

## **XXIX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI**

### **ALCUNE CONSIDERAZIONI METODOLOGICHE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DEI PIAR IN CALABRIA**

Claudio MARCIANÒ<sup>1</sup>, Cosimo CUOMO<sup>2</sup> e Giuseppa ROMEO<sup>1</sup>

<sup>1</sup>DiSTAfA - Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-forestali ed Ambientali, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Località Feo di Vito, 89122 Reggio Calabria, Italy, email: [claudio.marciano@unirc.it](mailto:claudio.marciano@unirc.it), [giuseppa.romeo@tiscali.it](mailto:giuseppa.romeo@tiscali.it)

<sup>2</sup>SAT - Dipartimento di Scienze Ambientali e Territoriali, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Via Salita Melissari, Feo di Vito - 89124 Reggio Calabria (RC) Italy, email: [cosimo.cuomo@virgilio.it](mailto:cosimo.cuomo@virgilio.it)

### **SOMMARIO**

I Piani Integrati per le Aree Rurali (PIAR) costituiscono uno strumento di programmazione territoriale previsti nell'ambito del POR Calabria 2000-2006. In tale tipologia di piani integrati, un ruolo fondamentale, in fase di pianificazione, è riconosciuto all'attività di concertazione che si realizza tra le componenti del Partenariato Socio-economico (PSE), soggetto promotore del Piano, al fine di identificare le priorità strategiche da perseguire per lo sviluppo del territorio. L'amministrazione centrale regionale è invece responsabile della fase di implementazione dei PIAR. In questo studio viene effettuato un approfondimento di alcuni modelli di pianificazione che sono risultati efficaci in alcune aree PIAR della Calabria, al fine di effettuare delle riflessioni metodologiche su tali tipologie di Piani, anche in vista dell'imminente nuovo periodo di programmazione 2007-2013, dove i PIAR sono riproposti, con delle modifiche sostanziali, nell'ambito del PSR regionale.

Lo studio è frutto dell'attività congiunta degli autori. Tuttavia Claudio Marciànò ha redatto i paragrafi 1, 2 e 3.2; Cosimo Cuomo ha redatto il paragrafo 3.1; Giuseppa Romeo ha redatto i paragrafi 3.3 e 4.

## 1 INTRODUZIONE

Nell'attuazione delle proprie politiche programmatiche, la Regione Calabria per il periodo 2000-2006 ha prestato particolare riguardo alla definizione dei Piani Integrati, che si sviluppano attraverso azioni integrate fra i diversi Assi del Programma Operativo Regionale (POR) nel caso dei Piani Integrati Territoriali (PIT), o attraverso azioni integrate all'interno dello stesso asse nel caso dei Piani Integrati Strategici (PIS), dei Piani Integrati per le Filiere (PIF) e dei Piani Integrati per le Aree Rurali (PIAR). I PIAR sono elaborati su definite partizioni territoriali, localizzate all'interno delle aree PIT, e ciascuno interessa una popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, con almeno 4 territori comunali contigui. La zonizzazione regionale ha definito un numero massimo di 95 PIAR attivabili nella Regione Calabria. Essi costituiscono uno strumento di programmazione territoriale per lo sviluppo rurale attraverso il quale si vogliono conseguire gli obiettivi di valorizzazione delle risorse materiali ed immateriali endogene delle aree rurali, valorizzazione ed integrazione delle attività agricole, conservazione e tutela delle risorse ambientali e paesaggistiche in una prospettiva economica multi-reddito per evitare lo spopolamento e migliorare la qualità della vita. Nella concezione dei PIAR l'asse portante è rappresentato dalle azioni integrate, attraverso le quali si propone una strategia in grado di coniugare le potenzialità territoriali per rendere il sistema locale competitivo, attribuendo particolare importanza agli attori locali di sviluppo che costituiscono il Partenariato Socio-economico promotore dei PIAR: Enti Pubblici, imprenditori singoli o associati, Associazioni di Categoria, Organizzazioni Professionali Agricole e non agricole. In Calabria 41 PIAR hanno positivamente superato la fase di valutazione regionale ma il processo di sviluppo, che originariamente aveva una durata complessiva di 6 anni, si è progressivamente ridotto per i notevoli ritardi che si sono accumulati a livello regionale. L'implementazione dei PIAR, che poteva iniziare già nel 2003, ha avuto una brusca accelerazione solo nell'arco del secondo semestre del 2007, compromettendo di fatto la possibilità da parte dei tecnici di accumulare esperienza nelle attività di implementazione. La consistenza di questi ritardi non ha consentito di poter rafforzare, nelle diverse aree calabresi, quelle competenze tecniche, organizzative e gestionali che stanno alla base dei processi di governance locale. Di fatto, in Calabria, si è cominciato a progettare i PIAR della nuova fase di programmazione 2007-2013 ancor prima di avviare l'implementazione di quelli relativi alla fase 2000-2006. In questo panorama regionale, povero di esperienze di pianificazione integrata delle aree rurali, al di fuori di quelle sperimentate nell'ambito del Leader appare prioritario approfondire la ricerca sulle modalità che possono consentire di avviare in modo tempestivo sia la pianificazione che l'implementazione dei PIAR in Calabria previsti nel nuovo periodo di programmazione 2007-2013. Alla luce del sistema di governance pensato per i PIAR a livello dell'amministrazione centrale regionale, l'argomento di particolare interesse per i gruppi tecnici interessati ai PIAR

è quello di prevedere un sistema metodologico che consenta di effettuare in modo efficace la fase di pianificazione integrata. In questo contesto, appare utile avviare un confronto metodologico nell'ambito dei diversi gruppi tecnici che hanno redatto i PIAR in Calabria, per evidenziare le differenze metodologiche adottate ed avviare uno scambio di buone prassi anche al fine di pervenire alla definizione di un modello di pianificazione integrato che potrebbe risultare di interesse in diverse aree della regione.

## **2 I PIANI INTEGRATI PER LE AREE RURALI**

### *2.1. I PIAR in Calabria*

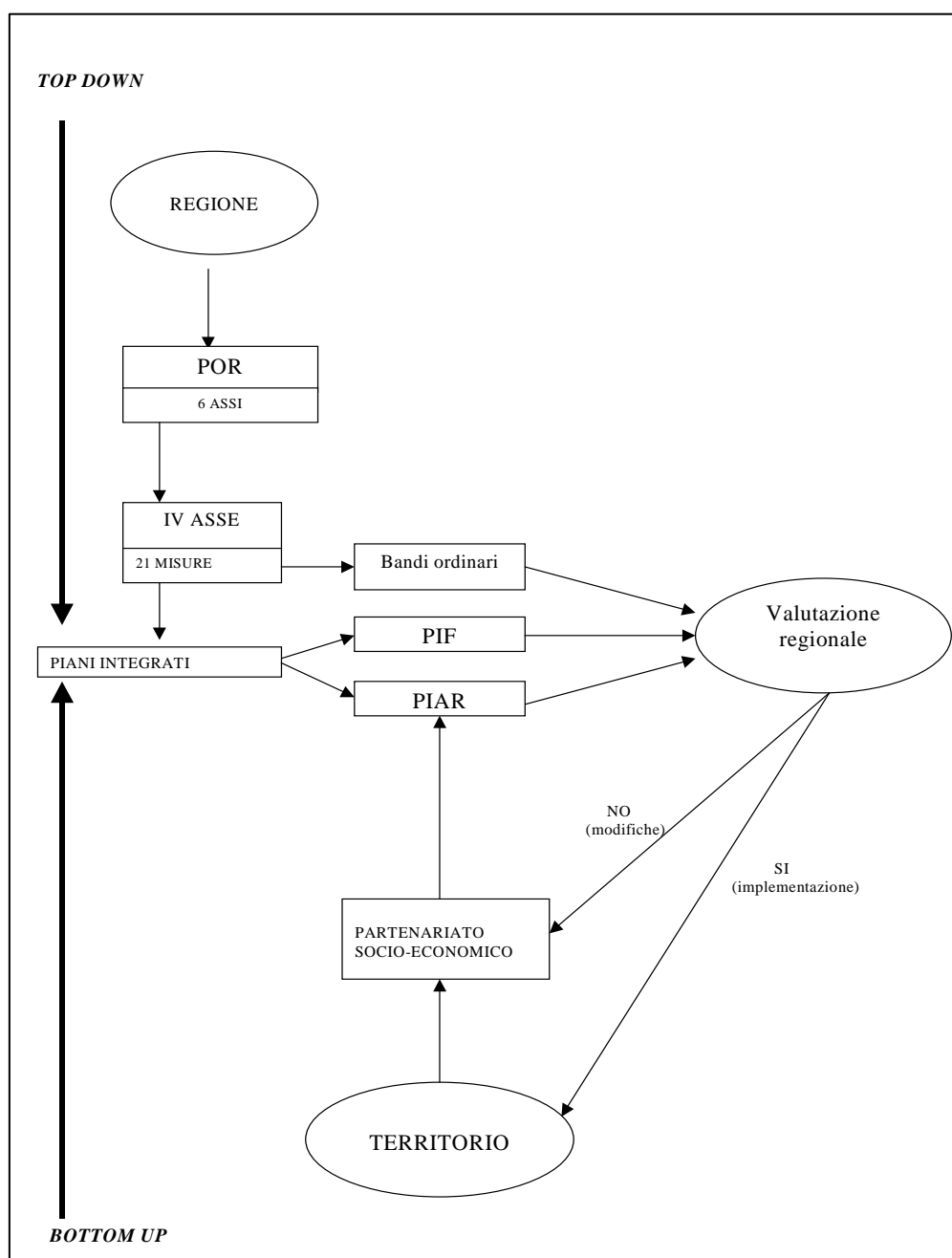
Nelle Regioni Obiettivo 1 della UE, l'attuazione delle riforme passa attraverso le Regioni che propongono i Piani Operativi Regionali (POR). Il POR Calabria 2000-2006 si sviluppa in 6 Assi di intervento, in ognuno dei quali vengono descritti: le priorità e le strategie di intervento; gli obiettivi specifici; le linee di intervento; i criteri e gli indirizzi per la loro attuazione ed i risultati attesi. Nell'attuazione delle proprie politiche programmatiche, la Regione Calabria ha prestato particolare riguardo alla definizione dei Piani Integrati, che si sviluppano attraverso azioni integrate fra i diversi Assi del POR, nel caso dei PIT (Piani Integrati Territoriali), e attraverso azioni integrate nei singoli Assi, nel caso dei PIS (Piani Integrati Strategici), dei PIF (Piani Integrati di Filiera), e dei PIAR (Piani Integrati per le Aree Rurali).

