per l'*Asse 3* ("Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia rurale") viene indicata la "priorità assoluta [*sic*] rappresentata dalla creazione di posti di lavoro e delle condizioni per la crescita", attraverso la promozione dello sviluppo delle capacità, e l'acquisizione di competenze e l'organizzazione mirate allo sviluppo di strategie locali oltre che alla conservazione dell'attrattiva delle zone rurali per le generazioni future, tenendo conto in particolare delle esigenze delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani. Le azioni chiave raccomandate sono:

- incrementare i tassi di attività e di occupazione nel complesso dell'economia rurale;
- incoraggiare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, ad esempio sviluppando servizi per l'infanzia;
- ridare slancio ai paesi;
- sviluppare le microimprese e l'artigianato;
- insegnare ai giovani le competenze necessarie alla diversificazione dell'economia locale;
- incoraggiare l'adozione e la diffusione delle ICT (anche in collegamento con le iniziative finanziate dal FESR);
- sviluppare l'offerta e l'uso innovativo di fonti di energia rinnovabili;
- incoraggiare lo sviluppo del turismo (*in primis* attraverso un maggior ricorso alle ICT);
- ammodernare l'infrastruttura locale (i progetti finanziati dal FESR hanno un ruolo di collegamento con i progetti finanziati dal FESR).

Per l'*Asse 4* (Leader) viene ribadito che le risorse a esso destinate dovrebbero contribuire a conseguire le priorità degli assi 1 e 2 e soprattutto 3, ma si sottolinea che esse sono determinanti per la priorità del miglioramento della *governance* e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. Le azioni chiave raccomandate sono:

- rafforzare le capacità di partenariati locali;
- promuovere il partenariato pubblico-privato;
- promuovere la cooperazione e l'innovazione;
- migliorare la *governance* locale.

Gli orientamenti strategici comunitari, infine, forniscono indicazioni e precisazioni:

- sulla programmazione, sia nell'ambito del sostegno allo sviluppo rurale, in cui viene ribadita la necessità di garantire la massima sinergia fra assi e all'interno di ogni asse nonché la coerenza del PSR con le pertinenti strategie tematiche attuate a livello comunitario quali ad esempio quella sull'agricoltura biologica, sulle fonti energetiche rinnovabili, sul cambiamento climatico, sulle foreste, ecc.) che in relazione agli altri programmi cofinanziati dall'Unione Europea, in cui si ricorda che ricade sugli Stati membri la responsabilità di garantire la complementarità e la coerenza fra le azioni finanziate dai vari Fondi, sulla base di principi guida da definire a livello di Piano strategico nazionale);
- sulla sorveglianza e valutazione.

3.1.4 Considerazioni sul regolamento 1698/05

Il regolamento 1698/05 presenta novità significative rispetto alla precedente programmazione 2000-2006.

In generale, la Commissione Europea ha optato per un approccio strategico e territoriale, lasciando comunque in gran parte intatto quello settoriale.

Il cosiddetto "approccio strategico" consiste nell'adozione di "orientamenti strategici" a livello comunitario e del piano e monitoraggio strategico a livello nazionale. Tale approccio consentirebbe di garantire unitarietà alla politica di sviluppo rurale, rispettando comunque la libertà di attuazione delle amministrazioni nazionali, regionali e locali. Il nuovo orientamento mira a delineare il quadro di riferimento all'interno del quale è lasciata libertà d'azione ai singoli Stati membri in tema di scelta del livello nazionale e locale ritenuto più adatto alle esigenze territoriali.

Un'altra novità consiste nell'introduzione del fondo unico, FEASR, per il sostegno allo sviluppo rurale su tutto il territorio dell'Unione mediante lo strumento unico del Piano di sviluppo rurale (PSR). Si tratta di un sostanziale elemento di semplificazione, in quanto si mette fine al doppio sistema di finanziamento e programmazione dello sviluppo rurale, che ha rappresentato un appesantimento gestionale nel periodo di programmazione 2000-2006. Si evidenzia comunque il rischio di relegare ancora una volta la politica di sviluppo rurale nell'ambito strettamente settoriale, isolandola dal più ampio contesto delle politiche di coesione socioeconomica.

Ciò impedirebbe quella integrazione tra fondi e misure necessaria per un intervento che abbia le caratteristiche della territorialità.

Altro elemento interessante attinente al FEASR è l'applicazione della regola "n+2", la quale stabilisce che i contributi comunitari impegnati sul bilancio dell'Unione nell'anno "n" vengono automaticamente e con effetto immediato disimpegnati se non spesi nei due anni successivi. Tale sistema appare molto più adatto agli interventi di sviluppo rurale, rispetto al sistema attualmente vigente basato sulle singole annualità di spesa.



La proposta di regolamento, inoltre, affida un ruolo di fondamentale importanza al partenariato. Quest'ultimo è composto dalle autorità regionali e locali e altre autorità pubbliche, le parti economiche e sociali, enti rappresentativi della società civile, organizzazioni non governative, in particolare ambientaliste, organismi per la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne. Il partenariato è designato da ogni Stato membro e ha il compito di intervenire "nell'elaborazione e nella sorveglianza dei Piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei Programmi di sviluppo rurale".

Un'altra disposizione interessante della proposta di regolamento prevede la creazione di una rete europea dello sviluppo rurale, con l'obiettivo di raccogliere e diffondere le informazioni sulle azioni comunitarie in materia di sviluppo rurale, di diffondere e consolidare lo scambio di buone pratiche, di fornire sostegno alle reti nazionali. A queste ultime dovranno partecipare tutti gli attori del partenariato, al fine di facilitare lo scambio di esperienze a livello nazionale e agevolare l'unità strategica della gestione dei PSR.

Rispetto alla struttura generale del regolamento, viene modificata la definizione di "asse": non vi sarà più corrispondenza tra assi e obiettivi ma sarà possibile perseguire questi ultimi attraverso uno o più dei quattro assi previsti dal nuovo regolamento.

La Commissione Europea dedica inoltre una particolare attenzione alla programmazione integrata. Si intende garantire un adeguato equilibrio nell'allocazione delle risorse e favorire un'ampia integrazione tra obiettivi, assi e misure, al fine di realizzare l'approccio strategico.

3.2 Sviluppo rurale del Piemonte e programmazione integrata dal 2007 al 2013: analisi preliminari e valutazioni

3.2.1 L'integrazione tra misure nella nuova proposta di regolamento sullo sviluppo rurale 2007-2013

Affrontando il tema dello sviluppo rurale, si pongono generalmente in evidenza alcuni elementi fondamentali quali l'integrazione delle risorse e dei progetti, la partecipazione, il *bottom-up* e la multifunzionalità, con uno spostamento della visione verso un approccio territoriale allo sviluppo. Il territorio deve acquistare un peso crescente nella politica di sviluppo rurale, rendendosi con ciò necessario aprire un confronto su quali siano gli strumenti e quali gli attori più adeguati per questo nuovo modello di sviluppo.

Dalla lettura della proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR emerge come le politiche di sviluppo rurale devono trovare

“un equilibrio tra la dimensione settoriale (ristrutturazione dell'agricoltura) e la dimensione territoriale (gestione dello spazio rurale e sviluppo socioeconomico delle zone rurali) che risponde alle singole situazioni e necessità”. Gli obiettivi generali della nuova politica di sviluppo rurale:

1. miglioramento della competitività dell'agricoltura e della silvicoltura attraverso il sostegno alla ristrutturazione;
2. miglioramento dell'ambiente e dello spazio naturale attraverso il sostegno alla gestione del territorio;
3. miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e l'incoraggiamento della diversificazione delle attività economiche) possono trovare un'attuazione mediante una strategia per progetti integrati.

Nel Piano di sviluppo rurale 2007-2013 potrebbero trovare spazio tre principali tipologie di progetti integrati:

- progetti integrati di filiere agroalimentari territoriali (da *commodity specialty*), per il sostegno alla competitività dell'agroalimentare;
- progetti integrati rurali, a sostegno alla competitività della ruralità e della multifunzionalità delle imprese rurali nelle diverse manifestazioni¹.

In prima analisi, è possibile schematizzare il grado di coerenza tra le misure contenute nella proposta di regolamento 2007-2013 e le tipologie di progetti integrati ipotizzati per il Piemonte (tab. 3.4), al fine di definire il grado di integrazione possibile.

In generale, è riscontrabile un'elevata coerenza delle ipotesi di progettazione integrata del nuovo PSR Piemonte 2007-2013 con le misure della proposta di regolamento. Per quanto riguarda i progetti integrati di filiera, sia da *commodity* che da *specialty*, è ipotizzabile un'alta coerenza per 13 misure sulle 33 previste dalla proposta di regolamento.

Per i progetti rurali, invece, la coerenza con la definizione di progetto integrato rurale è di 25 misure sul totale. Esistono dunque, in teoria, gli spazi per un PSR 2007-2013 che adotti modalità di attuazione attraverso progetti integrati emergenti da distretti rurali (dunque intersettoriali) e da distretti agroalimentari (filiera agroalimentari territoriali), con la previsione di un coordinamento anche con altri programmi comunitari nazionali, così da massimizzare l'efficacia del PSR.

3.2.2 L'integrazione tra il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale e la politica di coesione 2007-2013

Il 14 luglio 2004 la Commissione Europea ha adottato alcune proposte legislative per la riforma della politica di coesione.

¹ Si veda il paragrafo 2.1.3.



