



Agriregionieuropa anno 6 n°21, Giu 2010

## I progetti integrati: le criticità di una procedura innovativa della politica di sviluppo rurale 2007-2013

Serena Tarangioli<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA)

**INEA** Istituto Nazionale di Economia Agraria

Il raggiungimento degli obiettivi della politica di [sviluppo rurale](#), siano essi legati alla competitività settoriale, allo sviluppo delle aree rurali o alla *governance* istituzionale dipende anche dall'individuazione di strumenti efficaci di intervento. Questo assunto ha guidato l'impostazione, nell'ambito del Piano strategico nazionale (PSN), di una strategia di azione incentrata sull'integrazione delle tipologie d'intervento rispetto agli obiettivi della politica di [sviluppo rurale](#).

Lo strumento in questione è la progettazione integrata che può essere settoriale o territoriale. Tale strumento dovrebbe garantire l'efficacia dell'intervento attraverso procedure di facile accesso il cui tema [conduttore](#) è l'integrazione di obiettivi e strumenti.

La progettazione integrata, pur non essendo una novità, infatti era già stata proposta come strumento di attuazione nel periodo di [programmazione](#) 2000-2006, si riveste di caratteristiche particolari anche perché sostenuta nell'impianto strategico comunitario. Sia il [regolamento](#) 1698/2005 sia gli Orientamenti strategici comunitari (OSC), anche se non sempre con estrema chiarezza, sostengono fortemente approcci di intervento fondati sul concetto di integrazione di strumenti, di comparti produttivi, di soggetti e di territori. Non a caso la politica di [sviluppo rurale](#) presenta un asse metodologico, quello [Leader](#) finalizzato alla gestione integrata, con un approccio programmatico che vede il coinvolgimento degli attori locali, delle misure presenti nei singoli [programmi di sviluppo rurale](#). Gli OSC, nell'individuazione degli obiettivi strategici della politica di [sviluppo rurale](#), sottolineano in più passaggi l'esigenza di sviluppare strategie di intervento integrate capaci di agire sulle principali problematiche settoriali e territoriali. Gli OSC, rispetto al [regolamento](#), spingono gli Stati membri ad avvalersi di strumenti complessi che vanno oltre l'approccio [Leader](#) che, pur presentando delle caratteristiche nuove rispetto all'impostazione della vecchia IC [Leader](#), comunque ha obiettivi specifici, territori di riferimento ben individuati (le aree maggiormente rurali) e può soddisfare solo alcuni degli obiettivi della politica di [sviluppo rurale](#).

Per questa ragione il PSN prevede più strumenti di approccio integrato per affrontare le problematiche del settore agricolo e delle aree rurali attraverso politiche mirate all'efficacia dell'intervento che siano comunque in grado di coinvolgere gli utenti nell'individuazione dei fabbisogni e, contemporaneamente, di garantire trasparenza e semplificazioni di natura amministrativa per i potenziali beneficiari.

Accanto al [Leader](#), la strategia nazionale prevede l'utilizzo di:

- [Progetti integrati territoriali \(PIT\)](#), tesi a favorire, in ambiti spaziali omogenei, una maggiore [concentrazione](#) e integrazione degli interventi;
- [Progetti integrati di filiera \(PIF\)](#), il cui obiettivo è la creazione o il potenziamento delle principali filiere agroalimentari e di quella forestale a livello regionale attraverso progetti complessi e integrati di intervento che possano sistematizzare l'intervento pubblico tarandolo sulle specifiche esigenze di comparto;
- [Pacchetti integrati aziendali \(PIA\)](#). L'integrazione avviene a livello di singola azienda che, per raggiungere il proprio obiettivo di sviluppo, presenta un programma di intervento unitario basato su più misure presenti nel [PSR](#).

Come tutti gli strumenti che si basano su un processo di integrazione di più attori e concertazione della strategia, anche la progettazione integrata è legata ad un sistema di attivazione lungo e complesso. Essa richiede forme di gestione specifiche, in quanto diretta ad ambiti di intervento diversificati, volti a definire modalità attraverso cui realizzare il collegamento tra diverse procedure di attuazione, nonché ad individuare livelli di responsabilizzazione nell'attuazione, che coinvolgano più livelli amministrativi.

