



Agriregionieuropa anno 15 n°56, Mar 2019

L'integrazione e le azioni collettive della politica di sviluppo rurale nella Pac post 2020

Serena Tarangioli ^a

^a CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia

Abstract

Si stima che oltre il 13% delle risorse finanziarie della Politica di [sviluppo rurale](#) 2014-2020 siano destinate al finanziamento di progettazione di tipo collettivo (Pif, [Leader](#), misura 16, ecc.). Questa tipologia di interventi ha sempre trovato ampio spazio nella [programmazione](#) italiana e sarà una delle misure su cui punta anche la proposta di riforma della [Pac](#) di recente presentata dalla [Commissione europea](#). L'articolo intende fare un bilancio di tali misure in termini di punti di forza e debolezza per chiudere con una riflessione su come collocare tali interventi nel Piano Strategico nazionale *post* 2020.

Introduzione

In Italia le misure che favoriscono la cooperazione hanno sempre trovato ampio spazio nei [Programmi di sviluppo rurale](#) in risposta alla necessità di favorire progetti collettivi capaci di agire su alcuni tradizionali problemi dell'agricoltura o a sostegno di azioni di sviluppo territoriale e locale. Le azioni integrate hanno dato risposta alle principali esigenze del mondo rurale italiano accompagnando la definizione di strategie condivise e la diffusione di una *governance* collettiva dello sviluppo.

Se ben viste dagli operatori agricoli e del mondo rurale, le azioni collettive sono croce e delizia per le Regioni che, pur accogliendo le istanze settoriali o locali, spesso lamentano la difficoltà di gestire questi processi nell'ambito dei [Programmi di sviluppo rurale](#).

L'intervento integrato sarà sicuramente centrale nella [programmazione](#) *post* 2020 a condizione di farne emergere tutte le potenzialità con una strutturazione degli interventi capace di cogliere necessità di sistema ed esigenze territoriali; di garantire una giusta dotazione finanziaria che non releghi gli interventi ad azioni residuali della politica; attraverso la definizione di regole di attuazione semplici, chiare e trasparenti che non imbriglino le azioni dei partenariati quali soggetti intermedi chiamati a farsi portavoce di esigenze collettive.

Con il presente lavoro analizzeremo gli strumenti di cooperazione utilizzati nei [programmi di sviluppo rurale](#) italiani evidenziandone punti di forza e di debolezza del processo di implementazione, le forme di cooperazione legate alla politica di [sviluppo rurale](#) della proposta di [regolamento](#) per la [Pac](#) *post* 2020, per chiudere con una riflessione su come collocare tali interventi nel Piano strategico Nazionale.

La cooperazione e le misure collettive nei Psr 2014-2020

La [programmazione](#) per lo [sviluppo rurale](#) 2014-2020 promuove e concentra una buona parte delle iniziative su processi di integrazione volti a favorire la progettazione collettiva con l'obiettivo di aumentare l'efficacia dell'azione pubblica. Partendo dalla debolezza strutturale di molte agricolture europee e dalla necessità di affermare un modello produttivo unico in un panorama di competizione con produttori netti di *commodities*, l'agricoltura europea avrebbe dovuto puntare a fare massa critica, soprattutto su prodotti di qualità o identitari, a ridurre costi di transizione e diseconomia di scala per restituire [valore aggiunto](#) alla filiera.

Attraverso la priorità 3 del Reg. 1305/13 si intende agire sull'organizzazione della filiera agroalimentare soprattutto per migliorare la posizione dei produttori primari lungo la catena del valore; mentre la priorità 6 si sofferma sullo sviluppo delle economie rurali attraverso iniziative di sviluppo locale. L'idea di fondo è quella di promuovere e valorizzare il ruolo delle aggregazioni, nel senso più ampio del termine, nell'aumentare l'efficacia degli interventi di sviluppo locale. Il legislatore comunitario punta a considerare l'integrazione come leva eccezionale per coinvolgere le attese diffuse del territorio, facilitare i processi aggregativi e di [concentrazione](#)

delle iniziative, dare consistenza alle micro-realtà economiche e sociali.

