



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



IL PERCORSO DELLA REGIONE BASILICATA PER LA COSTRUZIONE DELLA PROGETTAZIONE INTEGRATA DI FILIERA ATTRAVERSO IL METODO DI DIALOGO E DELLA PARTECIPAZIONE DAL BASSO

NOVEMBRE 2010

L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



**Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale dal GdL
Progettazione integrata**

Autori: Carmela De Vivo, Maria Assunta D'Oronzio e Manuela Pascarelli

Indice

PREMESSA.....	4
1.LA PROGETTAZIONE INTEGRATA DI FILIERA: PRINCIPI E CARATTERISTICHE	5
2.I CRITERI METODOLOGICI UTILIZZATI IN BASILICATA PER LA REALIZZAZIONE DEI PIF.....	7
2.1. ANALISI E INSEGNAMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006.....	7
2.2. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ E L'ANALISI DEL CONTESTO REGIONALE.....	8
2.3. I FOCUS GROUP QUALE STRUMENTO NECESSARIO PER LA COSTRUZIONE DELLE FILIERE	9
2.4. LE ATTIVITÀ DI CONCERTAZIONE PER LA PROGETTAZIONE INTEGRATA DI FILIERA	12
2.5. ANIMAZIONE TERRITORIALE: GLI INCONTRI CON GLI STAKEHOLDERS.....	14
2.6. I PIF DI PROSSIMITÀ E DELLE AREE PROTETTE.....	15
3.LE NOVITÀ PROCEDURALI	16
3.1. LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE PER LA FILIERA	16
3.2. IL MODELLO DI GOVERNANCE DEI PIF	17
4.I PRIMI RISULTATI DEL PERCORSO PIF	18
ACRONIMI	19
BIBLIOGRAFIA.....	20

Premessa

La Progettazione Integrata di Filiera (PIF) è lo strumento scelto dalla Regione Basilicata per affrontare in modo organico e efficace alcuni dei nodi strutturali ed economici della realtà agricola e rurale lucana.

Il Piano Strategico Nazionale (PSN) 2007/2013 ha enfatizzato la progettazione integrata sia di filiera che territoriale, individuandola come elemento qualificante l'attuale periodo di programmazione. Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) regionale ne ha condiviso la strategia di sviluppo ed ha personalizzato i PIF, rendendoli quanto più aderenti alle esigenze del territorio e dei comparti produttivi. Il processo innescato ha una connotazione innovativa per l'agroalimentare lucano, sia in relazione all'attività di concertazione, sia al ruolo dei soggetti proponenti i PIF stessi.

Il presente documento traccia il percorso metodologico adottato per la definizione e l'attuazione dei PIF, evidenziandone le peculiarità e le innovazioni adottate per attivare un processo partecipativo finalizzato ad una condivisione, per singolo comparto produttivo, sia delle analisi, che dei fabbisogni, degli obiettivi e delle strategie.

1. La progettazione integrata di filiera: principi e caratteristiche

La “**Progettazione Integrata di Filiera**”, individuata in Basilicata quale strumento per avviare percorsi di sviluppo territoriale necessari per superare l’attuale congiuntura sfavorevole per l’intera economia, ha il compito – così come riconosciuto dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Basilicata per il periodo 2007/2013 - di favorire l’aggregazione e la qualificazione dell’offerta, al fine di aumentare il valore aggiunto del settore e la competitività delle imprese, puntando sulla tipicità delle produzioni e le potenzialità dell’imprenditoria lucana. Al tempo stesso, la Progettazione Integrata di Filiera mira a contribuire alla salvaguardia delle risorse naturali e del paesaggio agrario e rurale riconoscendo, così, al settore agricolo un ruolo strategico per concorrere a qualificare e rilanciare il territorio lucano.

L’analisi della situazione ha evidenziato le problematiche di un territorio, quale quello lucano, caratterizzato da lunghe distanze, da forti squilibri e da agricolture diverse, sia dal punto di vista strutturale che economico, accomunate però, in particolar modo negli ultimi anni, dalla perdita di competitività, dal consistente abbassamento dei redditi e dal costante abbandono delle pratiche agricole. In tale contesto i progetti di filiera rappresentano una risposta decisa l’unico percorso concreto volto a favorire:

- l’integrazione tra i soggetti della filiera;
- l’adozione di modalità di produzione che possano coniugare obiettivi di incremento di reddito, tipicità e sostenibilità;
- il trasferimento di innovazioni e l’utilizzazione di servizi specialistici, quali la consulenza tecnica, la formazione e la promozione finalizzate a favorire lo sviluppo delle filiere del comparto e del settore nel suo complesso, con conseguente abbattimento dei costi;
- il potenziamento di infrastrutture e servizi necessari allo sviluppo del territorio.

Affinché tale strumento possa dare risultati positivi è stata concepita una procedura attuativa che ha tenuto conto delle specificità e delle caratterizzazioni dell’agricoltura lucana in genere e dei suoi comparti produttivi in particolare.

Per consentire la concreta realizzazione dei Progetti Integrati di Filiera (PIF), in base allo schema operativo indicato nel PSR Basilicata, è stato indetto, mediante una **procedura negoziata**, un bando pubblico ispirato ai principi di trasparenza, concorrenza e massima diffusione delle informazioni, aperto a tutti i soggetti intenzionati a partecipare.

Dopo i focus sui fabbisogni realizzati per singolo comparto produttivo in termini di filiera e preliminari alla stesura del Bando nonché un confronto con i bandi pubblici sulla progettazione integrata di filiera adottati da altre regioni italiane, si è proceduto ad individuare le diverse tipologie dei soggetti coinvolti nella progettazione integrata di filiera ed il ruolo:

- soggetto proponente,
- soggetti beneficiari,
- soggetto capofila del partenariato di filiera (inteso come insieme di operatori singoli o associati, pubblici, privati e pubblico-privati che aderendo al medesimo progetto ne condividono gli obiettivi e le strategie operative).

