

La “logica” dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | July 5, 2017



Plans are useless. But planning is everything
Dwight D. EISENHOWER

I **Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)** della programmazione 2014-2020 sono certamente documenti strategici di non facile lettura e molto più complessi di quelli attuati nel periodo 2007-2013, ma non è affatto vero che siano documenti senza un fondamento logico, come mi è capitato di sentire recentemente. Anche i **PSR**, infatti, vengono elaborati sulla scorta del c.d. **Approccio di Quadro Logico (AQL)**, anche indicato come “**teoria del ciclo del programma**”. [1]

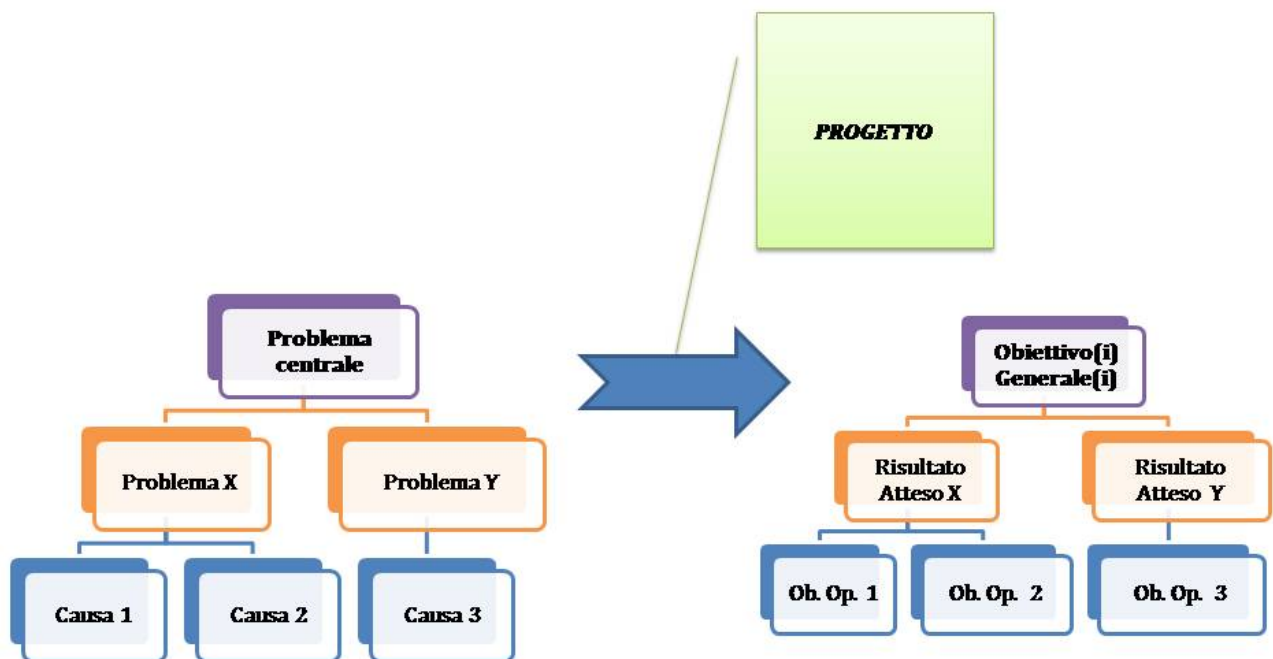
L’**AQL**, sia esso applicato a progetti di piccola scala (operativa e geografica) o a programmi “complessi” attuati a

livello “meso-economico”, a mio avviso, si basa fondamentalmente su due pilastri:

- l'identificazione dei problemi da affrontare (identificazione del c.d. “**albero dei problemi**”);
- l'identificazione degli obiettivi da raggiungere (identificazione del c.d. “**albero degli obiettivi**”, in genere articolato in tre livelli, quello degli obiettivi generali, quello dei risultati attesi e quello degli obiettivi operativi, o obiettivi diretti).

Un progetto (o un programma “complesso”) – *de facto* è uno strumento per risolvere quei problemi e raggiungere degli obiettivi (v. Fig. 1). Nel caso delle politiche pubbliche, i progetti consentono di risolvere problemi di interesse collettivo e raggiungere obiettivi socialmente desiderabili.