In un articolo apparso sul nr. 9 di Agriregionieuropa, Catia Zumpano elencava, quali potenziali punti critici nell'adozione di [progetti integrati](#), i seguenti elementi: (a) la scelta dei contesti di attuazione finalizzata ad individuare le situazioni (territoriali e settoriali) nelle quali la progettazione integrata possa effettivamente essere considerata un'alternativa migliore alla gestione ordinaria degli interventi; (b) la predisposizione di procedure flessibili in termini temporali e adattabili ai possibili scenari che l'attivazione della procedura potrebbe far maturare; (c) l'attivazione di azioni volte ad innalzare i livelli di efficienza della struttura amministrativa chiamata a rispondere alle esigenze di innovazione proprie della progettazione integrata; (d) la predisposizione di attività di assistenza tecnica per i potenziali beneficiari della progettazione integrata; (e) le possibili sovrapposizioni di interventi e di soggetti.

Da una prima analisi delle procedure messe in atto e dei risultati dell'attuazione, appare abbastanza chiaro che le Regioni hanno incontrato non poche difficoltà nel costruire il percorso della progettazione integrata, molte delle quali sono imputabili a scelte non sempre chiare proprio in relazione agli elementi sopra elencati.

Questo lavoro intende analizzare le procedure messe in atto, utilizzando quale chiave di lettura l'elenco di criticità proposto nel suddetto articolo.

## Lo stato dell'arte della progettazione integrata territoriale

La progettazione integrata è stata avviata dalla gran parte delle Regioni che l'avevano prevista nei propri [PSR](#). Ad oggi, dodici Regioni hanno emanato i bandi di attuazione dei PIF (Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Lazio, Campania, Basilicata, Puglia e Calabria) e sette quelli dei [PIT](#) (Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lazio, Campania e Calabria).

Gli strumenti di progettazione integrata utilizzati dalle Regioni si presentano assai vari sia in termini di obiettivi sia di procedure di attuazione. Per quanto riguarda gli obiettivi, accanto ai PIF settoriali troviamo progetti di filiere territoriali volte alla valorizzazione delle produzioni di qualità, filiere agroambientali tese a creare piccoli *network* di collaborazione produttiva in aree soggette a "restrizioni" ambientali, filiere forestali.

Più complessa è l'articolazione della progettazione integrata territoriale:

- Campania e Calabria individuano nel [PIT](#) uno strumento per l'attivazione di interventi pubblici di natura infrastrutturale. In particolare, la Campania prevede di utilizzare i [Progetti integrati](#) rurali nelle aree protette (PIRAP), il coordinamento degli stessi è affidato agli Enti Parco per promuovere interventi di natura infrastrutturale finalizzati alla valorizzazione del territorio protetto. I [Progetti integrati](#) per le aree rurali (PIAR) calabresi sono destinati agli [Enti locali](#) per opere di infrastrutturazione pubblica con l'obiettivo della qualità della vita nelle aree rurali.
- Marche, Umbria e Veneto per i [Progetti integrati](#) di area (PIA) - Ambiente utilizzano i [PIT](#) come strumenti di attuazione di strategie a carattere ambientale. In particolare, i [PIT](#) si configurano come strumenti tesi a favorire accordi agro-ambientali territoriali il cui scopo è l'assunzione di responsabilità collettive da parte degli operatori economici del territorio che sottoscrivono un impegno con la comunità locale di appartenenza a fronte di vantaggi economici e facilitazioni nella fornitura di servizi da parte degli [Enti locali](#). Il soggetto promotore è l'Ente locale, i beneficiari delle misure gli operatori locali o gli Enti pubblici nel caso siano referenti del bene oggetto d'intervento.
- Il resto delle Regioni sembra vedere nei [PIT](#) uno strumento molto simile al [Leader](#) offrendo, in tal modo, a più territori e a partenariati di varia natura la possibilità di misurarsi con la [programmazione](#) di area basata su presupposti di partecipazione, condivisione e gestione locale.

Sul piano finanziario, l'aver programmato l'11% della dotazione finanziaria dei [PSR](#) interessati (tabella 1) a favore dei [progetti integrati](#) sottolinea la strategicità della progettazione integrata nell'ambito delle politiche di sviluppo rurali.