I Piani Integrati per le Aree Rurali (PIAR) vengono proposti nell'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo" che ha come finalità la promozione di uno sviluppo duraturo, dal punto di vista sociale ed economico, e sostenibile dal punto di vista ambientale. L'Asse IV si compone di 21 misure, suddivise in due settori, "Sviluppo imprenditoriale locale" ed "Agricoltura e Pesca"; quest'ultimo è a sua volta suddiviso in tre sottosettori: "Sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera", "Sviluppo dei territori rurali" ed "Azioni orizzontali".

I PIAR si muovono in un'ottica di sviluppo locale indirizzato dal basso (approccio bottom-up), e coordinato in un quadro di riferimento programmatico proposto dall'alto (approccio top-down) (fig. 1). Sono elaborati su definite partizioni territoriali, localizzate all'interno delle aree PIT, e ciascuno deve interessare una popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, con almeno 4 territori comunali contigui. La zonizzazione regionale definisce un numero massimo di 95 PIAR attivabili nella Regione Calabria (BUR-Calabria, 2001). Essi costituiscono uno strumento di programmazione territoriale per lo sviluppo rurale con l'obiettivo di valorizzare le risorse materiali e immateriali endogene delle aree rurali; conservare e tutelare le risorse ambientali e paesaggistiche in una prospettiva agricola multi-reddito per evitare lo spopolamento e migliorare la qualità della vita. Nella concezione dei

PIAR l'asse portante è rappresentato dalle azioni integrate, attraverso le quali si propone una strategia in grado di coniugare le potenzialità territoriali per rendere il sistema locale competitivo, attribuendo particolare importanza agli attori locali di sviluppo che costituiscono il Partenariato Socio-economico promotore dei PIAR: Enti Pubblici, imprenditori singoli o associati, Associazioni di Categoria, Organizzazioni Professionali Agricole e non agricole.

In Calabria 41 PIAR hanno positivamente superato la fase di valutazione regionale ma il processo di sviluppo, che originariamente aveva una durata complessiva di 6 anni, si è progressivamente ridotto per i notevoli ritardi che si sono accumulati nella fase di implementazione.



## *Figura 1 Le fasi di programmazione dei PIAR*

### *2.2 L'implementazione dei PIAR in Calabria*

Nei PIAR, in fase di pianificazione, ai soggetti privati del partenariato è stato affidato un ampio potere decisionale ed un'ampia autonomia nella scelta del sistema di governance. Tale ampio grado di autonomia, purtroppo, non si è ripetuto nella fase di implementazione, che ha costituito il vero limite alla realizzazione dei PIAR. Il sistema di governance locale previsto dalla normativa regionale è apparso abbastanza snello, specie se confrontato con quello previsto per altre tipologie di piani integrati, come ad esempio i PIT (cfr. Calabrò et al., 2005). Nei PIAR il compito del partenariato locale è limitato alla definizione della strategia di sviluppo per le aree interessate; la gestione del piano nella fase di implementazione è invece a cura dell'Assessorato Regionale all'Agricoltura. Per quanto riguarda gli aspetti di pianificazione, in alcuni casi applicativi la ricerca empirica ha messo in evidenza che in un partenariato liberamente costituito, le problematiche relative alle relazioni interne, quelle che si instaurano fra i soggetti del partenariato, sono quelle che più caratterizzano le attività della governance locale e che necessitano di strumenti metodologici adeguati al fine di ridurre il grado di conflitto nei processi decisionali (cfr. Marcianò et al., 2002, Calabrò et al., 2003).

Di contro, le problematiche relative alle relazioni esterne, quelle che si instaurano fra il partenariato locale e l'amministrazione regionale, nel caso dei PIAR sono risultate insormontabili. A fasi di intensa attività dei partenariati locali, avviate dalla richiesta di documenti ed integrazioni da parte dell'amministrazione regionale, si sono alternati lunghi periodi di oblio da parte della stessa, che hanno determinato l'interrompersi delle attività di analisi, animazione e concertazione delle aree coinvolte (Calabrò et al., 2005; Marcianò e Calabrò, 2007). L'alternanza di sporadici periodi di attività e di lunghi periodi di silenzio hanno di fatto spezzato il ritmo della pianificazione integrata, svilendo il ruolo dei partenariati e indebolendo le attività di concertazione già realizzatesi.

Al 2004 per i PIAR si sarebbero già potuti spendere circa 100 milioni di euro di finanziamenti pubblici, ed avviare il secondo triennio dei piani sulla base dei risultati conseguiti. Invece, la lunga fase di istruttoria, più assimilabile ad una scelta precisa di trascurare la pianificazione integrata delle aree rurali, ha fatto sì che alla fine del 2005 per i PIAR risultasse ancora una spesa pubblica nulla e che dei finanziamenti del secondo triennio si perdesse ogni traccia. L'Autorità Centrale in questa circostanza non è sembrata abbastanza matura da attuare precise scelte di decentramento decisionale, al fine di avviare e potenziare i necessari processi di governance locale.

In un primo momento sembrava che il successo delle esperienze di pianificazione integrata e dei modelli di governance maturati nell'ambito delle esperienze dell'Iniziativa Leader fossero stati recepiti nell'ambito dei PIAR, la cui efficacia è stata invece irrimediabilmente

compromessa nella fase di implementazione. Ed è proprio l'ampia autonomia nella fase di implementazione, di cui hanno goduto i Gruppi di Azione Locale, che rappresenta il principale motivo per cui l'efficacia ed efficienza registratasi nell'Iniziativa Leader non si registra anche nei PIAR (Marcianò, De Luca, 2006; De Luca et al., 2005).

L'elemento più triste e sofferto dell'esperienza PIAR in Calabria riguarda l'impatto che i lunghi tempi di istruttoria regionale hanno avuto sullo spirito con il quale, in diversi territori, era stato avviato il processo di pianificazione integrata. Il capitale sociale e relazionale che si stava formando nelle diverse aree in seguito alle attività di animazione e concertazione è stato inevitabilmente compromesso appena i Piani redatti hanno raggiunto gli uffici regionali. La lunga attesa di avvio dei piani elaborati ha di fatto spezzato quel ritmo e quelle relazioni fra gli attori pubblici e privati dello sviluppo locale che si era avviato, faticosamente, nella fase di pianificazione.

Di fatto "la lunga attesa dei PIAR in Calabria" (cfr. Marcianò e Calabrò, 2007) consiste nei fortissimi ritardi che ha subito a livello regionale una tipologia di piano integrato che poteva funzionare se fossero stati rispettati i tempi previsti, e nella conseguente perdita di gran parte del capitale relazionale e dell'entusiasmo che aveva animato i partenariati locali in fase di pianificazione.

Nei PIAR futuri il coinvolgimento degli attori locali di sviluppo sarà, eventualmente, limitato alla sola fase di consultazione. In tal caso, come si è verificato per i PIT, potrebbe venire a mancare un'efficace integrazione fra attori pubblici e privati nel processo di pianificazione, con ovvie ripercussioni a livello territoriale (cfr. Marcianò et al., 2005). L'ipotesi della presenza pubblica e privata nei partenariati dei PIAR, se da un lato presenta maggiori difficoltà per la necessità di delineare strategie di sviluppo condivise fra un numero più ampio di attori decisionali, dall'altra potrebbe innescare degli impulsi più consistenti, risultanti dall'aggregazione di un partenariato più forte e rappresentativo.

### **3      METODOLOGIE DI PIANIFICAZIONE INTEGRATA A CONFRONTO**

#### *3.1 I PIAR lametini*

Il "PIAR Reventino Tiriolo Mancuso" e il "PIAR Valle dell'Amato" coincidono con la delimitazione dell'Area PIT n. 14 Lamezia, definita dalla Regione Calabria, e sono stati promossi rispettivamente dalla Comunità Montana dei Monti Reventino Tiriolo Mancuso, nella qualità di ente territoriale rappresentativo delle istanze di sviluppo dei comuni ricadenti nell'area dei monti Reventino Tiriolo Mancuso e dai singoli comuni della Valle dell'Amato associati in una rete partenariale locale. Entrambe le aree, la prima coincidente con la parte

nord del comprensorio lametino, la seconda con la parte sud, sono state coadiuvate da un gruppo tecnico, che ha privilegiato alle logiche professionali, la metodologia dell'affiancamento e dell'accompagnamento ai processi di costruzione e di implementazione dei piani, in una logica di animazione territoriale.

L'area PIAR "Valle dell'Amato" è costituita dai comuni di Curinga, Feroletto Antico, Jacurso, Maida, Pianopoli, San Pietro a Maida e nel suo complesso si estende su una superficie territoriale di circa 19.500 ettari, corrispondente al 23,5% della superficie totale dell'area PIT e coincide con l'area a sud del comprensorio lametino.

L'area PIAR Reventino Tiriolo Mancuso è costituita da 19 Comuni e coincide con l'area nord del comprensorio lametino, raggiungendo una superficie totale di circa 50.000 Ha.

Tra le due iniziative si registra una forte interrelazione nonché una sostanziale coerenza sugli obiettivi di sviluppo individuati; su tali basi scaturisce una ipotesi di strategia comune che troverà ulteriori momenti di integrazione anche attraverso altri strumenti di intervento finalizzati alla valorizzazione delle risorse locali in ambito rurale.

I due PIAR focalizzano l'attenzione principalmente sulla competitività delle aree che ricadono nel sistema, in relazione ad altre aree che presentano caratteristiche omogenee. È sulla base di questa prospettiva che puntano sulla "rilettura" dei punti deboli, i quali sono considerati non come svantaggi o vincoli, bensì risorse da valorizzare, giungendo ad identificare quegli elementi che caratterizzano il territorio, e che pertanto contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo dello "sviluppo di una immagine distintiva dell'intera area".

