



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



La progettazione integrata di filiera

Una guida per l'implementazione dello strumento
a livello regionale

L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



Documento realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale

Task force Progettazione Integrata

Autore: Massimiliano D'Alessio

Indice

1.LA PROGETTAZIONE INTEGRATA DI FILIERA: CONCETTI, OBIETTIVI E MODALITÀ OPERATIVE DELLO STRUMENTO.....	4
1.1. OBIETTIVI E FINALITÀ DELLA PROGETTAZIONE INTEGRATA DI FILIERA	4
1.1.1. <i>Promuovere e consolidare l'approccio integrato</i>	4
1.1.2. <i>Favorire e rafforzare le prassi partenariali</i>	5
1.1.3. <i>Migliorare l'offerta di beni collettivi</i>	5
1.1.4. <i>Consolidare reti contribuendo a creare capitale sociale</i>	6
1.1.5. <i>Garantire una maggiore equità</i>	6
1.1.6. <i>Migliorare la qualità del lavoro nella filiera agroalimentare</i>	7
1.2. IL CONCETTO DI FILIERA	8
1.3. IL CONCETTO DI INTEGRAZIONE NEL PIANO STRATEGICO NAZIONALE	9
1.3.1. <i>I Progetti integrati di filiera nel PSN</i>	12
1.4. I PROGETTI INTEGRATI DI FILIERA NEI PSR.....	14
2.LA CREAZIONE DI UN PROGETTO INTEGRATO DI FILIERA.....	19
2.1. LO SCHEMA DI RIFERIMENTO: IL CICLO DI VITA DEL PROGETTO	19
2.2. I PROGETTI INTEGRATI DI FILIERA NEL CICLO DI VITA DEL PROGETTO.....	20
2.2.1. <i>Ideazione: la programmazione dei PIF</i>	21
2.2.2. <i>Identificazione dei PIF</i>	21
2.2.3. <i>Formulazione del progetto</i>	22
2.2.4. <i>Implementazione dei Progetti Integrati di Filiera</i>	24
2.2.5. <i>La valutazione dei PIF</i>	26
2.3. ANALISI DELLE DISPOSIZIONI PROCEDURALI E DELLE MODALITÀ ATTUATIVE REGIONALI	27
2.3.1. <i>Definizione di finalità, obiettivi e priorità</i>	29
2.3.2. <i>Identificazione degli attori e formalizzazione degli accordi</i>	29
2.3.3. <i>Definizione delle misure attivabili e delle risorse finanziarie disponibili</i>	31
2.3.4. <i>Definizione dei requisiti di ammissibilità e di selezione dei progetti</i>	34
2.3.5. <i>Le fasi e i tempi per la presentazione delle domande</i>	38
2.3.6. <i>Varianti, revoche, subentri e sanzioni</i>	39
2.3.7. <i>Individuazione delle procedure di monitoraggio e valutazione</i>	40
3.SINERGIE E COMPLEMENTARITÀ CON GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E CON QUELLI DELLA POLITICA DI COESIONE.....	41
3.1. CONTRATTI DI FILIERA.....	42
3.2. POLITICHE DI COESIONE	45
3.3. UNO STRUMENTO PER L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE: L'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO	49
3.4. IL COORDINAMENTO DEGLI STRUMENTI D'INTERVENTO	50
SIGLE	53
BIBLIOGRAFIA.....	54

Premessa

Il raggiungimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale legati alla competitività settoriale dipende anche dall'individuazione di strumenti efficaci di intervento. Questo assunto ha guidato l'impostazione, nell'ambito del Piano Strategico Nazionale, 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 di filiera che dovrebbe garantire l'efficacia dell'intervento attraverso procedure di facile accesso il cui tema conduttore è l'integrazione di obiettivi e strumenti di azione.

La progettazione integrata di filiera è una procedura tutto sommato nuova nell'ambito della politica di sviluppo rurale e che, per sua natura, prevede un processo lungo e complesso basato su una intensa attività di concertazione. Richiede forme di gestione specifiche, in quanto diretta a ambiti di intervento diversificati, volte a definire modalità attraverso le quali realizzare il collegamento tra differenti procedure di attuazione, nonché a individuare livelli di responsabilizzazione nell'attuazione¹ che coinvolgono più livelli amministrativi.

L'impostazione delle procedure di attuazione a livello regionale dovrebbe basarsi su una serie di accorgimenti che tengano conto dell'efficienza amministrativa, delle regole di trasparenza nell'attuazione delle politiche, delle esigenze dei potenziali beneficiari e dell'efficacia dell'intervento rispetto agli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Facendo tesoro dell'esperienza maturata in contesti programmatori analoghi e delle procedure già messe in essere dalle Regioni che hanno emesso bandi relativi allo strumento, il lavoro si propone di dare alcune indicazioni sul processo programmatico delle procedure di gestione dell'approccio integrato di filiera.

1. La progettazione integrata di filiera: concetti, obiettivi e modalità operative dello strumento

1.1. Obiettivi e finalità della progettazione integrata di filiera

Il Piano Strategico Nazionale (PSN) introduce la progettazione integrata fra le modalità di accesso agli investimenti con l'obiettivo di garantire maggiore efficacia alla programmazione, gestione e attuazione degli interventi previsti dalla nuova politica di sviluppo rurale (Zumpano, 2007). I Progetti Integrati di Filiera (PIF) declinano a livello settoriale il *mainstreaming* con l'obiettivo di rispondere in maniera sistematica a specifiche esigenze espresse dagli operatori delle filiere agroalimentari. L'implementazione della progettazione integrata di filiera può, quindi, fornire un decisivo contributo al miglioramento delle condizioni di competitività di importanti comparti dell'agroalimentare italiano. Per questo motivo è necessario sottolineare come i PIF possano, non solo, contribuire alla concentrazione degli interventi assicurando una maggiore efficacia amministrativa alle azioni settoriali della programmazione 2007-2013 ma, debbano essere finalizzati alla risoluzione di altre questioni cruciali connesse alla competitività delle filiere agroalimentari italiane. La Progettazione Integrata di Filiera può, infatti, contribuire a:

- promuovere e consolidare l'approccio integrato;
- favorire e rafforzare le prassi partenariali;
- migliorare l'offerta dei beni collettivi locali;
- consolidare reti contribuendo a creare capitale sociale;
- garantire una maggiore equità;
- migliorare la qualità del lavoro nel settore agroalimentare.

1.1.1. *Promuovere e consolidare l'approccio integrato*

I Progetti Integrati di Filiera possono costituire lo strumento operativo per l'implementazione dell'approccio integrato nell'attuazione degli interventi settoriali dello sviluppo rurale, garantendo l'adozione di un approccio multisettoriale che coinvolge tutti gli attori e tutte le risorse della filiera o della zona interessata (Corte di Conti Europea, 2006) fornendo un contributo alla realizzazione delle diverse dimensioni dell'integrazione:

- **Integrazione progettuale.** I Progetti Integrati di Filiera garantiscono l'integrazione tra le azioni e i progetti promossi da diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore. Le sinergie che possono derivare da una attuazione coordinata dei singoli interventi sono in grado di dare un importante contributo al miglioramento della competitività delle filiere produttive locali (Colaizzo et al., 2003).
- **Integrazione finanziaria.** lo strumento garantisce la concentrazione delle risorse finanziarie disponibili per la realizzazione di strategie complesse di intervento a favore degli operatori delle filiere agroalimentari. I PIF, inoltre, forniscono l'occasione per sperimentare modalità concrete di integrazione tra fonti di finanziamento diverse e aggiuntive con l'obiettivo di far convergere gli interventi verso un disegno strategico comune.

-
- **Integrazione programmatica.** La progettazione integrata di filiera permette di sperimentare percorsi di integrazione tra politiche diverse per l'attuazione di strategie complesse di intervento realizzabili con il concorso di vari strumenti della programmazione comunitaria (PO FESR, PO FSE) e nazionale (Contratti di programma, Contratti di filiera e di distretto, FAS).
 - **Integrazione istituzionale.** I PIF promuovono la cooperazione tra soggetti differenti per la risoluzione di un problema comune. La collaborazione tra soggetti con competenze ed interessi diversificati permette una migliore identificazione delle criticità di funzionamento delle filiere rendendo più efficace l'identificazione delle soluzioni e delle linee di intervento.

1.1.2. ***Favorire e rafforzare le prassi partenariali***

L'approccio di intervento della progettazione integrata prevede un coinvolgimento continuo dei partner economici e sociali nelle fasi di attuazione, monitoraggio e valutazione. Nell'ambito dei PIF, gli *stakeholders* di filiera sperimentano modalità di associazione che consentano di impegnarsi operativamente su obiettivi d'interesse comune per attuare strategie di intervento condivise (Cersosimo, 2003). La sperimentazione di un approccio partenariale potrà in particolare contribuire:

- **all'aumento del grado di coinvolgimento e di partecipazione.** Le prassi partenariali aumentano il numero dei soggetti coinvolti nelle scelte e nell'implementazione delle strategie di sviluppo. L'approccio partenariale alla programmazione e alla progettazione che coinvolge amministrazioni pubbliche, forze sociali e imprese, rafforza le possibilità di successo delle scelte di sviluppo adottate (Deidda, 2003).
- **Maggiore propensione alla cooperazione.** Le prassi partenariali impongono il dialogo tra diversi attori locali, il confronto tra le posizioni e la ricerca di soluzioni comuni. Si tratta di prassi che, se reiterate nel tempo, migliorano la propensione alla cooperazione tra soggetti diversi, migliorando la coesione sociale e istituzionale delle società locali (Cersosimo, 2006).
- **Maggiore efficienza degli interventi per l'aumento della capacità di gestione a livello locale (*capacity building*).** L'adozione delle prassi partenariali nelle politiche di sviluppo locale determina, innanzitutto, meccanismi di *learning by doing*. L'elaborazione comunitaria delle politiche di sviluppo, aumentando la competenza delle istituzioni, delle imprese e delle forze sociali in merito ai meccanismi di funzionamento delle politiche economiche, determina una maggiore efficienza nelle scelte.
- **Rafforzamento della rete dei rapporti interpersonali e istituzionali.** Il rafforzamento della rete dei rapporti interpersonali e istituzionali rende possibile investimenti comuni nella creazione di beni pubblici strategici che favoriscono l'allocazione di nuove risorse e la redditività delle attività esistenti (Cersosimo, 2006).

1.1.3. ***Migliorare l'offerta di beni collettivi***

Attraverso la progettazione integrata di filiera è possibile creare beni collettivi locali che generano economie esterne e aumentano la competitività delle imprese localizzate in un determinato territorio (Triglia, 2005). L'implementazione di Progetti Integrati di Filiera, in particolare, contribuisce alla creazione di:

-
- **beni materiali.** Le azioni del PIF, essendo finalizzate a migliorare le condizioni materiali di contesto in cui si trovano ad operare gli *stakeholders* di filiera, possono essere finalizzate alla realizzazione: di centri servizi per le imprese, di infrastrutture strategiche utili alla competitività e allo sviluppo sostenibile, di strutture per la ricerca e l'innovazione, nonché alla creazione di organizzazioni formative e al miglioramento della qualità del capitale umano,
 - **beni immateriali.** I PIF possono, inoltre, contribuire a migliorare "l'atmosfera" che caratterizza le filiere agroalimentari, contribuendo alla creazione di una maggiore attitudine alla reciproca fiducia negli scambi economici, al consolidamento delle regole, dei codici di comportamento e delle convenzioni che regolano le relazioni tra gli operatori di filiera, a promuovere l'identità e il senso di appartenenza degli operatori economici al territorio e alla filiera produttiva.

1.1.4. ***Consolidare reti contribuendo a creare capitale sociale***

La capacità di produrre beni collettivi locali dipende dalla qualità delle relazioni sociali personali che intercorrono tra soggetti del territorio (Trigilia, 2005). Il capitale sociale, infatti, sostiene direttamente la competitività delle imprese accrescendone la flessibilità, la capacità di adattamento al mercato, le competenze e le specializzazioni, la qualità delle produzioni e l'innovazione (Trigilia, 2009). I Progetti integrati di Filiera forniscono contesti di lavoro comune che migliorano la qualità delle relazioni tra i soggetti economici e istituzionali. I processi di cooperazione che si instaurano tra i partner di progetto, nell'ambito dei PIF, intensificano i legami tra tutti i soggetti coinvolti promuovendo processi di "generazione per sperimentazione" (Trigilia, 2005) del capitale sociale di filiera. La progettazione integrata di filiera fornisce, quindi, un contributo al potenziamento del capitale sociale nelle sue diverse dimensioni:

- **Micro (capitale sociale individuale),** ossia l'insieme delle risorse che un individuo è in grado di ottenere dalla sua rete di relazioni sociali (Bourdieu, 1980; Coleman, 1990). La partecipazione ai Progetti integrati di Filiera offre la possibilità, alle singole imprese agricole, della trasformazione e della commercializzazione, di inserimento in reti organizzate di operatori economici che rappresentano importanti occasioni di crescita individuale (sbocchi di mercato, formazione, innovazione).
- **Macro (capitale sociale collettivo).** La progettazione integrata di filiera promuovendo una maggiore attitudine allo sviluppo di relazioni cooperative tra i soggetti pubblici e privati impegnati nei partenariati concorre alla creazione di capitale sociale collettivo ampliando la coesione sociale, la condivisione di norme e valori e la fiducia generalizzata (Putnam, 1993).

1.1.5. ***Garantire una maggiore equità***

I meccanismi di formazione dei prezzi e le modalità di funzionamento della catena del valore lungo la filiera agroalimentare sono al centro del dibattito delle forze economiche e sociali (Frascarelli, 2005). Questi temi acquisiscono ulteriore rilevanza anche alla luce delle fluttuazioni, registrate nell'ultimo periodo, nei prezzi agricoli che hanno aperto un dibattito internazionale sulla questione della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari (D'Alessio, 2008). In questo contesto la Progettazione Integrata di Filiera fornisce un importante contributo per una più equa redistribuzione del valore aggiunto agricolo tra i diversi segmenti

delle filiere agroalimentari. In particolare l'implementazione dei PIF contribuisce a:

- garantire **sbocchi di mercato** sicuri per i produttori agricoli anche attraverso la sottoscrizione obbligatoria di contratti di conferimento con soggetti dei settori della trasformazione e della commercializzazione;
- promuovere la cooperazione tra produttori agricoli per il raggiungimento di una **massa critica** nelle quantità di prodotto offerta sul mercato nell'ottica di un recupero del potere di mercato (Sodano; 2004);
- migliorare i rapporti tra produttori agricoli e imprese fornitrici dei mezzi di produzione anche attraverso la sottoscrizione obbligatoria di contratti di fornitura che determinino una riduzione dei **costi di produzione**.

La progettazione integrata di filiera può, inoltre, fornire un contributo per la riduzione del differenziale fra prezzi alla produzione e prezzi al consumo promuovendo una riorganizzazione dei rapporti di forza tra gli *stakeholders* di filiera.

1.1.6. **Migliorare la qualità del lavoro nella filiera agroalimentare**

Il reperimento della manodopera costituisce uno dei fattori di competitività dell'agricoltura italiana (Nomisma, 2009). Sono, in particolare, i costi elevati, la formazione professionale non adeguata e le difficoltà di reperire forza lavoro con tempestività le principali problematiche segnalate dalle imprese italiane. In questo contesto la Progettazione Integrata di Filiera, se vuole promuovere un effettivo miglioramento delle condizioni di competitività delle filiere agroalimentari, non può trascurare l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità del lavoro agroalimentare, affrontando alcune questioni cruciali:

- **Incremento occupazionale e stabilizzazione dei rapporti di lavoro.** Gli investimenti promossi nell'ambito dei PIF possono offrire concrete occasioni per la crescita e la stabilizzazione dei livelli occupazionali impegnati nell'ambito dei filiere agroalimentari.
- **Miglioramento della qualità del capitale umano e ricambio generazionale.** Attraverso le azioni di sistema attivabili nell'ambito dei PIF è possibile contribuire a migliorare le competenze dei lavoratori impiegati nelle filiere agroalimentari. In quest'ambito non va trascurato il contributo che i PIF possono fornire ai processi di insediamento di giovani imprenditori nel settore agroalimentare.
- **Emergenza del lavoro irregolare.** I processi di consolidamento e di crescita del capitale sociale di filiera, connessi all'implementazione della progettazione integrata, possono fornire un importante contributo alla regolarizzazione del lavoro agroalimentare.
- **Miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro.** Gli interventi previsti nell'ambito della Progettazione Integrata di Filiera danno l'opportunità di promuovere la sicurezza e la salute degli addetti sostenendo investimenti materiali e azioni di sistema che migliorino le condizioni di lavoro nelle filiere agroalimentari.
- **Integrazione dei lavoratori migranti.** La presenza dei lavoratori migranti è un fattore di crescente importanza per molti comparti produttivi dell'agroalimentare italiano (AA.VV., 2008). Nell'ambito dei PIF non andrebbe trascurata la possibilità di realizzare infrastrutture sociali finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita e di integrazione di questa categoria di lavoratori.