**Tabella 1** – Le risorse destinate alla progettazione integrata e il peso sul totale del [PSR](#)

Regione	Risorse PI (a)	Risorse PSR (b)	% (a)/(b)
Basilicata	90.000.000	671.763.816	13,4
Calabria	71.818.540	1.089.901.666	6,6
Campania	275.580.000	1.813.586.205	15,2
Emilia Romagna	142.000.000	1.057.362.015	13,4
Friuli Venezia Giulia	42.957.000	266.779.454	16,1
Lazio	103.000.000	703.933.071	14,6
Liguria	13.898.089	292.024.136	4,8
Lombardia	114.630.227	1.025.193.491	11,2
Marche	45.380.910	486.415.566	9,3
Puglia	191.308.000	1.617.660.220	11,8
Umbria	-	792.389.362	-
Veneto	126.443.000	1.050.817.666	12
<b>Totale</b>	<b>1.217.015.766</b>	<b>10.867.826.668</b>	<b>11,2</b>

Fonte: Bandi regionali, graduatorie regionali PI, [RRN](#)

## I bandi: un'analisi critica

Efficacia ed efficienza sono gli obiettivi assoluti di ogni processo di attivazione nella pubblica amministrazione. La costruzione di uno strumento, tutto sommato, innovativo e complesso come quello della progettazione integrata può andare incontro ad una serie di problematiche non prevenute dal soggetto gestore. Se, alle difficoltà intrinseche dello strumento, si aggiungono le mille regole (laccioli) procedurali imposti dai regolamenti cui fa riferimento la politica di [sviluppo rurale](#), è facile arrivare alla conclusione che le Regioni si sono trovate a contrastare numerose criticità nell'impostare e gestire i [progetti integrati](#).

### *Gli obiettivi della progettazione integrata: i contesti settoriali e territoriali di riferimento*

Perché un potenziale [beneficiario](#) della politica di [sviluppo rurale](#) dovrebbe decidere di aderire a un [progetto integrato](#) piuttosto che fare domanda individuale?

Sono pochissime le Regioni che hanno previsto di attivare meccanismi premiali per incentivare l'adesione alla progettazione integrata. Infatti, se si fa eccezione per il Lazio che ha previsto una percentuale di contributo pubblico percentualmente più elevate per alcune delle misure attivabili attraverso i [progetti integrati](#) e la Campania che prevede massimali di spesa ammissibili più alti rispetto a quelli ammessi dalle procedure tradizionali, non ci sono altre forme di incentivazione all'adesione alle procedure integrate.

I meccanismi di premialità avrebbero potuto incentivare la partecipazione ai [progetti integrati](#), le Regioni hanno comunque preferito che l'adesione fosse motivata da altre ragioni, prime tra tutte la condivisione di un progetto comune di sviluppo settoriale o territoriale.

In teoria gli strumenti integrati dovrebbero contribuire a creare un'atmosfera di collaborazione e condivisione dei processi di sviluppo settoriali e territoriali, contribuendo, tra l'altro, a migliorare le condizioni dei singoli aderenti al progetto comune. L'adesione al partenariato di progetto e la condivisione di un programma di sviluppo complessivo dovrebbe apportare vantaggi relativi a chi vi aderisce. Fondamentale, pertanto, appare l'individuazione dei contesti di riferimento nei quali l'integrazione potrebbe avere più vantaggi per il [beneficiario](#).

Tutte le Regioni hanno lasciato la scelta del contesto di riferimento, seppure con gradi diversi di "libertà"<sup>1</sup>, ai promotori del progetto. Nella logica dell'approccio *bottom up* si è pensato che fossero gli stessi beneficiari a dover valutare l'ipotesi che l'adesione ad un progetto collettivo potesse migliorare l'efficacia dell'intervento. Di solito, questo processo è stato accompagnato da attività di animazione a carico della [Regione](#) che, in varie forme, ha favorito i processi di coinvolgimento e di condivisione di strategie comuni.

Tale processo si è però tradotto anche in termini di attuazione lunghi, scanditi da tavoli di concertazione che spesso hanno evidenziato la poca attitudine degli attori settoriali e locali a partecipare a processi di condivisione e [programmazione](#) di strategie di sviluppo. In alcuni casi, le stesse amministrazioni che hanno accompagnato tale concertazione si sono trovate impreparate a moderare i singoli interessi e a fare sintesi delle singole esigenze manifestatesi.