### 3.1.1 La filosofia dei PIAR lametini

L'idea forza alla base della presente proposta di PIAR è di realizzare una sorta di Distretto Rurale (Cuomo, 2004) all'interno del quale concentrare ed integrare gli sforzi organizzativi verso il cambiamento, in termini di innovazione gestionale delle risorse disponibili. Si vuole, quindi, attraverso il miglioramento del livello di attrattività del "Sistema Locale Rurale", in una prospettiva di qualità diffusa, in tutte le componenti sociali ed economiche che caratterizzano il territorio, elevare la competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera e in un'ottica di sviluppo integrato; ipotizzando una corrispondenza qualitativa tra l'identificazione territoriale di origine ed i prodotti e/o servizi ottenuti e offerti nell'area dei PIAR. Si tratta in particolare di creare e sviluppare meccanismi concreti e funzionali finalizzati a valorizzare quanto, disponibile in loco in adeguate quantità e qualità, può essere oggetto di richiamo e di caratterizzazione dell'area, nel contempo capaci di contribuire alla crescita economica e sociale del comprensorio.

I territori si sono dotati di un marchio distintivo per molteplici attività e beni dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo, dell'ambiente oltre che dei servizi dell'accoglienza, aventi come elemento conduttore la rispondenza a parametri minimi di qualità, ovvero l'osservanza di

regole e di principi volontariamente accettati. Naturalmente l'esistenza di un'offerta valida, anche se risponde a caratteri di tipicità e di unicità, da sola non basta a creare le condizioni favorevoli di attrazione della domanda. La valorizzazione dei prodotti locali necessita di strategie ed azioni mirate di promozione che accompagnino un processo continuo di miglioramento produttivo e di assicurazione dei parametri qualitativi standardizzati. In altri termini, le politiche promozionali non possono prescindere dalla organizzazione del sistema produttivo, che deve essere capace di soddisfare le esigenze dei clienti, e dalle sempre maggiori garanzie richieste dai consumatori, attraverso l'apposizione di un marchio cui sottendono definiti disciplinari di produzione.

La gestione del Piano Integrato prevede l'articolazione di una struttura organizzativa finalizzata a coinvolgere l'intero partenariato proponente attraverso la realizzazione di una Agenzia di Sviluppo Locale oggetto della specifica linea di investimento. Il ruolo strategico dell'Agenzia sarà di garantire un'attività costante di animazione comunicazione e accompagnamento allo sviluppo delle idee imprenditoriali. Il carattere innovativo di tale processo consiste nella condivisione della strategia adottata attraverso un sistema di monitoraggio degli interventi che fa riferimento al quadro degli indicatori di realizzazione e degli obiettivi attesi preventivamente definiti e inseriti nella proposta di Piano.

La proposta dei PIAR si articola in due linee operative di intervento:

- azioni per lo sviluppo delle piccole e medie imprese in ambito rurale;
- azioni di contesto.

La prima linea di intervento prevede l'attivazione di misure dirette a favore delle PMI in termini di sostegno finanziario, potenziamento quantitativo e qualitativo della capacità di produzione. In particolare il Piano prevede l'attivazione delle seguenti misure:

- Misura 4.5 Investimenti nelle aziende agricole;
- Misura 4.10 Diversificazione delle attività agricole o di ambito agricolo al fine di creare pluriattività o fonti di reddito alternative;
- Misura 4.12 Incentivazione di attività turistiche e artigianali.

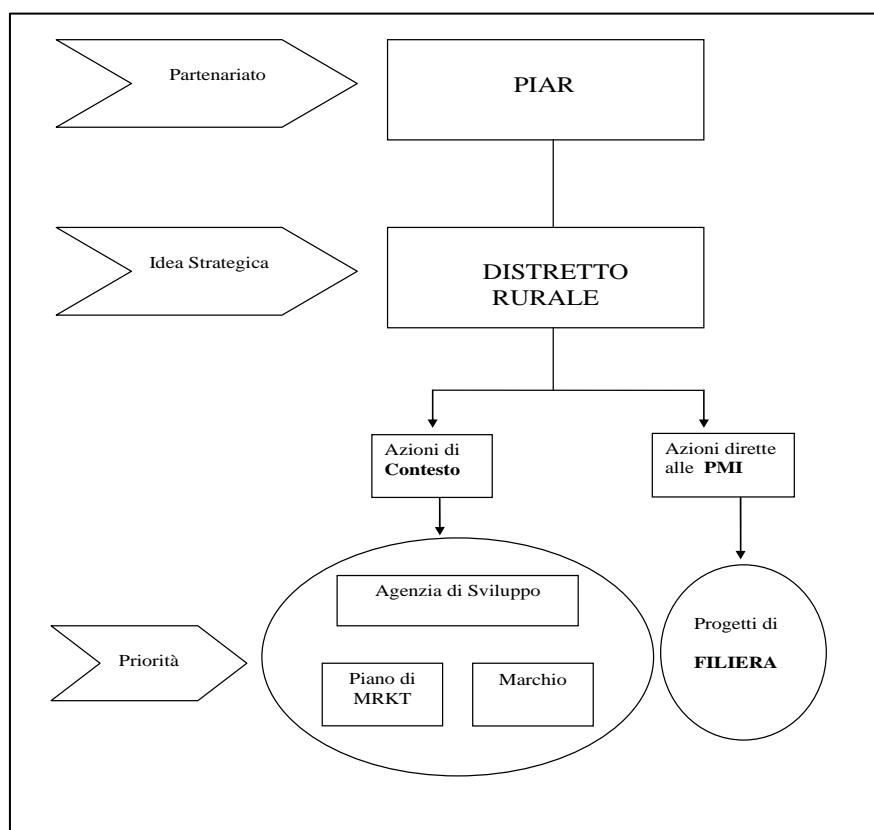
La seconda linea di intervento riguarda azioni di contesto finalizzate a rafforzare il ruolo degli attori territoriali in una logica di partenariato, e a sostenere il processo di realizzazione di un sistema integrato locale per l'offerta qualificata di servizi per la ricettività e la produzione in ambito rurale (Sistema Locale Rurale).

Il Piano, per questa linea di intervento prevede l'attivazione delle seguenti misure:

- 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 4.15 Formazione.



Le azioni di contesto rivestono un carattere strategico in quanto coinvolgono maggiormente il livello degli Enti pubblici facenti parte del Partenariato e poiché mirano alla creazione di un sistema qualitativo di gestione delle risorse locali; tale aspetto, in considerazione del contesto territoriale di riferimento, è di primaria importanza in quanto costituisce un veicolo per l'introduzione di modalità gestionali innovative (politiche di marchio, strategie di marketing territoriale, specializzazione e qualificazione delle risorse umane, nuova imprenditorialità qualificata) (cfr. fig. 2).



*Figura 2* Quadro logico di progetto dei PIAR lametini

Nella fattispecie si punta a promuovere lo sviluppo delle aree a vocazione rurale, favorendo la creazione di un “partenariato sociale istituzionale” spingendo i principali operatori locali, pubblici e privati, alla creazione di una entità operativa attraverso il vicendevole dialogo che, attraverso un processo di conoscenza reciproca, porti alla creazione di reti fiduciarie.

La concertazione, benché debba essere “perdurante”, rappresenta solo il primo step dell’articolato processo d’intervento: il partenariato deve essere un’entità capace di produrre interventi di concreta utilità per il contesto in cui è attivo relazionandosi con il proprio contesto in maniera dinamica, creando, cioè, un flusso informativo di ritorno.

Per quanto detto, il partenariato deve assumere la forma di un sistema dinamico, aperto, in continua osmosi con l’ambiente. La definizione dei PIAR lametini si basa, dunque, su una logica progettuale volta ad attuare una costante attività di controllo, monitoraggio e la

valutazione, in grado di verificare obiettivi e strategie da perseguire al momento dell'implementazione del Piano. La valutazione, proprio perché considerata come un processo continuo volto ad "aggiustare" e migliorare gli interventi posti ad essere dal PIAR, viene inserita in quella logica concertativa che costituisce l'innovazione più importante che qui si è definita "perdurante". La "valutazione partecipativa" indica un processo collegiale in cui ogni attore impegnato nell'implementazione degli interventi, ha una responsabilità di giudizio critico nei confronti dell'azione di ogni altro operatore costituente il partenariato nella, fondamentale, considerazione che gli atti compiuti coinvolgono ciascun ente e operatore coinvolto che ne fa parte, attuando un processo di responsabilizzazione di chi è impegnato nella promozione dello sviluppo.

### 3.1.2 La metodologia di pianificazione nei PIAR lametini

Le fasi relative alla redazione dei PIAR lametini sono schematizzate in figura 3, nella prima colonna compaiono gli attori e nelle due colonne successive rispettivamente le attività ed i risultati relativi ad ogni fase. Nella prima fase la Comunità Montana ed il gruppo di assistenza tecnica, si sono adoperate per incontrare gli attori istituzionali e le associazioni per la costituzione del Partenariato Socio-Economico (PSE), che si è conclusa con la firma del protocollo d'intesa. Successivamente, il PSE ed il gruppo tecnico hanno dato avvio ad attività di animazione del territorio e di sensibilizzazione degli operatori economici definendo un calendario di incontri tematici. Per meglio pubblicizzare l'iniziativa e favorire una forte presenza delle imprese sono stati affissi dei manifesti e distribuiti volantini. L'attività di animazione è stata realizzata contestualmente ad un'attività di analisi finalizzata a definire le necessità ed i fabbisogni del territorio. Durante gli incontri, infatti, sono state distribuite ai partecipanti delle schede di rilevazione aziendali, di natura economico-patrimoniali sia di carattere progettuale, funzionali alla raccolta delle manifestazioni di interesse ovvero delle proposte progettuali da parte della componente privata del territorio. Per rendere maggiormente operativa la fase di animazione territoriale, è stato attivato uno sportello informativo e di assistenza a sostegno degli operatori economici per la presentazione delle manifestazioni di interesse. Le schede, opportunamente compilate, hanno fornito utili informazioni sulle esigenze di sviluppo dell'area del PIAR e sono state utilizzate dai tecnici per definire un'analisi SWOT del contesto territoriale.