1.2. Il concetto di filiera

Il termine *filierè* ha origine nel corso degli anni '70 nell'ambito della letteratura economica francese. Esso nasce dal bisogno di individuare un nuovo approccio di analisi che consenta di superare i limiti dell'indagine di settore focalizzando l'attenzione su una unità di indagine intermedia tra il processo produttivo e il sistema economico (Fanfani e Montresor, 1994). Da allora la sua applicazione ha interessato progressivamente un numero sempre più ampio di campi di studio. In generale, il termine filiera è ricollegabile ai concetti di catena e di circuito economico, di successione ordinata di fasi di produzioni che conducono alla realizzazione di ciascun bene (Scarano, 1989). Secondo alcuni (Arena, Rainelli, Torre, 1985), da un punto di vista teorico generale, la filiera può quindi essere definita come «l'insieme degli stadi che separano una materia prima o un prodotto semi-lavorato da un prodotto finito, potendo quest'ultimo essere oggetto di consumo intermedio o finale».

L'indagine di filiera ha rappresentato negli anni un approccio molto utilizzato ed estremamente utile anche per l'analisi delle peculiarità dell'*agribusiness*. Al riguardo è opportuno menzionare la definizione proposta da Malassis² secondo cui la filiera agroalimentare costituisce l'insieme degli agenti (imprese e amministrazioni) e delle operazioni (di produzione, di ripartizione, di finanziamento) che concorrono alla formazione e al trasferimento di un prodotto (o di un gruppo di prodotti) allo stadio finale di utilizzazione, insieme che include i meccanismi di regolazione del flusso di prodotti e fattori di produzione lungo la filiera e nel suo stadio finale. L'assunzione di questo approccio conduce ad approfondire una pluralità di aspetti connessi con i meccanismi di formazione del valore finale del prodotto alimentare, con il funzionamento dei canali distributivi e con l'entità dei flussi in valore e in quantità che circolano tra i diversi stadi (Zuppiroli, 2007).

Alle declinazioni analitiche del concetto di filiera se ne aggiunge una più propriamente "operativa" che mira a individuare uno spaccato ideale dove sperimentare politiche pubbliche di sostegno al settore agroalimentare³. In questo senso una definizione "operativa" di filiera viene proposta dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Mipaaf) nell'ambito della normativa di riferimento per l'implementazione di Contratti di filiera⁴. In questa sede il Mipaaf definisce la filiera agroalimentare come «l'insieme delle fasi di produzione, di trasformazione, di commercializzazione e di distribuzione dei prodotti agricoli ed agroalimentari».

Quest'ultima definizione sembra, quindi, privilegiare la «dimensione tecnica» (Fanfani e Montresor, 1994) del concetto di filiera a discapito degli aspetti connessi alle interdipendenze di organizzazioni, risorse e istituzioni coinvolte nella produzione, trasformazione e distribuzione di un prodotto agricolo sotto forma di bene alimentare.

² Per una più approfondita analisi del concetto di filiera, dell'approccio per filiere e della (notevole) controversia scientifico-metodologica che si è originata al riguardo nell'economia industriale e in quella agroalimentare si rimanda a Scarano (1989), Fanfani e Montresor (1991 e 1994), De Muro (1992), Belletti (1992a), Iacoponi (1994a e 1994c) e Stefani (1994).

³ Al riguardo Fanfani et al. (1994) ricordano che questa declinazione del concetto di filiera era già presente nei «piani di settore» previsti nell'ambito del Piano agricolo nazionale (Legge 8 novembre 1986, n. 752).

⁴ Decreto 22 novembre 2007 del Ministero per le politiche agricole recante le "Condizioni di accesso ai finanziamenti del fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 19 febbraio 2008.

L'adozione di una definizione in cui si assume che la filiera sia risultato di una giustapposizione di fasi produttive presuppone una maggiore attenzione alla promozione di politiche tese all'ottimizzazione dei meccanismi di funzionamento tecnico-economici dei diversi stadi produttivi. D'altro canto un'accezione di filiera che pone maggiore attenzione alle relazioni tra operatori e istituzioni implica politiche che non trascurino interventi immateriali finalizzati all'accrescimento della dotazione di capitale sociale tra gli attori dell'agroalimentare.

D'altronde l'assenza di una definizione di filiera nel PSN che fornisca indirizzi utili alla redazione dei bandi attuativi dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) non sostiene le Autorità di gestione nella definizione del campo di applicazione dello strumento del progetto integrato di filiera. In questa sede proponiamo una definizione operativa del concetto di filiera che, coniugando aspetti tecnici e relazionali, permetta di definire l'ambito di applicazione degli interventi integrati.

La filiera agroalimentare è *l'insieme delle attività che concorrono alla produzione, distribuzione, commercializzazione e fornitura di un prodotto agroalimentare strettamente interconnesse dalla fitta rete di relazioni instauratesi tra operatori economici, sociali e istituzionali.*

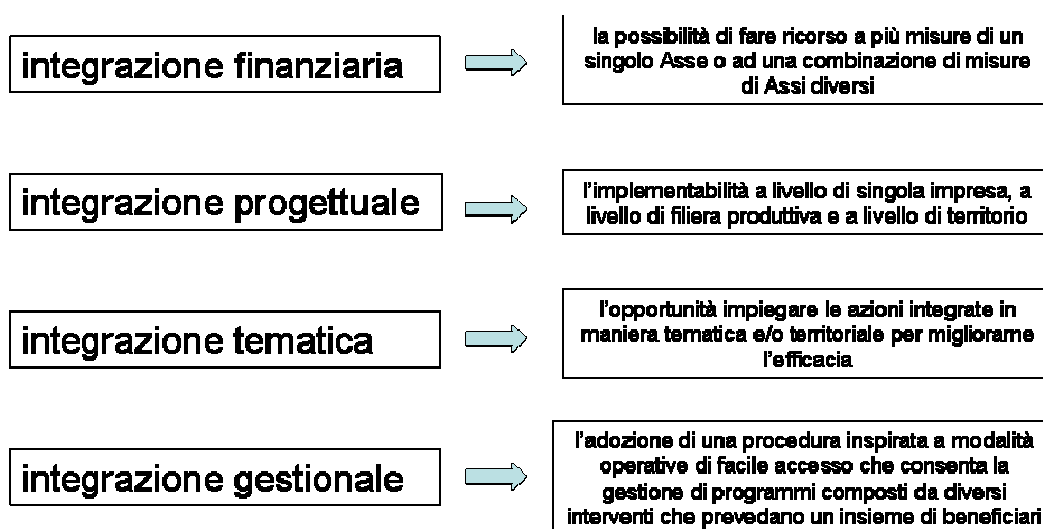
1.3. Il concetto di integrazione nel Piano Strategico Nazionale

Il Piano Strategico Nazionale propone modalità e strumenti attuativi "integrati" di implementazione delle azioni dello sviluppo rurale 2007-2013. Il ricorso alle azioni integrate viene giustificato con la necessità di assicurare efficacia nella programmazione e nella gestione degli interventi promossi dalla programmazione dello sviluppo rurale, migliorando le performance che hanno caratterizzato le esperienze maturate nei precedenti periodi programmatori.

I caratteri di integrazione delle azioni proposte riguardano:

- la possibilità di fare ricorso a più misure di un singolo Asse o a una combinazione di misure di Assi diversi (integrazione finanziaria);
- l'implementabilità a livello di singola impresa, a livello di filiera produttiva e a livello di territorio (integrazione progettuale);
- l'opportunità di impiegare le azioni integrate in maniera tematica e/o territoriale per migliorarne l'efficacia (integrazione tematica);
- l'adozione di una procedura ispirata a modalità operative di facile accesso che consenta la gestione di programmi composti da diversi interventi che prevedano un insieme di beneficiari (integrazione gestionale).

Figura 1.1 – I caratteri di integrazione nelle azione integrate del Piano Strategico Nazionale

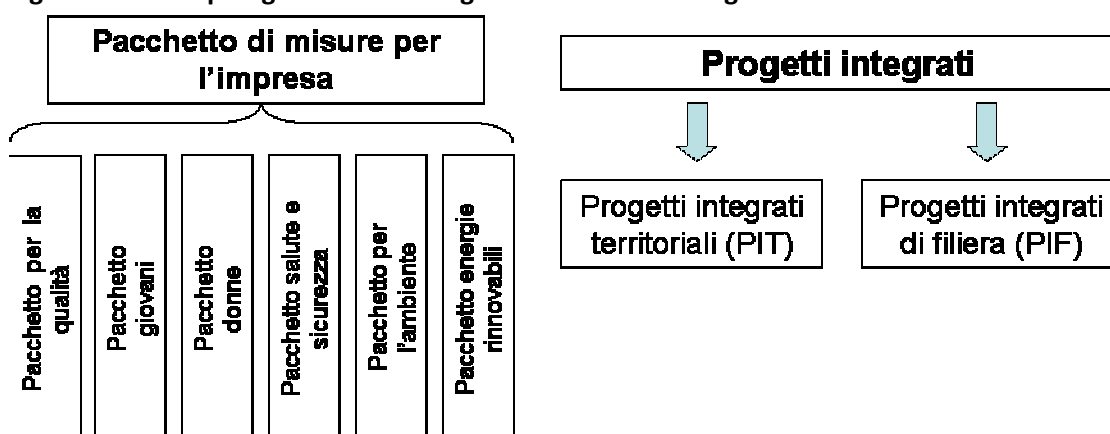


Il PSN rimandando ai Programmi di Sviluppo Rurale per l'individuazione delle procedure operative di attuazione, indica le principali tipologie di azione integrate:

- pacchetti di misure per l'impresa;
- progetti integrati territoriali o di filiera.

Nella programmazione 2007-2013 viene proposto il ricorso ai **pacchetti di misure**. Tale orientamento è giustificato dalla constatazione che la realizzazione di obiettivi prioritari necessita della mobilitazione di misure e strumenti che travalicano le competenze del singolo Asse. Dunque, per potenziare l'efficacia dell'intervento la singola impresa può ricorrere all'uso combinato di una serie di misure, anche se previste in Assi differenti.

Figura 1.2 – Le tipologie di azioni integrate nel Piano Strategico Nazionale



Nell'ambito del PSN vengono proposti alcuni temi strategici dove sperimentate la modalità dei pacchetti di misura:

- 1) Pacchetto per la qualità. All'interno di questa procedura rientrano tutte le misure e le azioni previste per la qualità (ad eccezione di quelle destinate alle associazioni dei

-
- produttori), gli investimenti aziendali, l'utilizzo di servizi di consulenza, le azioni di formazione, i pagamenti agro e silvoambientali. Il tema prioritario di riferimento è quello dell'agricoltura biologica.
- 2) Pacchetto giovani. Con questa procedura, all'atto dell'insediamento, il giovane agricoltore può ricevere, oltre al premio, un sostegno per la realizzazione di un piano di investimenti aziendale, il supporto del servizio di assistenza e l'aiuto per la consulenza aziendale, l'incentivo al prepensionamento. Inoltre, potrebbe beneficiare del sostegno di altre misure ritenute più opportune in funzione delle caratteristiche dell'azienda e delle tecniche produttive adottate (ad es. premi agroambientali o misure per la diversificazione delle attività aziendali, ecc.).
 - 3) Pacchetto donne. Questo pacchetto si pone l'obiettivo di rimuovere ogni ostacolo all'inserimento delle donne nel tessuto economico del mondo rurale. La procedura, infatti, oltre a consentire l'accesso agli interventi previsti nel "pacchetto per la qualità" e nel "pacchetto giovani" propone il ricorso a misure finanziate dal FERS e dal FSE (formazione, servizi di sostituzione, assistenza minori, ecc.).
 - 4) Pacchetto salute e sicurezza, finalizzato al miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori impegnati nel settore agricolo. Esso è rivolto a sostenere il rinnovo, la sostituzione e l'adeguamento delle macchine e delle attrezzature agro-forestali, la diffusione di prassi operative e gestionali innovative e la realizzazione di azioni di formazione professionale degli operatori del settore (informazione, formazione ed addestramento);
 - 5) Pacchetto energia rinnovabile ideato per fornire uno stimolo allo sviluppo e alla valorizzazione delle filiere bioenergetiche locali. In questa ottica, può far riferimento alle misure dell'Asse 2 per l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli e delle superfici forestali; le misure dell'Asse 1 finalizzate all'ammodernamento del capitale fisico, alla promozione dell'innovazione, al risparmio energetico, alla realizzazione di impianti energetici a biomassa e biogas e al miglioramento delle infrastrutture di accesso ai terreni forestali e agricoli; le misure dell'Asse 3 per la realizzazione di azioni di formazione, informazione, animazione e consulenza in materia di produzione e uso sostenibile dell'energia da biomassa nelle aree rurali.
 - 6) Pacchetto per l'ambiente, che si pone l'obiettivo di affrontare in modo organico e integrato le criticità o le emergenze ambientali che caratterizzano uno specifico contesto territoriale garantendo la concentrazione degli interventi in ambito locale. Nel pacchetto rientrano le misure dell'Asse 2 relative ai pagamenti agro e silvoambientali e al sostegno agli investimenti non produttivi; le misure dell'Asse 1 funzionali alla realizzazione di infrastrutture utili all'innescio o al rafforzamento di attività multifunzionali in grado di contribuire alla conservazione del patrimonio ambientale.

Le singole Regioni, coerentemente alle strategie e agli obiettivi individuati nel PSR, possono identificare e proporre ulteriori tematiche di approccio integrato attivando specifiche procedure di pacchetti aziendali.

La natura interaziendale e la necessità di coinvolgere più soggetti (privati e pubblici) attivi in un dato territorio e/o in una data filiera produttiva costituiscono gli elementi peculiari dei **progetti integrati**. Anche in questo caso è possibile il ricorso a diverse misure tra quelle previste nei PSR. Il PSN propone alcune tematiche per i progetti integrati:

- miglioramento qualitativo dei prodotti;
- commercializzazione;

-
- sviluppo di prodotti di qualità;
 - ristrutturazione settore lattiero-caseario⁵;
 - valorizzazione e conservazione delle risorse ambientali finalizzati ad affrontare in modo organico le criticità o le emergenze ambientali individuate sul territorio, favorendo al contempo la concentrazione degli interventi in ambito locale⁶.
 - valorizzazione di risorse locali (ambientali, culturali, ecc.).

I progetti integrati possono essere, infine, declinati come:

- 1) **Progetti integrati territoriali (PIT).** I PIT sono implementati in ambiti territoriali omogenei e finalizzati a promuovere una maggiore concentrazione e integrazione nell'ottica di una migliore efficacia degli interventi proposti. Il PSN invita le Autorità di gestione a individuare finalità e contenuti dei progetti integrati territoriali nei diversi Programmi di sviluppo rurale.
- 2) **Progetti integrati di filiera (PIF).** I PIF che possono riguardare filiere agricole, forestali o agroindustriali possono essere attuati facendo ricorso a diverse misure attivate nei PSR.

1.3.1. ***I Progetti integrati di filiera nel PSN***

L'ambito d'azione dei Progetti Integrati di Filiera riguarda le filiere agricole, forestali o agroindustriali. Le filiere devono essere localizzate territorialmente o insistere sull'intero territorio regionale⁷. Viene rimandata all'Autorità di gestione del PSR la scelta delle misure più appropriate per la realizzazione dei progetti. Il PSN propone di adottare idonee modalità e procedure di sostegno finanziario basate sui seguenti principi:

- identificazione delle filiere produttive che richiedono in via prioritaria di un'azione di stimolo e di supporto pubblico;
- individuazione delle misure riservate al finanziamento dei progetti integrati di filiera nell'ambito di quelle attivate nel PSR⁸;
- valorizzazione delle sinergie e delle complementarità con eventuali forme di intervento finanziate dalla programmazione nazionale (es. contratti di filiera) o da quella comunitaria 2000-2006 (ad es. progetti integrati territoriali) e dalla politica di coesione 2007-2013;
- adozione di procedure che permettano di rispettare il principio della concorrenza tra gli operatori economici che operano sulle singole filiere.

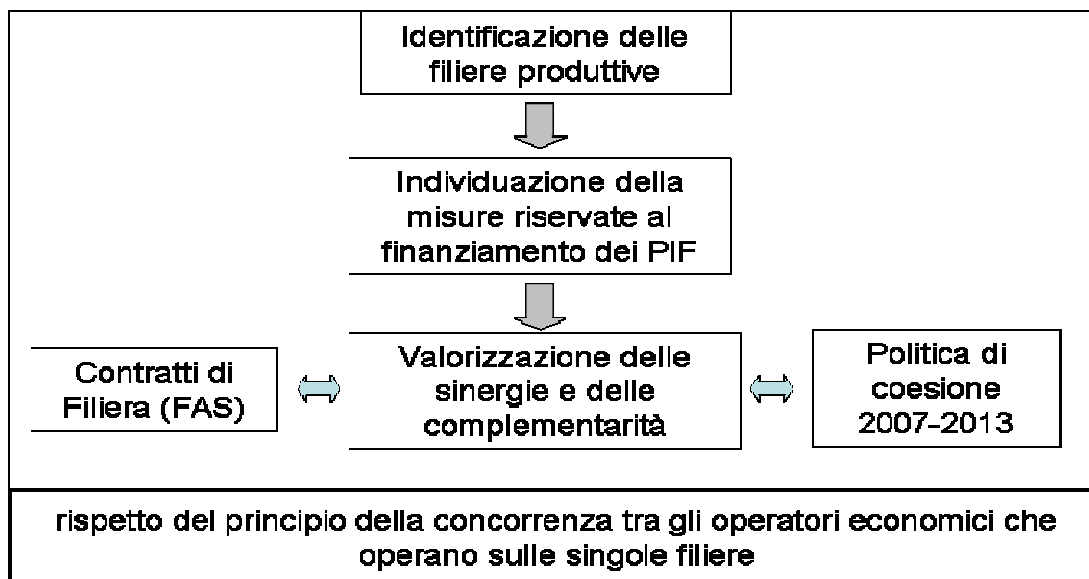
⁵ L'inserimento di questa tematica risponde alla specifica "sfida" dell'Health Check and Recovery Package (HC/RP) e intende accompagnare gli operatori del settore dall'uscita dal Regime delle Quote latte previsto per il 2015.