A favore dell'integrazione il [regolamento](#) prevede tre forme di intervento specifiche: 1) risorse per l'avvio di organizzazioni e gruppi di produttori (misura 9), la misura di cooperazione (misura 16) e l'approccio [Leader](#) (misura 19) per sostenere processi di sviluppo locale inclusivi e gestiti dal basso (Tabella 1).

La misura 16 "Cooperazione" dei [Programmi di sviluppo rurale](#) 2014-2020 è stata accolta con grosso interesse in Italia prima di tutto perché istituzionalizzava un approccio tipico delle politiche di sviluppo nazionale dotando la politica di [sviluppo rurale](#) di uno strumento che avrebbe permesso di sperimentare nuovi approcci di intervento in un settore tipicamente legato all'intervento individuale.

La misura nasce con l'obiettivo di favorire la cooperazione su vasta scala al fine di superare gli svantaggi della frammentazione tipica delle attività del settore primario e delle aree rurali, con regole e flessibilità maggiore di altre misure dei [Psr](#) riconducibili allo stesso scopo: la misura 9 per la creazione di associazioni di produttori e il [Leader](#) il cui campo di azione si rifà ad elementi di *governance* territoriale complessa. Essa presenta una serie di sotto-misure finalizzate ad avviare forme di cooperazione legate alle priorità della politica di [sviluppo rurale](#), a cui si aggiunge l'opzione (sotto-misura 16.10) per attivare forme di cooperazione che rispondano alle esigenze dei singoli Stati membri. Dal punto di vista operativo la misura favoriva la creazione di diverse forme di aggregazione – reti, *network*, gruppi operativi, partenariati pubblico-privati - e il finanziamento di progetti dal carattere innovativo e sperimentale ammettendo, tra le azioni finanziabili, anche interventi non previste dalla politica di [sviluppo rurale](#).

In realtà la [programmazione](#) si è concentrata soprattutto sulla parte di misura dedicata all'innovazione (sotto-misure 16.1 e 16.2), le altre tipologie di intervento hanno trovato uno spazio marginale nei [Psr](#) e registrano ritardi e problemi nelle fasi attuative, ad oggi si contano, infatti, solo 43 bandi.

Nonostante l'entusiasmo iniziale e il potenziale di impatto attribuito alla misura, le Regioni hanno riscontrato numerose difficoltà attuative sfruttando solo in parte le possibilità che offriva. Essa, infatti, oltre a presentarsi come uno strumento innovativo e aperto alla sperimentazione dell'intervento pubblico, prevede anche un approccio procedurale nuovo - la sovvenzione a importo globale – che permette di finanziare il progetto nel suo complesso, a prescindere dalla tipologia di spesa sostenuta. Tale procedura apre la strada alla compensazione forfettaria di un'attività guardando principalmente ai risultati della stessa. Molte Regioni hanno considerato questa possibilità più come un appesantimento che una opportunità, palesando difficoltà di trasparenza e tracciabilità della spesa.

Accanto alle misure proposte dal [Regolamento](#), circa la metà dei [Psr](#) prevede un ulteriore strumento di integrazione: la progettazione integrata, quale metodo di [programmazione](#) partecipato per aumentare la competitività settoriale ([progetti integrati](#) di filiera – Pif) o favorire la gestione sostenibile del territorio ([progetti integrati](#) territoriali – [Pit](#)). La progettazione integrata si presenta come metodo, poiché non ha una propria autonomia finanziaria ma attinge a misure o pacchetti di misure del [Psr](#), nello stesso tempo favorisce l'integrazione tra soggetti differenti finalizzando ad un obiettivo comune la progettazione individuale. I [progetti integrati](#) sono uno "strumento dal contenuto morfogenetico poiché consentono il cambiamento evolutivo pur mantenendo l'identità strutturale" del settore o territorio di riferimento (Cremaschi, 2001). A differenza della misura 16, i [progetti integrati](#) promuovono un percorso di cooperazione che si conclude con la presentazione del progetto mentre il finanziamento è concesso singolarmente a ciascuno dei *partner*. Il [beneficiario](#) rimane la singola [impresa](#) che si impegna in autonomia a rispettare gli impegni presi con il resto del partenariato.