L’idea di un soggetto proponente che si occupasse dell’animazione e della promozione

dell'idea progettuale sul territorio (raccolta e selezione delle adesioni dei potenziali partner e della presentazione della propria proposta di PIF e selezione dei beneficiari), dapprima sotto forma di manifestazione d'interesse e successivamente di PIF, è stata fortemente voluta dal Dipartimento e sostenuta anche dai soggetti operanti sul territorio, in quanto ritenuta una formula adatta per aggregare, intorno a soggetti che già svolgevano un ruolo attivo nella collettività, operatori accumulati da interessi ed obiettivi comuni. A tal scopo, nell'individuazione della forma giuridica dei soggetti proponenti, si è optato per:

- le Organizzazioni di Produttori,
- i Distretti agroalimentari e agroindustriali,
- le Cooperative agricole,
- i Consorzi non associati ad OP riconosciute,
- le forme societarie costituite da due o più soggetti privati rappresentativi degli interessi agricoli che operano nella filiera o nel distretto in forma singola o associata,
- i raggruppamenti temporanei costituiti da due o più soggetti privati rappresentativi degli interessi agricoli che operano nella filiera o nel distretto in forma singola o associata.

L'attività di animazione sul territorio, necessaria ad attuare al meglio le finalità intrinseche al concetto stesso di filiera (inteso quale momento aggregativo), affidata al Dipartimento Agricoltura e ai soggetti proponenti, ha supportato la predisposizione e l'attuazione del Bando pubblico.

L'animazione ha caratterizzato lo *start up* della progettazione integrata di filiera regionale per promuovere le manifestazioni di interesse e per stimolare il massimo coinvolgimento degli operatori presenti sul territorio al fine di raccogliere le adesioni da parte di soggetti privati, pubblici o pubblici-privati interessati a vario titolo allo sviluppo delle filiere produttive oggetto del Bando.

Tra le novità qualificanti il Bando, va segnalata l'introduzione della figura del partner soggetto che aderisce e supporta la filiera con le proprie competenze (Gruppo di azione Locale, ecc.) e se è il caso anche con le proprie produzioni e servizi (aziende agricole che hanno già ricevuto un finanziamento, aziende di trasformazione di IV e V gamma, i comuni per le infrastrutture, le banche, ecc.), ma che non richiede finanziamenti a valere sulle misure oggetto del bando PIF. La presenza di partner privati, quali gli istituti bancari, può essere intesa quale ulteriore garanzia della canteribilità del progetto: sono note, infatti, le problematiche del mondo agricolo nell'approccio con il sistema creditizio, legate al sistema di garanzie da un lato e alla verifica delle sostenibilità finanziarie degli investimenti aziendali dall'altro, che spesso creano delle vere e proprie barriere al cofinanziamento degli investimenti.

Tramite incontri organizzati sul territorio è stato possibile rilevare ed analizzare i fabbisogni dei diversi comparti produttivi, attraverso un approccio progettuale complessivo e condiviso diretto a favorire l'aggregazione e la cooperazione tra i diversi operatori di filiera, dalla produzione alla commercializzazione. Tali incontri sono serviti, inoltre, a favorire e supportare una programmazione coordinata degli interventi delle diverse aziende al fine di incrementare la concentrazione dell'offerta, aumentare il valore aggiunto del settore e la competitività delle imprese, valorizzando le produzioni ed il territorio.

L'attività di concertazione svolta dal soggetto proponente tra i soggetti partecipanti al bando, per sincronizzarne al meglio l'operato ed elaborare e condividere le strategie di sviluppo della filiera e la presentazione di progettualità con esse coerenti, lo qualifica quale primo nucleo organizzativo della filiera e ne giustifica il ruolo decisivo nella fase della negoziazione che l'Autorità di Gestione del PSR ha attivato dopo la pubblicazione sul sito dedicato della regione

Basilicata (www.basilicatapsr.it) delle manifestazioni di interesse, nell'ottica di calibrare opportunamente le richieste pervenute.

2. I CRITERI METODOLOGICI UTILIZZATI IN BASILICATA PER LA REALIZZAZIONE DEI PIF

2.1. Analisi e insegnamenti della programmazione 2000-2006

La Regione aveva già progettato i PIF nella fase di programmazione 2000-2006, attribuendo loro un ruolo fondamentale per completare e valorizzare le principali filiere agricole del territorio, soprattutto dal punto di vista della crescita economica del settore agricolo.

Nonostante i buoni propositi estremamente innovativi per il settore e sostenuti attraverso il quadro comunitario di riferimento che vedeva concretizzati in essi alcuni dei principi base delle politiche strutturali particolarmente incisive nelle Regioni Obiettivo 1, i PIF, a seguito di una mutata architettura istituzionale e programmatica del Programma Operativo Regionale (POR), hanno trovato in fase di attuazione un concreto ridimensionamento rispetto alle potenzialità previste.

La strategia regionale fondava su due diverse tipologie di PIF, individuate mediante una valutazione *ex-ante* compiuta attraverso il POR e preparatoria alla Conferenza Regionale per l'Agricoltura del 2000¹, quali:

- **territoriali**, legati ad aree regionali ben circoscritte ed individuate,
- **settoriali**, legati ad un comparto non identificato con un territorio di concentrazione produttiva.

Questa suddivisione di tipologia era prevista anche negli obiettivi contenuti nel Quadro Comunitario Strategico (QCS) per il Mezzogiorno ed è emersa dai risultati della sopra citata Conferenza Regionale per l'Agricoltura.

I PIF, quindi, dovevano svolgere un ruolo di collante tra gli attori economici e l'intera comunità attraverso un modello organizzativo condiviso e concertato che rendesse perseguibile gli obiettivi progettuali definiti. Il modello immaginato dalla Regione contemplava la costituzione di un "comitato promotore" che non fosse finalizzato semplicemente alla creazione di un'Associazione di produttori, ma che perseguisse azioni programmatiche, finalizzate all'individuazione di nuove politiche di sviluppo scaturite dal territorio (metodo di programmazione *bottom up*), affinché fossero maggiormente corrispondenti alle esigenze degli attori della filiera e, al tempo stesso, costituissero un momento di concertazione delle

¹ La conferenza regionale del 1999 è stata preceduta da sette incontri territoriali, finalizzati all'analisi della situazione socioeconomica ed agricola, all'individuazione dei fabbisogni ed alla definizione della strategia da perseguire nel periodo di programmazione 2000/2006. La consultazione ha visto un'ampia partecipazione, ha raccolto le istanze e ha divulgato i nuovi indirizzi della PAC.

transazioni economiche all'interno della filiera stessa. La Regione, per garantire la più ampia partecipazione possibile, realizzò un "Avviso pubblico per la presentazione dei progetti di prefattibilità di filiera" avente il duplice obiettivo di verificare il livello di interesse dei potenziali partecipanti alle varie fasi della filiera e di acquisire nuove ipotesi progettuali in linea con le politiche strutturali dell'Unione Europea.