L'animazione è finalizzata principalmente a garantire agli operatori uno "spazio partecipativo" alla definizione del piano, che fosse quanto più possibile condiviso ed aderente ai reali bisogni dell'area di riferimento. Nello specifico essa, oltre a permettere di rilevare fabbisogni ed esigenze degli operatori, è stata utile per prendere in considerazione idee e proposte. Essa aveva dunque una triplice funzione:

- Informazione

- Coinvolgimento e Sensibilizzazione
- Conoscenza

A questo punto il PSE si è riunito per valutare e approvare o meno i risultati dell'analisi, definendo le priorità di intervento del PIAR. Di seguito i tecnici redigono il piano di massima, con la relativa ripartizione delle risorse finanziarie, che rappresenta una prima bozza del piano. Tale bozza è stata successivamente valutata e verificata dal PSE che porta alla stesura del piano definitivo.

Ai fini della valutazione degli obiettivi fisici il gruppo di assistenza tecnica ha fatto ricorso ad un approccio valutativo basato sulla lettura di indicatori di realizzazione. Di seguito nella tabella 1 viene riportato, un esempio di scheda di valutazione riferita alla misura 4.12. Con la dizione Strategie di Piano si intende specificare se per il raggiungimento di quel dato obiettivo si debba ricorrere ad azioni di sviluppo delle PMI oppure ad azioni di contesto o entrambe, considerando che a volte è richiesta una loro forte integrazione in quanto complementari.

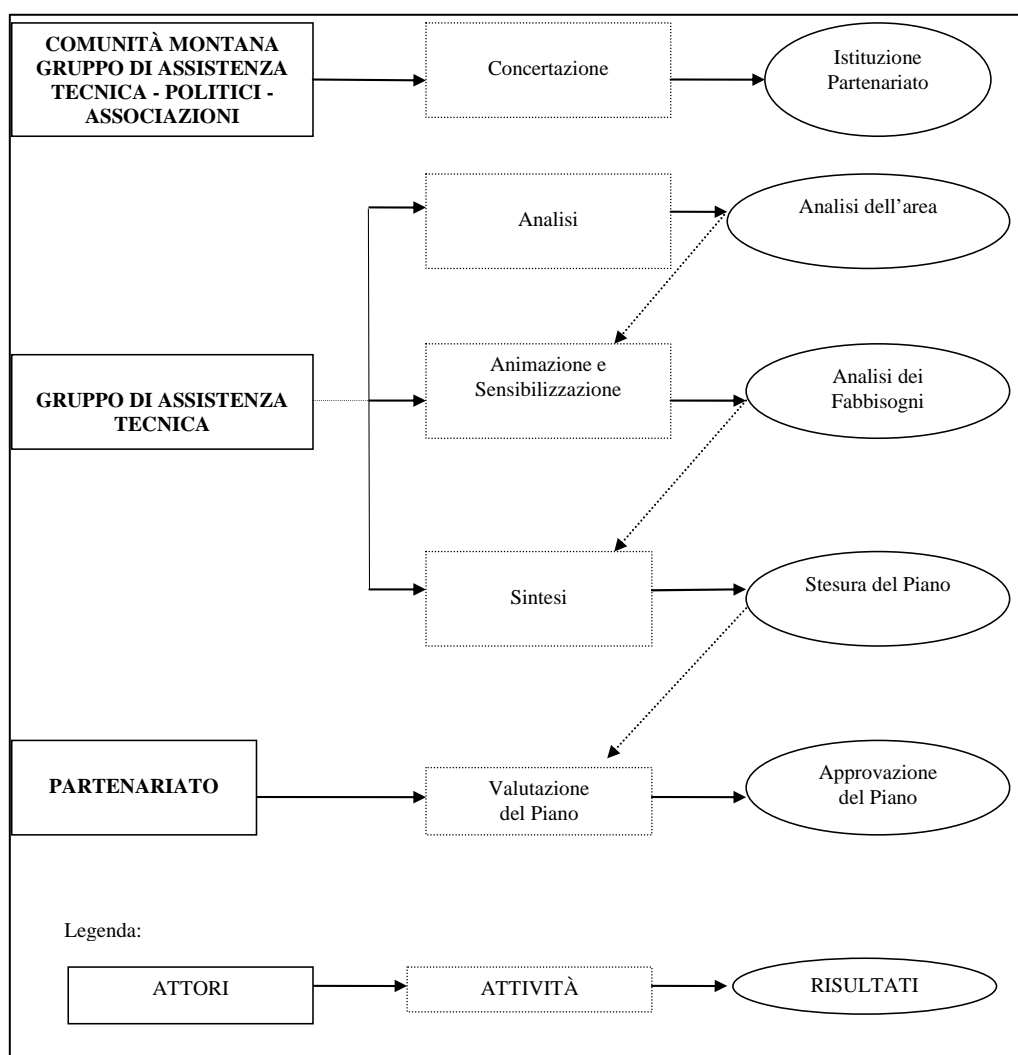


Figura 3 La metodologia delineata per l'elaborazione del PIAR lamentini

Tabella 1 Scheda di valutazione dei PIAR lametini riferita alla misura 4.12

Progetti	Misure	Obiettivo Generale	Indicatore di Realizzazione	Unità di Misura	Obiettivo Fisico Atteso Anno 2003	Obiettivo Fisico Atteso Anno 2008	Obiettivo Fisico Complessivo Atteso Anno 2008	Strategie di Piano
Itinerari Tematici	4.12 Incentivazione di attività turistiche ed artigianali	Introduzione di iniziative a supporto del turismo	Interventi di valorizzazione del patrimonio locale	Numero itinerari	4	4	8	Azioni di Contesto
			Creazione reti di imprese per la promozione e gestione dell'offerta turistica e culturale	Numero Reti	1	1 (potenziamento)	1	
Eco-Turismo Villaggi verdi			Adeguamento, ampliamento e realizzazione di piccoli impianti sportivi e ricreativi	Strutture	3	3	6	
			Recupero,Adeguamento, Ristrutturazione e Ampliamento di strutture turistiche e/o complementari	Numero	3	3	6	
		Recupero,Adeguamento, Ristrutturazione e Ampliamento di strutture turistiche e/o	Numero Posti letto	25	25	50	Azioni per lo sviluppo delle PMI	
		Strutture	10	10	20			
		Creazione reti di imprese per la promozione e gestione dell'offerta turistica e culturale Creazione di reti di imprese	Numero reti	1	1 (potenziamento)	1		
Centro Polifunzionale		Valorizzazione delle tradizioni artigiane	Realizzazione piccoli Laboratori Artigianali	Numero	10	9	19	Azioni di Contesto
			Creazione reti d'impresa Per la valorizzazione delle produzioni tipiche artigianali	Numero Reti (Centro Polifunzionale)	1	1 (potenziamento)	1	
			Realizzazione di piccoli Laboratori artigianali	Numero beneficiari	13	13	26	Azioni PMI

### 3.2 *Alcuni PIAR del versante tirrenico-reggino*

#### 3.2.1 Introduzione

Nella fase di pianificazione dei PIAR, un ruolo fondamentale è riconosciuto all'attività di concertazione che si realizza tra le componenti del Partenariato Socio-economico (PSE), soggetto promotore del Piano, al fine di identificare le priorità strategiche da perseguire per lo sviluppo del territorio. È noto che in un ambiente decisionale caratterizzato da molteplici alternative e molteplici decisori, possono sorgere conflitti decisionali in fase di concertazione che possono bloccare il processo di pianificazione. La complessità del problema decisionale, infatti, rende particolarmente complessa l'individuazione di una strategia di sviluppo condivisa dal PSE nel suo complesso. Di contro, il sistema di governance locale può fallire anche quando non si innesca alcun conflitto cognitivo tra le parti coinvolte (Priem, 1992).

L'obiettivo del percorso metodologico seguito nei due PIAR, consiste nella definizione di un percorso metodologico integrato che consenta al gruppo tecnico, responsabile della preparazione del Piano Integrato, di risolvere i conflitti decisionali che possono nascere nel processo di concertazione e di costruire per fasi successive una strategia di sviluppo con il contributo dei diversi membri del PSE.

La filosofia dei due PIAR si ispira ad uno sviluppo integrato del territorio, cercando di evitare azioni circoscritte a realtà singole, isolate, che non si inquadrano in una prospettiva di sviluppo territoriale. Al fine di realizzare tale filosofia nei due PIAR è stata fatta una distinzione tra misure a carattere orizzontale e misure a carattere verticale, in quanto solo attraverso una distribuzione equilibrata delle risorse ed una forte interazione tra le azioni verticali ed orizzontali si possono creare le condizioni per uno sviluppo reale, armonioso e duraturo del territorio. All'interno delle misure verticali, attuabili preferibilmente da singoli imprenditori agricoli, rientrano:

- Misura 4.5 b: Investimenti nelle aziende agricole "Microfilieri";
- 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 (realizzazione di attività agrituristiche);
- Misura 4.11: Miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale;
- Misura 4.12: Incentivazione di attività turistiche ed artigianali;
- Misura 4.14: Insediamento giovani agricoltori.

Le misure orizzontali, attuabili preferibilmente da Enti Pubblici, Associazioni di categoria, Gruppi di assistenza tecnica, sono:

- Misura 4.13: Servizi essenziali per l'economia e la popolazione dell'area;

- Misura 4.15: Formazione;
- Misura 4.17: Sviluppo e miglioramento di infrastrutture che incidono sullo sviluppo in agricoltura.

### 3.2.2 Le aree oggetto di studio

I PIAR “Aspromonte Sud” e “Piana di Gioia Tauro”, che interessano due diverse aree del versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria, sono stati avviati rispettivamente dalla Comunità Montana “Versante Tirrenico Meridionale” e dall’amministrazione comunale di Gioia Tauro. Il gruppo tecnico che ha fornito l’assistenza per la redazione del Piano è stato coadiuvato a livello scientifico da un team di universitari (cfr. Marcianò et al., 2002, 2003).