Ad oggi, sono nove le Regioni che hanno già avviato le procedure per la definizione di partenariati e progetti di filiera. I progetti finanziati dono oltre 150, mentre le risorse pubbliche ad essi destinate ammontano a poco meno di 400 milioni, dati che comunque tenderanno ad aumentare man mano che le procedure di attuazione regionali verranno espletate.

La progettazione integrata di filiera, come era già successo in passato, tende ad essere organizzata secondo le specifiche esigenze delle agricolture regionali. Nelle Regioni padane (Lombardia e Emilia-Romagna) i Pif vedono come protagonisti soggetti già organizzati come cooperative, consorzi se non anche OP e Aop; i progetti coinvolgono numerosi soggetti dell'intera filiera, hanno una dimensione finanziaria medio-grande, prevedono soprattutto l'ammodernamento delle strutture produttive. Nelle Regioni dell'Italia centro-meridionale (Marche, Toscana, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Sardegna) e in quelle del nord-est (Friuli Venezia Giulia) spesso i Pif sono il motore per la creazione di partenariati che hanno una spiccata vocazione territoriale, le dimensioni progettuali sono più contenute sia in termini di aderenti sia di dotazione finanziaria, i progetti tendono ad esplorare nuovi percorsi di crescita, non a caso spesso prevedono misure di intervento per l'innovazione.

Tabella 1 – Le azioni collettive della Politica di [sviluppo rurale](#) 2014-2020

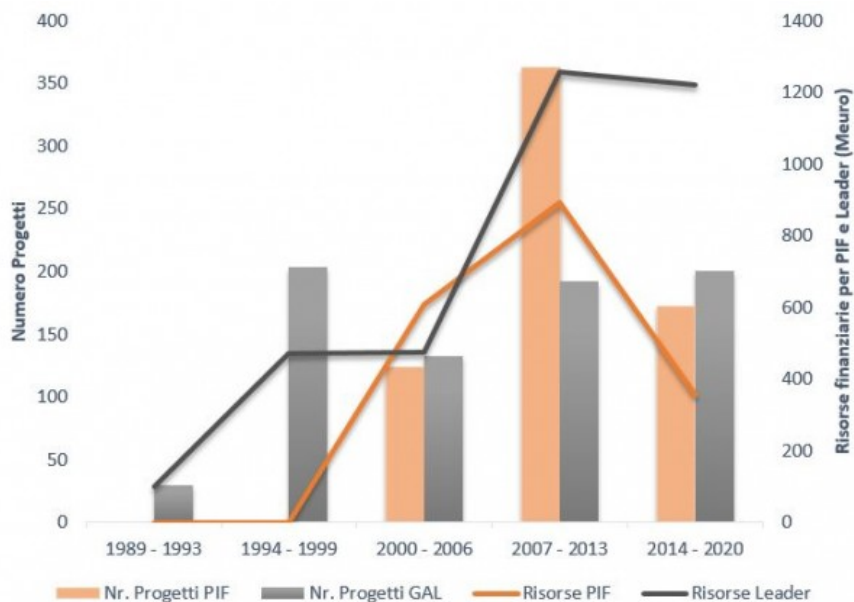
Misura	Descrizione
M9 – Avvio di organizzazione e gruppi di produttori	Finanziamenti per l'avvio delle associazioni
M16 – Cooperazione:	
16.1 – GO del Pei	Nascita di gruppi operativi per l'innovazione
16.2 – Progetti pilota	Sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale
16.3 - Collaborazione tra operatori e cooperazione per il turismo rurale	Cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e condividere impianti e risorse e per lo sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici inerenti al turismo rurale
16.4 - Filiere corte e mercati locali	Incentivazione progetti di micro-filiera o filiere territoriali
16.5 - Filiere agroambientali	Progetti di cooperazione a valenza agro-climatico-ambientale e alla gestione efficiente delle risorse naturali
16.6 - Filiere per le biomasse	Progetti per la gestione di biomasse e la produzione energetica da scarti e residui di produzione
16.7 – Partenariati pubblico privati diversi da Leader	Progetti di sviluppo locale
16.8 - Piani di gestione forestale	Sostegno ad iniziative collettive di gestione delle risorse forestali
16.9 – Agricoltura sociale	Finanziamento a progetti collettivi per la diffusione di pratiche di agricoltura sociale
16.10 – Altre forme di cooperazione	
M19 - Leader	Piani di sviluppo locale
Progetti integrati di filiera (Pif)	Progetti collettivi a sostegno delle filiere agricole, agroalimentari e forestali
Progetti integrati territoriali (Pit)	Progetti collettivi per la gestione dei beni collettivi o lo sviluppo delle aree rurali