Tabella 3.4 Coerenza tra le misure del nuovo regolamento 2007-2013 e le ipotesi di progetti integrati in Piemonte

Asse	Pacchetto	Misure	Progetti integrati		
			Filieri agroalimentari		Rurali
			da commodity	da specialty	
Asse I: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Potenziamento del capitale umano	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione rivolte agli addetti del settore agricolo e forestale	A	A	A
		Insediamiento di giovani agricoltori	A	A	A
		Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli	M	M	M
		Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali	A	A	A
		Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale	A	A	A
		Potenziamento del capitale fisico	Ammodernamento delle aziende	A	A
	Accrescimento del valore economico delle foreste	B	B	A	
	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	A	A	M	
	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale;	A	A	M	
	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	B	B	A	
	Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione	M	M	M	
	Qualità dei prodotti e dei processi	Sostegno agli agricoltori affinché si conformino ai rigorosi requisiti prescritti dalla normativa comunitaria	A	A	M
		Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare	A	A	A
		Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai sistemi di qualità alimentare	A	A	A

(segue)

Programmazione integrata e sviluppo rurale del Piemonte

(segue)

Asse	Pacchetto	Misure	Progetti integrati		
			Filieri agroalimentari		Rurali
			da commodity	da specialty	
Asse II: miglioramento dell'ambiente e dello spazio naturale e gestione del territorio	Uso sostenibile dei terreni agricoli	Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane	B	B	A
		Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane	B	B	A
		Indennità "Natura 2000" e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE	B	B	A
		Pagamenti agroambientali	A	A	A
	Uso sostenibile dei terreni forestali	Pagamenti per il benessere degli animali	A	A	A
		Sostegno agli investimenti non produttivi	A	A	A
		Primo imboschimento di terreni agricoli	B	B	M
		Avvio di sistemi agroforestali su terreni agricoli	B	B	M
		Imboschimento di superfici non agricole	B	B	M
		Indennità "Natura 2000"	B	B	A
		Indennità per interventi silvoambientali	B	B	A
		Pagamenti silvoambientali	B	B	A
		Sostegno agli investimenti non produttivi	B	B	A
		Asse III: diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita in ambiente rurale	Diversificazione dell'economia rurale	Diversificazione in attività non agricole	B
Sostegno alla creazione e sviluppo di microimprese	M			M	A
Incentivazione di attività turistiche	B			B	A
Miglioramento della qualità della vita	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale		M	M	A
	Rinnovamento e sviluppo dei villaggi rurali		M	M	A
	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale		B	M	A
	Misura in materia di formazione e informazione, rivolta agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'Asse III		A	A	A
Misura finalizzata all'animazione e all'acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale	A		A	A	

Legenda: A = alta, M = media, B = bassa o nulla.



La riforma tende a:

- favorire interventi strutturali più mirati sugli orientamenti strategici dell'Unione (impegni assunti a Lisbona e Göteborg per una "economia fondata sulla conoscenza" più competitiva e sostenibile; strategia europea per l'occupazione);
- focalizzare maggiormente l'azione sulle regioni più svantaggiate, anticipando al contempo il cambiamento nel resto dell'Unione;
- garantire un maggior decentramento e un'attuazione più snella, trasparente ed efficace degli interventi.

Il pacchetto di proposte comprende:

- un regolamento generale che stabilisce le disposizioni comuni per le tre fonti di finanziamento delle azioni strutturali nel periodo 2007-2013;
- un regolamento specifico per ciascun fondo: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione;
- un regolamento che consente la creazione di una struttura transfrontaliera di cooperazione.

Il pacchetto proposto introduce sostanziali innovazioni e procedure di semplificazione, tra cui:

- l'avvio di un dialogo strategico annuale con gli Stati membri in seno al Consiglio e con il parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni per assicurare il rispetto delle priorità europee nel corso dell'intero periodo di programmazione;
- il pieno riconoscimento e un sostegno finanziario più cospicuo alle zone penalizzate da svantaggi naturali, nonché una maggiore attenzione alla dimensione urbana;
- una maggiore attribuzione di responsabilità agli Stati membri e alle regioni, anche in materia di controllo, preservando tuttavia il rigore finanziario;
- la riduzione del numero di strumenti finanziari in materia di coesione (tre invece di sei);
- l'integrazione del campo di intervento delle attuali iniziative comunitarie Urban e Equal e delle azioni innovative nelle priorità dei programmi operativi nazionali o regionali;
- il finanziamento dei programmi operativi nell'ambito di un unico fondo (FESR o FSE), salvo in caso di programmi "infrastrutturali" per i quali è previsto un intervento congiunto del FESR e del Fondo di coesione;
- per quanto riguarda il Fondo di coesione, la programmazione pluriennale e le stesse norme in vigore per i fondi strutturali;
- la possibilità per tutti i territori e i cittadini dell'Unione di beneficiare della nuova politica di coesione, incentrata sui soggetti più svantaggiati ma modulata in funzione delle specifiche realtà.

La strategia e le risorse della politica di coesione saranno articolate su tre nuovi obiettivi prioritari in materia di intervento strutturale:

1. convergenza;
2. competitività e occupazione;
3. cooperazione.

Il Piemonte sarà interessato dagli obiettivi “Competitività e occupazione” e “Cooperazione”. Nell’ambito delle sinergie con i Programmi di sviluppo rurale, è possibile in prima analisi delineare i punti in comune tra le politiche.

Con l’obiettivo “Competitività e occupazione” (fondi interessati FESR e FSE) si intende rafforzare la competitività e l’attrattività delle regioni attraverso programmi di sviluppo regionale anticipando i cambiamenti economici e sociali e sostenendo l’innovazione, la società della conoscenza, l’imprenditorialità, la protezione dell’ambiente e la prevenzione dei rischi. Inoltre, attraverso programmi nazionali o territoriali di livello adeguato, si potenzierà l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e si garantirà lo sviluppo dei mercati del lavoro per rafforzare l’inclusione sociale. Di particolare importanza ai fini della valutazione della coerenza con lo sviluppo rurale è l’attenzione all’accessibilità e al miglioramento delle sinergie tra città e aree rurali.

Per quanto riguarda l’obiettivo “Cooperazione” (fondo FESR), si intensificherà la cooperazione transfrontaliera e transnazionale e si favoriranno le reti di cooperazione e di scambio di esperienze a livello comunitario. Le reti nazionali e europee, previste nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, sono coerenti con questo obiettivo ed è individuabile lo spazio per progettualità congiunte e complementari.



4. Considerazioni finali e proposte

4.1 I mutamenti del contesto

Analizzando la situazione in atto nel sistema agroalimentare del Piemonte, si evidenzia una diffusa carenza di competitività. I limiti strutturali e organizzativi del sistema, sia della fase agricola sia di quella industriale, lo pongono in difficoltà rispetto alla crescente pressione competitiva del mercato nazionale ed estero, alla debole posizione all'interno delle filiere rispetto alla fase commerciale, alla congiuntura economica negativa che si manifesta anche attraverso il ristagno dei consumi alimentari.

Sul versante territoriale, molte aree rurali del Piemonte, soggette a forme di marginalità socioeconomica, mostrano il permanere di situazioni di difficoltà evidentemente molto radicate. Anche aspetti quali il contenimento dell'impatto ambientale, della sicurezza alimentare e, in generale, della sostenibilità, manifestano numerose problematiche non risolte. Peraltro, le potenzialità inesprese appaiono tuttora consistenti, come in attesa di stimoli in grado di attivarne lo sviluppo. Si evidenzia anche la questione delle aree periurbane, nelle quali il processo di diffusione insediativa si mostra molto aggressivo nei confronti dell'attività agricola e delle caratteristiche del paesaggio e dell'ambiente, portando alla perdita spesso irreversibile di risorse scarse e di elementi indispensabili per uno sviluppo sostenibile del territorio e per la qualità della vita dei residenti.

In un tale contesto, le politiche comunitarie, nazionali e regionali rivolte al settore agricolo, agroindustriale e al territorio rurale del Piemonte, pur con innegabili aspetti positivi al loro attivo, mostrano la necessità di una profonda revisione. Ad esempio, il Piano di sviluppo rurale 2000-2006 attualmente in corso, principale strumento di intervento pubblico negli ambiti sopra ricordati, si distingue per l'eccellente performance di spesa ma, al tempo stesso, rischia di rimanere distante rispetto ad alcune importanti indicazioni strategiche iniziali, quali l'incremento della competitività del settore agricolo, lo sviluppo della diversificazione e della qualità, la rivitalizzazione dei contesti territoriali svantaggiati. La sua impostazione prettamente settoriale, e i suoi esiti parziali, comunque, devono essere valutati considerando le difficoltà di concepire, per la prima volta, un insieme integrato di politiche che precedentemente erano sviluppate singolarmente, e le scarse conoscenze in materia di sviluppo rurale in senso lato. Peraltro, non sono mancate le esperienze innovative, legate sia alla programmazione dei fondi europei (ad esempio l'iniziativa Leader o gli interventi legati all'Ob.5b, o alcune misure del Psr), sia a quelli regionali (da citare, in proposito, la legge regionale 95/95 sull'agroindustria).

Il contesto odierno è mutato rispetto al periodo – la fine degli anni novanta – in cui è avvenuta la stesura del primo Psr. Se il quadro competitivo, da un lato, si è ulterior-



mente inasprito, e le istanze di qualità, sicurezza alimentare e sostenibilità ambientale sono divenute ancora più forti, dall'altro lato la riforma della PAC, pur non priva di possibili aspetti negativi, può consentire nuove rotte di sviluppo del sistema agroalimentare.

L'esperienza sin qui maturata mostra che l'efficienza della spesa pubblica è una condizione necessaria ma non sufficiente per imprimere al sistema agroalimentare e al territorio rurale la spinta evolutiva necessaria. Occorre dare efficacia alla spesa pubblica, per orientare filiere e territorio verso concreti traguardi di competitività e di bene comune. L'ormai certa riduzione dei fondi disponibili per la nuova fase di programmazione, inoltre, rende auspicabile un approccio maggiormente selettivo negli obiettivi e negli interventi finanziati.

Una possibile risposta al bisogno di efficacia, per il nuovo PSR 2007-2013, si può cercare esplorando un modello di intervento basato sulla programmazione integrata, argomento della presente ricerca.

4.2 Scenari e opzioni generali per le future politiche di sviluppo rurale

Dall'analisi del contesto settoriale e territoriale emergono alcuni snodi strategici di fondo, sui quali si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione, soprattutto al momento della elaborazione del nuovo PSR.

In termini generali, relativamente all'aspetto più settoriale, si evidenzia l'impellenza di sottrarsi a una competizione crescente soprattutto nelle fasce medio-basse del mercato, avvalendosi del potenziale di valorizzazione, ancora in gran parte inespresso, del sistema agroalimentare regionale. Questa sfida si pone per tutto il sistema agroalimentare regionale, ma assume un carattere di urgenza soprattutto per le aree agricole intensive della pianura.

La risposta si può condensare nello slogan "dalla eccellenza alla qualità diffusa", e si può definire attraverso un processo di qualificazione e riposizionamento verso l'alto dell'offerta e degli elementi che ne stanno alla base: processi produttivi, interventi organizzativi.

L'elemento essenziale di tale processo è costituito da una maggiore partecipazione delle imprese agricole al valore aggiunto creato nelle filiere.

Anche il territorio rurale nel suo complesso può essere oggetto di una strategia di questo tipo, mirando a un diffuso innalzamento qualitativo dell'offerta, non solo per quanto riguarda le produzioni locali ma anche sotto il profilo dell'attrattività insediativa e turistica, come risposta alla condizione di marginalità, o semplicemente di torpore, ancora diffusa. L'obiettivo principale sarà la competitività di tipo plurisettoriale delle imprese rurali, facendo perno sulla multifunzionalità, nell'ambito di un più generale processo di miglioramento dell'ambiente, dello spazio rurale e della qualità della

vita. Un altro aspetto essenziale è quello del controllo e della riduzione del rischio idrogeologico, attraverso il presidio attivo del territorio che solo le attività rurali possono garantire.