Da tale esperienza emerse nettamente:

- la preponderanza numerica dei progetti provenienti dai comparti dell'ortofrutta e della zootecnia (carne e latte);
- la grande partecipazione complessiva delle aziende (4.896) che mostravano interesse ad aderire ai PIF;
- l'alto numero di proposte progettuali (169) presentate dai costituiti partenariati aziendali.

L'esperienza dell'avviso pubblico individuò, già in quel momento, una quantità di aziende fortemente interessate ad intraprendere percorsi innovativi e di aggregazione in partenariato, con una propensione a partecipare a percorsi programmati e condivisi per il raggiungimento di nuovi mercati o, semplicemente, per un sostanziale sviluppo economico del mondo agricolo. Tuttavia, nonostante si fosse già provveduto alla pubblicazione dell'avviso pubblico di prefattibilità di filiera la cui richiesta di finanziamenti ammontava a 850 Meuro, la Regione Basilicata si è vista costretta a ridimensionare lo strumento dei PIF, inglobandoli all'interno della struttura organizzativa dei "Progetti Integrati Territoriali" e ponendoli nella stessa condizione di metodo (prevedendo, cioè, come condizione di accesso l'esistenza di aggregazioni settoriali). Nel concreto questo cambiamento dell'azione strategica del POR ha annullato il programma di sviluppo del settore agricolo che aveva individuato attraverso i PIF una possibilità di sviluppo e di riorganizzazione del settore agricolo e rurale.

2.2. Lo studio di fattibilità e l'analisi del contesto regionale

L'analisi degli obiettivi strategici della Programmazione regionale 2000-2006 e dei modelli organizzativi da questa ipotizzati, delle cause determinanti l'indebolimento delle potenzialità di sviluppo e riorganizzazione del settore agricolo e rurale, ha costituito solo uno stadio dell'intera fase della ricerca preliminare finalizzata alla preparazione del nuovo bando dei Progetti Integrati di Filiera.

Grande attenzione è stata dedicata all'acquisizione di una conoscenza puntuale del contesto produttivo agricolo regionale, tesa ad individuare e valutare i *trend*, gli eventi e le variabili su cui costruire scenari futuri del PIF. Per tale analisi non solo ci si è avvalsi delle analisi quantitative e qualitative al momento disponibili, ma si è optato per l'ascolto e il confronto con gli operatori del settore, più sensibili ai mutamenti produttivi in atto, in un contesto di crisi economica generalizzata e sempre più globalizzata.

I dati più rilevanti acquisiti attraverso le suddette metodologie hanno permesso di individuare i

² Il POR Basilicata ha previsto l'attuazione della progettazione integrata identificando otto aree territoriali omogenee sulla base delle variabili socio – economiche, delle relazioni istituzionali, delle precedenti esperienze di programmazione e del Piano Regionale di Sviluppo 1998/2000. Obiettivi prioritari dei PIT sono stati interventi a carattere infrastrutturale, riqualificazione del territorio, sviluppo di singole realtà locali e comparti economici.

punti di forza e di debolezza del comparto agricolo lucano.

Tab. 1 – Elementi di forza e di debolezza del settore agroalimentare lucano

Elementi di <i>forza</i> :	Elementi di <i>debolezza</i> :
<ul style="list-style-type: none"> • <i>forte dinamismo del comparto dell'ortofrutta che ha mantenuto un trend crescente di incremento della PLV regionale,</i> • <i>incremento qualitativo della filiera del vino, in cui si registrano dei nuovi marchi per i vini DOC e IGT;</i> • <i>crescita della filiera lattiero-casearia e del settore ovi-caprino in cui si registra un incremento della PLV;</i> • <i>stabilità, in termini di PLV, nei comparti della carne bovina, con forte specializzazione dell'allevamento della Podolica per il quale è stato sviluppato un preciso disciplinare di produzione e prodotto il marchio "Carne Podolica Basilicata";</i> • <i>incremento della produzione di carne suina da cui deriva, pur tra diversi problemi peraltro comuni anche ad altri settori, la creazione di appositi salumifici che esportano anche fuori regione.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>la carenza di sedi logistiche, di addetti e di investimenti che limita, quasi sempre, il processo produttivo alla sola fase di prima lavorazione dei prodotti;</i> • <i>l'alto tasso di intermediazione da cui derivano fenomeni speculativi che, creando un forte divario di prezzo, penalizzano produttori e consumatori;</i> • <i>la limitata incidenza delle esportazioni extra-regionali ed estere cui si contrappone in alcuni settori, come ad esempio quello cerealicolo, una consistente importazione;</i> • <i>la limitata dimensione aziendale, la debolezza dell'apparato tecnologico non consentono una produttività elevata e non rendono i prodotti in alcuni comparti concorrenziali.</i>

2.3. I *focus group* quale strumento necessario per la costruzione delle filiere

La metodologia del "*focus group*" è apparsa, per le finalità del Dipartimento Agricoltura, la più opportuna a raccogliere le sollecitazioni e le indicazioni provenienti dal territorio e, contemporaneamente, l'unica in grado di offrire un efficace orientamento del sistema agroalimentare verso la competitività. Il *focus group*, infatti, facilita la condivisione di nuovi strumenti volti a rilanciare la competitività delle imprese agricole, quali i Progetti Integrati di Filiera, e consente, al tempo stesso, il confronto tra i diversi *stakeholders* operanti in ciascun comparto produttivo, con l'obiettivo di favorire la condivisione delle esperienze e lo scambio di prassi di gestione ed implementazione. Il *focus group* rappresenta una delle categorie di "metodologie partecipative" utili a sviluppare nuove conoscenze a supporto di decisioni, comprese, naturalmente, le attività di valutazione, il cui campo principale di applicazione è proprio quello della progettazione.