Fonte: nostra elaborazione

Gli interventi di cooperazione locale sono stati demandati, come era normale che fosse, al [Leader](#), anche se è bene far presente che alcune Regioni hanno avviato anche progettazione integrata di tipo territoriale (Lombardia) o hanno promosso partenariati locali diversi da [Leader](#) con la sottomisura 16.7 (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Marche, Umbria e Campania). L'Italia ha riservato all'approccio [Leader](#) il 6,8% delle risorse pubbliche dei [Psr](#) (circa 1.220 milioni), mentre i Gruppi di azione locale ([Gal](#)) selezionati sono 200.

Le azioni collettive prendono circa il 13% (2.700 milioni) delle risorse finanziarie dei [programmi di sviluppo rurale](#) 2014-2020, mentre nella [programmazione](#) precedente si erano attestati a circa l'8% delle risorse pubbliche stanziare. La figura 1 mostra la crescente attenzione verso le azioni integrate (progettazione integrata di filiera e [Leader](#)) in termini finanziari e di partenariati creati. L'evoluzione di [Leader](#) segue il cambio di pelle che questa modalità di intervento ha subito nel corso delle programmazioni, passando da azione pilota ad approccio di intervento dei [Psr](#). Anche la progettazione integrata di filiera trova ormai uno spazio specifico nei programmi, delineandosi come strumento specifico per sostenere processi di crescita settoriale all'interno della politica di [sviluppo rurale](#).

Figura 1 – Progettazione integrata di filiera* e il [Leader](#) nella [programmazione](#) dello [sviluppo rurale](#)



**Le informazioni relative ai Pif sono ancora parziali visto che molte delle procedure regionali sono ancora in corso di espletamento
Fonte: nostra elaborazione su dati Rete rurale nazionali e Di Napoli e Tomassini (2017)*

È difficile fare una stima del [valore aggiunto](#) degli strumenti integrati sullo sviluppo agricolo e dei territori rurali. Le analisi valutative dei programmi, così come gli approfondimenti scientifici sono concordi nel vedere in questo tipo di strumenti grandi successi e eclatanti fallimenti. Quello che rimane è un metodo di interazione tra attori che hanno interessi ora comuni ora divergenti ma convergono sulla necessità di condividere strategie e azioni di intervento. Tutto questo però si paga in termini di efficienza, ossia in procedure spesso reiterate rispetto alle esigenze maturate nel percorso implementativo e in tempi lunghi per la presentazione dei progetti.

Come dicevamo in apertura, le azioni collettive sono croce e delizia delle [Autorità di gestione](#) dei [Psr](#). Delizia poiché aprono ad una visione sistemica dell'azione pubblica, accompagnano processi di integrazione e cooperazione, massimizzano e finalizzano l'intervento, facilitano l'economia di scala e razionalizzano l'uso dei beni pubblici. Sono le misure che aprono all'economia di contratto, cercano di intervenire sulle distorsioni della filiera, responsabilizzano le parti in causa, aprono a nuovi approcci di sviluppo. Insomma, sono azioni che "nobilitano" l'intervento pubblico poiché ragionano in ottica sistemica e puntano ad agire anche sui processi relazionali avvicinando il decisore politico alle esigenze dei singoli attori dello sviluppo.

Nello stesso tempo portano complicazioni procedurali, massimizzano la finalità del progetto a discapito della qualità dei singoli interventi, basano parte dell'azione su rapporti fiduciari e sulla presenza di soggetti terzi, intermediari e sintesi della pluralità delle istanze.