⁶ Il PSN provvede a enumerare le misure potenzialmente integrabili nell'ottica del tematismo ambientale. L'indirizzo assunto dal Piano è quello di intervenire con strumenti di approccio integrato nelle aree protette e nei siti della Rete Natura 2000 anche per rispondere con maggiore incisività alle sfide proposte in ambito HC/RP.

⁷ Questo requisito propone una delimitazione territoriale degli interventi promossi con i progetti integrati di filiera. Nei casi cui l'ambito di azione delle filiere travalica il territorio regionale andrebbe previsto e promosso un processo di concertazione tra le regioni interessate.

⁸ Il PSN invita le Autorità di Gestione a considerare tutte le misure previste dal Regolamento (CE) 1698/2005 e quindi non solo quelle dell'Asse 2, che appaiono quelle più direttamente interessate alla definizione del progetto stesso.

Figura 1.3 – Le modalità e le procedure di sostegno finanziario: i principi proposti nel Piano Strategico Nazionale



1.4. I Progetti integrati di filiera nei PSR

La progettazione integrata di filiera è prevista in 16 programmi regionali a cui andrebbero aggiunti i PSR di Liguria e Valle d'Aosta (figura 1.4) che attuano lo strumento attraverso l'approccio Leader, dando la possibilità di incentrare i Piani di Sviluppo Locale (PSL) su tematiche settoriali finalizzate alla nascita o al rafforzamento di filiere produttive locali utilizzando le misure per la competitività aziendale previste dal PSR.

Nove Regioni (figura 1.4) hanno già attivato lo strumento attraverso l'emanazione di appositi bandi/avvisi pubblici. Pertanto le analisi che seguono fanno riferimento ai bandi, ove questi esistono, o a quanto contenuto nel PSR.

Figura 1.4 – I Progetti integrati di filiera nelle Regioni Italiane



Fonte: PSR e documenti di programmazione PIF

Il miglioramento della **competitività delle filiere agroalimentari** costituisce uno dei principali

obiettivi della progettazione integrata di filiera. Secondo alcune Regioni i PIF possono, infatti, garantire, attraverso una maggiore integrazione tra gli operatori economici coinvolti nelle filiere produttive agroalimentari, migliori condizioni di mercato e un adeguato sviluppo del territorio e dell'occupazione.

Ai Progetti Integrati di Filiera viene assegnato il compito di promuovere una più equa **redistribuzione del valore aggiunto agricolo** tra i diversi segmenti delle filiere agroalimentari. Con l'implementazione dei PIF si punta, in particolare, ad instaurare nuovi rapporti di forza tra i vari anelli delle filiere, consentendo ai produttori agricoli di recuperare un maggiore potere di mercato. In questo ambito non vanno, inoltre, trascurati i potenziali benefici per i consumatori in termini di riduzione del divario fra prezzi alla produzione e prezzi al consumo.

L'implementazione dello strumento è ritenuta, inoltre, funzionale per la creazione e il consolidamento delle **reti di relazioni tra gli operatori della filiera**. Con i PIF si punta a creare nuove forme di *governance* delle filiere finalizzate alla realizzazione di alleanze strategiche tra gli operatori economici e non per il miglioramento della competitività e per il superamento delle principali criticità che caratterizzano il settore (dimensione aziendale, concentrazione dell'offerta, ecc.).

I Progetti Integrati di Filiera possono, infine, contribuire ad un **migliore impatto delle policy e degli interventi** di sostegno alla crescita e alla competitività del settore agroalimentare. I PIF, infatti, consentono di realizzare una massa critica di investimenti che i singoli soggetti della filiera non sarebbero in grado di garantire da soli. Attraverso l'integrazione e la concentrazione degli interventi i PIF concorrono ad aumentare l'impatto e l'efficacia delle azioni di sostegno per il settore.

Tabella 1.1 – Obiettivi attribuiti dalle Regioni italiane ai PIF

	Competitività delle filiere agroalimentari	Redistribuzione del valore aggiunto agricolo	Reti di relazioni tra gli operatori della filiera	Migliore impatto delle policy e degli interventi
Abruzzo	X	X	X	X
Basilicata	X	X	X	
Calabria	X		X	X
Campania	X		X	X
Emilia Romagna	X	X	X	X
Friuli V. Giulia	X			
Lazio	X		X	X
Liguria	X			X
Lombardia	X		X	X
Marche	X	X		
Piemonte	X	X	X	
Puglia	X		X	X
Sardegna	X		X	X
Sicilia	X	X	X	X
Toscana	X			
Valle d'Aosta				X
Umbria	X		X	X
Veneto	X		X	X

Fonte: PSR e documenti di programmazione PIF

Le Regioni propongono gli ambiti di intervento dei PIF. In particolare vengono definite le aree

territoriali di riferimento e le filiere produttive che prioritariamente saranno oggetto della progettazione integrata di filiera.

Dal punto di vista territoriale, nella maggior parte dei PSR, i progetti di filiera faranno riferimento all'intero ambito regionale. Alcune peculiarità si rilevano in Veneto dove viene proposta una priorità per i progetti che interessano la zona montana e in Sicilia e Lazio dove si prefigura la necessità di una concertazione degli interventi promossi da altre Regioni per tener conto del carattere interregionale di alcune filiere produttive. La Basilicata, infine, propone di concentrare gli interventi PIF in specifici ambiti del territorio regionale dove si registra la presenza di forme organizzative già esistenti.

È interessante, infine, segnalare l'approccio proposto dalla Lombardia dove la Regione non segnala specifiche produzioni o aree per l'implementazione della progettazione integrata di filiera, bensì nell'ottica di garantire un approccio *bottom up* stabilisce di assecondare le scelte espresse dal territorio e dalle imprese promuovendo un effettivo protagonismo dei soggetti che operano nelle filiere produttive regionali.

In termini operativi, la progettazione integrata di filiera tende a configurarsi come un progetto, presentato da una partnership rappresentativa degli interessi e degli obiettivi di una pluralità di soggetti che, al fine di contribuire alla piena riuscita dell'obiettivo iniziale, prende una serie di accordi e si candida a realizzare investimenti attraverso l'utilizzo delle misure presenti nel PSR. Le modalità con cui i soggetti si associano, presentano il progetto e le funzioni di rappresentanza della partnership sono assai vaghe nei programmi, generalmente vengono rimandate al bando, ma in ogni caso sembrano propendere verso due modelli di funzionamento:

- alla partnership i PSR attribuiscono un forte ruolo di coordinamento e di gestione delle risorse attribuite al progetto integrato. In questo caso essa è il referente principale dell'Autorità di Gestione (AdG) del PSR, con specifiche responsabilità sulla buona riuscita del progetto e sulla trasparenza in termini di spesa sostenuta dai singoli beneficiari;
- alla partnership i PSR conferiscono un ruolo meramente organizzativo, finalizzato alla condivisione dell'idea-obiettivo e al coordinamento dei singoli soggetti che aderiscono all'iniziativa. Il rapporto con i singoli beneficiari rispetto alla messa in opera del progetto che li coinvolge è gestito direttamente dall'AdG. La gran parte delle Regioni si rifanno a questo modello.

I PSR provvedono a definire requisiti di ammissibilità delle proposte di Progetto Integrato di Filiera focalizzando l'attenzione sulle peculiarità dei soggetti proponenti e attuatori. Alcune Regioni definiscono in maniera puntuale le **tipologie di soggetti** aventi la titolarità a promuovere e attuare lo strumento. In alcuni casi si tratta di soggetti privati appartenenti al settore agroalimentare dotati di elevato grado di rappresentatività. In altri casi le Regioni aprono la partecipazione ai partenariati anche a soggetti pubblici, enti di ricerca e formazione, ad agenzie pubbliche preposte alla valorizzazione e alla internazionalizzazione delle produzioni agroalimentari.

Alcune peculiarità si registrano, infine, nel PSR della Regione Calabria dove si ipotizza che, in presenza di adeguate condizioni⁹, il PIF possa essere promosso da un soggetto singolo e nel

⁹ «I proponenti devono essere rappresentativi dell'intera filiera e dimostrare la disponibilità di una massa critica di prodotto adeguata e la collocazione sul mercato».

PSR della Regione Basilicata che provvede a segnalare un insieme di soggetti¹⁰ già attivi sul territorio candidandoli in via prioritaria alla titolarità di iniziative di progettazione integrata di filiera.

Per quanto riguarda i soggetti attuatori la programmazione regionale prevede che essi si identifichino in partenariati che potranno essere composti da partner pubblici e privati. In alcuni casi si propone che ai PIF possono partecipare sia soggetti impegnati direttamente nella realizzazione di specifiche azioni (beneficiari diretti) sia soggetti coinvolti indirettamente (beneficiari indiretti) che possono ricevere comunque benefici dall'implementazione del progetto integrato di filiera (trasporto, distribuzione, logistica, commercializzazione, internazionalizzazione, innovazione e ricerca).

Nei PSR di alcune Regioni vengono descritte le modalità di attuazione della Progettazione Integrata di Filiera. In particolare vengono forniti indirizzi sui seguenti aspetti:

- adozione di indirizzi formali per l'implementazione dei PIF;
- formalizzazione dei rapporti tra i partner di filiera;
- animazione territoriale;
- adozione del *business plan* di filiera.

Alcune Regioni subordinano l'avvio delle procedure di implementazione della progettazione integrata di filiera all'adozione, da parte della Giunta regionale, di specifici indirizzi per l'attuazione dei PIF che definiscano in maniera puntuale le filiere di riferimento, le spese ammissibili e prefigurino il numero di progetti finanziabili. In altri casi i PSR rinviano alla pubblicazione dei bandi la definizione di indirizzi più precisi per l'attuazione.

Un altro aspetto su cui viene posta particolare attenzione riguarda la **formalizzazione dei rapporti** tra partner nella promozione e attuazione dei Progetti Integrati di Filiera. La formalizzazione, che potrà avvenire attraverso la costituzione di un apposito soggetto giuridico (Associazioni di scopo, Associazioni Temporanee di Imprese, Società cooperative, ecc.), è finalizzata a ufficializzare l'interesse comune alla realizzazione del progetto, nonché all'individuazione, nella forma del legame contrattuale, degli obblighi e dei vincoli reciproci in merito ai termini di funzionamento, di gestione e di monitoraggio dei PIF.

Un altro aspetto interessante riguarda l'eventuale presenza di azioni di **animazione territoriale** che accompagnino gli attori delle filiere agroalimentari nella presentazione dei PIF. Si tratta di un aspetto cruciale se si vuole garantire inclusività e partecipazione alle procedure di progettazione integrata di filiera. In alcuni PSR si propone che questo compito sia svolto direttamente dalla Regione con il sostegno di agenzie subregionali e di altri organismi con competenze specifiche (Camere di Commercio, ICE, sistema bancario, ecc.). In altri casi si propone che le azioni di animazione territoriale siano finanziate nell'ambito dei PSR, ed attuate dalle organizzazioni che sottoscrivono gli accordi/patti di filiera per la promozione dei PIF.

Alcune Regioni, infine, propongono di ricorrere a un *business plan* di filiera nell'ambito delle procedure di promozione dei progetti integrati di filiera. Esso dovrà in particolare provvedere a descrivere finalità e caratteristiche delle operazioni proposte e valutare i risultati attesi, in termini di reddito, di occupazione, di miglioramento della qualità dei prodotti e delle

¹⁰ I Distretti ortofrutticolo ed agroindustriale costituiti ai sensi della LR 1/2001, il costituendo Sistema Produttivo Territoriale del Pollino e Distretto Zootecnico, il Comitato di gestione degli Accordi di Programma della Val d'Agri, del Senese, i Parchi.

performance ambientali dell'investimento complessivamente proposto.

Le integrazioni di filiera, nel loro complesso, sono aperte a tutti i comparti produttivi a cui si aggiungono anche filiere multi-comparto come quella delle bioenergie, dei prodotti di qualità, biologici o di nicchia. I limiti previsti vanno nella direzione di evitare progetti di piccole dimensioni, pertanto si tende a escludere progetti sotto determinate soglie fisiche (numero aziende coinvolte) o finanziarie (entità del supporto richiesto).

Quasi tutti i programmi individuano le misure che è possibile attivare in un progetto di filiera (tabella 1.2). Il PIF è essenzialmente legato alle misure dell'Asse 1 e coinvolge generalmente gli interventi destinati al capitale fisico (121, 122, 123 e 124), alla qualità (132, 133), alla formazione (misura 111) e alla consulenza aziendale (misura 114 e 115).

Il Friuli Venezia Giulia e il Piemonte prevedono la possibilità di attivare anche misure dell'asse 2 se funzionali agli obiettivi del progetto, permettendo di fatto lo sviluppo di filiere complete e particolarmente rivolte a potenziare le performance di settori quali quello forestale e dell'agricoltura di qualità.

In una logica di sviluppo di filiera corta per settori di nicchia o produzioni particolarmente localizzate, nelle Marche e in Basilicata, la progettazione integrata di filiera può avvalersi della misura per la diversificazione aziendale (311). Nel caso della Basilicata l'idea di filiere corte è particolarmente centrale e sostenuta dalla possibilità di utilizzare anche altre misure dell'Asse 3 (312 e 313) destinate a sostenere processi di sviluppo aziendale anche in settori differenti da quello agricolo ma che, comunque, possono contribuire alla valorizzazione di particolari prodotti locali e ad accompagnare tali processi con azioni di formazione e informazione specifici (attivabili attraverso la misura 331).

Tabella 1.2 – Le misure attivabili nei PIF

	111	112	114	115	121	122	123	124	125	131	132	133	Asse 2	Asse 3
Abruzzo	x		x		x	x	x	x			x	x		
Basilicata	x				x	x	x	x	x			x		x
Calabria	x			x			x	x				x		
Campania	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Emilia Romagna	x		x		x	x	x	x			x	x		
Friuli Venezia Giulia					x	x	x	x	x			x	x	
Lazio	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Liguria	Misure Assi 1, 2 e 3													
Lombardia	Misure Assi 1, 2 e 3													
Marche	x		x		x	x	x	x			x	x		311
Piemonte	Misure Assi 1 e 2													
Puglia					x		x	x			x	x		
Sardegna	x	x	x		x	x	x	x			x	x		
Sicilia	x				x	x	x	x	x			x		
Toscana	Non indicate													
Umbria	Non indicate													
Valle d'Aosta	Non indicate													
Veneto	x		x		x		x	x			x	x		

Fonte: PSR e altri documenti regionali di programmazione 2007-2013

2. La creazione di un progetto integrato di filiera

La progettazione integrata di filiera è una procedura tutto sommato nuova nell'ambito della politica di sviluppo rurale e che, per sua natura, prevede un processo lungo e complesso basato su un'intensa attività di concertazione. Essa richiede forme di gestione specifiche, in quanto diretta a ambiti di intervento diversificati, volte a definire modalità attraverso le quali realizzare il collegamento tra differenti procedure di attuazione, nonché a individuare livelli di responsabilizzazione nell'attuazione¹¹ che coinvolgono più livelli amministrativi.

L'impostazione delle procedure di attuazione a livello regionale dovrebbe basarsi su una serie di accorgimenti che tengano conto dell'efficienza amministrativa, delle regole di trasparenza nella realizzazione delle politiche, delle esigenze dei potenziali beneficiari e dell'efficacia dell'intervento rispetto agli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Facendo tesoro dell'esperienza maturata in contesti programmatori analoghi¹² e dei criteri previste dalle Regioni che hanno emesso bandi relativi ai PIF, il lavoro si propone di dare alcune indicazioni sul processo programmatico delle procedure di gestione dell'approccio integrato di filiera.

2.1. Lo schema di riferimento: il ciclo di vita del progetto

Gli stadi che conducono dall'ideazione alla preparazione ed all'attuazione di un Progetto Integrato di Filiera possono essere esaminati facendo riferimento allo schema «classico» del ciclo del progetto¹³. Esso è definito come l'insieme delle fasi che, articolandosi nel corso del tempo, conducono dall'ideazione dell'intervento alla sua attuazione e gestione. In particolare nel ciclo del progetto sono identificate le seguenti fasi (Colaizzo, 2000):

- **Ideazione:** prevede la formulazione del nucleo fondamentale dell'idea progettuale. In questa fase è necessario definire gli obiettivi generali, procedere a una prima identificazione dei fabbisogni, individuare i promotori del progetto e gli altri partner, analizzare le opportunità con riferimento alle caratteristiche dell'ambito di intervento.
- **Identificazione:** prevede la determinazione delle principali caratteristiche dell'intervento progettuale. In particolare in questa fase è necessario inquadrare gli obiettivi generali nell'ambito della programmazione di riferimento, identificare gli obiettivi specifici, valutare le alternative tecniche e le risorse disponibili, le tipologie di fabbisogno finanziario, i vincoli di natura normativa, istituzionale e amministrativa. Il risultato di questa fase dovrebbe riguardare la redazione di uno studio di prefattibilità.