Nell'ambito dell'esperienza regionale della progettazione integrata di filiera, il "*focus group*" ha rappresentato un momento di riflessione su di uno strumento piuttosto innovativo nella gestione delle Politiche di sviluppo rurale e sulle problematiche e le opportunità che caratterizzano il settore agroalimentare regionale, dando altresì spazio alle esigenze e alle aspettative dei singoli partecipanti agli incontri organizzati sul territorio.

Tale metodologia si è imposta come un potente strumento conoscitivo, indispensabile per aggiornare le informazioni di tipo qualitativo del contesto produttivo agricolo, agroalimentare e forestale, per individuare i bisogni e le necessità degli operatori del settore e, infine, per fornire un'auto-diagnosi della situazione attuale.

L'individuazione e l'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle esigenze dei partecipanti legate al territorio ed al comparto di appartenenza hanno permesso di tarare il processo di riorganizzazione della filiera con l'obiettivo di puntare sulla progettazione integrata di filiera e supportare le imprese, creando opportune sinergie per superare le difficoltà settoriali.

Inizialmente avviati soltanto per alcuni comparti [ortofrutticolo (22 aprile 2009), cerealicolo (20 maggio 2009) e zootecnico (25 maggio 2009 quello lattiero-caseario; 4 agosto 2009 quello da carne)], individuati sulla base del peso economico e produttivo a livello regionale e frutto di un ascolto delle esigenze dei territori interessati, i "focus group" hanno visto un forte coinvolgimento degli attori sia a livello delle singole imprese che a livello collettivo.

La condivisione degli obiettivi e delle strategie della progettazione integrata ha richiesto una prima fase relativa all'individuazione degli *stakeholders* da coinvolgere nell'attività conoscitiva e di animazione preliminare al Bando di filiera, al fine di meglio focalizzare l'attenzione sui fabbisogni dei comparti e delle singole fasi della filiera anche in termini di investimenti necessari.

Nella scelta dei partecipanti ai "focus group" gli stessi sono stati, pertanto, classificati in base ai principi della rispettiva capacità di influenza e a quella di interesse verso il comparto da analizzare e al sistema di filiera produttiva. La prima capacità è indicata dal numero dei soggetti appartenenti alla categoria individuata, dalla rappresentatività all'interno della collettività di riferimento, dalle risorse messe a disposizione per l'attuazione degli obiettivi del progetto, dalle conoscenze e competenze specifiche, dalla collocazione strategica in relazione all'utenza e all'opinione pubblica. La seconda capacità, è determinata dai fattori dell'incidenza della politica rispetto alla sfera di azione e agli obiettivi del portatore di interesse individuato, dalle iniziative per promuovere o rivendicare i propri interessi o per favorire una partecipazione al processo decisionale e delle risorse.

Si è poi proseguito secondo un approccio più tradizionale, individuando tre macro-categorie di *stakeholders*: istituzioni pubbliche, gruppi organizzati e altri soggetti. Successivamente, per ogni *stakeholder* è stato misurato il livello medio di influenza e di interesse utilizzando i parametri "Alto" e "Basso"

Per classificare gli *stakeholders* in relazione ai *livelli di influenza e di interesse* è stata utilizzata la matrice sottostante che, sulla base di alcune valutazioni effettuate, classifica gli stessi in tre sottocategorie: essenziali, appetibili, deboli)³.

Tab. 2: Matrice influenza/interesse

		Fattori di Influenza	
		<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>
Fattori di interesse	<i>Basso</i>	-----	Appetibili A
	<i>Alto</i>	Deboli D	Essenziali E

Fonte: Bisio, 2006.

1. gli stakeholders essenziali, cioè coloro che è necessario coinvolgere perché hanno alto interesse e alta influenza rispetto alla politica di riferimento e, quindi, forte capacità di intervento sulle decisioni che l'organizzazione vuole adottare;
2. gli stakeholders appetibili, cioè coloro che è opportuno coinvolgere poiché hanno basso interesse ma alta influenza. Questa categoria può essere rappresentata da gruppi di pressione o da opinion leader in grado di influenzare l'opinione pubblica rispetto a determinate tematiche;
3. gli stakeholders deboli, cioè coloro che hanno alto interesse ma bassa influenza. Questa categoria è rappresentata da soggetti che non hanno i mezzi e gli strumenti per poter esprimere in modo forte e omogeneo i propri interessi. Tale soggetti coincidono spesso con le fasce destinatarie delle politiche dell'organizzazione ed è quindi opportuno coinvolgerle nella formulazione delle politiche stesse.

In questo modo è stata stilata una classificazione degli *stakeholders* in cui sono stati annoverati:

- tra gli **essenziali** i Dipartimenti Agricoltura e Ambiente della Regione, la CCIAA, l'ALSIA, le OO.PP., i Distretti/Sistemi produttivi, i Consorzi di tutela, il sistema delle Piccole e Medie Imprese (PMI) e le OP/Associazioni di Produttori (ossia coloro che è necessario coinvolgere per l'alto interesse e l'alta influenza che esercitano rispetto alla politica di riferimento);
- tra gli **appetibili** i Dipartimenti regionali Attività Produttive, Formazione e Infrastrutture, le Province, l'ARBEA, l'ARPAB e le Università (ossia coloro che è opportuno coinvolgere perché hanno basso interesse ma alta influenza, in quanto in grado di influenzare l'opinione pubblica rispetto a determinate tematiche);
- tra i **deboli** i GAL, gli Ordini Professionali, le Organizzazioni Sindacali, le Associazioni Ambientaliste di Volontariato e dei Consumatori (per il loro alto interesse ma bassa

³ BISIO L., L'individuazione degli stakeholder, *Sito del Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Regione Emilia-Romagna, URP degli URP, 2006*

influenza in quanto non dotati dei mezzi e degli strumenti adeguati per poter esprimere in modo forte e omogeneo i propri interessi, ma pur sempre da coinvolgere nella formulazione delle politiche dell'organizzazione di cui spesso sono destinatari tali soggetti).