In generale sono due i punti di debolezza su cui si concentra la critica a tali strumenti. La regolamentazione comunitaria entro cui sono normate tali azioni rende difficile coniugare la necessaria flessibilità da accordare a questi strumenti con alcuni processi di controllo della [spesa pubblica](#) previsti per i [Psr](#). Prevedendo per la misura 16 un approccio a sovvenzione globale si liberava la misura da alcune complicazioni procedurali, focalizzando l'attenzione del decisore pubblico sulla proposta progettuale che una volta accettata, perché rispondente alle regole di base, seguiva un *iter* semplificato. Va però detto che tale approccio è stato messo in discussione perché ritenuto scarsamente adattabile a processi di verifica e controllo trasparenti e poco in linea con i dettami regolamentari. È una *querelle* ancora aperta che vede un impegno collettivo nel trovare sistemi efficienti di controllo anche per le procedure più complesse.

Il secondo punto di debolezza va a giocare sui risultati effettivi di questi strumenti rispetto alle risorse ed energie necessarie per avviarli. La domanda è se il gioco vale la candela. Le azioni collettive sono strumenti complessi, le procedure richieste spesso sono farraginose, i tempi di attuazione lunghi. Alcuni studi stimano che per l'attuazione di una procedura collettiva ci vogliano circa due anni (Mantino *et al.*, 2010; Tarangioli, 2012). Inoltre, è richiesto un processo di interazione tra i soggetti che cooperano le cui dinamiche vanno gestite e finalizzate all'obiettivo ultimo della progettazione. Ciò comporta numerose rinunce, alta mortalità progettuale e lo scoraggiamento dei beneficiari. Probabilmente è necessario focalizzare l'attenzione sul reale [valore aggiunto](#) dell'integrazione. Altri strumenti assai simili, utilizzati nell'ambito delle politiche di coesione, trovano giustificazione proprio negli effetti che determinano rispetto alla costruzione del capitale sociale, sulla capacità di creare relazioni e di mettere a sistema le azioni

immateriali (formazione, consulenza, comunicazione). La progettazione collettiva parte da una idea semplice: far discendere interventi diversi da un'idea comune, prevenendo contraddizioni e duplicazioni e promuovendo sinergie (Bianchi, Casavola; 2008). Complesso è il percorso che porta al risultato. È compito del programmatore pensare anche azioni che accompagnino la formazione dei partenariati e la progettazione.

La misura di cooperazione nella proposta di regolamento

Tra le otto misure previste dalla sezione [Sviluppo rurale](#) della proposta di [regolamento](#) per la [Pac post 2020](#)¹, una è completamente dedicata agli approcci di intervento collettivi, ossia a tutte quelle iniziative che vedono la cooperazione, il nome della misura appunto, tra almeno due soggetti.

La misura raggruppa tutti i tradizionali strumenti di integrazione della politica di [sviluppo rurale](#): gli interventi a favore dell'associazionismo agroalimentare e forestale, le azioni a favore dei regimi di qualità, i gruppi operativi per l'innovazione, tutte le forme di cooperazione contemplate dalla misura 16 dei [Psr](#) 2014-2020, l'approccio [Leader](#). Nella stessa misura sono anche introdotte due nuove forme di cooperazione: la prima a sostegno del rinnovamento generazionale nella conduzione di [impresa](#), la seconda a favore degli *smart villages*.

Come era già successo nella passata [programmazione](#), la misura è presentata come un pot-pourri di interventi le cui finalità e modalità di funzionamento sono assai diverse. Le forme di cooperazione previste dovrebbero, in generale, contribuire al raggiungimento delle priorità della politica, anche se le azioni proposte si focalizzano principalmente su tre obiettivi:

- l'innovazione del settore agricolo e delle aree rurali attraverso la creazione di Gruppi operativi per l'innovazione;
- azioni collettive a favore della competitività del settore agricolo con interventi a favore delle filiere, dei distretti e delle reti agroalimentari, forestali e bioenergetiche; per l'avvio di organizzazioni e gruppi di produttori; per la definizione di regimi di qualità; per la gestione forestale; per il ricambio generazionale;
- azioni per lo sviluppo del territorio e delle comunità locali che trovano il principale strumento di intervento in [Leader](#) ma possono avvalersi anche di strumenti per la definizione di partenariati pubblico-privati diversi da [Leader](#); dell'agricoltura sociale; dell'agricoltura di comunità; di interventi a favore degli *smart villages*; di progetti per la gestione del territorio, del paesaggio e del patrimonio naturale; dei distretti rurali e distretti del cibo.