### *Le procedure attivate*

Semplicità, accessibilità, trasparenza sono concetti chiave che dovrebbero sottendere ogni atto della pubblica amministrazione. Non sempre hanno però guidato l'impostazione delle procedure per i [progetti integrati](#). Tranne poche eccezioni, le Regioni hanno costruito un complesso procedurale sofisticato volto, legittimamente, ad assicurare il rispetto delle regole imposte dal [regolamento sullo sviluppo rurale](#), ma che spesso ha disorientato i potenziali beneficiari.

Le fasi di attuazione estremamente articolate (manifestazione d'interesse, presentazione proposta procedurale di massima, presentazione progetti singoli beneficiari) si sono tradotte in tempi di attuazione lunghissimi. In media, l'approvazione delle graduatorie definitive dei beneficiari ha richiesto due anni. Un tempo insostenibile per realtà in continua e repentina evoluzione come quelle agricole e rurali e che dovrebbe preoccupare non poco le Regioni tenute a confrontarsi con la regola dell' $n+2$  e con i problema dell'efficienza della spesa.

Altro elemento critico delle procedure è quello relativo ai criteri di selezione adottati, spesso troppo complessi o troppo orientati a tradurre in cifre elementi di tipo qualitativo che dovrebbero essere trattati con un approccio differente perché possano essere effettivamente utili in una procedura di selezione.

Ad incidere sull'impostazione delle procedure è stata in parte l'inesperienza delle Regioni riguardo a strumenti innovativi e complessi. L'utilizzo di strumenti integrati implica, per le amministrazioni regionali, scelte volte al decentramento delle funzioni amministrative a soggetti esterni e la riorganizzazione del sistema gestionale del [PSR](#). Inoltre, il più volte richiamato rispetto delle regole comunitarie ha condizionato l'impostazione procedurale. I [progetti integrati](#) molto spesso sono dei semplici bandi multimisura che prevedono una fase iniziale di concertazione e condivisione degli obiettivi, per poi lasciare spazio ad interventi di singoli operatori che si limitano a condividere un'idea di sviluppo. Interventi di questa natura, pur garantendo risultati, sicuramente innescano con più difficoltà quei meccanismi di tipo cooperativistico o associazionistico che il PSN intende attivare attraverso la progettazione integrata.

### *La sovrapposizione con altri interventi*

Come già era stato accennato in premessa, l'impianto regolamentare comunitario e le scelte strategiche nazionali vanno nella direzione di approcci d'intervento complessi, tesi a concentrare le risorse su obiettivi strategici di intervento, al coinvolgimento degli attori socio-economici e alla condivisione delle azioni di sviluppo. Le Regioni hanno condiviso tale impostazione, prevedendo nei [PSR](#) numerosi strumenti d'integrazione al fine di rispondere, con l'approccio più adatto, alle varie problematiche su cui intende agire la politica di [sviluppo rurale](#).

Questa scelta è condivisibile, anche se va tenuto in considerazione che il proliferare di strumenti di intervento, spesso simili tra loro, potrebbe portare alla dispersione degli interventi e delle risorse, oltre che ad appesantimenti nella gestione delle misure di [sviluppo rurale](#). L'insistere, su uno stesso territorio, di PIF, [PIT](#) e [Leader](#), per quanto volti a soddisfare esigenze diverse, disorienta gli operatori e anziché portare alla concertazione e alla [concentrazione](#) degli interventi, rischia di innescare processi concorrenziali legati agli interessi dei gruppi di potere. Di contro, la possibilità di attivare strumenti di intervento differenti permette agli attori socio-economici di esprimere al meglio le proprie potenzialità di sviluppo garantendo loro di poter contare su una cassetta degli attrezzi varia e adattabile alle proprie esigenze.

Tra le Regioni che hanno previsto una vasta gamma di strumenti, alcune (Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Calabria) hanno lasciato all'iniziativa locale la scelta del contesto settoriale o territoriale di riferimento, superando in parte il problema, in quanto ad una [strategia di sviluppo locale](#) è corrisposta la scelta dello strumento più adatto d'intervento. Negli altri casi è evidente una certa concorrenzialità tra strumenti integrati di natura diversa e l'approccio [Leader](#), in parte risolta dall'individuazione di contesti territoriali di intervento differenti per i vari strumenti utilizzati. Rimane da chiedersi perché l'approccio [Leader](#) che, così come concepito dal [regolamento](#) 1698/2005, sembrava potesse e dovesse far fronte a tutte le esigenze di sviluppo locale partecipato e condiviso, non sia stato utilizzato per affrontare problematiche attinenti la competitività settoriale, l'agroambiente, e simili.