L’area PIAR “Piana di Gioia Tauro” si estende per circa 23.500 ettari, è localizzata in provincia di Reggio Calabria ed occupa una parte pianeggiante prospiciente il Golfo di Gioia Tauro sul Mar Tirreno. Comprende 10 comuni dei quali alcuni pianeggianti, Gioia Tauro, Melicucco, San Ferdinando, Rizziconi, Rosarno, ed altri collinari, Melicuccà, Palmi, Polistena, San Procopio e Seminara, collocati sul pilastro tettonico del monte S. Elia, che si erge fino a 550 m. a picco sul mare, per incastrarsi nel massiccio dell’Appennino Aspromontano del versante tirrenico meridionale. La SAU interessa il 63,5% della superficie agricola totale, che ammonta a circa 16.000 ettari ed è costituita per il 4,9% da prati e pascoli, per il 4,2% da seminativi e, nella sua parte maggioritaria (91,1%) da colture permanenti, in particolare olivo, agrumi, vite e fruttiferi (pesco, kiwi). La superficie boscata è pari a solo il 6,2% della superficie totale, oltre il 30% in meno della media provinciale. L’area è caratterizzata da una ruralità medio alta, con e senza emergenze, ad eccezione del territorio del comune di Palmi classificato come non rurale.

L’area di applicazione del Piano Integrato per le Aree Rurali “Aspromonte Sud” è localizzata in provincia di Reggio Calabria, ed occupa una parte della Piana di Gioia Tauro ed una parte dell’Appennino Aspromontano del versante tirrenico meridionale. La superficie dell’area è di circa 33.600 ettari e comprende i Comuni di Cosoleto, Delianuova, Molochio, Oppido Mamertina, Scido, Sant’Eufemia, Santa Cristina, Taurianova, Terranova, Varapodio. La SAU interessa il 67% della superficie agricola totale, ed è ripartita in colture permanenti (72%, investiti quasi esclusivamente ad olivo), seminativi (16%), prato-pascolo (12%). Le superfici forestali interessano il 21% circa della superficie totale dell’area.

### 3.2.3 La metodologia di pianificazione dei PIAR del versante tirrenico-reggino

Le fasi relative alla redazione del Piano Integrato per le Aree Rurali sono state schematizzate in figura 4 dove, nella prima colonna compaiono gli attori e nelle due colonne successive rispettivamente le attività ed i risultati relativi ad ogni fase. Come evidenziato in figura, il risultato di una fase intermedia diventa un input nella fase successiva. Il gruppo tecnico avvia

l'analisi territoriale che si conclude con l'analisi SWOT utilizzata per evidenziare i punti di forza e di debolezza interni ed esterni dell'area in esame. Contestualmente, si avvia l'attività di animazione territoriale tramite l'organizzazione di incontri e convegni, finalizzati alla divulgazione dei contenuti e delle opportunità relative al PIAR. Agli incontri si invitano i soggetti istituzionali operanti sul territorio, le associazioni e, tramite manifesti pubblici, tutti i soggetti che possono essere interessati al Piano.

La sensibilizzazione degli attori locali che hanno mostrato interesse all'iniziativa porta all'istituzione del Partenariato Socio-Economico (PSE) responsabile della programmazione del PIAR. Ogni partner è contattato ed informato in maniera puntuale sul ruolo che dovrà svolgere e contestualmente, viene effettuata una prima manifestazione d'interesse su idee progettuali inseribili nel Piano. A questo punto il Partenariato si riunisce in assemblea dove vengono discussi i risultati dell'analisi territoriale per definire le linee guida e gli obiettivi generali da perseguire. Individuate le linee guida attraverso la concertazione tra i diversi soggetti del Partenariato, si pone il problema di come distribuire le risorse finanziarie per assicurare uno sviluppo duraturo e condiviso per l'area rurale analizzata. Tale fase porta alla sintesi delle priorità del Partenariato nel suo complesso, che corrisponde all'allocazione delle risorse finanziarie disponibili tra le misure e gli interventi attivabili all'interno del Piano e viene realizzata dal gruppo tecnico attraverso una metodologia multicriteriale ed un processo di convergenza a più stadi delineati nell'ambito di un precedente PIAR (Marcianò et al., 2002).

Sulla base dei risultati ottenuti, si torna in assemblea dove vengono evidenziate le tappe che hanno condotto all'elaborazione della sintesi delle priorità; viene verificata la disponibilità dei soggetti del Partenariato ad effettuare il processo di convergenza proposto e vengono discusse possibili variazioni al Piano Finanziario. In ultima fase, sulla base delle modifiche assunte in assemblea, il gruppo tecnico elabora il documento finale del PIAR, sintetizzando le fasi metodologiche seguite ed i risultati acquisiti ed inoltra il documento agli organi di valutazione regionali.

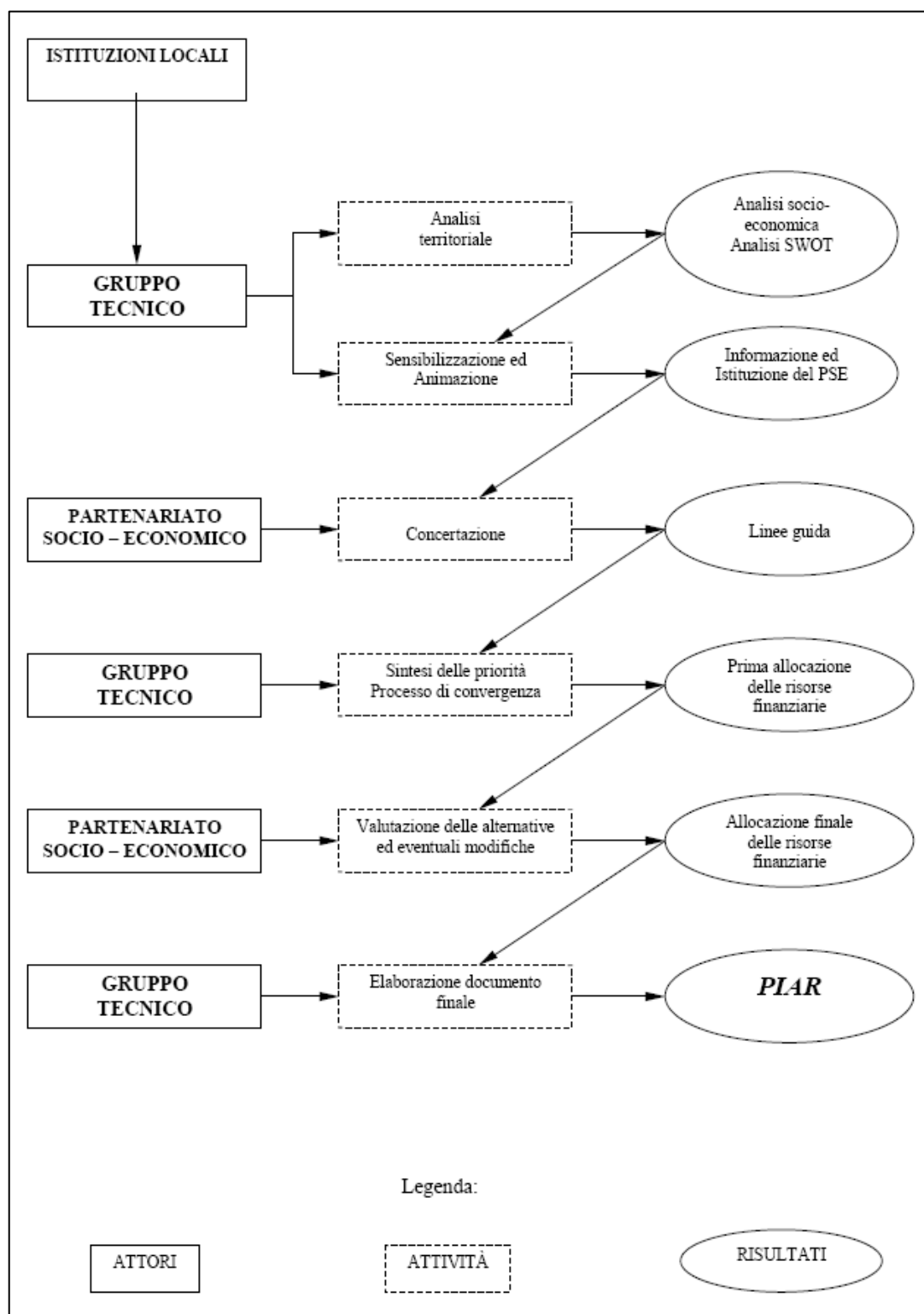


Figura 4 La metodologia di pianificazione dei PIAR del versante tirrenico-reggino



### 3.2.3 La fase di concertazione ed il modello di supporto per la sintesi delle priorità

Il gruppo tecnico ha avviato in parallelo le attività di analisi territoriale ed animazione. L'analisi territoriale condotta ha permesso di evidenziare le caratteristiche del territorio di riferimento attraverso l'individuazione dei principali punti di forza e di debolezza e delle opportunità e minacce relative all'area in esame. L'attività di animazione territoriale è stata effettuata tramite l'organizzazione di incontri e convegni finalizzati alla divulgazione dei contenuti e delle opportunità dei PIAR. L'attività di sensibilizzazione e di animazione del territorio, attuata contestualmente all'analisi territoriale, ha avuto quale risultato l'istituzione del PSE, con la partecipazione di oltre 20 soggetti tra pubblici e privati. Agli incontri sono stati invitati i soggetti istituzionali operanti sul territorio, le associazioni e, tramite manifesti pubblici, tutti i soggetti che potevano essere interessati al PIAR. L'elevato numero di adesioni, evidenziano la rappresentatività del Partenariato legittimandone il ruolo di soggetto decisore (tab. 2).