La principale novità legata alla misura è quella di avere accomunato il metodo [Leader](#), un approccio specifico per interventi di [sviluppo rurale](#) con regole proprie e una storia ormai trentennale, ad altri interventi di cooperazione i cui obiettivi, regole di attuazione, beneficiari seguono una logica del tutto diversa. Il [Leader](#), infatti, prevede la nascita di un soggetto intermedio, il Gruppo di azione locale, il cui compito va ben oltre l'attuazione di un intervento. Il [Gal](#) propone un [Piano di sviluppo locale \(Psl\)](#) che prevede una pluralità di interventi finalizzati ad obiettivi specifici, attua la propria strategia direttamente attraverso bandi e manifestazioni di interesse pubblico, si occupa di attività di controllo, [monitoraggio](#) e [valutazione](#) dei risultati. Tutte le altre forme di integrazione hanno una portata limitata ad uno specifico progetto e non riconoscono il ruolo di soggetto intermedio al partenariato² che, nella maggior parte dei casi, si limita alla presentazione del progetto mentre la sua attuazione è responsabilità dei singoli *partner*.

Non è un caso che l'art.71 della Proposta di [regolamento](#) sulla [Pac post 2020](#) che pure al primo comma accomuna i diversi interventi di cooperazione, in quelli successivi traccia una chiara distinzione tra le procedure attuative di [Leader](#) e quelle applicabili per le altre tipologie di intervento contemplate.

Le modalità attuative previste dalla misura prevedono quindi una procedura per il metodo [Leader](#), che non presenta alcuna novità di rilievo rispetto ad oggi. Infatti, viene riconfermata la riserva del 5% delle risorse destinate allo [sviluppo rurale](#), così come tutte le modalità attuative già in essere. Va però notato che per queste ultime la proposta di [regolamento](#) rimanda agli articoli 25, 26 e 27 della proposta di [regolamento](#) generale sui [Fondi strutturali](#)³ che nel prossimo ciclo di [programmazione](#) non avrà alcuna valenza giuridica sul [Feasr](#). Probabilmente il legislatore comunitario ha voluto rimarcare la necessità di operare a favore dello sviluppo locale con tutti gli strumenti messi a disposizione dai Fondi comunitari.

Per quanto riguarda gli altri strumenti di cooperazione, l'approccio procedurale proposto può seguire due strade: la procedura a "importo globale" o l'attivazione delle misure in modalità pacchetto. Il sostegno concesso sotto forma di importo globale finanzia il progetto in tutte le sue componenti coprendo i costi della cooperazione e quelli dei progetti o delle operazioni attuate a prescindere dalla natura di queste ultime. L'alternativa è la copertura attraverso la misura di cooperazione dei soli costi di cooperazione mentre i progetti andrebbero a trovare finanziamento in altri tipi di interventi proposti dal [regolamento](#).

Come si diceva in apertura, la proposta di [regolamento](#) introduce anche due nuove forme aggiuntive di cooperazione quella a favore dei piccoli comuni intelligenti (*smart villages*) e la cooperazione per il ricambio generazionale.

Le iniziative a favore degli smart villages saranno indirizzate a iniziative innovative tese a migliorare la qualità della vita e offrire nuove prospettive di sviluppo per le aree rurali. In questo senso si punta a limitare l'abbandono delle aree più interne e favorire la permanenza delle fasce di popolazione più giovani.