Nella [programmazione](#) regionale, tranne pochissime eccezioni l'approccio [Leader](#) ha conservato in termini di obiettivi e territori coinvolti la sua tradizionale veste. Molto probabilmente le scelte regionali sono state guidate dall'esigenza di concentrare l'iniziativa [Leader](#) nelle aree a forte ruralità (aree C e D del PSN) dove i processi di sviluppo necessitano di accompagnamento e animazione, processi garantiti dal [GAL](#) e finanziati da apposita misura del [PSR](#). Non vanno comunque trascurate altre ragioni che hanno potuto guidare tale impostazione come, per esempio, l'assuefazione al metodo che ha portato ad avvalersi dell'approccio [Leader](#) solo per i tradizionali obiettivi [Leader](#) (quelli dell'asse 3). In altri casi è prevalso un senso di diffidenza nei riguardi del [Leader](#) e delle capacità di gestione dei [GAL](#), rispetto ad interventi più complessi e delicati come quelli di natura settoriale o ambientale. Altre volte, ha prevalso la volontà di creare strutture più snelle rispetto ai [GAL](#) che, decidendo di intervenire sulle problematiche locali, potessero garantire interventi più snelli e veloci.

L'analisi delle procedure di attuazione della progettazione integrata conferma la difficoltà di attuazione di tali processi. Le Regioni hanno cercato al meglio di prevenire e in certi casi affrontare le difficoltà derivanti da progetti che, oltre alla qualità degli interventi, prevedono una forte azione di assistenza tecnica ed animazione.

Nonostante le difficoltà incontrate, la risposta in termini progettuali è di tutto rispetto. Ad oggi, sono nati oltre 200 partenariati. Questo testimonia l'esigenza settoriale e territoriale di contare su strumenti capaci di gestire l'intervento pubblico in maniera sistemica.

## Riferimenti Bibliografici

- Bianchi T., Casavola P. (2008): *I [progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 - 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla Policy per lo sviluppo locale](#)*. Materiali UVAL nr. 17.
- D'Alessio M. (2010): *La progettazione integrata di filiera. Una guida per l'implementazione dello strumento a livello nazionale*. TF Progettazione Integrata - [RRN](#)
- De Filippis F., Sotte F. (2006): *Realizzare la nuova politica di [sviluppo rurale](#). Linee guida per la buona gestione da qui al 2013*. WP nr.1, Gruppo 2013.
- De Rita G., Bonomi A. (2002): *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai [Patti territoriali](#)*. Bollati Boringhieri.
- Cisilino F., Cutrano S. (2010): *La sfida dei [progetti integrati territoriali in Friuli Venezia Giulia](#)* in Agriregionieuropa, anno 6/nr.20 [\[link\]](#).
- Cremaschi M. (2001): *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*. Donzelli Editore.
- Tarangioli S. (2010): *La progettazione integrata. Uno strumento innovativo a supporto della strategia di azione della politica di [sviluppo rurale](#)* in D. Storti, C. Zumpano (a cura di) "Le politiche comunitarie per lo [sviluppo rurale](#). Il quadro degli interventi in Italia". [INEA](#)
- Tarangioli S. (2009): *Le politiche per la diversificazione e la qualità della vita* in Sotte F. (a cura di) "La Politica di [Sviluppo Rurale](#) 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia". Quaderni Gruppo 2013. Edizioni Tellus.
- Zumpano C. (2007): *L'approccio integrato nelle politiche di [sviluppo rurale](#): strumenti e modalità di attuazione* in Agriregionieuropa, anno 3/nr.9 [\[link\]](#).
- Zumpano C. (2002): *Lo sviluppo locale integrato nella [programmazione](#) 2000-2006: le opportunità per il settore agricolo e rurale* in [INEA](#) "Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale". Rapporto 2001/2002.

- 
1. Diversi bandi fanno riferimento a settori e/o territori di riferimento specifici entro cui attivare i progetti; spesso vengono indicate le categorie di soggetti che possono presentare o aderire ad un [progetto integrato](#).

**Tematiche:** Esperienze regionali e locali | Sviluppo rurale

**Rubrica:** Approfondimenti

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