Per le aree periurbane sono immaginabili progetti che tendano a limitare gli effetti negativi dell'espansione insediativa, agendo sugli elementi di ruralità ancora presenti, anche valorizzandone le potenzialità di servizio nei confronti della popolazione residente.

Possono essere considerati almeno due scenari su cui riflettere per definire strategia, obiettivi, contenuti, strumenti, vincoli e modalità di attuazione delle politiche "agrarie e forestali" e delle politiche rurali del futuro Psr, in stretta integrazione con le altre politiche comunitarie e regionali:

- *scenario del mantenimento degli equilibri esistenti*, fondato sulla sostanziale difesa delle produzioni e delle aree rurali regionali e, dunque, sulla salvaguardia delle "posizioni" ivi tenute dalle aziende agricole; ciò porta ad ipotizzare, pur con le innovazioni necessarie, un'opzione di continuità del Psr 2007-2013, considerato, di fatto, una sorta di prosecuzione del Psr 2000-2006, di cui si conservano sostanzialmente, salvo adattamenti, lo stesso approccio e le stesse modalità di intervento;
- *scenario del riposizionamento competitivo dei sistemi di filiera agroalimentare e dei sistemi locali rurali*, sostenendone le potenzialità di sviluppo, mediante la valorizzazione dei rispettivi vantaggi competitivi, e ricercando in tali contesti azioni e strumenti che, nel loro insieme, formano un'opzione innovativa.

Lo scenario di mantenimento, in realtà, non portando con sé il tentativo di risolvere i nodi strutturali prima evidenziati, è un'opzione che nasconde un grave rischio, quello di giungere al termine del periodo di programmazione con un sistema agroalimentare e un territorio rurale in condizione di ulteriore difficoltà rispetto a un contesto che, nel frattempo, si sarà ulteriormente evoluto, rendendo ancora più difficile in futuro un'operazione di recupero.

Ciò suggerisce di considerare con attenzione, pur con la piena coscienza delle difficoltà connesse, lo scenario del riposizionamento competitivo, e quindi l'opzione innovativa o della discontinuità del Psr 2007-2013. Tale approccio prevede strategie di intervento accomunate da una caratteristica di fondo: quella di integrare tra loro, volgendole verso un obiettivo comune le azioni delle imprese, delle forme organizzate di categoria, degli operatori pubblici, con uno spostamento della visione dello sviluppo verso un approccio territoriale. Ne discende, inevitabilmente, la necessità di individuare nuovi ambiti rispetto ai quali progettare le azioni di sviluppo (i sistemi locali) e nuovi strumenti di intervento (programmi e progetti integrati).

La programmazione integrata è qui intesa come un processo che integra, a livello strategico, piano, assi, obiettivi, misure e fondi. La progettazione integrata fa inve-



ce riferimento alla realizzazione di “progetti integrati”, vale a dire ad azioni di carattere operativo, espressione di strategie condivise di attori locali e sostenute dal pubblico.

Può esistere la programmazione integrata senza la progettazione integrata, ma in questo caso l’esperienza mostra che l’idea-guida di “integrazione” tende a rimanere confinata nell’ambito delle dichiarazioni di principio, senza permeare la fase attuativa, ovvero quella che può portare concretamente i benefici che ci si attende da tale approccio.

L’approccio per progetto integrato si basa sull’ipotesi che i benefici procurati dal progetto stesso siano superiori ai benefici ottenibili come sommatoria di progetti di investimento pianificati individualmente e attuati separatamente. Da ciò discende l’attesa di una maggiore efficacia dell’intervento pubblico.

4.2.1 Filiere, qualità, sicurezza e innovazione

Nel caso delle aree a spiccata specializzazione agricola e agroindustriale, in un settore composto da microimprese familiari e PMI industriali, la singola impresa difficilmente può competere da sola. La capacità di realizzare prodotti di successo, e con modalità sostenibili ambientalmente e socialmente, non può che essere perseguita dalla filiera nel suo complesso. Nel caso delle produzioni agroalimentari, strettamente legate all’ambiente fisico e sociale, si può parlare di “filieri territoriali” o di distretti. Essi sono l’ambito fisico e immateriale nel quale si rafforzano le conoscenze e l’innovazione, si sviluppano le sinergie tra operatori della filiera e tra pubblico e privato, cresce l’indotto a monte e a valle. La componente territoriale, quindi, è oggi essenziale anche per il successo in chiave settoriale.

L’innalzamento generalizzato della qualità e la realizzazione della sicurezza alimentare *from farm to fork* sono grandi opportunità per l’agroalimentare piemontese. In un mercato globalizzato nel quale aumentano le incertezze, i rischi e il disorientamento del consumatore, realizzare un sistema di produzioni garantite su base territoriale può rappresentare un obiettivo rilevante. Tutto ciò richiede la costruzione di qualità e sicurezza lungo tutto il processo, ovvero coniugare sostenibilità, qualità, controllo e garanzia per il consumatore come punti di forza rispetto alla concorrenza.

Perseguire questo obiettivo significa necessariamente adottare l’approccio della programmazione integrata di filiera.

La recente riforma della PAC, disaccoppiando i premi erogati agli agricoltori rispetto alle produzioni realizzate, apre nuove possibilità dal punto di vista della diversificazione e innovazione produttiva. Uno dei cardini delle future politiche regionali, e del PSR in particolare, potrebbe essere quello di sostenere esplicitamente l’avvio di nuove produzioni agricole e agroindustriali in Piemonte, per esempio le colture da fibra o quelle per uso energetico.

Al fine di sostenere l'efficacia del Psr sarà anche necessario rivedere le politiche regionali che ne integrano e accompagnano i contenuti e le strategie (legge regionale 26/2003, legge regionale 95/95, azioni di formazione, promozione, ricerca e sviluppo).

4.2.2 Le aree rurali deboli e gli spazi periurbani

Nel caso delle aree rurali "deboli" non esiste probabilmente altro approccio, per rispondere al declino, che lo sviluppo rurale integrato, basato sulla valorizzazione del patrimonio locale.

Non a caso l'UE prevede l'introduzione dell'asse e del metodo Leader nella struttura del nuovo Psr. Anche lo sviluppo delle aree agroterziarie più brillanti, e in particolare quello delle Langhe, economia del gusto, attivazione dell'indotto turistico e terziario in genere, mostra una spiccata integrazione delle diverse risorse locali, in una spirale sinergica di allargamento della catena del valore.

L'attuazione di Leader II e Leader+ ha permesso di creare una notevole esperienza sia a livello centrale che locale. Non mancano i casi di buona pratica. Peraltro il Leader del futuro Psr sarà differente dal passato poiché disporrà solamente delle misure del FEASR, riducendo forse in parte il suo potenziale innovativo.

L'obiettivo di un migliore sviluppo locale (rurale) nelle aree deboli non può esaurirsi nelle misure del Psr che, pur rinnovate, mostrano ancora lacune e rigidità. Diventano molto importanti le politiche complementari, da quelle che riguardano i servizi alla popolazione agli interventi di natura turistica, ambientale e sociale. In proposito, è indispensabile ricordare che, in Piemonte, le aree rurali e quelle Leader sono soprattutto montane, quindi le politiche rurali e quelle per la montagna tendono spesso a coincidere. È pertanto indispensabile assicurare un coordinamento sempre più efficace tra gli assessorati competenti, anche al di fuori del Psr.

Nel caso delle aree periurbane, ormai non più definibili come rurali, il modello di sviluppo attuale porta alla perdita di risorse scarse quali il suolo agricolo (spesso con elevata capacità produttiva), al danneggiamento delle infrastrutture rurali, alla presenza di situazioni che influiscono negativamente sulla qualità delle produzioni agricole, alla distruzione del paesaggio e degli agroecosistemi. La salvaguardia e, ove possibile, il recupero di questi beni dovrebbe essere una delle priorità per una politica di sviluppo rurale che si faccia carico anche di tali territori.

Se, da un lato, è indispensabile agire sui criteri adottati dagli enti locali – in primo luogo i comuni – per la pianificazione urbanistica di loro competenza, si possono anche immaginare progetti integrati periurbani che puntino a rafforzare i residui elementi di ruralità e permettano alle aziende ancora presenti di diversificare la propria attività, in relazione alla crescente domanda di alimenti genuini, di servizi e di spazi verdi espressa dalla popolazione urbanizzata.



4.2.3 La questione della multifunzionalità

Il concetto di multifunzionalità, per quanto da sempre legato all'attività agricola e al mondo rurale, è recentemente tornato al centro dell'attenzione. L'IRES, tra le diverse possibili, adotta una definizione di multifunzionalità che comprende:

- le attività che generano esternalità, ovvero gli effetti – positivi e negativi – che ricadono sul contesto circostante che, generalmente, non sono oggetto di remunerazione o sanzione (ad esempio miglioramento del paesaggio oppure inquinamento della falda acquifera);
- la diversificazione dell'attività aziendale, comprendente funzioni quali, ad esempio, la trasformazione, la vendita diretta, oppure l'agriturismo e l'erogazione di altri servizi.

Per quanto, all'interno del Psr attuale come in altre politiche in essere, esistano misure più o meno esplicite di sostegno alla multifunzionalità, è auspicabile un approccio più diretto e finalizzato a tale tema. La multifunzionalità assume connotati diversi a seconda della collocazione territoriale dell'azienda e, pertanto, sarebbe auspicabile una linea di intervento che tenga conto delle specificità locali.

L'IRES ha recentemente svolto una ricerca sulla multifunzionalità dell'azienda agricola, con specifica attenzione al contesto territoriale del Piemonte. Alcune considerazioni emerse in tale studio sono state anche utilizzate nell'elaborazione della presente ricerca, e verranno richiamate in alcuni dei punti seguenti.

4.2.4 Il ricambio generazionale

Il settore agricolo e, in generale, il mondo rurale, si caratterizzano per la relativa scarsità di giovani imprenditori. Proprio questi ultimi, grazie a una mentalità più aperta e dinamica, oltre che a un più elevato livello di formazione, sono i soggetti più interessanti dal punto di vista dell'innovazione. Infatti, come emerge nella recente ricerca condotta dall'IRES sull'agroindustria piemontese o, come avvenuto in passato, in quelle relative alla filiera vitivinicola o all'agriturismo, quasi tutti i casi di innovazione aziendale di successo sono risultati legati a un positivo ricambio generazionale in azienda. Peraltro, la riforma della PAC, con l'introduzione degli aiuti disaccoppiati calcolati su base storica, introduce una nuova barriera all'accesso ai nuovi agricoltori, che si trovano a operare in condizione di svantaggio rispetto ai detentori del diritto di riscossione dei premi.