Il dialogo sviluppatosi in occasione di questi incontri ha permesso sia di focalizzare le problematiche specifiche dei vari comparti, di individuare le tipologie di filiere da realizzare (lunghe o corte) e gli interventi da attivare all'interno di esse, sia di evidenziare tematiche trasversali alcune delle quali hanno trovato recepimento nel Bando pubblico altre, invece, hanno fornito lo spunto di riflessione per future ipotesi progettuali.

Il *focus group*, in sostanza, ha offerto la possibilità di raccolta e di confronto di elementi conoscitivi dei diversi gruppi di attori locali che operano nell'ambito di un sistema produttivo territoriale. In tale ambito le parti hanno condiviso informazioni, percezioni, esigenze, visioni e, più in generale, conoscenze implicite ed esplicite al fine di renderle "patrimonio di progetto PIF" garantendo una maggiore adesione alla politica agricola regionale, alle esigenze del mondo produttivo e si sono poste le basi per un'azione di animazione sul territorio e di supporto alla progettazione integrata.

2.4. Le attività di concertazione per la progettazione integrata di filiera

La progettazione integrata di filiera è una procedura piuttosto nuova nell'ambito della politica di sviluppo rurale. Essa, per sua natura, prevede un processo lungo e complesso basato su una intensa attività di concertazione e richiede forme di gestione specifiche - in quanto diretta ad ambiti di intervento diversificati - volte a definire modalità attraverso le quali realizzare il collegamento tra differenti procedure di attuazione, nonché a individuare livelli di responsabilizzazione nell'attuazione che coinvolgano più livelli amministrativi (RRN, 2010).

L'importanza che la Regione ha riconosciuto ai Progetti di filiera ha favorito l'individuazione sul territorio regionale di un soggetto che opera in materia di sviluppo rurale ormai da anni, l'INEA, che ha affiancato e supportato il Dipartimento nei vari momenti che hanno caratterizzato il percorso dei PIF. Agli incontri programmati per l'attivazione dei PIF hanno preso parte l'Autorità di gestione del PSR Basilicata, l'INEA Basilicata, oltre ai soggetti pubblici e privati interessati: Enti locali, strumentali e di ricerca, Organizzazioni e ordini professionali agricoli, Gruppi di azione locale e istituti di credito e aziende agricole singole e /o associate.

Gli incontri tra il Dipartimento Agricoltura ed l'Assistenza tecnica regionale hanno portato alla condivisione dei passaggi seguiti nella fase di realizzazione del Bando pubblico sulla progettazione integrata di filiera nonché l'introduzione di due diverse tipologie di filiera: regionale e territoriale. Durante tale percorso sono state di volta in volta vagliate le soluzioni proposte per taluni degli aspetti più incisivi del Bando, a cominciare dai comparti produttivi da finanziare.

Inizialmente, dall'analisi dei dati di letteratura e dalla conoscenza del settore primario lucano, l'attenzione è stata posta ai comparti dell'ortofrutta, dei cereali e della zootecnia – settori in cui sono stati realizzati i primi "Focus Group" organizzati dal Dipartimento Agricoltura con il supporto dell'Assistenza tecnica.

Successivamente sono stati realizzati i *focus* per i comparti olivicolo e vitivinicolo, con

l'obiettivo comune di tentare di supportare le imprese del settore e creare opportune sinergie per superare le difficoltà settoriali, quale la mancanza di aggregazione tra gli operatori, motivo di perdita di valore aggiunto.

Nel complesso, tali metodologie partecipative hanno permesso di evidenziare i punti di forza e di debolezza nonché le opportunità e le minacce dei settori di riferimento, così da poter meglio individuare gli obiettivi specifici del singolo settore da trasfondere nel bando pubblico.

La loro individuazione è avvenuta dopo una condivisione degli stessi obiettivi con il Dipartimento Agricoltura con cui è stata anche valutata la loro conformità con quelli contemplati nel PSR Basilicata per ciascuna singola filiera di comparto. La concertazione con il Dipartimento Agricoltura è stata necessaria anche per calibrare la progettazione integrata di filiera in relazione alla realtà del territorio regionale. Il confronto con gli *stakeholders* ha portato a vagliare due livelli di PIF, uno **territoriale** ed uno **regionale**, per rispondere così alle necessità e richieste degli operatori differenziati per realtà produttive, strutturali e capacità imprenditoriali.

Le **filiere regionali** sono state identificate in quelle proposte progettuali che comprendono aziende operanti su tutto il territorio regionale. Le **filiere territoriali**, invece, individuate in quelle caratterizzate da proposte progettuali riguardanti prioritariamente aziende operanti su specifiche aree regionali. In tal modo la Regione Basilicata ha inteso seguire due tipologie di intervento: la prima legata alla suddivisione dei finanziamenti, in modo da garantire, per ogni tipologia di filiera (regionale e territoriale), le somme ad esse predestinate, concentrando l'impatto degli investimenti da realizzare; la seconda volta all'individuazione del numero dei PIF per filiera e per comparto. È stato individuato, quindi, a seconda delle tipologia di filiera una posta finanziaria specifica; a seconda delle risposte al bando la Regione può rimodulare le risorse finanziarie che ha programmato per le filiere spostando da quelle regionali alle territoriali e viceversa e rimodulando fra le Misure all'interno dell'Asse.

A livello regionale è stato previsto, indicativamente, il finanziamento di 6 proposte progettuali, una per ciascun comparto individuato in sede di analisi, al fine di assicurare ad ognuno di essi una dotazione finanziaria sufficiente a garantire una massa critica monetaria congrua rispetto alla propria dimensione territoriale. A livello territoriale è stato previsto, indicativamente, il finanziamento di 12 proposte progettuali cui assicurare una dotazione finanziaria inferiore a quella dei PIF regionali ma comunque in grado di garantire una sufficiente massa critica finanziaria. Ad ogni modo, la Regione, per garantire l'utilizzo dell'intera somma destinata ai PIF, ha previsto che le eventuali risorse finanziarie disponibili non assegnate, siano poi distribuite tra gli altri comparti in quote direttamente proporzionali al punteggio da essi conseguito.