Figura 1 – Il progetto come vettore di cambiamento per raggiungere gli obiettivi



Nel caso dei PSR regionali, *mutatis mutandis*, la logica di fondo è questa. Le due grandi criticità che, personalmente, vedo sono:

- nel caso dei PSR si registra sovente un palese scollamento fra il primo pilastro fondamentale dell'AQL, ossia l'analisi dei problemi e l'analisi degli obiettivi, in quanto la prima segue fondamentalmente una logica *bottom-up* (si definiscono i fabbisogni di intervento soprattutto sulla base di analisi a livello di singoli territori), mentre gli obiettivi, sovente, sono definiti sulla base di macro-analisi che tengono conto anche di dinamiche internazionali (aumento della popolazione mondiale e fabbisogni alimentari, andamento dei prezzi internazionali delle derrate agricole, dinamiche attuali di de-globalizzazione) e sono fortemente condizionati da estenuanti negoziati a livello di Stati Membri, non meno che da pesanti azioni lobbistiche non sempre trasparenti;
- il "sistema degli obiettivi", in particolare, appare troppo

sganciato dalle specificità – positive e negative – dei territori e troppo centralizzato a livello comunitario.

I PSR regionali, cofinanziati dal **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**, infatti, sono funzionali al raggiungimento dei tre obiettivi generali della PAC per la programmazione 2014-2020 (si veda l'art. 4 del Reg. (UE) N. 1305/2013):

- competitività del sistema agricolo e delle filiere agro-alimentari;
- tutela dell'ambiente e del territorio e contrasto ai cambiamenti climatici;
- sviluppo territoriale bilanciato.



Immagine ex Pixabay

A partire dagli obiettivi generali della PAC, si può ricostruire il “sistema degli obiettivi” completo dei PSR regionali, che si articola su tre livelli:

- obiettivi generali della PAC;
- obiettivi specifici del II Pilastro della PAC “Sviluppo Rurale” (le 5 Priorità dirette 2 – 6 e la Priorità trasversale 1);

• obiettivi operativi del II Pilastro della PAC “Sviluppo Rurale” (le 18 **Focus Area** indicate dai Regolamenti dell’UE). [2]

Questo “sistema degli obiettivi” è assolutamente congruente con il vincolo del Reg. (UE) N. 1305/2013 di inserire nei PSR Priorità strategiche, Focus Area, Misure, Sottomisure e “Operazioni” (o “interventi”). L’articolo 5 del Reg. (UE) N. 1305/2013 elenca 6 Priorità e 18 Focus Area, ma lo stesso articolo 5 puntualizza che si possono anche inserire non tutte le Priorità e non tutte le Focus Area (il vincolo minimo è quello di inserire in ogni PSR almeno 4 Priorità). L’articolo 5, inoltre, specifica che ulteriori Focus Area potrebbero essere inserite nei PSR se adeguatamente motivato e se misurabili

In realtà, un siffatto “sistema degli obiettivi” non è completo per i seguenti motivi:

1. al di sopra del livello generale degli obiettivi generali della PAC va considerato un altro livello sovraordinato di obiettivi riconducibile alla **strategia “Europe 2020”** [3];

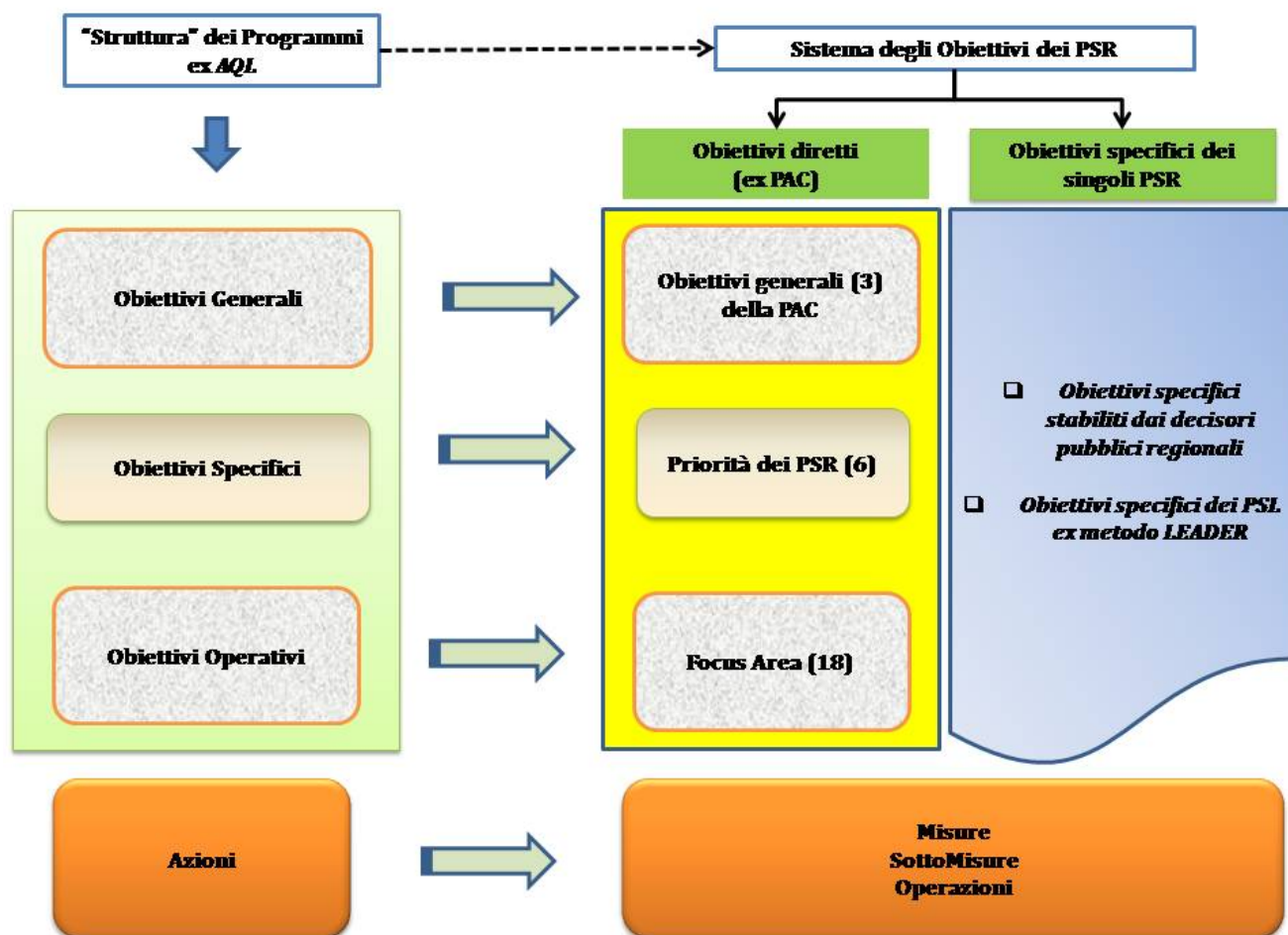
2 a fianco degli obiettivi dei PSR direttamente riconducibili agli obiettivi generali della PAC e a quelli specifici ed operativi del II Pilastro, vanno anche considerati:

- gli obiettivi specifici stabiliti per ogni PSR dai decisori pubblici regionali;
- gli obiettivi specifici a livello sub-regionale stabiliti dai PSL dei GAL finanziati a valere della **Misura 19 LEADER** (questo è un aspetto in generale un po’ trascurato, ma sul quale si soffermano con richieste di analisi valutative pertinenti le varie Linee Guida sulla valutazione dell’approccio LEADER) [4];

3. non ultimo, sia in sede di programmazione, sia in sede di valutazione dei PSR e dei bandi attuativi vanno sempre tenuti ben presenti i seguenti obiettivi orizzontali: (i) innovazione, (ii) tutela dell’ambiente e (iii) mitigazione dei cambiamenti climatici.

Alla luce di queste ultime considerazioni, la Figura che segue presenta un “parallelo” fra la “struttura” generale dei Programmi complessi o di singoli progetti informata al c.d. **Approccio di Quadro Logico**(AQL) e quella dei PSR e fornisce anche una presentazione più completa del “sistema degli obiettivi” dei PSR. [5]

Figura 2 – Il “quadro logico” dei PSR



[1] La letteratura sull’AQL è sconfinata. Due pregevoli contributi a livello manualistico sono:

ROSSI M. (2004), *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, Franco Angeli, Milano;

STROPPIANA A. (2009), *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*, Franco Angeli, Milano

[2] Le 6 Priorità (obiettivi specifici) dei PSR regionali sono:

- P1: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (Priorità trasversale e, quindi, servente rispetto a tutte le altre);
- P2: potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste;
- P3: promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi;
- P4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;
- P5: incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- P6: adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

[3] Sulla strategia "Europe 2020", sulle sue tre priorità strategiche – *smart growth*, *sustainable growth* e *inclusive growth* – e sulla sua influenza su obiettivi e struttura dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE)**, si veda: BONETTI A. (2017), *La mappatura dei fondi europei 2014-2020*, Centro Studi Funds for Reforms Lab; Guida 1/2017.

[4] Si vedano: EUROPEAN EVALUATION HELPDESK FOR RURAL DEVELOPMENT – EC, *Thematic Working Group 3: evaluation of LEADER/CLLD*, May 2016; DI NAPOLI R., FRANCESCHETTI G., PISANI E., (a cura di) (2015), *Capitale sociale e sviluppo locale. Dalla teoria alla valutazione empirica in aree rurali italiane*, Studi e Ricerche CREA.

[5] Per una analisi più completa di alcuni aspetti trattati in questo post si veda: BONETTI A. (2017), *I finanziamenti del Programma di Sviluppo Rurale del Lazio per gli Enti Locali*,

Centro Studi Funds for Reforms Lab. Policy Brief n. 4/2017. Il contributo può essere richiesto via *contact form* in fondo o inviando una richiesta alla mia e-mail: **a.bonetti@ymail.com**.