Esiste quindi una "priorità giovani" nel mondo rurale del Piemonte, tale da consigliare la messa a punto di una strategia *ad hoc*. La misura relativa al premio per i nuovi insediamenti è certamente utile ma non sufficiente a sostenere un brillante ricambio generazionale. Sarebbe opportuno, ad esempio, prevedere la messa a punto di uno specifico "pacchetto" di misure, includendo anche la formazione, l'*audit*, gli investimenti strutturali e quelli relativi a qualità e diversificazione.

4.2.5 Progettazione integrata e approccio territoriale: alcune ipotesi per il Piemonte

Nei paragrafi precedenti sono stati richiamati i principali motivi che consigliano di adottare, per la futura politica di sviluppo rurale del Piemonte, un approccio innovativo sia per quanto riguarda gli obiettivi, sia per gli strumenti. Un aspetto più volte sottolineato è la necessità di articolare a scala territoriale le azioni da intraprendere. Per meglio esplicitare questo concetto, si ritiene utile introdurre lo schema riportato nella tabella 4.1.

Facendo riferimento alle ultime proposte di zonizzazione del territorio piemontese – elaborate dall'IRES in base ai criteri di densità insediativa, delle caratteristiche fisiche del territorio, del grado di specializzazione delle attività agricole-agroindustriali e dell'articolazione della multifunzionalità¹ – nello schema si tenta una prima declinazione delle diverse possibilità di applicazione della progettazione integrata ai modelli di sviluppo delle aree rurali della regione.

Attingendo alle esperienze già in atto sul territorio piemontese – descritte nel capitolo 2 di questo studio – e tenendo presenti gli orientamenti della normativa regionale, nazionale e comunitaria in materia di programmazione integrata (ampiamente esaminata in diverse parti di questo lavoro), per ciascuna tipologia territoriale della zonizzazione IRES (rappresentate graficamente nella figura 4.1) è stato proposto un primo tentativo di applicazione differenziata dell'approccio integrato allo sviluppo rurale, articolato in base ai diversi modelli di sviluppo agricolo e alle possibili forme di integrazione sia di tipo intrasettoriale che con settori extra-agricoli.

Naturalmente, non sempre un progetto integrato territoriale è lo strumento più adatto per rispondere ai problemi prima evidenziati. Ad esempio, imprese rurali non inserite o non inseribili in filiere possono trovare nella multifunzionalità occasione di reddito: ne deriva la possibilità per il pubblico di sostenere la realizzazione di progetti integrati aziendali finalizzati alla valorizzazione della multifunzionalità, con la erogazione di indennità che compensino le imprese per la produzione di esternalità positive e/o di incentivi che agevolino investimenti di diversificazione delle attività aziendali (tra l'altro, il PSR 2007-2013 dovrebbe sostenere proprio quelle realtà aziendali maggiormente meritorie sul piano delle funzioni pubbliche svolte e meno favorite dai criteri di assegnazione del Pagamento unico aziendale di cui alla riforma PAC 2003).

¹ La zonizzazione del territorio qui presentata nella figura 4.1 è il frutto dell'attività pluridecennale dell'IRES nell'ambito dello studio dei sistemi locali del Piemonte che ha individuato i suddetti criteri guida per la forte capacità esplicativa che sono in grado di esprimere. Per un approfondimento sull'evoluzione della zonizzazione piemontese si rimanda ai lavori IRES quali gli studi per il PSR 2000-2006, la Relazione di scenario 2001, lo studio per il Piano agricolo e rurale della Provincia di Torino, alle considerazioni fatte per l'attuazione della legge regionale 26/2003 sui distretti. In particolare, l'ultimo criterio aggiunto, quello della multifunzionalità è approfondito in un lavoro che l'IRES ha recentemente terminato sulla multifunzionalità nell'azienda agricola, a cui si rimanda per ulteriori informazioni e approfondimenti.



Tabella 4.1 Possibilità di applicazione della progettazione integrata ai modelli di sviluppo delle aree rurali piemontesi

Tipologie territoriali	Caratteristiche fisiche e insediative	Caratteristiche agricole e multifunzionalità	Modelli di sviluppo agricolo e tipologie d'integrazione	Integrazioni con settori extra-agricoli	Strumenti di intervento per lo sviluppo rurale integrato
Aree urbane	Pianura dell'area metropolitana o dei comuni con caratteristiche urbane (almeno 25.000 abitanti). Altissima densità abitativa e di insediamenti produttivi, forte competizione per l'uso del suolo, congestione e problematiche di tipo ambientale conseguenti	Agricoltura fisicamente residuale nei pochi spazi liberi; presenza di alcune specializzazioni specifiche (ad es. vivaismo, orticoltura), concentrazione di alcune branche della trasformazione alimentare (latte, panificazione). Funzione di corona verde. Domanda di servizi in rapporto con la natura, didattica rurale, servizi alla persona. Necessità di mantenere testimonianza dell'agricoltura	Le rare attività agricole si adeguano alla domanda dei mercati urbani con produzioni specializzate di prodotti freschi (orticole o aromatiche) o di piante ornamentali	Servizi di progettazione e manutenzione verde pubblico e privato. Distribuzione commerciale organizzata e di prossimità. Servizi alla popolazione (ricreativi, educativi, culturali, sportivi, benessere e salute)	Sviluppo di progetti di recupero e valorizzazione delle risorse ambientali e paesagistiche ancora esistenti (parchi periurbani, corona verde, <i>city farm</i>) con particolare orientamento alla funzione didattica e ricreativa
Pianura ad alta densità	Pianura a elevata densità insediativa, area di espansione delle aree urbane e di quella metropolitana in particolare. Area originariamente agricola ora in forte competizione nell'uso del suolo tra agricoltura e urbanizzazione; problemi di esternalità negative. Area di transizione urbano rurale con paesaggio poco valorizzabile e facilmente deteriorabile.	Non presenta spiccata specializzazione agroindustriale anche se permangono ancora aziende professionali con le classiche specializzazioni di pianura (cerealicolo-zootecnico, orticolo). Funzione di corona verde rispetto all'area metropolitana. La vicinanza ai centri urbani può agevolare la vendita diretta o la prestazione di servizi alle persone ed alle comunità, anche di utilizzo quotidiano (es. agri-asilo)	Produzioni agroalimentari soprattutto da <i>commodities</i> (cereali, latte, carne). Non c'è particolare concentrazione territoriale delle diverse componenti della filiera, tali aree tuttavia possono essere le propaggini di distretti limitrofi e le aziende relativamente integrate nell'ambito delle filiere di appartenenza.	Servizi alla popolazione (ricreativi, educativi, culturali, sportivi, benessere e salute). Turismo (escursioni di giornata, enogastronomico, culturale). Ambiente (parchi periurbani, servizi didattici, recupero siti degradati, inquinati). Artigianato e industria agroalimentare. Distribuzione commerciale organizzata e di prossimità	Le aziende agricole dell'area possono essere inserite in programmi di filiera agroalimentare (<i>commodities</i>); progetti integrati multisettoriali di valorizzazione territoriale mediante itinerari culturali, ricreativi, salustistici, educativi ecc. rivolti soprattutto alla popolazione urbana; progetti di recupero e valorizzazione delle risorse ambientali e paesagistiche (parchi periurbani, corona verde, ecc.)

(segue)

(segue)

Tipologie territoriali	Caratteristiche fisiche e insediative	Caratteristiche agricole e multifunzionalità	Modelli di sviluppo agricolo e tipologie d'integrazione	Integrazioni con settori extra-agricoli	Strumenti di intervento per lo sviluppo rurale integrato
Collina e basse valli montane a elevata densità	Colline periurbane (intorno all'area metropolitana torinese) e aree pedemontane di bassa valle ad alta densità insediativa (<i>porte di valle</i>). Territorio "misto" dal punto di vista fisico con ampie variazioni altimetriche. Pressione insediativa in aumento, con dinamiche demografiche positive: coesistenza di elementi legati all'urbanità e alla ruralità, con crescente conflitto nell'uso del suolo e deterioramento del paesaggio	Mix di specializzazioni agricole e agroindustriali (quelle delle aree di pianura limitrofe, oltre a qualche produzione tipicamente collinare) accanto a zone marginali abbandonate. Area specializzata a indirizzo floricolo-vivaistico nell'area del Lago Maggiore. Ampio raggio di multifunzionalità: difesa del territorio e recupero del paesaggio, agriturismo, servizi alla persona e alle comunità	Le aziende specializzate possono essere comprese nelle filiere agroalimentari delle aree di pianura limitrofe (essenzialmente da <i>commodities</i>). L'unico distretto individuato è quello floricolo-vivaistico del Verbano-Novarese. Le aree più marginali del territorio, se opportunamente rivitalizzate, possono avvantaggiarsi dell'espansione insediativa integrandosi con altri settori e offrendo prodotti di nicchia e servizi alla popolazione urbana	Servizi alla popolazione (ricreativi, educativi, culturali, sportivi, benessere e salute). Turismo (escursioni di giornata, enogastronomico, culturale). Ambiente (servizi ricreativi, parchi periurbani, recupero siti degradati inquinati). Artigianato e industria agroalimentare. Distribuzione commerciale organizzata e di prossimità	Le aziende specializzate possono essere inserite insieme a quelle di pianura nei programmi di filiera agroalimentare (<i>commodities</i>). Le aziende vivaistiche-floricole specializzate possono aderire al Piano del distretto già individuato. Tutta l'area può essere interessata a progetti integrati multisettoriali di sviluppo territoriale (itinerari turistici enogastronomici, culturali, ricreativi, salutistici, educativi, ecc.), o in progetti di recupero e valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche (parchi periurbani, corona verde, ecc.)