La Regione ha individuato, quale canale di finanziamento dei PIF, alcune Misure dell'Asse I "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale" (111 – 114 – 121 – 123 – 124 – 132 – 133) e dell'Asse III "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" (311 – 312 – 313 – 331) del PSR Basilicata 2007-2013, prevedendo un impegno finanziario, a valere sul FEASR, di € 90.000.000,00. L'importo complessivamente individuato è pari a quasi il 50% della dotazione delle suddette misure del PSR Basilicata.

Il metodo concertativo è stato adoperato anche per l'individuazione e l'adozione dei criteri di ammissibilità e di selezione dei PIF. Questi ultimi, una volta definiti durante i vari incontri con il Dipartimento, sono stati successivamente sottoposti a procedura di consultazione del Comitato di Sorveglianza del PSR Basilicata 2007-2013 in cui sono stati approvati all'interno dei "criteri di selezione delle operazioni del PSR Basilicata 2007-2013".

Gli incontri con il Dipartimento Agricoltura, programmati per la discussione e la condivisione delle scelte su tali aspetti, hanno permesso la loro puntuale definizione e consentito, al tempo stesso, la predisposizione di un bando frutto di una sincronica partecipazione.

2.5. Animazione territoriale: gli incontri con gli stakeholders

L'azione condotta dal Dipartimento Agricoltura della Regione Basilicata e dall'INEA ha previsto, come già detto, alcuni momenti di incontro (*focus group*) con imprenditori ed operatori della filiera per promuovere e favorire l'azione sostenuta dal PSR. I PIF sono stati percepiti come una grande occasione per il mondo agricolo lucano, ed i rapporti umani che si sono sviluppati nell'ambito della loro attuazione hanno favorito la coesione e la partecipazione delle varie aziende ai progetti di filiera.

Il clima di collaborazione, maturato attraverso la partecipazione ai *focus group*, ha creato i giusti presupposti per la stesura di un bando fortemente condiviso e partecipato. Negli incontri, ad esempio, il discorso della *qualità dei prodotti e delle materie prime* è emerso ripetutamente ed è stato opportunamente considerato nei bandi. Vi è consapevolezza, infatti, che la qualità conferisce un valore aggiunto ai processi, ai sistemi (o a parte di essi), oltre che ai prodotti, e può e deve essere riscontrabile, controllabile e certificabile. Collegato alla qualità è stata evidenziata la necessità di una giusta valorizzazione dei prodotti di qualità, tanto che i focus hanno richiesto un'*attività di informazione/animazione* costante in tutti i momenti della filiera sia da parte del Dipartimento Agricoltura che del Soggetto Proponente. Essa, infatti, da un lato accresce la visibilità dei prodotti, dall'altro stabilisce un contatto con il consumatore, sempre più orientato verso l'utilizzo dei prodotti tipici anche nella vita di tutti i giorni.

Altra tematica trasversale, rimasta, tuttavia, sul piano meramente propositivo, è stata la possibilità di sviluppare progetti di filiera plurifondo, con *interventi finanziati anche dal FSE, dal FESR e dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) nell'ambito di tematiche di sviluppo territoriale/turistico*, e, relativamente ad alcune specifiche problematiche inerenti la filiera produttiva nel suo insieme, quali la ricerca e la sperimentazione, la formazione di manodopera specializzata e non, la realizzazione di piattaforme commerciali.

Un'attenta analisi e gestione degli inviti ha portato ad avere una platea di imprenditori ed operatori di qualità, esperti delle problematiche dei diversi settori; ciò ha favorito la miglior conoscenza possibile delle esigenze e delle aspettative per la risoluzione ai problemi che, di fatto, pongono in una situazione di sofferenza i singoli comparti.

Ultimata la fase di realizzazione del Bando pubblico, sono stati realizzati degli incontri sul territorio per la presentazione del Bando e della procedura informatica relativa alla compilazione della domanda per la "Manifestazione di Interesse".

Durante questi incontri si sono consolidati i rapporti tra i partecipanti al bando e le istituzioni, confermando gli elementi essenziali della strategia di diffusa partecipazione e trasparenza posta in essere dalla Regione Basilicata. Si è raggiunto l'obiettivo di ascoltare dalla viva voce dei partecipanti i dubbi e le perplessità legate ai progetti di filiera e alle difficoltà riscontrate per aderire al Bando. Le istituzioni pubbliche hanno avuto l'opportunità di dialogare direttamente con i destinatari dell'intervento offrendo risposte adeguate e cogliendo le criticità del mondo agricolo, invitandoli ad una azione aggregativa che offrisse le condizioni per una migliore qualità dei prodotti ed una maggiore penetrazione nei mercati nazionali ed internazionali.

Gli incontri hanno permesso di ottenere la massima pubblicizzazione, da parte dei Soggetti Proponenti la filiera, oltre a raccogliere le adesioni da parte dei soggetti privati, pubblici e pubblico-privati interessati a vario titolo allo sviluppo delle filiere produttive. Le numerose domande di carattere generale poste durante la fase degli incontri da imprenditori ed operatori e le relative risposte date dai rappresentanti della Regione sono divenute delle FAQ, consultabili da tutti gli interessati sul sito web dedicato al PSR 2007-2013 della Regione Basilicata: www.basilicatapsr.it.

2.6. I PIF di prossimità e delle Aree protette

La necessità, emersa durante gli incontri con il Dipartimento Agricoltura nella fase di progettazione del bando PIF e resa nota anche da alcuni operatori territoriali, di prestare attenzione anche a quelle filiere che permettono di valorizzare l'agricoltura di qualità dei Parchi e tutti gli aspetti legati alle produzioni tipiche di un territorio (tradizione, cultura, salubrità, genuinità, artigianato) ha posto le basi per la predisposizione di un "Avviso Pubblico esplorativo" volto a vagliare la possibilità di un'aggregazione, su scala prettamente territoriale, di un paniere di prodotti appartenenti a comparti differenti ovvero di piccole produzioni marginali i cui interessi non possono essere rappresentati all'interno delle filiere tradizionali. Su tali premesse si è ritenuto utile individuare, in principio, gli elementi necessari al raggiungimento degli obiettivi individuati, operando sia nelle aree del territorio regionale occupato per lo più dai Parchi (filiere delle aree protette) che puntano essenzialmente sulla qualità e sulla caratterizzazione dei prodotti, sia nelle filiere (di prossimità) finalizzate ad avvicinare i produttori minori al mercato regionale con specifico riferimento ai centri turistici, ai capoluoghi di provincia ed ai centri di maggiore densità demografica.