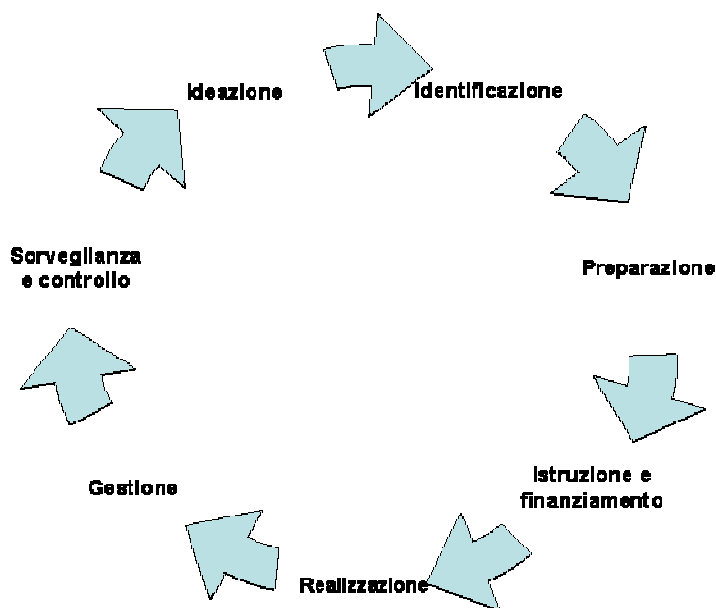
¹¹ A tal proposito si rimanda a C. Zumpano "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione" in *Agriregioneuropa*, nr.9 / 2007.

¹² Si è tenuto conto delle esperienze maturate nell'ambito della Progettazione Integrata Territoriale prevista nei POR 2000-2006, dei Contratti di filiera e di tutte le altre procedure di programmazione negoziata.

¹³ «La Gestione del ciclo di vita del progetto è l'espressione utilizzata per descrivere l'attività di gestione e le procedure decisionali usate durante il ciclo di vita del progetto e che riguardano la fasi chiave, i ruoli e le responsabilità, i documenti chiave e le opzioni decisionali» (EC, 2004).

- **Preparazione:** prevede la redazione di uno studio di fattibilità che focalizzi l'attenzione su aspetti tecnici (identificazione e progettazione degli interventi da realizzare, localizzazione delle opere, stima dell'impatto ambientale), aspetti istituzionali (studio delle forme di gestione, identificazione del soggetto responsabile e della struttura organizzativa di supporto), aspetti finanziari (piano dei costi, redditività finanziaria, identificazione delle forme e delle modalità di finanziamento) e aspetti socio economici (impatto dell'intervento su reddito e occupazione), analisi della sensitività e dei rischi.
- **Istruttoria e finanziamento:** prevede l'esame dell'intervento proposto da parte dell'Amministrazione di riferimento e l'eventuale approvazione e finanziamento.
- **Realizzazione:** la formulazione dei progetti esecutivi, l'emanazione dei bandi, la realizzazione delle opere e degli interventi (ovvero l'apertura di un cantiere, la realizzazione di un corso di formazione, ecc).
- **Gestione:** l'avvio a regime delle attività. Si compone, in particolare, delle funzioni di coordinamento, di amministrazione e di rendicontazione delle azioni progettuali.
- **Sorveglianza e controllo:** prevede la verifica dei risultati raggiunti rispetto a quelli attesi e l'eventuale identificazione di azioni di modifica alla gestione in corso d'opera (modifiche al processo amministrativo, ridefinizione del piano dei costi, ecc.).

Figura 2.1 – Il Ciclo di vita del progetto



2.2. I Progetti Integrati di Filiera nel ciclo di vita del progetto

Le considerazioni svolte in precedenza rappresentano un importante *framework* di riferimento per l'analisi delle peculiarità della progettazione integrata di filiera. In questa sede, anche in coerenza con gli obiettivi del presente documento, assumendo l'ottica delle Autorità di Gestione, soffermeremo la nostra attenzione sugli aspetti procedurali e attuativi connessi alle diverse fasi del ciclo di vita del PIF (figura 2.3).

2.2.1. **Ideazione: la programmazione dei PIF**

La fase di programmazione si pone l'obiettivo di rispondere alla seguente domanda: quali sono le priorità della Progettazione Integrata di filiera e quali sono gli interventi di assistenza da mettere in campo? Il lavoro si sostanzia nella definizione di linee guida programmatiche per l'implementazione dei PIF. Queste indicazioni, come abbiamo potuto rilevare in precedenza, non sono sempre presenti nei Programmi di Sviluppo Rurale. La definizione di un documento ad hoc consentirebbe in taluni casi di definire gli indirizzi regionali in merito ai PIF evitando di rinviare questo atto programmatico alla fase di definizione dei bandi/avvisi, consentendo una preliminare concertazione con il partenariato istituzionale, economico e sociale.

Nella programmazione dello strumento, l'Autorità di Gestione provvederà a:

1. **Individuare gli obiettivi generali** per definire le scelte strategiche relative all'implementazione della progettazione integrata di filiera sulla base delle priorità di settore e di comparto.
2. **Definire le disponibilità finanziarie.** In particolare l'AdG dovrà focalizzare l'attenzione sulla definizione delle risorse economiche che saranno destinate alla progettazione integrata di filiera provvedendo a definire l'allocazione temporale delle disponibilità finanziarie.
3. **Identificare gli obiettivi specifici e i risultati attesi.** In questa fase è necessario considerare ogni fattore economico, sociale o di contesto condizionante e proporre indicatori di performance e di risultato atti a monitorare l'intervento. Questi indicatori dovranno essere correlati a sviluppi progettuali che siano misurabili nel medio periodo.
4. **Considerare i *crosscutting issues*.** È necessario considerare l'impatto del progetto su questioni orizzontali legate, per esempio, all'ambiente e alle pari opportunità.
5. **Identificare i beneficiari target e le forme di assistenza** (supporto progettuale, assistenza tecnica, formazione, tutoraggio, ecc.).
6. **Proporre delle idee/tracce progettuali.** In questa fase l'AdG potrebbe proporre delle idee progettuali, dei criteri generali per la loro realizzazione (filiera di riferimento, soggetti promotori, partner da coinvolgere, modalità e tempi di realizzazione del progetto).

2.2.2. **Identificazione dei PIF**

Questa fase si pone l'obiettivo di rispondere alla domanda: lo strumento del Progetto di Filiera è funzionale ai fabbisogni del settore ed è coerente con le priorità di sviluppo definite nei riferimenti programmatici regionali? La risposta dovrebbe condurre ad una analisi di prefattibilità sulla progettazione integrata che ne definisca le principali peculiarità. La fase di identificazione, in particolare si sostanzierà nelle seguenti azioni:

1. **identificazione degli obiettivi operativi e delle azioni attivabili.** L'AdG analizzerà la coerenza degli interventi e delle azioni proposte nell'ambito della progettazione integrata con gli indirizzi prioritari di settore assunti a livello regionale.
2. **Verifica della rilevanza e della fattibilità.** Il programmatore si soffermerà, in particolare, sulle caratteristiche di rilevanza (coerenza con il PSR e con gli altri programmi regionali di sostegno al settore, potenziale coinvolgimento degli *stakeholders* e dei gruppi target, problemi istituzionali, criticità derivanti da esperienze passate) e di fattibilità (risorse finanziarie, problemi gestionali, supporto istituzionale, sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria) degli interventi proposti nell'ambito della progettazione integrata di filiera.
3. **Definizione di una proposta tecnica e finanziaria.** In questa fase è necessario definire una *fiche* sulle principali peculiarità della progettazione integrata di filiera deliberando in

merito agli obiettivi specifici, agli interventi realizzabili, alle risorse finanziarie necessarie e agli eventuali vincoli di natura istituzionale, amministrativa e normativa.

Il coinvolgimento degli attori locali e dei potenziali attuatori della progettazione integrata di filiera rappresenta una condizione cruciale per migliorare l'esito delle attività previste nell'ambito della fase di identificazione. Si possono al riguardo individuare le seguenti azioni:

- promuovere e organizzare momenti di consultazione con gli *stakeholders* sulle risultanze dei diversi *steps* di identificazione;
- realizzare lavori preparatori in vista dell'identificazione degli obiettivi operativi e degli interventi realizzabili nell'ambito dei PIF;
- definire una lista degli interventi basata sulle indicazioni emerse nelle fasi di consultazione degli *stakeholders*;
- prevedere un momento di confronto finale con gli *stakeholders* in vista della validazione della proposta tecnica e finanziaria di progettazione integrata.

2.2.3. **Formulazione del progetto**

Dopo le fasi di programmazione e di identificazione è necessario proporre una formulazione operativa di implementazione dei Progetti Integrati di Filiera. Questa fase è connessa alla definizione delle modalità procedurali e degli aspetti attuativi connessi all'implementazione dei PIF¹⁴. In particolare in questa fase l'AdG è chiamata a (figura 2.2):

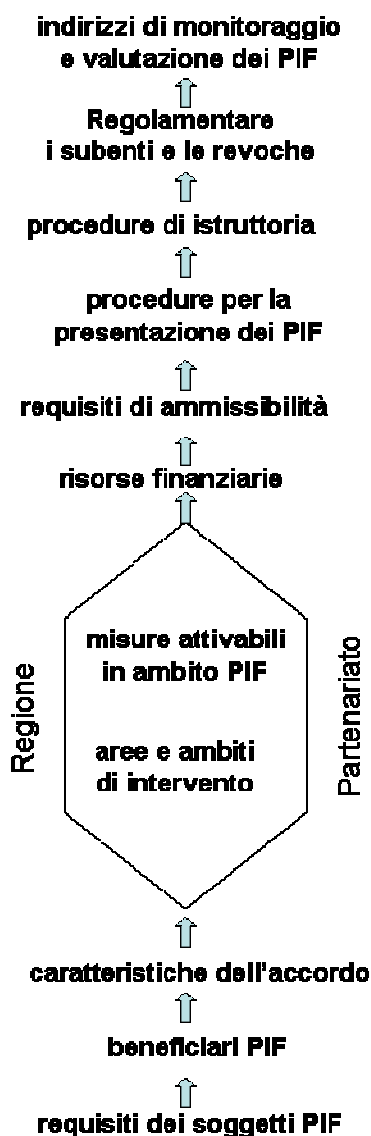
- **Definire i requisiti dei soggetti PIF**, ossia i requisiti per la presentazione delle istanze specificando i soggetti che possono avere la titolarità a promuovere il progetto integrato e le modalità di costituzione dei partenariati di filiera.
- **Definire le caratteristiche dei potenziali beneficiari** dei progetti integrati di filiera. In questo caso si può fare riferimento ai requisiti definiti nell'ambito delle disposizioni attuative relative alle misure che saranno rese disponibili per l'implementazione dei PIF.
- **Definire le caratteristiche dell'accordo**, ossia identificare gli strumenti e le modalità che permettono il coordinamento tra i vari soggetti promotori del Progetto nella fase di presentazione dell'istanza di finanziamento e in quelle successive connesse alla concreta implementazione delle azioni progettuali.
- **Eventualmente individuare le aree e gli ambiti di intervento**. Nel caso lo ritenga necessario, l'AdG deve individuare le aree del territorio regionale oggetto dell'intervento e segnalare i settori/filiera che saranno in via prioritaria oggetto della progettazione integrata. In questa fase, anche in ottica di integrazione, si potrebbero proporre un ventaglio di azioni ritenute strategiche per lo sviluppo di ognuna delle filiere considerate.
- **Eventualmente definire le misure attivabili in ambito PIF**. L'AdG potrebbe ritenere opportuno individuare il menù delle misure con cui realizzare gli interventi previsti dalla progettazione integrata. In quest'ambito l'AdG può decidere di riservare l'accesso ad alcune misure attraverso l'implementazione della progettazione integrata di filiera.
- **Specificare le risorse finanziarie**. È la fase che porta alla definizione della quota di risorse finanziarie FEASR riservata all'implementazione della progettazione integrata di filiera. In quest'ambito l'AdG potrebbe eventualmente ripartire il budget disponibile tra le diverse filiere produttive oggetto di interventi PIF. Se si usa quest'ultima opzione è necessario definire un criterio di riparto che tenga conto del peso economico di ogni filiera e delle

¹⁴ La fase di formulazione prevede anche una specifica organizzazione dell'AdG.

eventuali priorità di intervento presenti nei programmi regionali di sviluppo del settore. La ripartizione delle risorse finanziarie dovrà, infine, tener conto degli vincoli finanziari relativi a ognuna delle misure attivabili.

- **Definire i requisiti di ammissibilità** per i soggetti promotori e per le proposte di Progetti Integrati di Filiera (ad esempio in termini di misure attivate, di interventi proposti, ecc.).
- **Identificare i criteri di selezione** per la definizione della graduatoria di merito dei Progetti ammessi a finanziamento. La scelta dei criteri di selezione può costituire un strumento determinate per un concreto indirizzo degli interventi proposti verso le priorità di intervento definite dalle scelte politiche e programmatiche di sviluppo del settore.
- **Stabilire le procedure per la presentazione di Progetti Integrati di Filiera.** L'AdG è chiamata a stabilire i termini e le modalità di invio delle richieste di finanziamento. La natura delle procedure adottate dovrà essere disegnata nell'ottica di garantire l'efficacia, l'efficienza e la semplificazione della procedure amministrative. La modalità adottata dovrà, in particolare, garantire il principio dell'inclusività assicurando a ogni potenziale beneficiario la libertà di adesione ai partenariati e alle proposte PIF avanzate.
- **Definizione delle procedure di istruttoria,** provvedere a stabilire le modalità e i tempi di istruttoria delle domande pervenute. In particolare l'AdG dovrebbe stabilire le modalità, i criteri e i tempi per la verifica della ricevibilità, dell'ammissibilità e per la valutazione delle istanze presentate. La certezza dei tempi di istruttoria appare fondamentale anche per permettere ai potenziali beneficiari di rispettare eventuali programmi e decisioni di investimento.
- **Regolamentare i subentri e le revoche.** È necessario provvedere a regolamentare le situazioni di possibile subentro di nuovi beneficiari nell'ambito del partenariato PIF. L'AdG dovrà, inoltre, definire le procedure e i criteri che dovranno essere seguiti nelle situazioni di recesso di eventuali beneficiari illustrando le eventuali modalità di rimodulazione del PIF. Infine, è necessario definire le procedure relative ai controlli per la verifica di inadempienze, a sanzioni e a revoche del finanziamento PIF.
- **Adottare indirizzi di monitoraggio e valutazione dei PIF.** In questa fase vanno definite le modalità e le procedure di monitoraggio dei Progetti Integrati di Filiera assegnando specifici compiti (schede di monitoraggio, compilazione di questionari) ai partenariati. L'AdG dovrebbe, inoltre, definire le modalità di valutazione della progettazione integrata di filiera coordinando gli interventi eventualmente proposti con quelli generali riguardanti il PSR (Valutazione intermedia *on going*, ex post), coinvolgendo il Comitato di Sorveglianza, altri partenariati di settore e il valutatore.

Figura 2.2 – Le fasi della formulazione del progetto



2.2.4. **Implementazione dei Progetti Integrati di Filiera**

La fase di implementazione è quella più importante nel ciclo di vita del progetto. In questo stadio infatti vengono raccolti i risultati frutto del lavoro svolto in precedenza. Con l'implementazione del progetto si giunge all'obiettivo dell'azione progettuale. Questa fase pone particolare attenzione all'allocatione delle risorse disponibili e al monitoraggio dei progressi compiuti. Nell'ottica dell'AdG questa fase dovrà prevedere le seguenti azioni:

- **Adottare soluzioni organizzative e allocare le risorse umane disponibili.** L'AdG dovrà adottare le soluzioni organizzative necessarie ad una efficace ed efficiente allocatione delle risorse umane disponibili. Gli aspetti connessi alla definizione dei contenuti dell'avviso/bando, la realizzazione delle procedure di istruttoria delle richieste di finanziamento, la gestione amministrativa e tecnica delle azioni finanziate, le procedure di rendicontazione delle risorse necessitano di soluzioni organizzative idonee alla migliore

implementazione dei Progetti. A tale proposito potrebbe manifestarsi l'esigenza di attivare azioni rivolte a innalzare i livelli di efficienza della struttura amministrativa regionale.

Nella definizione degli aspetti organizzativi, inoltre, non dovrebbe essere trascurata la necessità di attivare funzioni di assistenza tecnica che sostengano i partenariati PIF nelle fasi di predisposizione delle istanze di finanziamento e nella concreta implementazione dei Progetti Integrati di Filiera (box 2.1).

Box 2.1 - Un modello per la realizzazione di azioni di animazione territoriale per la promozione della progettazione integrata di filiera

La realizzazione di azioni di animazione territoriale per la promozione della progettazione integrata di filiera avverrà secondo uno schema metodologico che integri le fasi di analisi on desk con momenti di confronto con gli *stakeholders* al fine di individuare percorsi di lavoro condivisi. Il ricorso ad una programmazione partecipata ha l'obiettivo di sensibilizzare istituzioni e partner economici creando un clima di condivisione rispetto agli obiettivi di lavoro assegnati dall'AdG alla progettazione integrata di filiera.