*Tabella 2* Soggetti istituzionali, sociali ed economici componenti il Partenariato Socio-economico del PIAR "Piana di Gioia Tauro"

<b>ENTI PUBBLICI</b>	Amministrazioni comunali (Gioia Tauro, Melicucco, Melicuccà, Polistena, Rizziconi, Rosarno, San Ferdinando, San Procopio, Seminara)	<b>POLITICI</b>
	DiSTaFA, Università degli Studi di Reggio Calabria, ARSSA (Servizi di Assistenza Agricola Regionale)	<b>TECNICI</b>
<b>GRUPPO DI AZIONE LOCALE</b>	GAL V.A.T.E.	
<b>ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI AGRICOLE</b>	Confagricoltura (RC), CIA, APOR, Coldiretti (RC), Confcooperative	<b>ASSOCIAZIONI</b>
<b>ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA</b>	Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti, CISL, CIGL, UGL WWF, Cooperativa "Itaca"	

Il Partenariato è stato riunito in assemblea dove è iniziata l'attività di concertazione sintetizzando i risultati dell'analisi territoriale e dell'animazione. Le osservazioni scaturite in sede di assemblea, hanno consentito di verificare la validità dell'analisi territoriale effettuata e di approfondire alcune principali strategie per lo sviluppo del territorio tramite l'esperienza degli operatori dei vari enti locali operanti sul territorio. Nel corso delle riunioni d'assemblea il dibattito si è incentrato sulla definizione delle linee guida da seguire per la definizione del Piano e gli obiettivi generali da perseguire per promuovere gli interventi di sviluppo rurale. Già nelle prime fasi del dibattito sono sorte le prime difficoltà, scaturite dalla diversa visione che i membri del Partenariato avevano sulle priorità strategiche da perseguire nella fase di programmazione. Ad esempio prioritario per il gruppo dei politici, era il potenziamento delle

infrastrutture (Misura 4.17), cosa che poco si conciliava con le esigenze espresse dalle associazioni volte invece a promuovere investimenti finalizzati al miglioramento del tessuto produttivo. Le difficoltà a procedere nella concertazione e l'assottigliarsi del tempo disponibile per la definizione del Piano hanno determinato fra i membri del Partenariato l'esigenza di "convergere" in tempi sufficientemente brevi verso una soluzione di gruppo, ma al tempo stesso tale convergenza era ostacolata dalle diverse posizioni, piuttosto radicate, dei diversi soggetti. Al fine di risolvere i conflitti decisionali è stato utilizzato un modello di supporto alle decisioni approntato nell'ambito del PIAR "Aspromonte Sud" (Marcianò et al., 2002). La constatazione che i vari soggetti del Partenariato si esprimevano sempre in termini qualitativi e relativi in sede di concertazione, ha spinto all'adozione di un modello multicriteriale di tipo misto.

Due gli obiettivi del modello:

1. *Elicitazione delle preferenze individuali*; per tradurre in termini quantitativi le preferenze espresse in termini qualitativi dei soggetti del Partenariato; a tal fine è stato utilizzato un metodo multicriteriale qualitativo l'Analytic Hierarchy Process (Saaty, 1988); Lo schema gerarchico della figura 5 rappresenta il cosiddetto albero decisionale, ovvero il problema scomposto in livelli e sottolivelli. Il PIAR è suddiviso in 9 Misure, che rappresentano il primo livello di scomposizione, ciascuna delle quali è suddivisa in più interventi che rappresentano il secondo livello.

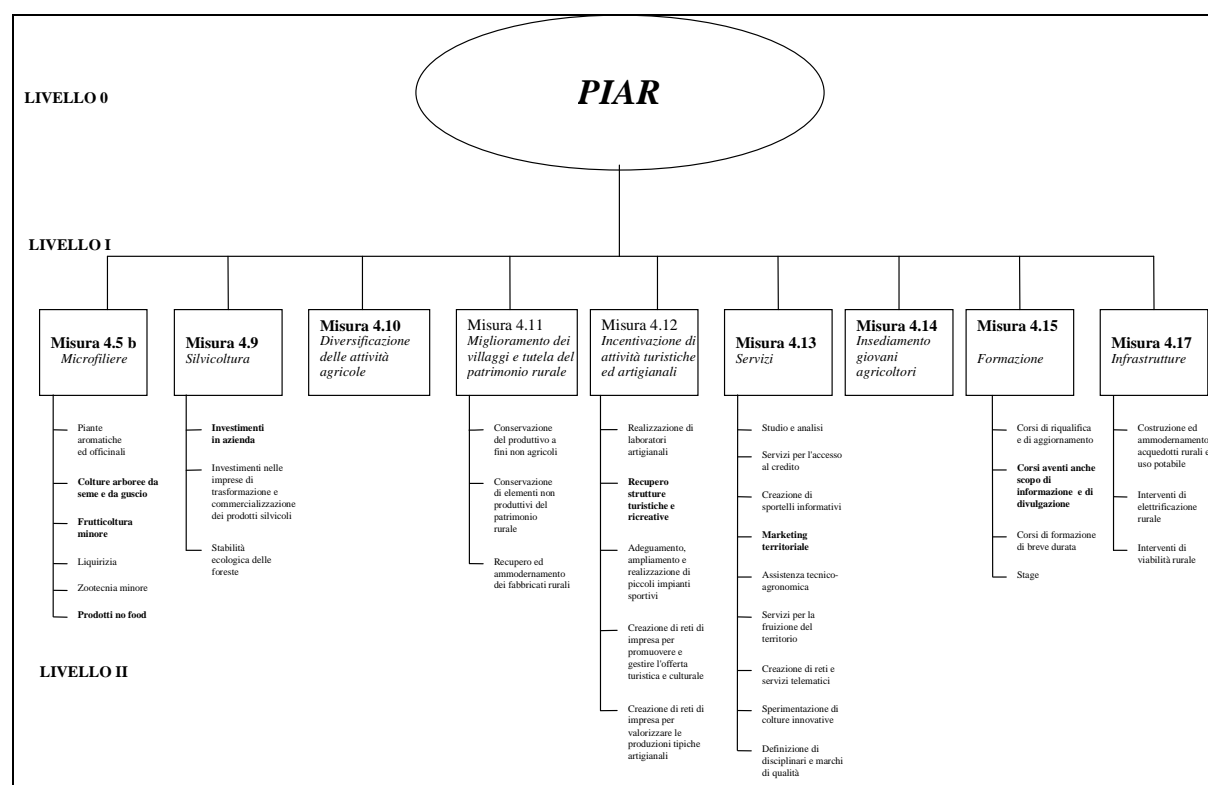


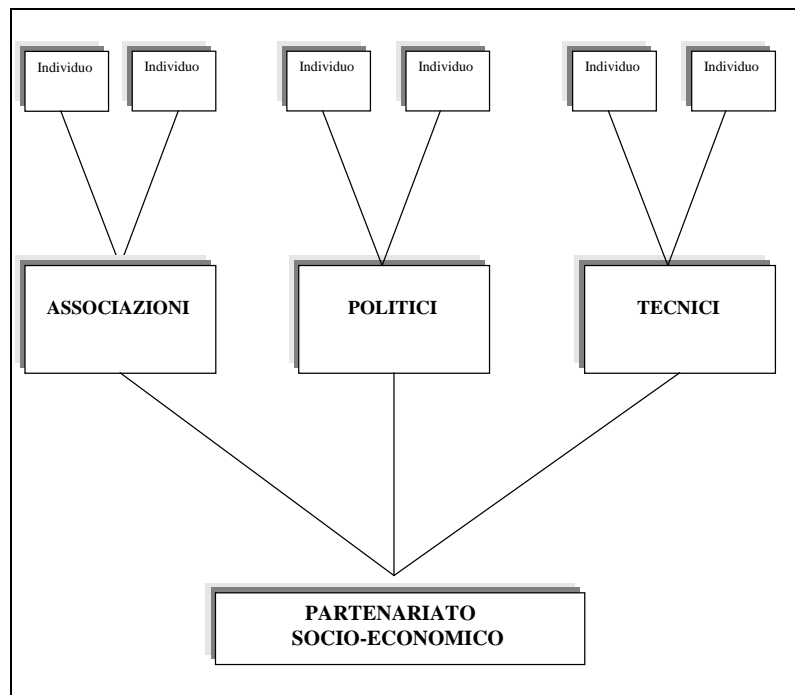
Figura 5 Strutturazione gerarchica del problema decisionale

2. *Identificazione di una strategia condivisa a livello di partenariato*; effettuata delineando un processo di convergenza a più stadi che consentisse di pervenire ad un'allocazione delle risorse condivisa dal Partenariato nel suo complesso. A tal fine è stato utilizzato un metodo misto, qualitativo per l'elaborazione dei pesi da attribuire ai diversi attori decisionali, ed un metodo quantitativo, la somma pesata, per passare dalle preferenze individuali a quelle di partenariato. Per effettuare il processo di convergenza le varie componenti del Partenariato sono state distinte in tre categorie: Politici, Tecnici ed Associazioni (tab. 2). Tramite il processo di convergenza, è stata valutata la bontà del modello nel riflettere:

- le preferenze dei decisori a livello individuale;
- la loro volontà di convergere verso una soluzione di gruppo di tipo condivisa;

Il processo di convergenza è stato realizzato in tre fasi (fig. 6):

- i) **a livello individuale**, chiedendo a ciascun intervistato di valutare se la ripartizione finanziaria, elaborata utilizzando i dati del questionario, riflettesse o meno le proprie preferenze riguardo l'allocazione delle risorse espresse in termini qualitativi durante la rilevazione dei dati (primo livello di convergenza);
- ii) **a livello di categoria**, presentando, in sede di assemblea, l'allocazione delle tre diverse categorie, ottenuta mediando i risultati dei singoli intervistati (secondo livello di convergenza);
- iii) **a livello di Partenariato**. Quest'ultimo livello di convergenza è stato attuato somministrando un ulteriore questionario, nel quale è stato chiesto a ciascun intervistato di esprimere le proprie preferenze sul peso che ciascuna categoria dovesse assumere nella decisione finale di gruppo. Dal questionario in oggetto sono stati ottenuti i pesi relativi a ciascuna categoria, che sono stati utilizzati per aggregare in un'unica soluzione di Partenariato, le allocazioni dei tre diversi gruppi risultanti dal secondo livello di convergenza.



*Figura 6* I livelli di convergenza

### 3.2.4 Risultati

L’elaborazione dei dati dei questionari somministrati ai soggetti del Partenariato, ha permesso di effettuare il primo livello di convergenza, definendo le priorità individuali degli stessi soggetti. Successivamente, in sede di assemblea, è stata distribuita la tabella con i risultati delle elaborazioni dei dati individuali, chiedendo a ciascun intervistato di effettuare una verifica sulla validità delle stesse, nel riflettere le preferenze espresse in modo qualitativo nella fase di compilazione dei questionari. Questa fase di riflessione, avvenuta in sede di assemblea ma a carattere prettamente individuale, si è protratta per non più di 20 minuti e non vi sono state perplessità da parte dei soggetti del Partenariato che hanno sostanzialmente riconosciuto nelle percentuali espresse in tabella, la rappresentazione delle proprie priorità espresse in forma qualitativa durante le interviste.