(segue)



(segue)

Tipologie territoriali	Caratteristiche fisiche e insediative	Caratteristiche agricole e multifunzionalità	Modelli di sviluppo agricolo e tipologie d'integrazione	Integrazioni con settori extra-agricoli	Strumenti di intervento per lo sviluppo rurale integrato
Pianura agroindustriale	Pianura a prevalente utilizzo agricolo localizzata tra il Torinese e il Cuneese, nell'Assandrina e nel Vercellese. Alta concentrazione di insediamenti agroindustriali. Bassa densità abitativa e contenuto conflitto nell'uso del suolo. Esternalità negative causate dalle attività agricole e zootecniche più intensive	Spiccata specializzazione agricola nel comparto cerealicolo-zootecnico, orticolo, frutticolo, risicolo. Sviluppo agricolo intensivo con diffuse situazioni di impatto ambientale negativo	Filieri agroalimentari da <i>commodities</i> e da <i>specialties</i> . Si possono individuare alcuni distretti agroalimentari di qualità: Vercellese-Novaresese Casalese (riso); Saluzzese (frutta); Alessandrina (ortaggi) asse Torino-Cuneo (cereali e zootecnia carne, latte).	Ricerca per la diversificazione delle produzioni e miglioramento dei processi produttivi. Attività manifatturiere produttive di macchine, e mezzi tecnici per la produzione e trasformazione agricola. Artigianato e industria agroalimentare. Grande distribuzione organizzata	Progetti integrati di filiera agroalimentare regionali e interregionali (<i>commodities</i> e <i>specialties</i>) con possibilità di sinergie con interventi specifici per la ricerca e sviluppo o per l'industria agroalimentare. Piani di distretto agroalimentare
Collina agroterziaria	Collina di Langhe e Roero, parte della fascia a maggiore specializzazione vitivinicola del Monferrato meridionale. Media densità insediativa, con tendenze demografiche positive. Insediamenti agricoli che caratterizzano fortemente il carattere paesaggistico e l'equilibrio idrogeologico del territorio. Forme di sviluppo agricolo e insediativo, non corrette possono alterare gravemente tali equilibri.	Area complessa, ricca di risorse produttive, culturali e umane, spiccata specializzazione vitivinicola. Il processo di allargamento della catena del valore si estende anche alla sfera terziaria (enogastronomia, turismo, servizi specializzati), creando le condizioni per diventare l'area di elezione dell'economia del gusto. Presenza di forti reti locali che potenziano le opportunità.	L'elevata specializzazione vitivinicola e la concentrazione di tutte le fasi della filiera in un'area territoriale ben definita hanno favorito lo sviluppo spontaneo di un'economia di tipo distrettuale diffusa su tutta l'area. Forte presenza di integrazioni verticali tra le componenti della filiera vitivinicola e orizzontali con le componenti terziarie dell'economia del gusto. Elevata integrazione con gli enti e istituzioni locali per le iniziative di marketing territoriale e promozione dei prodotti dell'area.	Ricerca per la diversificazione delle produzioni e miglioramento dei processi produttivi. Attività manifatturiere produttive di macchine, e mezzi tecnici per la produzione e la trasformazione. Imprese turistiche ricettive e della ristorazione. Consulenze specialistiche (packaging, marketing, internazionalizzazione, ecc.). Rapporti con il settore culturale. Distribuzione commerciale specializzata o di massa	La già elevata specializzazione e integrazione produttiva può essere valorizzata mediante progetti di filiera a integrazione verticale, anche rafforzando le sinergie con i settori della ricerca a monte e della commercializzazione a valle del processo produttivo. Inoltre tutta l'area distrettuale può convergere in un Piano di distretto o in qualche Piano integrato territoriale mirato allo sviluppo e alla promozione complessiva dell'area, agendo sia all'interno sui diversi componenti dell'economia del gusto, sia all'esterno intensificando le azioni mirate di promozione sui diversi mercati (segue)

(segue)

Tipologie territoriali	Caratteristiche fisiche e insediative	Caratteristiche agricole e multifunzionalità	Modelli di sviluppo agricolo e tipologie d'integrazione	Integrazioni con settori extra-agricoli	Strumenti di intervento per lo sviluppo rurale integrato
Collina rurale	Collina con caratteri rurali (Monferrato settentrionale, Alta Langa, aree appenniniche dell'alexandrino). Bassa densità abitativa, assetto socioeconomico tendenzialmente depresso, caratteri di marginalità: difficoltà di accesso, spopolamento di lungo periodo, relativa carenza di risorse umane e servizi. Situazioni di elevato pregio ambientale e paesaggistico, a rischio per l'abbandono del presidio umano attivo	Vocazione vitivinicola e policulturale e zootecnica. Territorio con forte frammentazione proprietaria. Elevato abbandono dell'attività agricola e conseguente ritorno del bosco nelle aree abbandonate da più lungo tempo. In queste zone gli operatori agricoli possono attivare servizi collegati al turismo (agriturismo e produzioni di nicchia) e svolgere l'importante funzione di gestione e manutenzione del territorio.	A causa della scarsa redditività dell'attività agricola, la sopravvivenza delle aziende agricole sul territorio è legata all'instaurarsi di varie forme di integrazione coi settori extra-agricoli. Le aziende, spesso condotte a part-time o dai soli componenti anziani della famiglia, integrano il reddito familiare con la pluriattività anche in settori esterni all'area. Il territorio fa parte delle aree elegibili Leader+ e buona parte di esso è interessato dall'attuazione dei Piani di sviluppo locale promossi e gestiti dai GAL (Integrazione di filiere e microfiliere agroalimentari locali e di progetti di valorizzazione turistica e/o ambientale)	Attività di manutenzione boschiva e utilizzo a fini energetici delle risorse forestali. Artigianato e piccole imprese agroalimentari. Servizi alle persone di vario genere (trasporto, ricreativi, ecc.) Imprese turistiche ricettive e della ristorazione	La connotazione di economia locale di tipo rurale di queste aree le rende idonee all'applicazione di modelli di sviluppo locale integrato del tipo Leader, in cui l'approccio territoriale, partecipativo e decentralizzato offre maggiori opportunità di individuare e stimolare eventuali nuove potenzialità di sviluppo endogene del territorio, anche collegandosi con aree esterne più forti

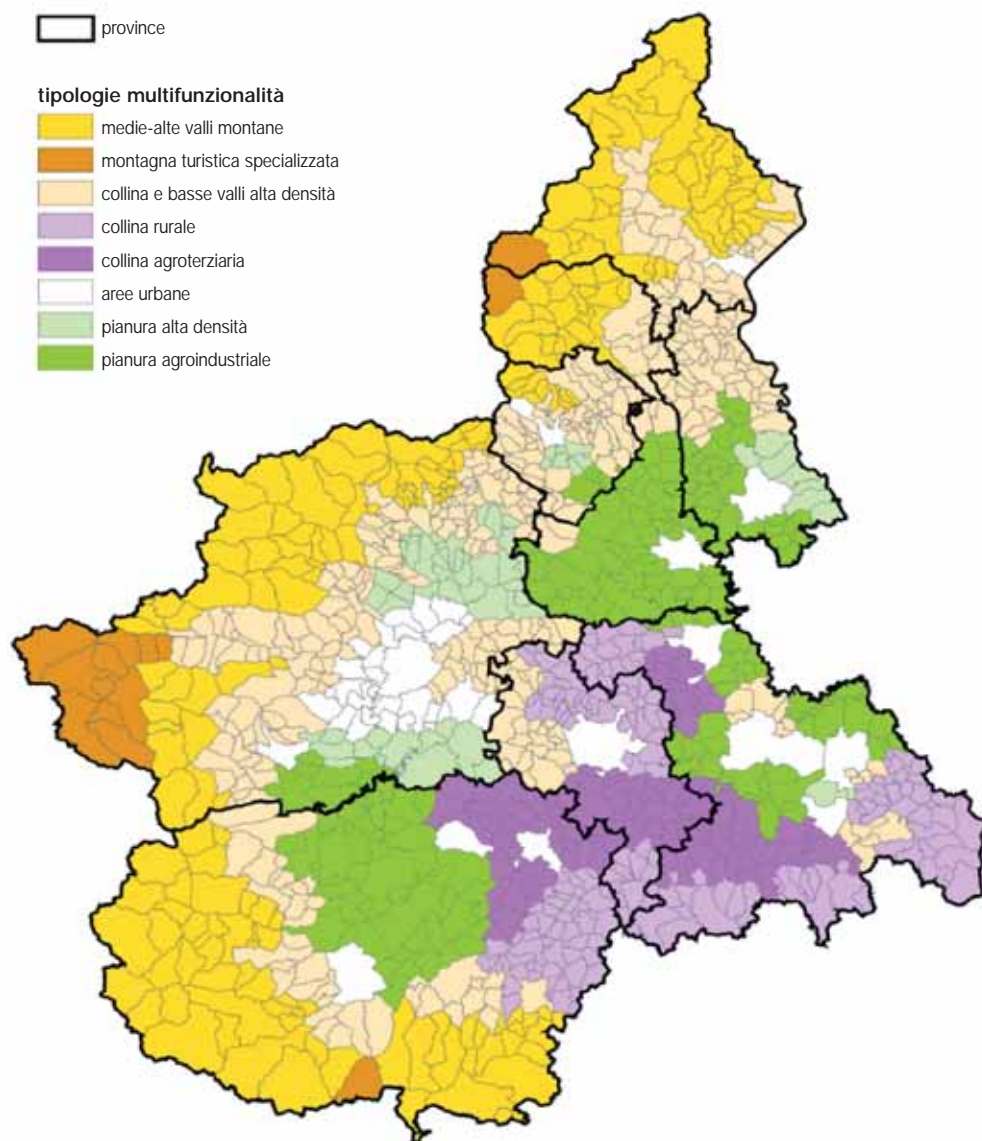
(segue)



(segue)