La realizzazione di azioni di animazione territoriale per la promozione della progettazione integrata di filiera avverrà attraverso le seguenti fasi di lavoro:

Fase 1: Analisi del contesto di riferimento per l'identificazione e la comprensione degli scenari evolutivi - di mercato e normativi - che attendono le filiere agroalimentari regionali. Attraverso un raffronto tra tale parte del lavoro e i risultati che emergeranno dall'analisi del contesto di riferimento verranno individuati i principali punti di forza e debolezza;

Fase 2: *Scouting* degli attori di filiera che porti all'identificazione degli attori di filiera più rilevanti. Questo lavoro dovrà essere svolto con l'obiettivo di individuare tutti i soggetti che possono recare apporti innovativi, operativi, alle strategie progettuali di sviluppo delle filiere agroalimentari regionali.

Azioni di animazione territoriale per la promozione della progettazione integrata di filiera

Fase 3: Realizzazione di *focus group* di filiera con gli attori di filiera identificati nella precedente fase di lavoro. I *focus group* di filiera saranno in particolare finalizzati a favorire:

- l'integrazione dei risultati ottenuti nelle analisi *on desk* realizzati nella fase 1 per l'identificazione dei fabbisogni di filiera;
- l'informazione e la sensibilizzazione degli attori di filiera sulle occasioni di sviluppo offerte dalla progettazione integrata di filiera;
- Il confronto tra gli attori di filiera per la creazione di quadri condivisi di progetto.

Fase 4. Pubblicazione di una *call for ideas* incentrate sui fabbisogni di intervento emersi nelle fasi precedenti che provvedano a stimolare gli operatori di filiera alla presentazione di idee progettuali. La procedura di presentazione delle *call for ideas* dovrà garantire la massima semplificazione e inclusività. In questo senso il promotore dovrà fornire informazioni minime incentrare sui contenuti dell'idea progettuale e sulle caratteristiche del partenariato.

Fase 5. Identificazione delle idee progettuali meritorie e attività di accompagnamento progettuale. È la fase che dovrebbe contribuire alla scelta delle idee progettuali selezionando in via prioritaria le proposte di interventi innovativi e coerenti con i fabbisogni di filiera emersi in precedenza. Alle proposte selezionate verrà assegnato un tutor:

- per l'assistenza tecnica e lo sviluppo dell'idea progettuale;
- per la realizzazione di ulteriori azioni di *scouting* e di animazione territoriale.

La mancata selezione nell'ambito della procedura *call for ideas* non precluderà comunque la possibilità per i promotori di presentare le proposte progettuali in risposta al bando/avviso promosso dall'AdG per l'implementazione della progettazione integrata di filiera.

-
- Monitorare l'implementazione dei PIF garantendo, in tal modo, una adeguata attività di monitoraggio delle iniziative. L'AdG dovrà, in particolare, vigilare sull'attuazione dei PIF verificando:
 - (1) lo stato di avanzamento dei pagamenti connessi agli interventi oggetto di aiuto (monitoraggio finanziario);
 - (2) lo stato di attuazione materiale degli interventi finanziati (monitoraggio fisico);
 - (3) lo stato di avanzamento delle procedure (monitoraggio procedurale).

Il Comitato di Sorveglianza (CdS) dovrà assumere un ruolo cruciale nel monitoraggio dei PIF. A tal fine sarà necessario fornire, in maniera continua e tempestiva, dati di monitoraggio (indicatori di prodotto e di risultato) ai membri del CdS prevedendo anche sessioni ad hoc di discussione sull'argomento.

Le risultanze di tali attività andranno, infine, sottoposte a valutazione *on going* per adottare eventuali modifiche correttive finalizzate a migliorare gli aspetti procedurali e le modalità attuative riguardanti la progettazione integrata di filiera.

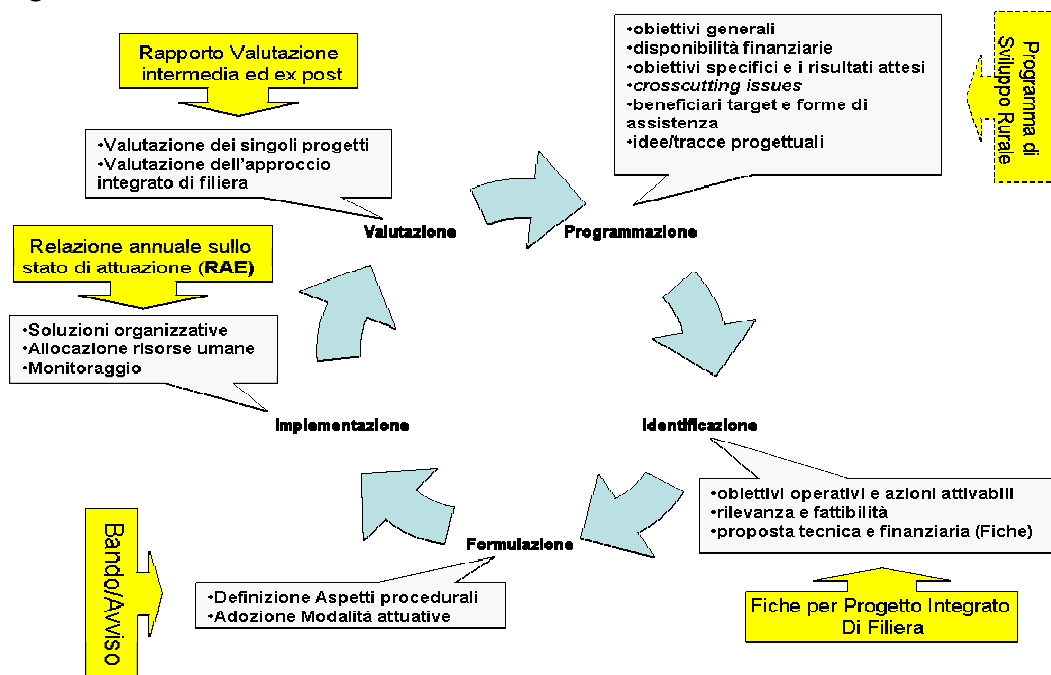
2.2.5. **La valutazione dei PIF**

Secondo l'OECD¹⁵ la valutazione è «l'apprezzamento sistematico e oggettivo su formulazione, realizzazione ed esiti di un progetto, programma o politica che si effettua in corso d'opera o dopo il completamento delle attività previste. Essa si propone di esprimere un giudizio sulla rilevanza e il raggiungimento degli obiettivi, su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. Una valutazione dovrebbe fornire informazioni credibili e utili e consentire ai beneficiari e ai donatori l'integrazione degli insegnamenti appresi nei loro processi decisionali». L'AdG in questa fase dovrebbe provvedere a organizzare e realizzare una specifica attività di valutazione dei Progetti Integrati di Filiera coordinandola e integrandola con quella generale riguardante il Programma di Sviluppo Rurale (Valutazione *on going*, Valutazione *ex post*). In particolare l'AdG dovrebbe provvedere alla realizzazione delle seguenti azioni:

- **Valutazione dei singoli progetti.** Questa attività può essere realizzata integrandola nei compiti del partenariato PIF prevedendo di fornire adeguata assistenza tecnica.
- **Valutazione dell'approccio integrato di filiera.** Questa attività potrà essere realizzata affidandola al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici o inserendola nei capitolati d'onere per l'affidamento del servizio di valutazione. In entrambe le ipotesi è essenziale l'adozione di un approccio partecipato alla valutazione che coinvolga gli *stakeholders* di settore.

¹⁵ Glossario dei principali termini utilizzati negli ambiti valutazione e gestione basata sui risultati - www.oecd.org/dataoecd/14/31/17484948.pdf.

Figura 2.3 – Il ciclo di vita del PIF



Box 2.2 - I contenuti del bando / avviso pubblico relativo ai PIF

Il Bando / avviso pubblico della progettazione integrata di filiera dovrebbe contenere almeno i seguenti elementi:

Titolo I – Principi generali

Art.1 – Oggetto del Bando

Art.2 – Oggetto e finalità dei PIF

Art.3 – Risorse finanziarie disponibili

Art.4 – Soggetti promotori (definizione dei soggetti che possono presentare un PIF)

Titolo II – Modalità di presentazione delle proposte PIF, criteri e procedure di selezione

Art.5 – Fasi di selezione

Art.6 – Requisiti di ammissibilità e criteri per la selezione

Art.7 – Domanda di partecipazione

Art.8 – Documentazione richiesta per la selezione

Art.9 – Procedure di selezione

Art. 10 – Criteri di valutazione

Titolo III – Attuazione

Art.11 – Attuazione dei PIF

Allegato 1 (Art.3) – Tabelle finanziarie (Quadro indicativo delle risorse per misura)

Allegato 2 (Art.8) – Modulistica di presentazione della proposta PIF (format)

2.3. Analisi delle disposizioni procedurali e delle modalità attuative regionali

Nove Regioni¹⁶ (figura 1.4) hanno attivato le procedure per la presentazione dei Progetti Integrati di Filiera. Esse si presentano con numerose differenze che lasciano intendere approcci profondamente diversi, non solo in termini di gestione amministrativa dello strumento, ma anche rispetto agli obiettivi che l'attuazione dello strumento si propone.

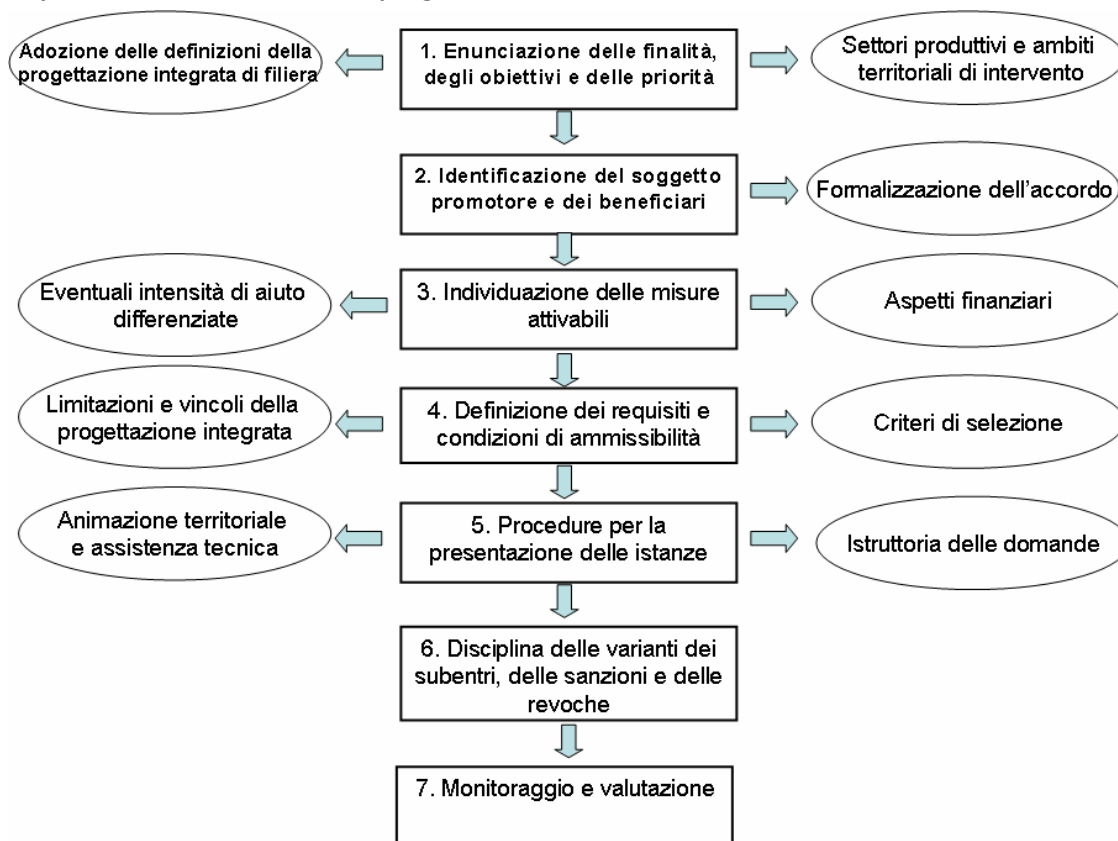
¹⁶ Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Veneto.

I prossimi paragrafi sono dedicati alla lettura delle suddette modalità di attuazione dei PIF seguendo lo schema di implementazione del ciclo di vita del progetto, illustrato precedentemente, soffermandosi soprattutto sulle fasi di implementazione del progetto:

1. enunciazione delle finalità, degli obiettivi e delle priorità e adozione di definizioni;
2. identificazione degli attori della progettazione integrata di filiera e formalizzazione dell'accordo;
3. individuazione delle misure attivabili e definizione degli aspetti finanziari e dell'intensità dell'aiuto;
4. identificazione dei requisiti e condizioni di ammissibilità, delle limitazioni e vincoli e dei criteri di selezione;
5. definizione delle procedure per la presentazione della progettazione integrata, delle procedure di animazione e di assistenza tecnica e delle modalità di istruttoria delle domande pervenute;
6. identificazione delle modalità di gestione delle varianti, dei subentri, delle sanzioni e delle revoche;
7. individuazione delle procedure di monitoraggio e valutazione dei Progetti integrati di filiera.

L'analisi delle diverse fasi verrà svolta adottando l'ottica della Autorità di Gestione e facendo riferimento alle scelte assunte dalle Regioni che finora hanno attivato la progettazione integrata di filiera. Nell'analisi di ogni fase verranno formulate osservazioni nell'ottica di fornire un indirizzo metodologico nella definizione di procedure e modalità standard della progettazione integrata di filiera.

Figura 2.4 - Disposizioni procedurali e modalità attuative: le principali fasi di implementazione del ciclo del progetto



2.3.1. **Definizione di finalità, obiettivi e priorità**

L'enunciazione delle finalità è, come dicevamo, una fase cruciale per assicurare efficacia ed efficienza agli interventi proposti e per assicurare la coerenza della strategia PIF con gli indirizzi programmatori regionali di sviluppo del settore. L'analisi dei Bandi/Avvisi finora approvati evidenzia una situazione diversificata. Quasi tutte le Regioni provvedono a enunciare l'obiettivo generale della progettazione integrata di filiera. Solo alcune provvedono, però, a esporre in maniera dettagliata l'insieme degli obiettivi specifici a cui è finalizzata l'implementazione dello strumento¹⁷.

Una definizione dettagliata degli obiettivi specifici può fornire un importante contributo per la migliore implementazione dei PIF. In particolare la chiara esplicitazione delle finalità dell'approccio integrato di filiera contribuisce a migliorare:

- il monitoraggio degli interventi attraverso un contributo alla definizione dei risultati attesi nell'implementazione della progettazione integrata;
- i processi di valutazione *on going* ed *ex post* permettendo, attraverso una puntuale ricostruzione della logica dell'intervento, una migliore definizione delle questioni valutative.

La definizione dettagliata degli obiettivi specifici fornisce, un contributo alla qualità delle proposte progettuali fornendo un chiaro indirizzo ai progettisti coinvolti nella formulazione delle istanze di finanziamento. Una chiara esplicitazione degli obiettivi sostiene, infine, una definizione "coerente" dei criteri di selezione utilizzati nella valutazione di merito delle proposte progettuali presentate.

Tutte le Regioni provvedono a definire il Progetto di Filiera. L'analisi delle definizioni di Progetto Integrato di Filiera proposte dalle Regioni si fondano su alcuni elementi cruciali:

- un intervento progettuale composto da un insieme coordinato e organico di operazioni;
- la partecipazione di soggetti appartenenti a diversi segmenti della filiera produttiva;
- il coordinamento tra i soggetti del partenariato progettuale mediante la formalizzazione di uno specifico accordo.

L'AdG può fornire ulteriori definizioni utili all'implementazione dei PIF. Ogni ulteriore sforzo in questo senso può contribuire alla semplificazione degli aspetti procedurali e delle modalità attuative dei PIF. Al riguardo si segnala il caso dell'Emilia Romagna che provvede a fornire una definizione di Filiera utile a chiarire l'ambito di applicazione degli interventi. Secondo l'Emilia Romagna, infatti, «*la filiera è individuata come insieme di attività che concorrono alla produzione, distribuzione, commercializzazione e fornitura di un prodotto agroalimentare, partendo dalla produzione agricola di base fino alla vendita al consumatore finale*».

2.3.2. **Identificazione degli attori e formalizzazione degli accordi**

Nella fase di identificazione dei soggetti che saranno coinvolti nella progettazione integrata l'AdG è chiamata a definire in particolare i requisiti e le caratteristiche del soggetto promotore e dei singoli beneficiari della progettazione integrata di filiera.

Dall'analisi dei Bandi/Avvisi si evince che il soggetto proponente della progettazione integrata

¹⁷ Si tratta del Veneto e dell'Emilia Romagna.

di filiera deve possedere principalmente il requisito di raggruppare e rappresentare più operatori della filiera. In alcuni dei Bandi/Avvisi considerati, le Regioni provvedono ad elencare le tipologie dei soggetti che hanno i requisiti per ricoprire tale ruolo. Si tratta in particolare di associazioni di organizzazioni di produttori, di organizzazioni di produttori, di cooperative agricole e loro consorzi e di consorzi di tutela del prodotto. Non viene esclusa comunque la possibilità che siano Associazioni Temporanee di Impresa (ATI) o Associazioni Temporanee di Scopo (ATS) tra imprenditori agricoli e imprese di trasformazione e commercializzazione a promuovere l'implementazione di PIF. In altri casi le Regioni ampliano i partenariati proponenti alla partecipazione di soggetti pubblici, di enti di ricerca, di formazione, di agenzie pubbliche preposte alla valorizzazione ed alla internazionalizzazione delle produzioni agroalimentari¹⁸.