La cooperazione per il Ricambio generazionale ripropone una vecchia tipologia d'intervento della politica di [sviluppo rurale](#), il prepensionamento, abbandonata da ormai due cicli di [programmazione](#). In questo caso il prepensionamento è previsto per agricoltori che hanno raggiunto l'età pensionabile regolata dalle legislazioni nazionali e che entrino in un programma di successione aziendale a favore di agricoltori sotto i 40 anni di età. La misura di prepensionamento non ha mai trovato grande applicazione in Italia. Questa nuova riformulazione potrebbe favorire la fuoriuscita degli agricoltori più anziani fornendo loro risorse aggiuntive a quelle pensionistiche e contemporaneamente favorendo un ruolo attivo nell'affiancamento al subentrato.

Le opportunità offerte dalla misura sono molteplici e puntano alla definizione di [progetti integrati](#) a servizio degli obiettivi della [Pac](#). Rispetto al passato è fatta eccezione per l'approccio [Leader](#) il [regolamento](#) sembra concedere a questi strumenti anche una certa flessibilità di funzionamento. Se così sarà confermato dai testi legislativi, i [Psr](#) potranno contare su uno strumento adattabile a sperimentare nuove modalità di intervento che coinvolgano più attivamente i beneficiari finali della [Pac](#).

Alcune riflessioni per il futuro

La definizione delle azioni collettive nel futuro Piano strategico Nazionale non può prescindere da una serie di riflessioni relative:

1. al ruolo delle azioni integrate nei percorsi di sviluppo promossi dalla Politica di [sviluppo rurale](#);
2. alla *governance* dei diversi interventi: cosa si colloca a livello nazionale e quali azioni vanno invece lasciate all'intervento locale;
3. agli strumenti da scegliere rispetto agli obiettivi del Piano strategico nazionale.

Il ruolo delle azioni collettive nel Piano Strategico Nazionale

Le azioni collettive saranno uno strumento di tutto rilievo nell'ambito dei Piani strategici nazionali della [Pac post 2020](#).

È indubbio che tali azioni richiedano tempi e impegni differenti rispetto alle azioni di finanziamento individuale. Altrettanto vero è che i risultati di questi interventi non sempre sono quelli sperati. Le ragioni del fallimento spesso risiedono proprio nelle procedure attuative messe in atto dalle regioni che imbrigliano o rendono difficile il percorso attuativo. Perché le procedure siano così complesse non sempre è chiaro. In alcuni casi manca una definizione degli obiettivi che si intendono perseguire, altre volte finisce sotto accusa la *compliance* rispetto alla normativa comunitaria che limiterebbe la gestione di questa tipologia di azioni.

Il sistema complesso di attuazione si traduce nello scoraggiamento dei potenziali beneficiari (Tarangoli, 2012; Buscemi, 2017). Perché siano efficaci queste misure hanno bisogno di regole semplici e precise, tempi di attuazione certi e processi di accompagnamento. Nell'impostare le misure integrate, soprattutto quelle di filiera, bisognerebbe tener presente quanto già la politica comunitaria propone. L'Ocm ortofrutta potrebbe essere la base su cui immaginare alcune misure complesse dello [sviluppo rurale](#). Il che significa dare ruolo certo al partenariato e una struttura specifica al progetto di intervento. In questo modo, la progettazione integrata potrebbe diventare strumento a supporto delle politiche di mercato. Lo strumento con cui si crea l'integrazione, che permette la sperimentazione dell'azione collettiva, che roda il processo cooperativo tra gli attori della filiera.

La governance delle azioni collettive

Per quanto riguarda la *governance* dei diversi interventi, il quadro di [programmazione](#) proposto per il *post 2020* dà spazio ad una serie di riflessioni per la definizione degli obiettivi d'intervento. Le azioni collettive possono diventare un'occasione per sperimentare una nuova sussidiarietà Stato – Regioni. Infatti, il Piano strategico nazionale offre la possibilità di collocare gli interventi in diversi contenitori a seconda degli obiettivi cui vengono finalizzate le misure.