Tipologie territoriali	Caratteristiche fisiche e insediative	Caratteristiche agricole e multifunzionalità	Modelli di sviluppo agricolo e tipologie d'integrazione	Integrazioni con settori extra-agricoli	Strumenti di intervento per lo sviluppo rurale integrato
Medie e alte valli montane a bassa densità	<p>Montagna a prevalente carattere rurale delle medie e alte valli alpine con bassa densità insediativa e non specializzate turisticamente.</p> <p>Paesaggio costruito dal lavoro secolare dell'uomo, molto fragile dal punto di vista ambientale e con alto tasso di spopolamento e abbandono della cura del territorio. Età media della popolazione elevata.</p> <p>Difficoltà di accesso per gran parte del territorio</p>	<p>Zootecnica estensiva e pascolo, forestazione, importanza delle microfiliere locali e, in particolare, della cooperazione lattiero-casearia. L'agricoltore può svolgere anche servizi di tutela del territorio, di manutenzione forestale e legati al turismo. Nelle zone marginali sono pensabili anche alcuni servizi sostitutivi di quelli pubblici (trasporto, accoglienza, ecc.)</p>	<p>Situazione analoga a quella precedente con maggiore intensità di alcuni fattori critici (spopolamento, fragilità territoriale); per alcuni prodotti caseari e agroalimentari montani, sono stati attivati programmi di miglioramento qualitativo e di valorizzazione delle produzioni, che permettono di aumentare la redditività economica delle attività agricole di montagna. Nella maggior parte delle vallate alpine con condizioni di elevata marginalità, l'esperienza Leader ha creato reti di sviluppo locali attive, con alcune esperienze positive di integrazione tra agricoltura e altri settori</p>	<p>Sinergie con il settore forestale per sviluppare le iniziative di manutenzione e utilizzo del patrimonio boschivo.</p> <p>Imprese turistiche operanti nell'ambito dello sviluppo turistico sostenibile.</p> <p>Distribuzione commerciale locale dei prodotti agroalimentari di qualità, rapporti con la ristorazione locale</p>	<p>Come nel caso precedente, l'approccio territoriale integrato con metodo Leader+ può stimolare le potenzialità di sviluppo endogene, anche facendo leva su alcune produzioni tipiche e sulla domanda di produzioni sane e di qualità.</p> <p>Possibilità di attivare alcuni progetti di fillera corta per piccole produzioni locali di nicchia (es. castagna, formaggi tipici, ecc.)</p> <p>Progetti integrati per il recupero, la manutenzione e la valorizzazione delle risorse ambientali e boschive</p>
Montagna turistica specializzata	<p>Montagna a elevata specializzazione turistica con doppia stagionalità, limitata essenzialmente ad alta valle di Susa, alta valle Sesia e valle Vermenagna. Crescita demografica e insediativa. Impatto dell'espansione edilizia e dell'infrastrutturazione talora molto acuto, in un contesto paesaggistico e ambientale molto fragile</p>	<p>Attività agricola spesso residuale a causa della competizione con turismo intensivo. La zootecnica estensiva e il pascolo sono attività stagionali spesso praticate da aziende localizzate in altre aree.</p> <p>Elevata disponibilità di risorse forestali</p>	<p>Data la limitatezza delle aree con queste caratteristiche e la residualità delle attività agricole, si può ipotizzare il permanere della situazione attuale con possibilità di incremento di attività pascolive o legate al settore forestale e alla difesa del territorio, se opportunamente agevolate</p>	<p>Sinergie con il settore forestale per sviluppare le iniziative di manutenzione e utilizzo del patrimonio forestale.</p> <p>Integrazione con l'offerta turistica (prodotti tipici, agriturismo)</p>	<p>Rientrando nell'elleggibilità Leader queste aree possono integrarsi con le quelle limitrofe a più elevata specializzazione agricola, offrendo ampie opportunità commerciali e promozionali verso il consistente mercato turistico che si concentra nelle stazioni turistiche specializzate. Con questo ruolo possono essere inserite in progetti di sviluppo integrato territoriale tipo Leader, anche in futuro</p>

Figura 4.1 Rappresentazione cartografica delle tipologie territoriali in relazione alla multifunzionalità dell'agricoltura





4.3 Le tipologie di progetti integrati ipotizzabili per il PSL 2007-2013

Riprendendo e sintetizzando le considerazioni sviluppate nelle parti precedenti, si ricorda che le finalità alle quali vuole rispondere l'approccio per progetti integrati sono le seguenti:

- migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche di sviluppo;
- rispondere a una crescente domanda di partecipazione sociale alla progettazione e attuazione di azioni di sviluppo;
- realizzare una maggiore concentrazione finanziaria e territoriale degli interventi, con consolidamento e sviluppo di filiere economiche e territoriali;
- attuare una strategia intrasettoriale o plurisetoriale, secondo se di filiera o territoriale;
- formare competenze specifiche in materia di sviluppo locale, a livello istituzionale e locale;
- guidare a una maggiore attenzione alle specificità locali;
- sollecitare la partecipazione degli attori locali alle azioni di sviluppo locale;
- dare luogo a nuovi modelli di *governance* a livello locale.

Sulla base di tali puntualizzazioni, e tenuto conto del particolare contesto agricolo e territoriale della nostra regione, le tipologie di progetti integrati adottabili nel futuro PSR 2007-13 del Piemonte potrebbero essere ricondotte alle tre seguenti:

- *Progetti integrati aziendali* (PIAZ): sono riferiti a una misura o azione "perno" (per esempio, insediamento giovani, indennità compensativa, valorizzazione della multifunzionalità), intorno a cui l'imprenditore agricolo individua uno o più interventi aggiuntivi appropriati, coerenti con la strategia di sviluppo aziendale e capace di garantire il raggiungimento di obiettivi pubblici e privati.
- *Progetti integrati di filiera agroalimentare/agroindustriale* (PIFA): possono essere assimilati ai Piani di distretto agroalimentare di qualità, promossi e realizzati ai sensi della legge regionale 13 ottobre 2003, n. 26, "Istituzione dei distretti rurali e agroalimentari di qualità".
- *Progetti integrati di sviluppo locale rurale* (PISLR): sono assimilabili concettualmente ai Piani di distretto rurale, di cui alla già citata legge regionale n. 26 del 2003, e ai Piani di sviluppo locale Leader (PSL).

Nella particolare realtà territoriale del Piemonte, i PISLR possono essere riferiti a due diverse tipologie di area, e assumere quindi due diverse configurazioni di base:

- PISLR relativi a zone rurali propriamente dette (in Piemonte essenzialmente montane e, in parte, collinari) dove si pone un problema complessivo di marginalità socioeconomica dell'area interessata. Poiché tali zone rurali sono attualmente individuate come aree elegibili all'iniziativa Leader, i piani Leader di cui al nuovo regolamento dello sviluppo rurale si possono ricondurre a tali tipi di PISLR;

- PISLR relativi ad aree periurbane (dell'area metropolitana torinese e delle principali città piemontesi) nelle quali si registra un declino dell'agricoltura e un conflitto tra questa e altri utilizzi del territorio, per le quali l'obiettivo essenziale dovrebbe essere quello del riorientamento, nell'ambito di una strategia generale di sviluppo dell'area, dell'agricoltura ivi insediata, per una maggiore qualità ambientale dell'area stessa e per lo svolgimento di nuove funzioni da parte delle aziende agricole destinate a soddisfare esigenze espresse o latenti della città.

Rispetto ai contenuti i progetti integrati sono caratterizzabili almeno dai seguenti elementi:

- definizione dell'idea-forza, o tema catalizzatore, della strategia di progetto e degli obiettivi;
- identificazione dell'ambito territoriale o tematico di riferimento;
- individuazione del soggetto responsabile del progetto (soggetto collettivo quale per esempio organizzazione dei produttori agricoli, centrali cooperative, enti locali, partenariato);
- impiego di misure, o interventi, appropriati, coerenti con la strategia generale e gli obiettivi specifici del progetto integrato e coordinate;
- individuazione dei soggetti realizzatori degli interventi (aziende agricole, aziende di trasformazione, organizzazioni di prodotto (OP), centrali cooperative, enti locali, enti di formazione professionale, Istituti di ricerca, ecc.), con definizione da parte degli stessi di un programma di massima, del cronoprogramma del costo privato e del costo totale degli investimenti o delle attività previsti.

In termini di strumenti operativi, i PIAF e i PISRL sono costituiti – pur con le necessarie differenze – da un insieme organico e coordinato di:

- misure individuate dal regolamento sullo sviluppo rurale;
- iniziative promosse dalla normativa nazionale e regionale, ad esempio ricerca, strumenti finanziari innovativi;
- strumenti organizzativi a livello locale, ad esempio stipula di contratti per cessione di materie prime, semilavorati e prodotti finiti tra attori di filiere e distretti.

Tale insieme di strumenti attraversa uno o più comparti-settori, punta a un obiettivo comune di sviluppo e necessita di un approccio attuativo unitario e coerente.

Per quanto concerne la titolarità, nel caso dei PIAF si ipotizza che questa potrebbe essere assegnata a organizzazioni dei produttori (OP) o a centrali cooperative, prevedendo eventualmente una cotitolarità per organizzazioni professionali agricole (OPA), associazioni degli industriali, ecc.

La titolarità dei PISLR in area Leader dovrebbe fare ovviamente capo ai Gruppi di azione locale (GAL) già previsti da tale Iniziativa comunitaria. In area non Leader, ma nella quale comunque si pone un problema complessivo di marginalità socioeconomica, si



ipotizza che la titolarità dei PISLR possa essere della provincia competente per territorio, assicurando la partecipazione delle istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio del PISRL (OPA, ecc.), mediante forme di dialogo istituzionale e di concertazione (ad esempio un “tavolo rurale”).

Si ipotizza infine che la titolarità dei PISLR relativi ad aree periurbane sia della provincia competente per territorio, e che la cotitolarità sia dei comuni interessati, dovendosi comunque prevedere – anche in questo caso – la partecipazione delle istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio.

4.4 Progetti integrati: versione forte e versione moderata

Quella in precedenza esposta si può definire come la “versione forte” dei progetti integrati²; essa fa riferimento a un progetto che si estende fino alla individuazione dei soggetti realizzatori degli interventi, con definizione – da parte degli stessi – di un programma di massima, del cronoprogramma del costo privato, e del costo totale degli investimenti o delle attività previsti.

Ne deriva che il programma integrato “forte” presenta, nel complesso, un costo totale pubblico e un costo totale privato, e che il PSR dovrebbe quindi prevedere una riserva di spesa destinata al suo finanziamento. Inoltre risulta del tutto necessario che il PSR indichi un costo totale minimo e un costo totale massimo per PIAF e PISLR, magari differenziati per filiere e territori interessati.

In questo modo i contenuti del programma, le risorse a esso assegnate, e i potenziali beneficiari, sono legati tra loro da vincoli piuttosto stretti, nell’intenzione di rafforzare il raggiungimento degli obiettivi strategici prefissati e, in ultima istanza, di pervenire a una maggiore efficacia.

Peraltro, questo approccio richiede un maggiore impegno e tempi più lunghi nella fase di programmazione, e potrebbe comportare difficoltà attuative in relazione alla sua relativa rigidità.

Oltre alla “versione forte” è possibile prevedere una “versione moderata” dei progetti integrati – tanto per i PIAF quanto per i PISLR. In questo caso il progetto è un documento che riveste solamente carattere di programmazione indicativa, fermandosi alla

² Nella versione “forte” dei PIAF e dei PISRL problema di rilevante portata è l’inclusione o meno negli stessi degli investimenti di aziende agricole. Se per ragioni plausibili (numerosità delle aziende agricole interessate, complessità della “raccolta” e sistematizzazione dei progetti di massima degli investimenti delle aziende agricole, ecc.) non si potessero includere nei PIAF e nei PISLR i progetti delle aziende agricole e ci si dovesse limitare alla esposizione di un elenco di aziende agricole aderenti, sottoscritto dai diversi titolari, in ogni caso i PIAF e i PISLR dovrebbero dettare “precise indicazioni” rispetto a obiettivi, contenuti e tipologie degli investimenti delle agricole “inserite” in PIAF e in PISLR, di cui la pubblica amministrazione dovrebbe tener conto in sede di istruttoria, assegnando a tali soggetti una priorità.

definizione della strategia generale e degli obiettivi specifici per le diverse tipologie di investimento e attività, rinviando l'individuazione di beneficiari e interventi a bandi successivi, resi coerenti con il programma stesso.