Le Regioni provvedono, inoltre, a definire ruoli e compiti del soggetto. Al promotore viene, infatti, assegnato il compito di provvedere al coordinamento generale delle attività progettuali e di assumere il ruolo di interlocutore dell'AdG nelle diverse fasi dell'iter istruttorio, della gestione delle azioni progettuali e dell'accertamento finale dell'avvenuta realizzazione del progetto, nonché per tutti gli altri adempimenti formali connessi al PIF.

La scelta del soggetto proponente può influenzare in maniera determinante il grado di inclusività dei PIF. La definizione dei requisiti deve quindi avvenire nell'ottica di garantire:

- un elevato grado di rappresentatività dei soggetti che promuovono le iniziative in modo da assicurare un adeguato impatto degli interventi promossi sulle condizioni di competitività delle filiere produttive oggetto degli interventi progettuali;
- la possibilità per tutti i soggetti delle filiere di promuovere iniziative progettuali che concorrano a creare aggregazioni di soggetti economici che migliorino le condizioni di competitività del settore.

In questo senso la scelta di identificare prioritariamente in soggetti giuridici con base societaria di tipo agricolo (consorzi, cooperative, organizzazioni dei Produttori, ecc.) le entità che possono promuovere le iniziative di progettazione integrata può avere l'effetto di limitare l'accesso a nuovi soggetti impedendo all'approccio integrato di dispiegare al meglio il suo impatto sulle filiere agroalimentari regionali.

Un contributo al miglioramento dell'inclusività della progettazione integrata può, invece, venire da soluzioni che amplino il novero dei potenziali promotori dei progetti. In questo senso è interessante segnalare la soluzione adottata dalla Regione Lazio che prevedendo una possibile distinzione tra soggetto promotore e soggetto proponente permette a un ampio novero di soggetti la promozione di iniziative di progettazione integrata di filiera garantendo parallelamente la piena rappresentatività dei soggetti che presentano le istanze progettuali. È evidente infine che il sostegno che le Regione può offrire in termini di animazione territoriale e di assistenza tecnica aumenta la probabilità che le nuove iniziative di filiera si trasformino in concrete proposte progettuali.

Per garantire l'efficacia dell'intervento di filiera è opportuno promuovere la più ampia partecipazione dei soggetti socioeconomici. In questo senso è opportuno evidenziare il caso dell'Emilia Romagna che decide di ampliare la partecipazione alla progettazione integrata di filiera anche a beneficiari indiretti dei PIF che ricevono oggettivi vantaggi dalla partecipazione al progetto pur non essendone diretti beneficiari delle azioni cofinanziate. Questa scelta

¹⁸ La Regione Puglia annovera tra i potenziali promotori del progetto integrato di filiera i distretti agroalimentari di qualità riconosciuti ai sensi della LR 23/2007.

aumenta il numero dei soggetti coinvolti e crea le condizioni per consolidare reti relazionali tra operatori socioeconomici delle filiere produttivi.

È opportuno, infine, evidenziare il caso della Regione Campania che attribuisce ai Partenariati di Filiera il compito di stimolare e sensibilizzare gli operatori privati, ed eventualmente pubblici, a partecipare al processo di definizione delle strategie di sviluppo e di *governance* delle filiere promosse nell'ambito dei PIF. A fronte di questo impegno viene riconosciuto a ognuno dei PIF approvati un finanziamento massimo di 100.000 euro a coperture delle spese sostenute per tutte le attività propedeutiche alla predisposizione del progetto collettivo¹⁹.

Una sezione del bando/avviso è dedicata alla definizione dei contenuti e delle modalità di formalizzazione dell'accordo che dovrà intercorrere tra i soggetti protagonisti del Progetto Integrato di Filiera e che garantisce il coordinamento degli interventi proposti e l'integrazione del partenariato progettuale.

Le Regioni provvedono innanzitutto a evidenziare il carattere contrattuale dell'accordo/patto sottoscritto dai soggetti che partecipano al progetto. L'accordo/patto, assumendo, infatti, la natura di una scrittura privata tra le parti, provvede a regolare obblighi e responsabilità reciproche configurando un legame contrattuale fra i vari soggetti che partecipano al PIF.

I Bandi/Avvisi propongono, inoltre, i contenuti minimi che vanno esplicitati nel testo dell'accordo/patto e che ne garantiranno un efficace funzionamento nel corso dell'implementazione della progettazione integrata. L'accordo/patto dovrà, in particolare, provvedere a esplicitare i soggetti partecipanti, le finalità, gli ambiti di intervento, le attività previste, il soggetto capofila e i compiti ad esso assegnati, la natura e la durata degli impegni e delle responsabilità reciproche assunte dai sottoscrittori per il miglior funzionamento del PIF. In qualche caso una sezione specifica dell'accordo/patto è invece destinata a definire gli obblighi in termini di conferimento/acquisizione della materia prima agricola (contratti vincolanti) assunti dai partecipanti al PIF al momento della sottoscrizione dell'accordo/patto.

La formalizzazione di un accordo tra i soggetti della progettazione integrata di filiera contribuisce al coordinamento degli interventi e all'integrazione dei soggetti del partenariato progettuale. In questo senso le Regioni possono fornire un utile contributo provvedendo a fornire un format di accordo/patto nell'ambito della documentazione allegata al Bando/Avviso pubblico. Al riguardo è opportuno segnalare il caso dell'Emilia Romagna che fornisce un format di schema di accordo di filiera in allegato al Programma Operativo d'Asse "Progetti di filiera". L'Emilia Romagna assegna all'accordo, anche, il compito di regolamentare alcune delle questioni cruciali connesse alla gestione del PIF riguardanti il subentro e il recesso dei beneficiari. Nell'ambito dell'accordo proposto dall'Emilia Romagna vengono, infine, puntualmente previste delle clausole riferite al reperimento della materia prima e ai successivi passaggi del prodotto fra i partecipanti all'accordo.

2.3.3. Definizione delle misure attivabili e delle risorse finanziarie disponibili

I Progetti Integrati di Filiera prevedano quasi esclusivamente il ricorso alle misure dell'Asse 1

¹⁹ Le spese ammissibili possono riguardare, in particolare, la realizzazione di studi, ricerche ed indagini e l'organizzazione di seminari, convegni, workshop, incontri informativi e divulgativi.

(tabella 2.1). La competitività delle filiere produttive regionali passa però anche attraverso un miglioramento delle condizioni di contesto in cui si trovano a operare gli operatori economici delle filiere produttive locali. In alcuni ambiti, questo obiettivo non può prescindere da un miglioramento della sostenibilità ambientale delle attività agricole. Un ulteriore contributo alla competitività può provenire dalla creazione di occasioni di diversificazione economica e di miglioramento della qualità della vita che possono provenire dalla valorizzazione del carattere multifunzionale delle aree rurali. Per queste ragioni sarebbe opportuno provvedere a sperimentare modalità di implementazione dei Progetti Integrati di Filiera che prevedano una maggiore flessibilità di ricorso alle misure del PSR non limitando le possibilità di accesso esclusivamente alle azioni dell'Asse 1.

Alcune peculiarità si registrano nel caso della Calabria dove è prevista l'impossibilità di attivare la misura 121 "ammodernamento delle aziende agricole".

Si segnalano, inoltre, le scelte assunte dal Friuli Venezia Giulia e dalla Lombardia che offrono una maggiore flessibilità nell'attivazione delle misure nell'ambito PIF. In particolare nella prima Regione è possibile realizzare la progettazione integrata di filiera ricorrendo sia misure dell'Asse 1 che a misure dell'Asse 2. Nel caso della Lombardia è, infine, prevista la possibilità di utilizzare qualsiasi misura attivata nell'ambito del PSR per la realizzazione dei progetti concordati. È opportuno, infine, segnalare il caso della Campania dove la progettazione integrata di filiera potrà riguardare anche interventi finanziati dai Programmi Operativi Regionali FESR e FSE.

Tabella 2.1 – Le misure attivate dai Bandi PIF per Regione

	111	112	113	114	115	121	122	123	124	125	126	131	132	133	Asse 2	Asse 3
Puglia	x			x		x	x	x	x				x	x		
Calabria	x				x			x	x					x		
Campania	x			x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		
Emilia Romagna	x			x		x	x	x	x				x	x		
Friuli V. Giulia						x	x	x	x	x				x	x*	
Lazio	x			x	x	x	x	x	x	x			x	x		
Liguria**	x			x				x	x	x	x					
Lombardia	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Veneto	x			x		x		x	x				x	x		
TOTALE	7	1	1	6	3	7	6	8	8	4	1	1	6	8	-	-

*Ad eccezione delle Misure 211 e 213

** Si fa riferimento alle misure indicate nell'approvazione della graduatoria PIF

Fonte: Bandi PIF

Un specifica sezione del bando/avviso potrà essere dedicata alla definizione degli aspetti finanziari connessi all'implementazione della progettazione integrata di filiera. In particolare è

necessario che l'AdG provveda:

- ad attribuire le risorse economiche dedicate alla realizzazione degli interventi della progettazione integrata di filiera;
- all'eventuale suddivisione indicativa delle risorse attribuite fra le singole Misure/Azioni ammissibili;
- all'eventuale ripartizione delle risorse attribuite tra settori/comparti/raggruppamenti potenzialmente oggetto della progettazione integrata di filiera;
- all'eventuale fissazione dei limiti minimi e massimi di spesa ammissibile nell'ambito di un singolo progetto integrato di filiera;
- alla definizione di eventuali intensità di aiuto preferenziali per gli interventi attivati nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera.

Le Regioni, come si evince dai bandi finora emessi, attribuiscono un ammontare considerevole di risorse per l'implementazione della progettazione integrata di filiera (2.2), questo a sottolineare la strategicità dello strumento di implementazione in questione nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi del PSR.

Tabella 2.2 - Risorse finanziarie assegnate alla Progettazione Integrata di Filiera

Regioni	Risorse finanziarie
Calabria*	31.118.540
Campania	168.000.000
Emilia Romagna	142.000.000
Friuli Venezia Giulia	23.626.000
Lazio	62.000.000
Liguria**	7.500.000
Lombardia**	83.403.718
Puglia	191.308.000
Veneto	95.500.000
Totale	804.456.258

* Si tratta delle risorse previste per il primo biennio di attuazione dei PIF

** I dati si riferiscono all'importo dei progetti approvati

Fonte: Bandi e graduatorie PIF

Alcune Regioni hanno previsto l'attribuzione delle risorse tra comparti/settori produttivi facendo prevalentemente riferimento al parametro dell'incidenza percentuale sulla PLV agricola regionale²⁰. A tale riguardo è interessante evidenziare la scelta dell'Emilia Romagna che integra il parametro dell'incidenza della PLV settoriale con «valutazione di merito sulla effettiva potenzialità dei singoli settori/comparti di valorizzare una concreta aggregazione di filiera». È, infatti, opportuno evidenziare come l'impatto delle risorse attribuite alla

²⁰ In Campania il parametro della PLV agricola di filiera viene utilizzato oltre che per la determinazione della dotazione finanziaria anche per la definizione del numero dei progetti collettivi approvabili a finanziamento per ognuna delle filiere ammissibili.

realizzazione dei PIF non può non tenere conto delle peculiari condizioni che caratterizzano i diversi comparti produttivi.

Il Friuli Venezia Giulia e il Lazio hanno previsto intensità di aiuto preferenziali per gli interventi attivati nell'ambito dei PIF. La Campania, invece, avvantaggia i beneficiari dei PIF incrementando del 40% la spesa ammissibile indicata nei bandi delle singole misure del PSR, al contrario il Lazio prevede soglie di accesso alle misure contemplate nell'ambito dei PIF più basse rispetto alle procedure individuali.

2.3.4. Definizione dei requisiti di ammissibilità e di selezione dei progetti

La maggior parte delle Regioni propone di subordinare l'ammissibilità del PIF al rispetto dei seguenti requisiti:

- **coerenza esterna** in termini di conformità con la normativa comunitaria sullo sviluppo rurale, con le specifiche OCM e con il PSR 2007-2013;
- **coerenza interna**, operazioni promosse da ogni singolo soggetto beneficiario devono essere coerenti con la strategia proposta nel PIF;
- completezza della filiera, il progetto deve riguardare sia le fase di produzione di base sia quelle connessa e successiva della trasformazione e/o commercializzazione;
- **composizione del partenariato**, quasi tutti i bandi prevedono che i partenariati debbano riguardare un numero minimo di imprese agricole di produzione;
- **creazione di rapporto biunivoco**, ossia la sottoscrizione di specifici contratti di conferimento tra le aziende agricole di produzione primaria e quelle di trasformazione e commercializzazione che aderiscono al progetto integrato di filiera.

L'Emilia Romagna e la Campania sembrano utilizzano i requisiti di ammissibilità per indirizzare fortemente l'impatto della progettazione integrata. La prima, infatti, sceglie di contemplare la composizione delle scelte di investimento tra i requisiti di ammissibilità dei PIF con l'obiettivo di potenziare l'impatto del piano di investimenti proposto sulla competitività della filiera agroalimentare oggetto del PIF. Il Programma Operativo d'Asse "Progetti di filiera", infatti, subordina l'ammissibilità dei PIF ai seguenti requisiti:

- peso percentuale della spesa ammissibile per investimenti relativa alle operazioni/interventi afferenti la Misura 121 rispetto alla spesa ammissibile complessiva del progetto di filiera pari almeno al 20%;
- peso percentuale della spesa ammissibile per investimenti relativa alle operazioni/interventi afferenti la Misura 123 - Azione 1 - non superiore al 50% della spesa ammissibile complessiva del progetto di filiera.

La Campania sceglie, invece, di far leva sul requisito di completezza della filiera per indirizzare l'impatto dei progetti. Coerentemente con l'obiettivo di favorire la creazione e il consolidamento di alleanze strategiche tra gli operatori delle filiere agroalimentari regionali viene previsto che il progetto collettivo debba riferirsi a interventi che riguardano contemporaneamente le fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione delle produzioni. Nell'ottica, inoltre, di promuovere le filiere di qualità, la Campania prescrive il rispetto dei sistemi di rintracciabilità previsti a livello regionale per l'ammissibilità dei progetti collettivi che si candidano al finanziamento.

La scelta dei requisiti e delle condizioni di ammissibilità può influenzare in maniera determinante l'effetto e l'impatto della progettazione integrata di filiera. A riguardo appare

opportuno sottolineare che la scelta di vincolare in maniera stringente la possibilità di partecipare e/o promuovere iniziative di progettazione integrata di filiera può disincentivare la formazione di nuovi partenariati progettuali. In questo caso i PIF rischiano di non riuscire a realizzare uno degli obiettivi principali dello strumento: creare reti relazionali tra operatori economici delle filiera produttive regionali. In presenza di un eccesso di vincoli si corre il rischio di avere l'effetto esclusivo di rafforzare reti già esistenti consolidando posizioni di mercato dominanti.

Per quanto riguarda i criteri di selezioni per la formazione delle graduatorie dei beneficiari, le Regioni propongono un'ampia e dettagliata gamma di criteri. Come si può rilevare dalla tabella 2.3 è la Lombardia a utilizzare il numero più elevato di criteri per la definizione della graduatoria di merito delle proposte PIF. Viceversa nella procedura del Veneto si ricorre al minor numero di criteri di selezione. Se si considera il valore dell'indice di concentrazione per analizzare la distribuzione dei punteggi tra i vari criteri considerati si rileva che:

- la procedura del Veneto propone una distribuzione dei punteggi caratterizzata dal maggior grado di concentrazione;
- di contro, i punteggi dei criteri di selezione nella procedura della Regione Puglia presentano il maggior grado di dispersione.