Anche in questo contesto l'attività dell'Assistenza tecnica si è tradotta nel supporto destinato a favorire la diffusione dell'Avviso pubblico esplorativo attraverso l'organizzazione degli incontri sul territorio sia nella fase di predisposizione e successiva presentazione del documento di analisi richiesto che nella partecipazione al predetto Avviso. Questa fase di animazione sul territorio è stata necessaria anche per consentire agli imprenditori locali di prendere cognizione di questo specifico strumento delle così dette filiere minori e quindi di indicare i fabbisogni personali necessari a promuovere lo sviluppo sostenibile delle citate filiere.

Al fine della divulgazione e per facilitare e massimizzare la partecipazione degli operatori del settore, con il coinvolgimento dell'ALSIA, della Coldiretti, di Enti locali e Comunità Montane, Consorzi, Associazioni di produttori, sono stati organizzati alcuni incontri territoriali:

- Rotonda (24.02.10), Noepoli (1.03.10) e Senise (3.03.10) per il Parco Nazionale del Pollino;
- Villa D'Agri (31.03.2010) per il Parco Nazionale dell'Appennino Lucano – Val d'Agri – Lagonegrese;
- Lauria (18.03.10) per la Comunità Montana Lagonegrese.

Sono stati così individuati e definite le tipologie di filiere minori in relazione agli imprenditori agricoli dell'area, le modalità di partecipazione, scandendo le singole tappe per la presentazione del documento di analisi e specificando, nel dettaglio, l'oggetto che avrebbe dovuto avere obbligatoriamente e quindi sulle opportunità di sviluppo di questo particolare modello organizzativo.

In tale ottica sono state predisposte delle schede tecniche con la finalità di raccogliere gli obiettivi e gli investimenti previsti, il quadro sintetico del progetto, la dichiarazione di possesso dei requisiti in materia di condizionalità e di buone condizioni agronomiche e ambientali, il fabbisogno infrastrutturale, le possibili fonti di finanziamento per gli operatori privati, perseguendo, così, la finalità di predisporre il documento di analisi relativo all'area Parco o di prossimità di riferimento sulle specifiche esigenze territoriali.

Dalla lettura delle schede e dal dialogo con gli operatori dell'area sono emersi utili elementi alla programmazione degli interventi territoriali da realizzare anche attraverso opportune sinergie ed integrazioni fra gli strumenti di intervento, di natura comunitaria, nazionale, regionale e locale, che operano nell'area.

3. Le novità procedurali

3.1. La semplificazione delle procedure per la filiera

Lo sforzo compiuto dalle istituzioni pubbliche è stato quello di garantire la più ampia partecipazione possibile dei destinatari dell'intervento e di offrire, inoltre, garanzie a favore della trasparenza degli atti amministrativi, prevedendo procedure semplici e lineari tali da ridurre al massimo i margini di errore.

Un'azione fortemente innovativa è stata la compilazione *on line* della modulistica per la partecipazione alla fase della "manifestazione di interesse" e alla successiva fase della presentazione dei "Progetti Integrati di Filiera". La realizzazione del *software*, curata interamente dall'INEA, è stata la conclusione di un percorso di studio e confronto con la Regione Basilicata - Dipartimento Agricoltura, finalizzato all'ottenimento di un prodotto che risultasse di facile utilizzo e che riducesse al massimo i margini di errore da parte dei compilatori della modulistica richiesta da Bando. Oltre a quest'ultimo aspetto, di non secondaria importanza, il *software* ha avuto il merito di aver accorciato i tempi di acquisizione delle candidature; ha permesso agli uffici preposti di effettuare celermente l'azione di controllo sulla documentazione prodotta; ha consentito, attraverso un sistema di compilazione dei campi obbligatori e di controllo automatico dei valori numerici, di ridurre i margini di errore. Inoltre il *software*, non permettendo di modificare i dati dopo il salvataggio definitivo, propedeutico all'invio, ha di fatto creato le condizioni di trasparenza dell'azione amministrativa messa in campo dai singoli partecipanti e garantito il controllo compiuto dalle istituzioni.

Al fine di garantire e salvaguardare il principio della libera concorrenza, è stato definito che le manifestazioni di interesse accreditate dovessero essere aperte ad ulteriori adesioni di nuovi beneficiari e/o partner che, venuti a conoscenza delle possibilità offerte dai PIF e delle idee progettuali elaborate, fossero interessati al progetto stesso.

Il *software* ha inoltre previsto un sistema di acquisizione dei dati utili al monitoraggio finanziario, fisico e procedurale delle azioni proposte - elemento, questo, necessario per favorire i controlli delle procedure, verificare la possibilità di spesa e il numero dei partecipanti al progetto.

3.2. Il modello di *governance* dei PIF

Il compito assegnato ai Progetti Integrati di Filiera di promuovere una più equa redistribuzione del valore aggiunto agricolo tra i diversi segmenti delle filiere agroalimentari ha consentito di puntare all'instaurazione di nuovi rapporti di forza tra gli operatori della filiera, consentendo ai produttori agricoli di recuperare un maggiore potere di mercato e consolidando le reti di relazioni.

In altri termini con i PIF si sono volute creare nuove forme di *governance* delle filiere finalizzate alla realizzazione di alleanze sia tra gli operatori economici e non per il miglioramento della competitività sia per il superamento delle principali criticità che caratterizzano il settore (dimensione aziendale, concentrazione dell'offerta, ecc.).

La forma di *governance* adottata nell'ambito della progettazione integrata avviata in Basilicata ha previsto una gestione decentralizzata con un ruolo determinate attribuito al Soggetto proponente. La delega a quest'ultimo ha consentito il trasferimento di un ruolo, una responsabilità e un potere solitamente concentrati nei tradizionali attori di *policy* stabilendo, dunque, i criteri per una redistribuzione del potere decisionale (fino alla stesura di una proposta di graduatoria dei beneficiari attraverso una classificazione dei progetti dei potenziali beneficiari indispensabili e propedeutici in riferimento agli obiettivi del PIF stesso), sancendo così un ampliamento del numero dei protagonisti rurali regionali che si affiancano ai GAL.