Questo approccio presenta senza dubbio una più semplice e rapida realizzazione, e una maggiore elasticità in fase attuativa. Si evidenzia tuttavia il fondamentale pericolo di una concertazione vuota, priva di efficacia strategica, e asimmetrica, cioè un confronto tra ineguali e la conseguente produzione di progetti individualistici (dei più forti). In tal caso, gli attesi effetti di maggiore efficacia legati alla progettazione integrata, andrebbero in gran parte persi.

4.5 Considerazioni sui casi analizzati: aspetti positivi e criticità

Uno degli elementi caratterizzanti della presente ricerca, è l'analisi di alcuni casi concreti di programmazione e progettazione integrata applicati allo sviluppo rurale. Lo scopo è quello di trarre insegnamento dalle pratiche concluse e in corso di realizzazione, al fine di individuare non solo le potenzialità connesse a tale approccio ma anche le criticità che generalmente si incontrano nella sua implementazione. Se l'approccio integrato promette, da un lato, una maggiore efficacia dell'intervento pubblico, dall'altro si caratterizza per una complessità notevolmente maggiore rispetto al tradizionale intervento a sportello. Da tale complessità possono discendere alcuni elementi critici da considerare con attenzione al momento delle scelte di programmazione.

È anche necessario aggiungere che né a livello italiano, né tanto meno a livello piemontese, si può identificare attraverso la prassi un modello teorico stabile e definito, pronto da utilizzare. Infatti il processo di elaborazione dei progetti integrati ha seguito percorsi di programmazione fondamentalmente autonomi, influenzati da specifiche combinazioni di esperienze, visioni e riferimenti culturali di cui è sempre necessario tenere conto.

In Piemonte, parallelamente all'evolversi dei diversi modelli di sviluppo rurale, si sono affermati alcuni filoni d'intervento progettati e attuati in funzione delle differenziazioni settoriali e territoriali che via via andavano delineandosi.

Risalgono alla metà degli anni novanta le prime esperienze di approccio integrato diversificato per economie agroalimentari e rurali avviate con il Docup Ob.5b e con il primo programma Leader. L'attivazione di queste prime esperienze ha presentato diverse criticità per la maggiore complessità di contenuti e procedure rispetto agli interventi tradizionali e per la difficoltà di coinvolgere attivamente gli interlocutori pubblici e privati nei processi di costruzione dei programmi. In da quel periodo, il dibattito sulla formazione delle politiche viene supportato da analisi e studi approfonditi in ambito generale e rurale, dando inizio alla creazione di un patrimonio di informazioni



e di classificazioni del territorio regionale che, con l'identificazione delle specificità a livello territoriale, costituisce un'importante base di riferimento per l'introduzione degli aspetti territoriali e della programmazione integrata nelle politiche d'intervento.

I successivi cicli del programma Leader nelle aree rurali e della programmazione negoziata su vaste aree del territorio regionale (Patti territoriali) hanno favorito la crescita delle capacità di elaborazione e realizzazione di strategie di sviluppo a livello locale, fino all'ultimo strumento avviato nel corso del 2005 in ambito regionale, i Pisl (Progetti integrati di sviluppo locale), che si ispirano ai principi e al metodo delle precedenti esperienze di programmazione integrata.

Senza entrare nel dettaglio dei risultati e degli impatti delle singole esperienze, a livello complessivo l'adozione di strumenti di intervento basati sulle specificità dei sistemi locali e sull'elaborazione di strategie condivise dai soggetti che ne fanno parte ha permesso di sopperire alle carenze di programmazione centrale e di fare confluire risorse finanziarie e capacità di investimento in aree in declino, o perché marginalizzate dal punto di vista territoriale o perché caratterizzate da situazioni di crisi socio-economiche congiunturali. La diffusione dell'approccio territoriale e integrato può consentire di riequilibrare alcuni effetti distorsivi, sia a livello territoriale sia di beneficiari, generati dai modelli d'intervento tradizionali basati su condizioni di *status* acquisite (si vedano ad esempio i meccanismi sperequativi tra comparti, aree e tipologie di imprenditore messi in atto con il primo pilastro della PAC) o su rendite di posizione e non su "progetti". La procedura classica di concessione di finanziamenti cosiddetta "a sportello" conduce spesso alla concentrazione delle risorse solo a soggetti più informati e capaci di usufruire dei contributi, per di più concentrati geograficamente. L'approccio integrato invece consente, attraverso l'attività di animazione sul territorio, di far partecipare i soggetti generalmente esclusi dal processo di attribuzione delle risorse, sia per limiti fisici (es. zone di montagna) che immateriali (es. mancanza di informazione e di risorse umane) verso un'idea-forza di sviluppo comune.

Tra i lati positivi della progettazione integrata è indubbio il valore aggiunto derivante dall'approccio partecipativo. La procedura di formulazione di un progetto integrato lascia sul territorio che l'ha sperimentata un patrimonio di relazioni (il cosiddetto "capitale sociale") consolidato, utile per ragionare in una logica di sistema per lo sviluppo locale e per concentrare le risorse su una visione strategica dello sviluppo, capace di organizzare le azioni da compiere coinvolgendo più attori nel medio-lungo periodo.

La progettazione integrata inoltre richiede un cambiamento di mentalità del territorio coinvolto e dell'amministrazione responsabile dell'erogazione dei fondi. Il primo deve recepire la visione strategica dello sviluppo attraverso la consapevolezza dei propri attori dell'importanza e del valore aggiunto della logica di sistema. La semplice sommatoria delle azioni individuali non porta necessariamente al risultato atteso o comunque può condurre a risultati inferiori di quelli ottenibili in maniera partecipativa e strategica.

Da tutto ciò deriva che il coinvolgimento degli attori, l'animazione sul territorio, la complessità delle procedure, la definizione dei progetti sono processi richiedono tempi diversi e risorse superiori rispetto all'approccio tradizionale "a sportello".

In termini di tempo, a fronte di un ritardo iniziale nell'attribuzione delle risorse, nei casi esaminati si nota una generale rapidità successiva all'approvazione definitiva dei progetti integrati. Ciò può non essere dovuto solo alla complessità "teorica" o "fisiologica" della procedura.

Nel caso analizzato della Calabria, ad esempio, i ritardi sono dovuti effettivamente alla mancanza di risorse umane e finanziarie e, soprattutto, allo scarso decentramento amministrativo del processo di attuazione, posto in gran parte in capo all'amministrazione regionale. In Toscana ed Emilia-Romagna, invece, i tempi sono stati inferiori anche per il maggiore coinvolgimento di altri enti territoriali (province e comunità montane) che ha permesso una migliore divisione delle competenze decisionali. I tempi di attuazione per i progetti integrati, sono dunque inizialmente più lunghi rispetto alla procedura tradizionale, col rischio che la *performance* di spesa possa risentirne soprattutto con il disimpegno automatico dei fondi a due anni di distanza dall'impegno (il noto meccanismo denominato n+2).

L'animazione sul territorio e la necessità di disporre di risorse umane adeguate in quantità e capacità professionali, sono aspetti che richiedono anche maggiori risorse finanziarie rispetto all'approccio tradizionale ma, visti in termini di valore aggiunto e di capitale sociale lasciato sul territorio, sono considerabili come un investimento vero e proprio, in quanto le relazioni create potranno essere sfruttate più rapidamente in successive fasi di programmazione, aumentando l'efficacia futura dell'intervento pubblico.

Uno degli elementi che contribuisce maggiormente al raggiungimento di risultati positivi è il processo di costruzione e di attivazione del partenariato. Sebbene il partenariato sembri la pratica più idonea per sostenere progetti integrati, tuttavia la sua composizione e il compito svolto dalle diverse componenti istituzionali e socioeconomiche sono determinanti per il successo dell'iniziativa. In più occasioni, anche tra gli esempi più positivi, è stato messo in evidenza il rischio di un eccessivo divario tra le strategie di sviluppo individuate con il processo partecipativo, e le maggiori difficoltà di coinvolgimento e di adesione che si riscontrano tra gli operatori privati.

Il coinvolgimento attivo dei soggetti privati nei tavoli di concertazione può, grazie al loro ruolo propositivo nello stadio progettuale e alla loro collaborazione nella fase di attuazione, produrre programmi più realistici e più facilmente realizzabili.

La composizione del partenariato può essere scelta in base alla tipologia di progetto integrato che si intende attivare, e potrà essere più ampia con larga rappresentanza degli enti locali, istituzioni pubbliche e operatori economici nel caso di progetti di sviluppo locale rurale, mentre potrà essere più ristretta e scelta tra gli operatori pubblici e privati direttamente coinvolti, nel caso di progetti di filiera.



Ai fini del successo dell'iniziativa, è anche determinate l'attività di animazione locale che le istituzioni, centrali o decentrate, possono svolgere per stimolare la progettazione partecipativa e supportare operativamente l'elaborazione dei singoli progetti d'investimento. A questo proposito alcune amministrazioni hanno predisposto meccanismi di contribuzione aggiuntiva per coloro che presentano richieste di finanziamento nell'ambito di progetti integrati.

Il decentramento delle funzioni in un processo di programmazione integrata può essere limitato ad alcune di esse e a un ammontare ridotto di risorse finanziarie, oppure molto spinto per quanto riguarda sia le funzioni sia le risorse da gestire. Nei casi esaminati, le scelte migliori sono state quelle che hanno tenuto conto delle esperienze pregresse di trasferimento di funzioni e della presenza o meno di meccanismi di decentramento tra amministrazioni centrali e periferiche già collaudati e ottimizzati.

Nel caso della Toscana, il processo di decentramento amministrativo è stato messo in atto come graduale adattamento delle competenze, al termine del quale agli enti locali (province e comunità montane) sono state affidate anche funzioni di programmazione, di progettazione e di gestione della gran parte delle risorse finanziarie del PSR (80%).