A questo punto, in sede di assemblea, sono stati proiettati i risultati riferiti alle diverse categorie, che rappresentano il secondo livello di convergenza. Questi sono stati ottenuti mediando le preferenze dei singoli intervistati relativamente alle diverse categorie di appartenenza: politici, tecnici ed associazioni. I soggetti del Partenariato, confrontando i risultati individuali, su cui si erano poco prima soffermati, con i risultati aggregati per categoria, hanno avuto modo di riflettere sui *trade-offs* che comportava tale convergenza. Anche in questa fase non si sono verificate perplessità da parte dei soggetti del Partenariato.

I risultati dell'aggregazione a livello delle diverse categorie del Partenariato, che rappresentano il secondo livello di convergenza, sono espressi in termini percentuali nelle prime tre colonne della tabella 3. Il momento più delicato è stato senza dubbio l'accettazione del terzo livello di convergenza, raggiunto aggregando le preferenze dei diversi gruppi in un'allocazione unica, rappresentativa delle preferenze del Partenariato nel suo complesso. Tale operazione è stata possibile grazie alle informazioni risultanti dalle elaborazioni dei dati del secondo questionario, che hanno fornito i pesi utilizzati per aggregare le priorità delle diverse categorie. Il risultato del terzo livello di convergenza è riportato nella colonna "media pesata" della tabella 3. Allo stesso modo è stata effettuata la sintesi delle priorità a livello degli interventi, utilizzando però i dati dei questionari relativi al secondo livello della struttura gerarchica. I risultati del modello hanno consentito di pervenire ad una prima allocazione delle risorse finanziarie che è stata utilizzata in sede di assemblea per delineare la scelta finale e, successivamente, ha consentito al Gruppo Tecnico di elaborare il Piano Finanziario ed il documento finale da presentare alla Regione Calabria per la valutazione.

*Tabella 3* Ripartizione finanziaria a livello delle misure

	ASSOCIAZIONI POLITICI TECNICI			media pesata
<b>MISURE</b>				
Microfiliere	5,4%	7,8%	7,9%	7,1%
Silvicoltura	4,0%	4,6%	5,6%	4,9%
Diversificazione delle attività agricole	8,8%	10,1%	14,7%	11,8%
Miglioramento del Patrimonio Rurale	7,6%	10,5%	9,7%	9,2%
Incentivazione di attività turistiche ed artigianali	12,4%	11,3%	11,2%	11,6%
Servizi	13,7%	11,5%	13,7%	13,2%
Giovani agricoltori	23,8%	12,3%	19,9%	19,5%
Formazione	10,6%	10,0%	9,7%	10,0%
Infrastrutture	13,8%	21,8%	7,7%	12,8%
Totale	100%	100%	100%	100%
<b>pesi (w)</b>				
Associazioni	41,7%	29,0%	26,6%	32,5%
Politici	12,7%	31,9%	22,9%	22,5%
Tecnici	45,6%	39,1%	50,5%	45,1%

### 3.2.5. Discussione

La metodologia presentata ed applicata nell'ambito dei due PIAR, ha permesso al gruppo tecnico di affrontare in modo efficace la complessità che caratterizzava il problema decisionale ed ha facilitato l'identificazione di una comune strategia di sviluppo del territorio. Complessivamente il PIAR elaborato è frutto di una serie di analisi e di un complesso processo decisionale interattivo fra il Gruppo Tecnico ed i membri del PSE. L'analisi territoriale ha permesso di analizzare le caratteristiche dell'area mentre l'attività di

sensibilizzazione e di animazione del territorio, attuata contestualmente all'analisi territoriale, ha portato all'istituzione di un partenariato rappresentativo degli interessi dell'area.

Il metodo utilizzato per la sintesi delle priorità ha consentito di esplicitare le preferenze dei diversi attori decisionali relativamente alle priorità d'investimento ed il processo di convergenza, diviso in più fasi, è risultato efficace in termini operativi, favorendo l'identificazione di una strategia di sviluppo condivisa dal PSE nel suo complesso. In particolare, il modello di supporto alle decisioni utilizzato, elaborato nell'ambito del PIAR "Aspromonte Sud" da Marcianò et al. (2002), si è rivelato esportabile nell'ambito del PIAR "Piana di Gioia Tauro" senza difficoltà ed ha consentito di esplicitare le preferenze dei diversi attori decisionali relativamente alle priorità d'investimento. Rispetto allo studio effettuato da Marcianò et al. (2002) una differenza riguarda il ruolo assunto dagli universitari presenti nel Partenariato che, nel PIAR "Aspromonte Sud" è stato circoscritto alla sola definizione ed applicazione del modello di supporto alle decisioni al fine di facilitare il processo di convergenza. In questo studio, invece, il team universitario è intervenuto attivamente anche nel processo decisionale rispondendo ai questionari.

Altre osservazioni sul modello di supporto alle decisioni sono comuni a quelle tratte nell'ambito dello studio condotto da Marcianò et al (2002). Più in particolare, la scelta di un metodo qualitativo è stata motivata principalmente dalla constatazione che i vari soggetti del Partenariato si sono espressi sempre in termini qualitativi e relativi in sede di concertazione. La strutturazione gerarchica ha consentito di affrontare in modo efficace la complessità che caratterizzava il problema decisionale. Il metodo dei confronti a coppie ha facilitato l'esplicitazione delle preferenze da parte dei decisori: esprimere giudizi comparativi su due soli elementi alla volta del problema decisionale è risultato notevolmente più facile rispetto ad esprimere le proprie preferenze su tutti gli elementi contemporaneamente, ed ha permesso di produrre giudizi accurati, ovvero basati su una adeguata comprensione degli strumenti del Piano.

Il processo di convergenza, diviso in più fasi, è risultato efficace in termini operativi, mitigando le differenze riscontrate nell'attribuzione dei pesi alle diverse categorie individuate. I decisori hanno dichiarato che i risultati presentati a livello individuale riflettevano le proprie preferenze espresse durante la compilazione dei questionari; hanno accettato la prima aggregazione a livello di categoria e, nell'ultima fase, quella relativa alla decisione di gruppo, hanno proposto alcune modifiche che hanno portato all'individuazione della ripartizione finale. Alla fine del processo l'attenzione dei decisori è stata rivolta al territorio nel suo complesso, integrando gli interessi dei diversi soggetti coinvolti e delle parti sociali rappresentate, e superando le perplessità inevitabilmente presenti quando si realizza un nuovo tipo di percorso metodologico, sostanzialmente diverso da quello che caratterizza il voto di maggioranza.

Sul confronto fra il voto di maggioranza ed il metodo AHP può essere utile fare una breve riflessione. Se un gruppo di individui ha il fine di giungere ad una scelta collettiva, una volta che ciascun individuo ha espresso le proprie scelte, il metodo AHP combina queste ultime per pervenire ad una scelta di gruppo. Tale metodo è sostanzialmente diverso dal voto di maggioranza, nel quale, al posto dei pesi, viene usata una scelta dicotomica (sì, no), ed il cui risultato può essere diverso da quello che si otterrebbe combinando le priorità generate dagli individui. Di fatto, mentre il risultato di un voto di maggioranza generalmente esclude le preferenze del gruppo minoritario, tali preferenze vengono utilizzate nel metodo AHP, attraverso il quale si perviene alla scelta finale di gruppo con il contributo di tutti gli individui coinvolti nel processo decisionale.

In questo studio il modello di supporto alle decisioni è integrato alle altre fasi che hanno caratterizzato la preparazione del Piano. L'analisi territoriale, le manifestazioni di interesse dei soggetti pubblici e privati, nonché gli incontri del Partenariato, costituiscono fasi essenziali situate a monte dell'analisi quali-quantitativa effettuata con il metodo AHP. La discussione dei risultati raggiunti e la valutazione delle priorità discusse in sede di Partenariato, costituiscono una fase fondamentale che si colloca successivamente all'applicazione del modello di supporto alle decisioni.

### *3.3 Un confronto metodologico*

Dal confronto dei diversi piani emergono interessanti differenze metodologiche. Nella fase di raccolta ed elaborazione dati i diversi protocolli sono abbastanza convergenti tra loro. La seconda fase, quella relativa all'animazione, presenta alcuni punti di concordanza ed altri poco coincidenti. L'ultima fase, quella della concertazione, presenta approcci differenti.

Per la costruzione della base dei dati necessari alla realizzazione dell'analisi del territorio si riscontrano numerosi punti di contatto. Infatti, per entrambi i PIAR, il protocollo di analisi territoriale desk coincide ed è funzionale alla predisposizione del Piano da presentare all'autorità regionale per accedere ai finanziamenti. Le attività di animazione e di concertazione hanno invece avuto ruoli e pesi differenti, la prima particolarmente privilegiata nei PIAR lametini mentre la seconda particolarmente privilegiata nei PIAR reggini.

In questi ultimi l'animazione è articolata in tipologie di azioni volte alla costituzione di un partenariato locale responsabile della definizione del piano. Si tratta di un'animazione di tipo istituzionale finalizzata alla divulgazione dei contenuti e delle opportunità dei PIAR tramite l'organizzazione di incontri, sportelli informativi e convegni. Nei PIAR dell'area lametina l'animazione ha avuto inizio dopo l'istituzione del partenariato e presenta un carattere più esplorativo, rivolto fondamentalmente ad individuare le esigenze e manifestazioni d'interesse degli operatori economici destinatari finali delle azioni.