Le misure collettive hanno sicuramente una dimensione nazionale, di sistema nel momento in cui guardano ai regimi di qualità o alla creazione di organizzazioni e gruppi di produttori. In questo caso è il risultato che conta a prescindere dal settore in cui si agisce, dal prodotto interessato e dall'area di produzione. Pertanto, le disposizioni attuative potrebbero essere nazionali, mentre le Regioni potrebbero limitarsi all'attuazione dell'intervento proponendo criteri di selezione specifici o accordando preferenze nei processi selettivi. In questo ragionamento potrebbe finire anche quella parte di progettazione integrata di filiera che guarda al sistema produttivo nel suo complesso, alle filiere nazionali o all'*export*. Anche in questo caso sarebbe risolutivo prevedere regole comuni di base finalizzate a favorire processi di integrazione interregionali e lasciare alle Regioni l'attuazione e l'indirizzo più spiccatamente locale.

È sicuramente regionale la gestione delle forme di cooperazione territoriale o comunque di tutte quelle azioni la cui finalità è quella di creare aggregazioni tese a favorire economie di scala o gestione collettiva di beni pubblici e privati. Si tratta di azioni che devono

essere indirizzate a specifici fabbisogni, devono prevedere un percorso di collaborazione con le amministrazioni responsabili del finanziamento, avvalersi anche dell'assistenza tecnica delle strutture regionali preposte.

Quali strumenti di integrazione

L'ultima riflessione riguarda la scelta degli strumenti di integrazione. In questo caso le strade da seguire potrebbero essere due. Da una parte lasciare aperte tutte le opzioni offerte a patto che si investa su progettualità pilota, si apra alla sperimentazione di approcci innovativi, si dia fiducia agli attori locali. In questo caso il programmatore dovrà costruire processi di attuazione semplificati ed investire su azioni di formazione, informazione e assistenza tecnica che accompagnino le idee e i partenariati che si andranno a costituire.

Una seconda strada è quella di selezionare gli interventi più adatti alla strategia che si intende portare avanti, concentrando su di essi le risorse. La logica è quella di fare scelte specifiche, legate ai fabbisogni e alla strategia di azione. Sebbene più complessa, la strada della [concentrazione](#) delle risorse su specifici interventi permetterebbe la definizione di un'azione consapevole su determinati obiettivi della [programmazione](#). L'opportunità di un contenitore programmatico quale il Piano strategico nazionale è complementare a indirizzare le risorse verso obiettivi univoci e imprescindibili per l'agricoltura e le aree rurali italiane.

La definizione delle azioni collettive non può prescindere dalla definizione di un processo di attuazione semplificato e chiaro e da misure di accompagnamento e assistenza tecnica. Queste azioni, più di altre, possono essere risposta ad una politica che ha cambiato decisamente il suo approccio di intervento passando da modalità di azione basata sul rispetto delle regole (*compliance-oriented*) ad uno che valuta invece i risultati (*result-oriented*). Sarà necessario definire con precisione quali risultati si intende raggiungere e dare loro il giusto spazio (strategico e finanziario) nella [programmazione](#).

Riferimenti bibliografici

- Bianchi T., Casavola P. (2008), I [progetti integrati](#) territoriali del [Qcs Obiettivo 1](#) 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale. Materiali Uval
- Buscemi V. (2017), "La progettazione integrata di filiera nella [Programmazione](#) 2007-2013 per lo sviluppo rurale" in Agriregioneuropa, anno 13 n.48
- Cremaschi M. (2001), I [progetti integrati](#) opportunità e vincoli. Quaderni di Sviluppo Locale Foromez. Donzelli Editore, Roma
- Di Napoli R. e Tomassini S. (2017), [Leader](#): un grande avvenire dietro le spalle? in Agriregioneuropa, anno 13 n.48
- Mantino F., Bolli M., Fagiani P. e Tarangoli S. (2010), Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models. Rudi – FP 7 Project n.213034
- Tarangoli S. (2012), L'approccio integrato nei [Psr](#) 2007/2013. [Inea-Rm](#) 2007-2013, Roma

-
1. Com(2018)392 Final del 1/06/2018.
 2. Fanno eccezione i Gruppi operativi del Partenariato europeo per l'innovazione finanziati dalla misura 16.1 dei [Programmi di sviluppo rurale](#) 2014-2020.
 3. Com(2018)375 Final del 29/05/2018.

Tematiche: Cooperazione associazionismo | Europa e PAC | Politica agricola in Italia

Rubrica: Tema

[Accedi o registrati per inserire commenti.](#)