L'attribuzione al Soggetto proponente del compito di definire gli obiettivi e le strategie da perseguire per lo sviluppo della filiera, dunque, di un ruolo nuovo necessario per attrarre, concertare, negoziare e valutare le istanze provenienti dai soggetti beneficiari/partner interessati ad aderire ai progetti integrati di filiera lo ha investito di una autonomia utile all'integrazione dei vari soggetti impegnati nelle diverse fasi della filiera.

Incisivo è stato il supporto da questi offerto alla implementazione dei PIF, alla raccolta e alla valutazione dei progetti di investimento dei singoli beneficiari/partner, attraverso sistemi procedurali di pre-istruttoria e di pre-selezione che hanno contribuito a realizzare una prima proposta di graduatoria dei progetti individuali, distinguendoli in indispensabili e propedeutici, agevolando, di fatto, l'attività istruttoria finale della Regione Basilicata. Le scelte effettuate dalla Regione Basilicata di conferire un tale ruolo al Soggetto proponente hanno, dunque, permesso di ideare una forma di *governance* che sottende al proposito di un coordinamento non imposto, ma deciso ed accettato per vie orizzontali, attraverso la mediazione e la ricerca di consenso, come segno di "partenariato a più livelli" in cui la concertazione diviene ancor più metodo e strumento di espressione e di sintesi degli interessi degli operatori economici coinvolti.

4. I primi risultati del percorso PIF

Come finora descritto il percorso di attivazione dei PIF è stato lungo e articolato sia per le novità adottate sia per la necessità di attivare un sistema relazionale di filiera duraturo che sarà monitorato costantemente dall'amministrazione regionale.

A tutto novembre 2010 i PIF presentati sono in fase di istruttoria, quindi sono poche le informazioni disponibili per una qualsivoglia analisi.

Va comunque evidenziato che, a fronte di 24 manifestazioni di interesse presentate, ne sono state accreditate 16, di cui 5 regionali ed 11 territoriali, così differenziate per comparto:

Comparto	PIF regionali (nr.)	PIF territoriali (nr.)
Ortofrutticolo	1	2
Vitivinicolo	1	1
Cerealicolo	1	2
Zootecnico da carne	1	2
Zootecnico da latte	1	2
Olivicolo		2
Totale	5	11

Le risorse finanziarie richieste, attraverso le manifestazioni di interesse, sono state oggetto di rimodulazione per singolo PIF in fase di negoziazione con i Soggetti Proponenti.

Complessivamente i PIF hanno coinvolto 621 beneficiari e 226 partners, sia pubblici che privati, evidenziando un forte interesse all'iniziativa da parte degli operatori locali a dimostrazione che l'approccio, individuato nel PSR e utilizzato dall'amministrazione regionale e dai Soggetti proponenti, era in linea con le esigenze del territorio.

Ciascun comparto ha quindi individuato il proprio modello relazionale da adottare e lo ha concertato, attraverso successivi momenti di costruzione e di condivisione che hanno coinvolto un numero elevato di operatori impegnati nei diversi livelli della filiera produttiva nel conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo territoriale. Quindi, interessante sarà monitorare i risultati ottenuti dai PIF, registrando anche le eventuali difficoltà operative incontrate e le leve utilizzate, al fine di consolidare le politiche di sviluppo territoriale regionale soprattutto in relazione alle sinergie e alle integrazioni fra settori (turismo, artigianato, formazione, ecc).

Acronimi

ADG: Autorità di Gestione

ADP: Autorità di Pagamento

ALSIA: Agenzia lucana per lo sviluppo dell'imprenditoria agricola

ARBEA: Agenzia Regione Basilicata energia e ambiente

ARPAB: Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente

ASREM: Agricoltura, Sviluppo Rurale, Economia Montana

DOC: Denominazione di origine controllata

FAQ: Frequent asked question (domande ricorrenti)

FAS: Fondo aree sottoutilizzate

FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

FSR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

FSE: Fondo Sociale Europeo

GAL: Gruppi di Azione Locale

IGT: Identificazione geografica tipica

INEA: Istituto Nazionale di Economia Agraria

MIPAAF: Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

OP: Organizzazioni di produttori

OO.PP: Organizzazioni professionali

PIF: Progetto Integrato di Filiera

PIT: Progetto Integrato Territoriale

PLV: Produzione lorda vendibile

PMI: Piccole Medie Imprese

POR: Programma Operativo regionale

PSN: Piano Strategico Nazionale

PSR: Programma Regionale di Sviluppo

QCS: Quadro Comunitario Strategico

RRN: Rete Rurale Nazionale

Bibliografia

BISIO L., *L'individuazione degli stakeholder*, Sito del Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Regione Emilia-Romagna, URP degli URP, 2006

INEA, *Le Filiere agroalimentari lucane: analisi e prospettive*, Potenza 7.08.2009

INEA, *I Progetti Integrati di Filiera: l'esperienza in Basilicata* – Potenza, 28.06.2010

INEA, *Attività di studio e di supporto metodologico per la realizzazione della progettazione integrata, Documento nr. 2* – Potenza, 27.03.2009

INEA, *Orientamenti e procedure per attivare i “progetti di filiera agroalimentari”, Documento nr. 1* – Potenza, 4.03.2009

Rete Rurale Nazionale, *La Progettazione Integrata di Filiera. Una guida per l'implementazione dello strumento a livello regionale*. RRN, Roma 2010

Per la stesura del presente documento si è tenuto conto dei risultati dei seguenti *focus group*:

- Focus Group Ortofrutta (Potenza, 22 aprile 2009)
- Focus Group settore Cerealicolo (Potenza, 20 maggio 2009)
- Focus Group filiera Zootecnia da latte (Potenza, 25 maggio 2009)
- Focus Group settore Vitivinicolo (Potenza, 21 settembre 2009)
- Focus Group settore Olivicolo (Potenza, 25 settembre 2009)



**PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI**

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità
Direzione generale della competitività per lo sviluppo rurale

Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

reterurale@politicheagricole.gov.it
www.reterurale.it