Un'analisi critica dell'attività di animazione evidenzia come nei PIAR reggini sono stati effettuati interventi di animazione territoriale diversi rispetto a quelli lametini. Quanto affermato è evidenziabile dall'uso che è stato fatto dello sportello informativo che, in entrambi i PIAR, è finalizzato quasi ed esclusivamente a chiarire dubbi e/o fornire maggiori informazioni, relativamente alle strategie ed alle modalità di partecipazione. Nei PIAR lametini le pratiche di animazione sono più approfondite, poiché l'obiettivo è quello di fare emergere o addirittura di indurre i progetti già in fase di pianificazione, sebbene successivamente i bandi per i privati vengono gestiti a livello regionale. Dal confronto di questi differenti approcci si evince chiaramente come il modo in cui si utilizza uno stesso strumento può far variare sia la qualità e quantità d'informazione sia lo stesso risultato finale. Nei PIAR lametini l'uso dello sportello è mirato soprattutto a coadiuvare il lavoro dei tecnici, rivelandosi utile sia ai fini della valutazione del reale fabbisogno del territorio (analisi della domanda) sia a stimolare una domanda che parta veramente dal basso (bottom-up). Altro aspetto positivo è che questo strumento è stato apprezzato dagli operatori locali, come dimostrato dalla necessità di dover aumentare il numero degli incontri settimanali per soddisfare le richieste. Nei PIAR reggini lo sportello, non ha avuto gli stessi effetti positivi, e probabilmente è stata meno approfondita la fase di ascolto delle esigenze degli operatori locali limitando la possibilità di trasferire informazioni aggiuntive al partenariato, il cui ruolo è più centrale. Nei PIAR lametini, invece, l'attività dello sportello è stata utilizzata per rafforzare le capacità di accumulazione di conoscenza del territorio.

Nell'ambito della fase di concertazione si evidenziano profonde differenze metodologiche. Nei PIAR lametini il gruppo tecnico assume un maggiore peso decisionale e la fase di concertazione, che porta alla formazione del partenariato, è effettuata solo in una prima fase di pianificazione. Viceversa nei PIAR reggini la responsabilità decisionale è assunta in toto dal partenariato socio-economico e le priorità di intervento sono definite coinvolgendo nella fase decisionale i diversi soggetti. Uno dei motivi principali che possono portare al fallimento del meccanismo delle governance locali è costituito dalle tensioni e difficoltà che possono sorgere fra i membri dei partenariati locali. Infatti, in un partenariato costituito da attori ed istituzioni diverse, i diversi soggetti coinvolti nel processo decisionale hanno una visione diversa delle problematiche e delle finalità da perseguire per promuovere lo sviluppo socio-economico del territorio, pertanto conflitti decisionali possono sorgere in sede di concertazione ostacolando l'attività di programmazione (Calabrò et al. 2004). Da qui l'utilità di modelli di supporto alle decisioni che possano rendere più trasparente il processo decisionale e favorire l'elaborazione di una strategia di sviluppo che raccolga il consenso dei membri del partenariato.

L'utilizzazione del sistema di supporto alle decisioni, discussa nel paragrafo precedente, ha consentito di superare ed integrare le divergenze di opinioni sorte nelle fasi di assemblea. Il metodo utilizzato per la sintesi delle priorità ha consentito di esplicitare le preferenze dei



diversi attori decisionali relativamente alle priorità d'investimento ed il processo di convergenza, diviso in più fasi, è risultato efficace in termini operativi, favorendo l'identificazione di una strategia di sviluppo condivisa dal PSE nel suo complesso (Marcianò et al., 2003).

I PIAR lametini hanno puntato soprattutto sull'animazione territoriale e sulla SWOT realizzata considerando anche le informazioni raccolte durante l'attività di sportello. Il partenariato ha mirato a creare e sviluppare un contesto territoriale (azioni di sistema) in cui i molteplici interventi diretti alle imprese possono trovare condizioni favorevoli di realizzazione ed innescare reazioni virtuose per la proliferazione di altre iniziative, sia pubbliche che private. L'aver preferito un approccio proattivo in fase di animazione territoriale, ha permesso di ottenere il duplice risultato di stimolare la domanda e di realizzare proficue attività di partecipazione dal basso.

La scelta di utilizzare in fase di concertazione un modello di supporto alle decisioni si è rivelata per i PIAR reggini particolarmente efficace, permettendo anche di superare i blocchi allo sviluppo a cui si va incontro quando si deve operare in "contesti territoriali caratterizzati da conflittualità interne e campanilismo tra istituzioni, da una bassa propensione al dialogo e alla cooperazione tra la componente produttiva" (Gaudio, 2005). Il contesto delineato da Gaudio, rappresenta il quadro ordinario delle difficoltà con cui ci si deve scontrare nel momento in cui si è chiamati a fare sviluppo di tipo integrato nelle regioni meridionali. Grazie agli strumenti applicati il gruppo tecnico è riuscito ad affrontare in modo efficace la complessità che caratterizzava il problema decisionale ed ha facilitato l'identificazione di una comune strategia di sviluppo del territorio. Tale modo di procedere ha permesso di conseguire contemporaneamente due obiettivi: la condivisione delle scelte e la trasparenza nell'allocazione delle risorse.

#### **4 Osservazioni conclusive: il futuro dei PIAR in Calabria**

Con la programmazione 2007-2013 i PIAR sono stati oggetto di significative modifiche rispetto al periodo di programmazione 2000-2006. I PIAR nel nuovo periodo di programmazione promuovono e realizzano interventi pubblici destinati ad adeguare e migliorare le dotazioni infrastrutturali, necessarie alle imprese agricole e/o forestali per competere su un mercato sempre più globalizzato, e i servizi essenziali a favore delle popolazioni. Le misure previste nell'ambito dei PIAR sono finalizzate a migliorare la qualità della vita e dell'attrattività delle aree rurali, e si limitano alle seguenti:

- Misura 1.2.5: Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura;
- Misura 2.1.6: Sostegno investimenti non produttivi;
- Misura 2.2.7: Sostegno investimenti non produttivi;

- Misura 3.2.1: Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.

Le condizioni di ammissibilità riportate nel PSR, sono relative a: “coerenza del progetto con quanto stabilito nel PSR, con gli obiettivi ed i criteri individuati per ciascuna misura inserita nel progetto; attuazione della Misura 1.2.5 e di almeno una delle altre misure previste per i PIAR (2.1.6, 2.2.7 e 3.2.1); rispetto della spesa massima ammissibile delle singole misure inserite nel progetto” (Regione Calabria, 2008).

Tra le novità più rilevanti vi è quella dell'esclusione del partenariato pubblico-privato, dovuta alla carente qualità progettuale riscontrata nell'ambito di diversi PIAR relativi alla programmazione 2000-2006 (Regione Calabria, 2008). In molteplici casi, seguendo l'analisi critica del PSR, i PIAR presentati non rispecchiavano le specificità dell'area, dimostrazione che i partenariati erano solo formali e non sono stati in grado di cogliere l'opportunità di realizzare in modo integrato la fase di pianificazione (Regione Calabria, 2008). Questo risultato negativo, sommato ai problemi conflittuali sorti nell'ambito dei diversi partenariati, ha indotto ad apportare sostanziali modifiche alla programmazione dei PIAR per il periodo 2007-2013. Infatti, i nuovi PIAR possono essere realizzati singolarmente dai Sindaci, da associazioni di Sindaci o dalle Comunità Montane. Anche se non esiste più formalmente un partenariato per i PIAR, al fine di incentivare le associazioni tra Enti Pubblici e quindi stimolare l'integrazione fra i soggetti e gli enti territoriali, il PSR prevede dei meccanismi di priorità e di premialità tali da orientare verso il coinvolgimento delle componenti agricole, ed in tal senso viene prevista la formazione di un partenariato agricolo. Questa novità, nel complesso, potrà assumere un ruolo rilevante nei nuovi PIAR se effettivamente tale partenariato, che ha solo un ruolo consultivo, verrà preso debitamente in considerazione da parte degli Enti Locali. Coinvolgere il partenariato agricolo in maniera efficace e costruttiva, nelle fasi di animazione e concertazione costituisce forse la principale sfida cui sono chiamati i territori interessati ai PIAR nel prossimo periodo di programmazione. Sulle modalità di tale coinvolgimento e sugli aspetti tecnici della pianificazione dei nuovi PIAR è opportuno approfondire lo studio effettuato per individuare una metodologia integrata che metta a sistema gli aspetti positivi evidenziati nei diversi percorsi analizzati, anche alla luce delle modifiche previste per i PIAR nel PSR 2007-2013.

## **5 Bibliografia**

- Berté P., Bonaduce A., Canova L., Caputo M., D'Emilione M., Gesualdi N., Natali A., Tantillo F. (2006) *Lo sviluppo ai margini*. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Studiare Sviluppo, p 33.
- Cuomo C. (2004) *Relazione Integrativa PIAR Valle dell'Amato*.
- Gaudio G. (2005) La programmazione integrata in agricoltura: l'esperienza calabrese, *Agriregionieuropa*, anno 1, n.3.

- Marcianò C., De Luca A.I (2006) Un percorso di sviluppo rurale integrato nel Leader Plus, *XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, ottobre, Pisa.
- Marcianò C., Calabrò T. (2007) *La lunga attesa dei Piani Integrati per le Aree Rurali in Calabria*, in corso di stampa.
- Marcianò C. e Calabrò T. (a cura di) (2005), *Modelli innovativi e sistemi di supporto alle decisioni per la gestione delle governance locali*, Programma Regionale di Azioni Innovative ILSRE (Iniziative Locali per lo Sviluppo Regionale), Regione Calabria, PIT 19 Piana di Gioia Tauro.
- Marcianò C., Calabrò T., De Luca A.I. (2003) Una metodologia per la pianificazione delle risorse pubbliche nei piani integrati per le aree rurali, *XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 10-12 ottobre, Perugia
- Marcianò C., Calabrò T., De Luca A.I. (2002) Un modello decisionale per l'allocazione delle risorse finanziarie pubbliche nell'ambito di un piano integrato per le aree rurali in Calabria, *XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 10-12 ottobre, Reggio Calabria
- Martinelli F. (2005) (a cura di) *La Pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano
- Regione Calabria (2008) *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013*
- Saaty T.L. (1988) *Mathematical Methods of Operations Research*, Dover Publications, New York.
- Saaty T.L. (2001a) *Decision Making for Leaders*, Vol.2, RWS Publications, Pittsburgh, USA.
- Saaty T.L.(2001b) *The Analytic Network Process*, RWS Publications, Pittsburgh, USA.

## **ABSTRACT**

In the Integrated Plans for Rural Areas (PIAR) in Calabria, a key role is played by the establishment of an agreement process among the members of the local Socio-Economic Partnerships, in order to define the strategic priorities for the rural development of the territory, while the administrative Region is responsible for implementing the Plans. The goal of this study is to analyze different planning methodologies applied effectively in Calabria in order to point out best practices that could improve the quality of the PIAR at the regional level. This in view of the new PIAR that will have to be prepared in the context of the Regional Rural Development Plan for 2007-2013.