Tabella 2.3 – I criteri di selezione nelle procedure PIF

Regione	N. Criteri	Punteggio			Indice di concentrazione
		Totale	Max.	Min.	
Calabria	9	60	20	2	0,31
Campania	21	100	10	2	0,19
Emilia Romagna	20	105	20	1	0,43
Friuli V. Giulia	11	124	5	25	0,21
Lazio	12	100	20	3	0,33
Liguria	6	100	40	10	0,26
Lombardia	24	90	24	1	0,42
Puglia	12	55,5	6	1,5	0,11
Veneto	8	470	250	10	0,55

Fonte: Bandi PIF

Per provare a paragonare le scelte effettuate dalle diverse AdG si è proceduto a riclassificare i diversi criteri proposti dalle Regioni nelle seguenti macrocategorie:

- concentrazione/agggregazione dell'offerta: in questa macrocategoria ricadono tutti i criteri che propongono di valutare le proposte PIF in base al contributo che i piani progettuali sono in grado di fornire alla concentrazione/agggregazione della produzione primaria;
- vantaggi per il settore primario: il raggruppamento comprende i criteri di selezione che permettono di dare priorità alle proposte progettuali che forniscono i maggiori vantaggi agli operatori appartenenti al settore primario;
- qualità della proposta progettuale: in questa macrocategoria ricadono tutti i criteri che propongono di valutare le proposte PIF in base alla qualità della proposta progettuale (coerenza tra gli interventi proposti; grado di innovatività delle azioni progettate, rilevanza/impatto degli investimenti proposti, ecc.);

- attenzione ai prodotti di qualità: il raggruppamento comprende i criteri di selezione che permettono di dare priorità alle proposte progettuali che forniscono un sostegno alla valorizzazione delle produzioni a marchio, biologiche, no OGM, ecc.;
- rappresentatività del promotore/partenariato: i criteri di selezione in questione riguardano la qualità del partenariato di filiera (numerosità dei beneficiari, numerosità delle imprese di trasformazione/commercializzazione, numerosità degli imprenditori con qualifica IAP, pari opportunità, giovani, ecc.);
- localizzazione: rientrano tutti i criteri di selezione che permettono di dare priorità alle proposte progettuali localizzate in aree territoriali prioritarie (zona montana, zone svantaggiate, ecc.);
- integrazione con altri strumenti della programmazione: in questa macrocategoria ricadono tutti i criteri che propongono di valutare le proposte PIF in base al grado di complementarietà e integrazione garantita dagli interventi proposti (complementarietà delle iniziative con altri interventi, integrazione tra PIF e risorse dei Fondi strutturali, ecc.);
- qualità delle procedure di gestione e monitoraggio: in questo raggruppamento sono compresi tutti i criteri di selezione che permettono di dare priorità alle proposte progettuali che adottano i migliori accorgimenti organizzativi, di coordinamento e di monitoraggio degli interventi PIF;
- cantierabilità: raggruppa tutti i criteri che propongono di valutare le proposte in base l'immediata realizzabilità degli interventi proposti nell'ambito della proposta di PIF;
- altri: in questo raggruppamento ricadono tutti gli altri criteri utilizzati per la definizione della graduatoria di merito delle proposte PIF.

Tabella 2.4 – Incidenza percentuale delle macrocategorie di criteri di selezione utilizzati dalle Regioni italiane nelle procedure PIF

Criteri di selezione	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Puglia	Veneto	Media
Concentrazione/ aggregazione dell'offerta	12%	2%	3%	0%	20%	0%	1%	23%	0%	7%
Vantaggi per il settore primario	0%	0%	19%	0%	19%	0%	14%	18%	6%	9%
Qualità della proposta progettuale	23%	36%	25%	42%	8%	70%	48%	29%	8%	32%
Attenzione ai prodotti di qualità	10%	6%	10%	6%	10%	0%	3%	0%	4%	6%
Rappresentatività del promotore/partenariato	13%	25%	21%	35%	18%	10%	16%	12%	28%	20%
Localizzazione	2%	0%	16%	8%	25%	10%	3%	0%	53%	13%
Integrazione con altri strumenti della programmazione	0%	6%	0%	0%	0%	10%	7%	0%	0%	3%
Qualità delle procedure di gestione e monitoraggio	0%	20%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	2%
Cantierabilità	0%	5%	0%	8%	0%	0%	3%	11%	0%	3%
Altri	0%	0%	6%	0%	0%	0%	2%	7%	0%	2%

Fonte: Bandi PIF

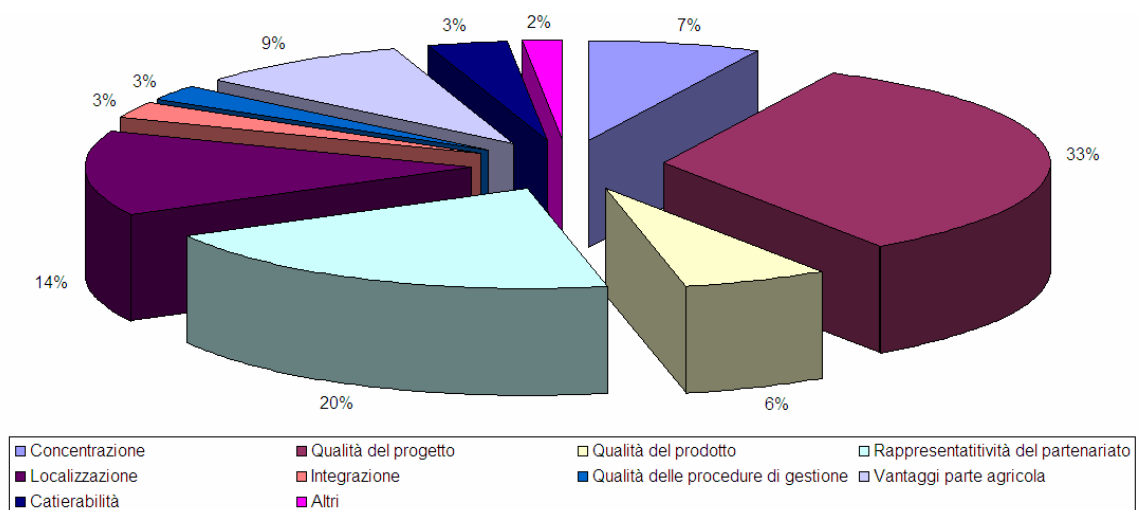
La tabella permette di svolgere una analisi comparata delle scelte operate in merito ai criteri di selezione delle proposte PIF. In particolare si può osservare che:

- la prevalenza delle Regioni italiane adotta la *Qualità della proposta progettuale* come criterio guida nelle procedure di selezione delle proposte PIF adottate. Eccezioni si rilevano per la Regione Veneto e per la Regione Lazio dove è il criterio *Localizzazione* ad avere il maggior peso nella definizione della graduatoria di merito delle proposte PIF;

- la *Rappresentatività del promotore/partenariato* rappresenta il secondo criterio di selezione in termini di importanza in quasi tutte le Regioni. Eccezioni si rilevano nella Regione Lazio dove il secondo criterio è rappresentato da *Vantaggi per il settore primario* e nella Regione Puglia che propone il ricorso al criterio *Concentrazione/aggregazione dell'offerta*.

La figura fornisce un quadro di insieme delle scelte effettuate dalle Regioni in merito ai criteri di selezioni utilizzati per la definizione della graduatoria di merito dei PIF. Come si può osservare mediamente viene assegnato più di un terzo dei punti agli aspetti connessi alla qualità della proposta progettuale (33 punti su 100). Un quinto del punteggio è, invece, legato alle peculiarità del partenariato proponente (20 punti su 100). Discreta importanza viene attribuita, inoltre, alla localizzazione dell'intervento progettuale (14 punti su 100), al contributo fornito dal PIF al recupero del potere di mercato della parte agricola (9 su 100), alla concentrazione/aggregazione dell'offerta (7 punti su 100) e al potenziamento/valorizzazione delle produzioni di qualità (6 punti su 100). Minore importanza viene, infine, attribuita alla cantierabilità degli interventi previsti dal PIF (3 punti su 100), al grado di integrazione con gli altri strumenti della programmazione nazionale e comunitaria (3 punti su 100) e alla qualità delle procedure di gestione e monitoraggio previste dal PIF (2 punti su 100).

Figura 2.5 – Incidenza percentuale media delle macrocategorie di criteri di selezione nelle procedure PIF



Fonte: Bandi PIF

L'analisi svolta in precedenza mette in evidenza comportamenti differenziati tra le Regioni considerate. Le principali differenze riguardano:

- la numerosità dei criteri di selezione utilizzati;
- la differenza tra il peso assegnato a criteri quantitativi e quello previsto per gli aspetti qualitativi;
- la diversa complessità che caratterizza il processo di assegnazione del punteggio di priorità alle istanze progettuali presentate.

Si tratta di aspetti importanti che non vanno sottovalutati e che possono condizionare l'impatto che la progettazione integrata può avere sullo sviluppo delle filiere produttive regionale. L'adozione di criteri di selezione "oggettivi" e di metodologie di valutazione "semplificate" può, infatti, contribuire in maniera evidente al successo della progettazione integrata di filiera concorrendo a:

-
- chiarire al meglio le priorità di intervento PIF rendendole coerenti con la strategia di sviluppo del settore;
 - sostenere la qualità delle istanze PIF presentate indirizzando gli aspetti connessi alla progettazione;
 - assicurare la trasparenza della valutazione delle istanze progettuali migliorando l'*accountability* della progettazione integrata di filiera.

2.3.5. Le fasi e i tempi per la presentazione delle domande

Le modalità di presentazione delle proposte progettuali sono assai diverse tra Regioni. Il Friuli Venezia Giulia è l'unica Regione che prevede una procedura di presentazione progetto orchestrata su un'unica fase. Questa procedura è quella più semplificata e prevede la presentazione contestuale del progetto di filiera e delle istanze di finanziamento individuali presentate dai beneficiari a valere delle misure del PSR.

Emilia Romagna, Calabria, Puglia, Liguria e Lombardia attivano la procedura in due fasi. In questo caso la presentazione del Progetto Integrato di Filiera è differita rispetto a quelle delle istanze di finanziamento presentate dai singoli beneficiari. In particolare si può contemplare una procedura dove la presentazione del Progetto avviene successivamente a quella delle singole istanze progettuali come nel caso dell'Emilia Romagna. La presentazione del progetto di filiera può anche avvenire in maniera anteriore a quella delle singole domanda di finanziamento come nel caso della Lombardia.

Veneto, Lazio e Campania prevedono invece una procedura più complessa articolata in tre fasi:

- 1) presentazione preliminare di una manifestazione d'interesse;
- 2) presentazione del Progetto di Filiera;
- 3) presentazione delle singole domande di finanziamento.

La procedura adottata per la presentazione del PIF può condizionare il successo della progettazione integrata. I tempi e le modalità di presentazione delle istanze influenzano in particolar modo le potenzialità di accesso degli operatori economici delle filiere ai partenariati progettuali. In questo senso la procedura in tre fasi, prevedendo la pubblicazione preliminare di una manifestazione d'interesse, concorre alla pubblicizzazione delle iniziative di progettazione integrata facilitando l'adesione di più soggetti ai partenariati. L'efficacia della procedura in tre fasi dipende però dai tempi e dai modi con cui viene realizzata la fase di pubblicazione della manifestazione d'interesse. Questo accorgimento può, infatti, dispiegare al meglio il suo effetto solo se l'AdG prevedrà un congruo intervallo di tempo tra la pubblicazione delle manifestazioni di interesse e la presentazione del Progetti di Filiera. Un lasso di tempo troppo breve non permette un'adeguata promozione delle iniziative progettuali e relega il momento della pubblicazione della manifestazione di interesse a un mero adempimento burocratico.

La promozione delle iniziative progettuali può avvenire anche grazie ad una specifica attività propedeutica di animazione territoriale. L'AdG può, in questa fase, prevedere l'implementazione di azioni apposite finalizzate a promuovere la più ampia partecipazione degli operatori delle filiere ai partenariati PIF. Le prassi finora approvate tendono però ad assegnare questo compito prevalentemente ai soggetti promotori dei PIF. Questa scelta rischia di assegnare un ulteriore pressante compito al capofila progettuale contribuendo a complicare ulteriormente gli impegni connessi all'adempimento delle procedure di presentazione dei Progetti.

A tutto ciò si aggiunge il rischio che i soggetti promotori dei PIF tendano a interpretare le attività di animazione territoriali come un esclusivo adempimento formale svilendo l'impatto e il contributo che queste azioni possono fornire alla qualità dei partenariati e delle proposte progettuali. Viceversa una maggiore responsabilizzazione dell'AdG nella realizzazione delle azioni di animazione territoriale potrebbe fornire un decisivo contributo al miglioramento della qualità della progettazione integrata di filiera. In questo senso appare opportuno segnalare gli indirizzi assunti dalla Regione Sardegna che nell'ambito della progettazione integrata di filiera preveda di realizzare «azioni di informazione, assistenza, animazione e consulenza a favore dei potenziali beneficiari, al fine di garantire una effettiva, e non solo formale, applicazione di tale approccio nella progettazione ed attuazione degli interventi del PSR nonché la crescita delle risorse umane a diverso titolo coinvolte».

Per quanto riguarda la definizione delle modalità e dei tempi di istruttoria delle domande di finanziamento pervenute è necessario ricordare che una chiara definizione dei tempi necessari all'analisi e alla valutazione delle istanze di finanziamento può fornire, infatti, un importante contributo alle scelte di investimento dei potenziali beneficiari degli interventi PIF. La certezza sulla durata massima del processo di selezione delle iniziative progettuali contribuisce inoltre a migliorare l'*accountability* delle prassi di progettazione integrata di filiera. L'analisi dei Bandi/Avvisi finora approvati delinea una situazione diversificata. Non tutte le Regioni precisano le modalità e i tempi di istruttoria delle istanze di finanziamento pervenute. Altre invece descrivono in maniera dettagliata la procedure di analisi e valutazione delle proposte progettuali.

L'analisi delle procedure finora approvate evidenzia, inoltre, il lungo e complesso iter istruttorio che caratterizza la progettazione integrata di filiera. In questo contesto una chiara e dettagliata definizione dei tempi previsti per la realizzazione delle diverse fasi istruttorie può sostenere le scelte di investimento deliberate dai beneficiari (Zumpano, 2007).

Questi accorgimenti procedurali potranno dispiegare al meglio il loro effetto solo a condizione che la tempistica programmata venga però concretamente rispettata. In proposito un attento e specifico monitoraggio procedurale delle prassi della progettazione integrata di filiera può supportare le AdG nell'adozione di eventuali provvedimenti correttivi che migliorino l'implementazione dei PIF.

2.3.6. Varianti, revoche, subentri e sanzioni

Particolare attenzione, nell'ambito della definizione del bando, va dedicata alla disciplina delle situazioni di variante al progetto, di subentro o di recesso di eventuali beneficiari, le sanzioni previste nelle situazioni di inadempienza, le condizioni e la gestione delle situazioni di revoca del finanziamento. L'analisi dei Bandi/Avvisi finora approvati evidenzia l'impegno profuso dalle Regioni nel normare le questioni cruciali connesse alla concreta gestione dei Progetti Integrati di Filiera. Le problematiche connesse al recesso dei beneficiari e quelle più generali relative alle condizioni di revoca dell'aiuto costituiscono punti critici delle prassi PIF che, se non attentamente regolamentate, rischiano di diventare il punto debole dello strumento. In assenza di regole certe e di procedure consolidate si rischia di reiterare i progetti all'infinito perdendosi in una sequela di processi di rimodulazione dei partenariati, degli accordi e degli interventi progettuali. Questo può allungare all'infinito i tempi di realizzazione dei progetti mettendo in crisi l'impatto degli interventi programmati e svilendo l'*accountability* della progettazione integrata di filiera.

2.3.7. **Individuazione delle procedure di monitoraggio e valutazione**

Nell'ultima sezione del bando/avviso l'AdG deve, infine, provvedere all'organizzazione delle attività di monitoraggio e di valutazione della progettazione integrata di filiera. Questa fase dovrebbe essere finalizzata:

- a predisporre un attento monitoraggio finanziario, fisico e procedurale della qualità dell'attuazione dei PIF;
- a realizzare una specifica attività di valutazione dei Progetti Integrati di Filiera coordinandola ed integrandola con quella generale riguardante il Programma di Sviluppo Rurale (Valutazione *on going*, Valutazione *ex post*).

L'analisi dei bandi/avvisi finora approvati evidenzia che solo la Calabria, la Campania, la Lombardia e la Puglia propongono indirizzi in merito a queste attività. Le disposizioni contenute nei bandi/avvisi riguardano, peraltro, esclusivamente la presentazione periodica all'AdG di schede di monitoraggio o di Rapporti di Esecuzione trimestrali e la realizzazione di interviste ai beneficiari dei PIF per la raccolta di dati e informazioni utili alle attività di monitoraggio e di valutazione.

3. Sinergie e complementarità con gli strumenti della programmazione nazionale e con quelli della politica di coesione

I complessi obiettivi assegnati ai PIF dalle Regioni italiane rendono opportuna l'identificazione di forme di sinergia e complementarità tra progettazione integrata di filiera e altre politiche e programmi comunitari, nazionali e locali. L'utilizzo contemporaneo e coordinato di più strumenti di sostegno può consentire il raggiungimento simultaneo di più obiettivi promuovendo un miglioramento sostanziale delle capacità competitive delle filiere agroalimentari italiane. Questo approccio può, inoltre, concorrere a garantire sinergie tra interventi che migliorino l'efficacia e assicurino un impatto potenziato rispetto alla semplice sommatoria degli investimenti.

Il Piano Strategico Nazionale rimanda ai PSR l'identificazione per i Progetti Integrati di Filiera di idonee modalità e procedure che garantiscano sinergie e complementarità con eventuali forme di intervento finanziate dalla programmazione nazionale (come i Contratti di Filiera) e dalla politica di coesione 2007-2013. Le Regioni sono, quindi, chiamate a identificare strategie di intervento che permettano di:

- delimitare gli ambiti di intervento dei Progetti Integrati di Filiera evitando sovrapposizioni con altre iniziative promosse con risorse nazionali o comunitaria;
- garantire coerenza tra gli interventi promossi con la progettazione integrata di filiera e quelli realizzati con gli altri strumenti nazionali o comunitari;
- capitalizzare eventuali sinergie frutto di iniziative promosse con altri strumenti nazionali o comunitari attraverso l'implementazione di adeguate forme di coordinamento degli interventi di sviluppo.

In questo capitolo dopo l'identificazione degli strumenti nazionali e comunitari in grado di garantire sinergie e complementarità nell'implementazione della progettazione integrata di filiera si provvederà a identificare modalità e procedure in grado di migliorare le forme di coordinamento tra gli interventi disponibili.