In Emilia-Romagna, invece, la scelta di decentrare le funzioni di programmazione e la gestione dei progetti integrati si è scontrata con una certa difficoltà da parte delle province a recepire le logiche e i vincoli del nuovo modello di programmazione. La scelta in questo caso di un decentramento prudente, riservandogli una quota limitata di risorse del PSR (10%) si è rivelata corretta, in quanto difficilmente le amministrazioni provinciali e i soggetti di livello locale avrebbero potuto assicurare una gestione efficiente ed efficace di un volume di risorse maggiore.

In Piemonte non c'è uniformità nella sperimentazione e nell'attuazione dei diversi strumenti di sistema che in questi anni hanno interessato i territori agricoli e rurali, quali il programma Leader, i patti territoriali agricoli, i Progetti strategici, i Piani di distretto, e altri ancora. Sicuramente le aree montane e collinari che attuano sul proprio territorio il programma Leader, oppure le province che hanno fatto proprio il metodo della concertazione, progettazione e copartecipazione finanziaria con il territorio, possono avvalersi delle esperienze già realizzate e utilizzare strutture e procedure già collaudate. Altre aree, che sono state interessate in modo più sporadico o marginale da queste iniziative, necessiteranno di maggiori supporti in termini di animazione, competenze umane in loco e risorse finanziarie per attivare procedure e strutture adeguate alla gestione dei progetti integrati.

A livello centrale, l'amministrazione responsabile che tradizionalmente controllava l'intero ciclo di attuazione del programma d'intervento dovrà "imparare" a delegare funzioni e compiti a soggetti terzi in modo da ottimizzare i risultati e condividere le responsabilità in una logica *bottom-up*. La complessità maggiore dei processi integrati rispetto alla procedura tradizionale "a sportello" porta necessariamente l'amministrazione responsabile a dotarsi di risorse umane e finanziarie adeguate e a dele-

gare poteri e funzioni ai partenariati dei progetti approvati secondo i principi di efficienza e efficacia.

Il rafforzamento del ruolo di programmazione degli enti territoriali è ritenuto sicuramente funzionale a tali obiettivi, proprio perché la loro maggiore conoscenza e "prosimità" al territorio e agli operatori consente, almeno potenzialmente, sia di aumentare la coerenza tra l'offerta e la domanda di sostegno, sia di favorire una maggiore integrazione non solo formale ma anche funzionale tra i singoli interventi. In tale contesto si creano inoltre le condizioni per ottenere una migliore partecipazione dei potenziali beneficiari, anche di quelli più "deboli" o comunque meno raggiungibili, in termini informativi, attraverso una gestione centralizzata a livello regionale.

In Umbria la programmazione dei fondi in due fasi (nel periodo 2000-2003 tradizionale "a sportello", in seguito per progetti integrati) ha permesso di riallocare i fondi per ovviare alla concentrazione eccessiva delle risorse a territori e beneficiari più forti nella prima fase, consentendo nella seconda fase di essere maggiormente selettivi e, dunque, di tentare di dirottare risorse a territori e beneficiari "marginali".

Per favorire la destinazione della spesa in funzione delle priorità di sviluppo individuate, l'autorità di gestione centrale può orientare la destinazione delle risorse verso quelle aree, realtà aziendali e settori produttivi nei quali sia massimo il possibile "margine di miglioramento" o la manifestazione di effetti sinergici derivanti dalla contemporanea attivazione degli interventi.

Per quanto attiene all'efficacia degli interventi realizzati nell'ambito di progetti integrati, finora le esperienze con maggiori ricadute positive sono quelle dell'integrazione produttiva e del rafforzamento delle filiere, mentre gli interventi integrati multisettoriali incontrano maggiori difficoltà, sia per la rigidità delle procedure d'attuazione dei programmi, sia per i vincoli di spesa ammissibile del fondo FEOGA, che è essenzialmente rivolto al settore agricolo.

Una maggiore flessibilità nei vincoli di spesa e nell'individuazione delle azioni ammissibili, a livello locale potrebbe favorire scelte operative e interventi più adeguati alle necessità, soprattutto laddove si prevedano interventi innovativi a favore della multifunzionalità o della pluriattività del settore agricolo.

Tuttavia, è necessario tenere conto che parte dei casi studiati sono ancora in corso di attuazione e che, pertanto, non è possibile disporre di un quadro consolidato e ragionato degli esiti finali. Le informazioni ottenibili sono in genere derivanti da valutazioni intermedie, che possono solamente mettere in evidenza problemi e successi parziali, cioè quelli della prima fase di attuazione. Per altri casi giunti a termine, inoltre, non risulta invece disponibile un adeguato materiale di valutazione finale.

Particolarmente importante risulta essere anche l'integrazione con altri fondi, programmi comunitari e strumenti d'intervento regionale o nazionale. Infatti, la coesistenza di più programmi di sviluppo locale su uno stesso territorio e l'incremento di strumenti d'intervento diversificati possono comportare il rischio di mancanza di coordinamento e di disperdere gli effetti degli investimenti.



I diversi strumenti possono migliorare sicuramente la loro efficacia se orientati in maniera più specifica verso alcune porzioni di territorio, che a vario titolo sono interessate da più strumenti di sviluppo, al fine di favorire sinergie e complementarietà tra le diverse forme di incentivo e programmazione. Diventa tuttavia essenziale attivare meccanismi di coordinamento delle varie forme di intervento sia a livello centrale che locale in cui ci sia la più ampia rappresentanza dei settori produttivi e dei soggetti responsabili dei singoli interventi.

Soprattutto nel caso di progetti di filiera o di distretto, dove può prevalere un orientamento settoriale degli interventi, diventa quanto mai essenziale ricordarsi con le altre iniziative attivate sul territorio verificandone le possibilità di integrazione o le incompatibilità.



Bibliografia

- Agriconsulting, 2003, *Rapporto di valutazione intermedia PSR 2000-2006 Toscana*.
- Agrisole, 2005, settimanale del sistema agroindustriale, numeri vari.
- ATI IRS, RESCO, CULT, 2003, *Valutazione intermedia POR 2000-2006 Calabria*.
- Bacci L., 2002, *Sistemi locali in Toscana. Modelli e percorsi territoriali dello sviluppo in Toscana*, IRPET, Firenze.
- Cersosimo D. (a cura di), 2003, *Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali*, FORMEZ, Roma.
- Cersosimo D., Wolleb G., 2001, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in "Stato e Mercato", n. 63, pp. 369-412, Il Mulino, Bologna.
- Colaizzo R. (a cura di), 2000-2001, *La progettazione integrata territoriale*, FORMEZ, Roma.
- Colaizzo R. (a cura di), 2004, *L'esperienza dei PIR: studi di caso*, FORMEZ, Roma.
- Colaizzo R., Deidda D. (a cura di), 2003, *Progetti integrati e sviluppo territoriale: regioni Obiettivo 1*, FORMEZ, Roma.
- Commissione Europea, 2001, *La Governance europea. Un libro bianco*, COM (2001) 428 def2, Bruxelles.
- Crivellaro P., Fugaro A., 2003, *Le agevolazioni per lo sviluppo rurale: guida alla nuova politica di sviluppo rurale e ai finanziamenti per il settore agricolo*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano.
- Deidda D. (a cura di), 2003, *Governance e sviluppo territoriale*, FORMEZ, Roma.
- INEA, *Rapporto 2003-2004 "Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale"*, in www.inea.it.
- IRES Piemonte (in corso di pubblicazione), *Filiere e politiche agroindustriali in Piemonte*, IRES Piemonte, Torino.
- IRES Piemonte, 2001, *Sistema agroalimentare, territorio e politiche di sviluppo rurale in Piemonte*. IRES Piemonte, Torino, "Quaderni di Ricerca", n. 98.
- IRES Piemonte, 2002, *Scenari per il Piemonte del Duemila - Verso l'economia della Conoscenza*, IRES Piemonte, Torino.
- IRES Piemonte, 2004a, *L'agricoltura in provincia di Torino: il quadro analitico e le politiche dopo il decentramento*, IRES Piemonte, Provincia di Torino, Torino.
- IRES Piemonte, 2004b, *Sistema agroalimentare e territorio rurale del Piemonte. Le sfide del prossimo futuro*, IRES Piemonte, Torino, "IreScenari", n. 11.
- IRES Piemonte, 2005, *Filiere e politiche agroindustriali in Piemonte*, IRES Piemonte, Torino, "Contributi di ricerca", n. 192.
- Istituto Tagliacarne, 2004, *I distretti rurali e agroalimentari di qualità*, app. *Una prima mappatura nazionale*, Unioncamere, Bologna.



- ÖIR – Managementdienste GmbH, 2004, *Method for Success of Mainstreaming Leader Innovation and Approach into Rural Development Programmes*, Wien, rapporto commissionato dalla Commissione Europea, Direzione Agricoltura, Unità G.4.
- Provincia di Modena, Assessorato Agricoltura, 2000, *Progetto locale di sviluppo rurale 2000-2006*.
- Provincia di Torino, IRES Piemonte, 2004, *L'agricoltura in provincia di Torino: il quadro analitico e le politiche dopo il decentramento*, IRES Piemonte, Torino.
- Regione Calabria, *Relazione annuale di esecuzione del Por 2000-2006 Calabria al 31 dicembre 2003*.
- Regione Emilia-Romagna, *Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006* e in particolare Asse III: "La qualità dell'agricoltura per la qualità dell'ambiente e del territorio".
- Regione Emilia-Romagna, *Relazione annuale di esecuzione del PSR*, anni 2000, 2001, 2003.
- Regione Toscana, 2000, *Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006*.
- Regione Toscana, *Relazioni annuali di esecuzione del PSR*, anni 2000, 2001, 2003.
- RTI, Agriconsulting, ERVET, *Valutazione intermedia PSR 2000-2006*, ottobre 2003 e aggiornamenti marzo 2004, Regione Emilia-Romagna.
- Urbani P., Passeri L. (a cura di), 2003, *Modelli di gestione per i progetti integrati territoriali*, FORMEZ, Roma.

Siti Internet

- Por Calabria 2000-2006, in www.regione.calabria.it.
- PSR Emilia-Romagna 2000-2006, in www.regione.emilia.romagna.it.
- PSR Piemonte 2000-2006, in www.regione.piemonte.it.
- PSR Toscana 2000-2006, in www.regione.toscana.it.
- PSR Umbria 2000-2006, in www.regione.umbria.it.
- Regione Toscana, *Piani locali di Sviluppo locale*, in www.rete.toscana.it/sett/agric/srurale/psr/bandi/pianilocali.html.
- Unione Europea: http://europa.eu.int/pol/agr/index_it.htm
- Ministero delle politiche agricole: www.governo.it; www.politicheagricole.it
- FORMEZ: www.sviluppocale.formez.it
- Regione Piemonte: www.regione.piemonte.it