3.1. Contratti di filiera

I Contratti di Filiera rappresentano il principale strumento promosso nell'ambito delle politiche nazionali di settore in grado di garantire sinergie e complementarità nell'implementazione della progettazione integrata settoriale. I Contratti di Filiera rappresentano anche la principale modalità di attuativa degli interventi previsti nell'ambito del Programma Attuativo Nazionale (PAN) del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) "Competitività dei sistemi agricoli e rurali" finalizzato, tra l'altro, allo sviluppo di progetti di filiera e di settore a carattere sovra regionale e nazionale²¹.

I Contratti di Filiera vengono promossi nell'ambito della Legge Finanziaria 2003²² con l'obiettivo di favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari nelle aree sottoutilizzate²³. In questa ottica hanno la finalità di sostenere la realizzazione di programmi di investimento di rilevanza nazionale aventi carattere interprofessionale.

I Contratti di Filiera intendono, in particolare, finanziare programmi di investimento che abbiano le seguenti finalità (D'Alessio, 2005):

- introduzione di forme organizzative a carattere interprofessionale, innovative;
- innovazione di prodotto e di processo;
- innovazione di mercato.

La prima finalità è strumentale alla creazione di rapporti stabili all'interno dei diversi segmenti di filiere di produzioni agricole di rilevanza nazionale e alla realizzazione di una più equa redistribuzione del valore aggiunto creato tra tutti i segmenti della filiera.

Con l'innovazione di prodotto e di processo ci si pone l'obiettivo di affrontare la minaccia/opportunità fornita dai processi di globalizzazione attualmente in atto. La creazione di un'immagine forte per il made in Italy e per i territori di provenienza dei prodotti, anche attraverso strumenti di marketing territoriale renderebbe possibile la creazione di nuovi mercati e la conservazione di quelli tradizionali.

²¹ I Contratti di Filiera rappresentano la modalità operativa attraverso cui verrà presumibilmente implementata la Misura 1 "Sostegno all'innovazione e alla competitività delle filiere, dei distretti agroindustriali e agroalimentari" prevista nell'ambito del PAN. La misura, in particolare, «prevede il sostegno a: ammodernamento e innovazione aziendale, ristrutturazione (anche con riferimento all'aumento delle dimensioni aziendali, all'accorpamento fondiario, all'incentivo alle forme di aggregazione e nuove forme societarie, all'utilizzazione dei terreni demaniali), riconversione e adeguamento tecnologico, adeguamento agli standards ed ai requisiti stabiliti da normative comunitarie e nazionali (ambiente, igiene e benessere degli animali, sicurezza alimentare, sicurezza sul lavoro), ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, introduzione delle ICT, logistica, organizzazione e promozione. La misura prevede, inoltre, la realizzazione di azioni promozionali e di diffusione della conoscenza, i costi di gestione di eventuali soggetti attuatori/gestori, l'informatizzazione, anche web, dei processi (Riferimento normativo: D.M. 22 novembre 2007). Gli interventi sopra indicati saranno finalizzati anche a valorizzare le filiere corte e a sviluppare le attività di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli all'interno delle aziende agricole compresa la vendita diretta. Inoltre, sarà concesso sostegno alle filiere bioenergetiche, anche in funzione delle opportunità di realizzare investimenti non sostenuti e/o non attivabili e/o non compatibili con i PSR».

²² Legge 27 dicembre 2002, n. 289 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2002 - Supplemento Ordinario n. 240.

²³ Comma 1 art. 66.

L'ultima finalità dei contratti mira a un miglior posizionamento del prodotto sul mercato nazionale ed estero, al miglioramento della compatibilità ambientale del ciclo di vita del prodotto e della qualità del lavoro ed all'incremento dei livelli di garanzia dei prodotti e dei processi in relazione alla sicurezza alimentare.

Nel corso del 2008 è stata promossa una riforma dei Contratti di Filiera. Attraverso l'approvazione di uno specifico decreto interministeriale²⁴ il Mipaaf di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (MEF) e il Ministro dello sviluppo economico (MISE) ha provveduto a definire il nuovo quadro normativo di riferimento per l'implementazione dei Contratti di Filiera.

Il Decreto interministeriale si propone, inoltre, di definire i requisiti e le condizioni richieste per l'accesso ai finanziamenti agevolati previsti dal "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca" istituito nell'ambito della Legge Finanziaria 2005²⁵ di competenza del Mipaaf per l'attuazione dei contratti di filiere e di distretto.

La prima novità introdotta dalla nuova normativa riguarda l'allargamento dell'ambito di intervento dei Contratti di Filiera al settore agroenergetico definito, secondo il decreto, come l'insieme delle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione di biomasse di origine agricola e di prodotti energetici.

Novità vengono introdotte anche in merito ai requisiti di ammissibilità delle proposte. Il decreto, in particolare, riformula il criterio della "multiregionalità" eliminando il vincolo del numero minimo di regioni oggetto dell'intervento. La verifica della rilevanza nazionale in ambito territoriale multiregionale del Contratto proposto viene invece rimandata a una valutazione ad hoc finalizzata a verificare l'impatto dell'intervento sulla filiera coinvolta e rispetto al mercato di riferimento²⁶ (Deserti, 2009). Vengono fissati, inoltre, nuovi limiti all'ammontare complessivo degli investimenti ammissibili. Il Decreto, in particolare, riduce il limite minimo da 7 a 5 milioni e introduce un limite massimo di 50 milioni di euro.

Novità sostanziali vengono, inoltre, previste in merito alla natura delle agevolazioni concesse. Il nuovo regime dei Contratti di Filiera prevede, infatti, che le agevolazioni previste vengano erogate secondo le seguenti modalità:

- non più del 25% degli investimenti ammissibili sottoforma di contributo in conto capitale;
- non meno del 25 % dell'investimento ammissibile sottoforma finanziamento agevolato.

La copertura finanziaria della restante quota degli investimenti ammissibili deve essere assicurata dalla presenza di:

- un finanziamento bancario ordinario, a tasso di mercato di pari durata e di importo superiore o uguale a quello del finanziamento agevolato;
- mezzi apportati dal beneficiario per la copertura finanziaria del piano di investimenti il cui ammontare non deve essere inferiore al 25% degli investimenti ammissibili.

²⁴ Decreto interministeriale 22 novembre 2007 "Condizioni di accesso ai finanziamenti del fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca"

²⁵ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

²⁶ Con il nuovo Decreto, inoltre, vengono aboliti i vincoli relativi al valore minimo del rapporto tra investimenti e produzione agricola coinvolta e quello dell'entità degli investimenti di filiera (Deserti, 2009).

È opportuno segnalare la specifica deroga prevista per gli investimenti immateriali²⁷ (azioni/investimenti concernenti la ricerca, aiuti destinati a promuovere la produzione e la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità e prestazioni di assistenza tecnica nel settore agricolo). In questo caso le agevolazioni previste vengano erogate secondo le seguenti modalità:

- fino al 50% dell'investimento in conto capitale;
- fino al 40% dell'investimento sotto forma di finanziamento agevolato.

La copertura finanziaria del restante 10% dell'investimento deve essere assicurata dalla presenza di un finanziamento bancario ordinario.

Il decreto, infine, descrive gli aspetti procedurali e le modalità attuative previste per i nuovi Contratti di Filiera (Figura 3.1). Questo iter si sostanzia nelle seguenti fasi:

- presentazione delle domande di accesso alle agevolazioni al Mipaaf e, con le medesime modalità, alle Regioni e alle Province autonome interessate;
- esame di ammissibilità delle domande di agevolazione. Il Mipaaf, entro 30 giorni dalla data di presentazione della domanda comunica alle Regioni e alle Province autonome interessate gli esiti della verifica della completezza della documentazione presentata e della sussistenza dei requisiti di ammissibilità, trasmettendo alle medesime gli elementi progettuali necessari per la formulazione dei pareri di competenza;
- le Regioni e le Province autonome, entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione trasmettono al Mipaaf, il proprio motivato parere;
- Valutazione Tecnico Economica. Il Mipaaf procede a effettuare, entro il termine di 120 giorni dalla data di presentazione della domanda, l'attività istruttoria finalizzata all'accertamento della validità tecnica ed economica del piano progettuale presentato, dei requisiti di imprenditorialità del soggetto proponente e dell'adeguatezza dei mezzi finanziari previsti;
- approvazione CIPE. Il Mipaaf presenta al CIPE la proposta di contratto filiera per la relativa sottoscrizione;
- presentazione dei progetti esecutivi. Il soggetto proponente, entro e non oltre 90 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della deliberazione del CIPE di approvazione e finanziamento del contratto di filiera o di distretto, presenta al Mipaaf il progetto esecutivo;
- istruttoria dei progetti esecutivi e stipula del contratto entro 45 giorni dalla presentazione del progetto esecutivo.
- concessione del finanziamento e stipula del contratto. Per le iniziative per le quali l'attività istruttoria dei relativi progetti esecutivi si conclude con esito positivo, il Mipaaf trasmette le risultanze dell'istruttoria e copia delle delibere di finanziamento bancario alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. affinché quest'ultima provveda a deliberare il finanziamento agevolato. La Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., entro 10 giorni dalla data di ricevimento della documentazione, comunica al Mipaaf la delibera di concessione del finanziamento agevolato. Acquisite le delibere del finanziamento agevolato, il Mipaaf trasmette al

²⁷ Il comma 3 dell'articolo 4 del Decreto del 21 aprile 2008 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali prevede a specificare gli investimenti ammissibili nell'ambito dei nuovi Contratti di Filiera. Gli investimenti, in particolare, comprendono le seguenti tipologie: investimenti nelle aziende agricole e per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, di biomasse agricole a uso non alimentare e di prodotti agroenergetici, aiuti per la creazione di sistemi di controllo, per la promozione della produzione e commercializzazione di prodotti agricoli di qualità e per la prestazione di assistenza tecnica, aiuti a favore della pubblicità dei prodotti, aiuti alla ricerca e sviluppo.

soggetto proponente lo schema di contratto di filiera o di distretto, fissando un termine perentorio²⁸ per la sua sottoscrizione²⁹.

3.2. Politiche di coesione

Gli interventi realizzati nell'ambito dei Programmi Operativi (PO) FESR e FSE rappresentano il principale strumento promosso nell'ambito delle politiche comunitarie in grado di garantire sinergie e complementarità nell'implementazione della progettazione integrata di filiera. I Regolamenti (CE) n. 1698/2005³⁰ e 1083/2006³¹ propongono, infatti, agli Stati membri l'attuazione di forme di programmazione che garantiscano coerenza e complementarità tra gli interventi promossi dal FEASR e quelli realizzati con i Fondi strutturali. Il Mipaaf e il MiSE – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo hanno provveduto a definire, avvalendosi dei rispettivi processi di consultazione e partenariato, gli orientamenti per l'elaborazione delle strategie regionali per i Programmi di Sviluppo Rurale e per i programmi relativi alla politica di coesione che garantissero coerenza e complementarità tra gli interventi definendo nello stesso tempo una chiara demarcazione fra gli interventi del FEASR e quelli dei Fondi Strutturali (FESR e FSE). Nonostante le "demarcazioni"³² appare opportuna l'identificazione degli ambiti di complementarità tra la politica di sviluppo rurale e la politica di coesione utili alla migliore implementazione della progettazione integrata di filiera. I principali ambiti di complementarità da considerare nell'implementazione della progettazione di filiera riguardano:

- le infrastrutture;
- la ricerca;
- la formazione;
- la logistica;
- le energie rinnovabili.

Per quanto riguarda le infrastrutture territoriali sono evidenti le sinergie attivabili nell'ambito della progettazione integrata di filiera con i seguenti obiettivi specifici previsti nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN):

- Accrescere la capacità di offerta, la qualità e l'efficienza del servizio idrico, e rafforzare la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali (obiettivo 3.2.1). Questo obiettivo

²⁸ Detto termine non può essere fissato oltre il centottantesimo giorno successivo a quello di pubblicazione della Deliberazione CIPE di approvazione e finanziamento del contratto di filiera.

²⁹ L'efficacia del contratto di filiera o di distretto è condizionata alla effettiva esibizione, entro il termine massimo di 120 giorni dalla stipula, della documentazione comprovante il rilascio delle concessioni, autorizzazioni, licenze e nulla osta delle competenti pubbliche amministrazioni necessarie alla realizzazione dei progetti ammessi alle agevolazioni. L'intervenuta efficacia è comunicata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali alle banche finanziatrici.

³⁰ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

³¹ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

³² I Programmi di sviluppo rurale regionali (FEASR) e i programmi operativi regionali e nazionali (FESR e FSE) non potranno, infatti, finanziare nello stesso territorio, lo stesso tipo di operazione in favore della stessa tipologia di beneficiario.

punta a una corretta ed efficace gestione delle risorse idriche attraverso la razionalizzazione dei suoi diversi usi e l'efficientamento del sistema di gestione. Attraverso la progressiva attuazione della Direttiva 2000/60/CE³³ si punta, in particolare, all'attuazione di politiche che garantiscano una gestione sostenibile della risorsa attraverso la sua tutela qualitativa e quantitativa, il raggiungimento dell'equilibrio idrico, nonché una maggiore efficienza dei servizi connessi. Tali interventi possono garantire interessanti sinergie con quelli promossi nell'ambito della progettazione integrata di filiera permettendo un migliore accesso alle risorse idriche e contribuendo a migliorare la sostenibilità ambientale delle attività produttive.

- Garantire a cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione l'accesso alle reti, riducendo il divario infrastrutturale riguardante la banda larga nelle aree remote e rurali (aree deboli/marginali) (obiettivo 2.1.8). Questo obiettivo punta alla diffusione della Banda Larga anche attraverso lo sviluppo di infrastrutture e servizi di connettività nelle aree remote, tra cui le aree montane, e rurali (aree deboli/marginali). La diffusione della banda larga costituisce oramai un fattore determinante di competitività per le imprese sostenendo la diffusione delle innovazioni di processo, di prodotto e organizzative e garantendo l'accesso a nuovi mercati. In questo ambito la promozione di forme di coordinamento tra gli interventi promossi in sede PO FESR e quelli programmati nell'ambito dei PIF può fornire un decisivo contributo per la migliore implementazione della progettazione integrata di filiera. Il tema della diffusione della banda larga nelle aree rurali costituisce, d'altronde, una delle "nuove sfide" assegnate allo sviluppo rurale dal Piano europeo di rilancio economico (*European Economic Recovery Plan – Eerp*)³⁴ nell'ambito della recente revisione dell'*Health Check* della PAC. In particolare, il Piano si pone l'obiettivo di assicurare, entro il 2010, una copertura del 100% con una connessione ad internet ad alta velocità anche in aree rurali altrimenti non raggiungibili dal mercato e in cui la copertura è ancora insufficiente o ha costi elevati.

Per quanto riguarda la ricerca le sinergie attivabili nell'ambito della progettazione integrata di filiera con i seguenti obiettivi specifici previsti nell'ambito del QSN:

- Aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione (obiettivo 2.1.3). Questo obiettivo punta a migliorare la capacità/propensione a crescere e innovare delle imprese migliorando le condizioni di accesso agli strumenti finanziari e riqualificando il sistema degli incentivi alla ricerca. In questo contesto la realizzazione di azioni di sostegno agli investimenti per la ricerca e l'innovazione promosse a favore delle imprese coinvolte nei partenariati PIF può generare opportune sinergie fornendo un importante contributo alla migliore implementazione della progettazione integrata di filiera.
- Sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescerne la capacità di utilizzo, l'accessibilità e fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell'offerta (obiettivo 2.1.6). Questo obiettivo punta a sostenere l'utilizzo dei servizi digitali nell'ambito dei sistemi di filiera, dei distretti, delle catene di sub-fornitura per migliorarne competitività e per promuoverne l'internazionalizzazione. Questo obiettivo parallelamente alla diffusione della banda larga anche nelle aree poco popolate o nei

³³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

³⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo del 26 novembre 2008 "Un piano europeo di ripresa economica" COM(2008) 800.

piccoli comuni può fornire un importante contributo alla diffusione dell'innovazione di prodotto e organizzativa, anche nelle PMI.

Per la formazione la complementarietà va ricercata con i seguenti obiettivi specifici previsti nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale:

- Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese (obiettivo 1.4.1). Partendo dall'osservazione dei cambiamenti e delle tendenze nell'organizzazione del lavoro a livello aziendale, territoriale, settoriale, nazionale e internazionale si punta a sostenere la diffusione dell'innovazione e dei mutamenti dell'organizzazione del lavoro nell'ottica di una maggiore competitività degli assetti aziendali. Questo obiettivo passa, in particolare, attraverso «la formazione di figure professionali dirigenziali e manageriali, ivi comprese quelle figure di “cerniera” e di supporto all'innovazione particolarmente importanti per le PMI, per l'artigianato e nel settore agroalimentare».
- Indirizzare il sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori (obiettivo 1.4.2). Questo obiettivo punta allo sviluppo e al potenziamento della formazione continua. In quest'ambito la programmazione di specifici interventi formativi può fornire un decisivo contributo alla riqualificazione di lavoratori provenienti da settori coinvolti i comparti in ristrutturazione (OCM tabacco, OCM Zuccheri). La formazione continua può inoltre fornire un utile contributo nell'ottica del contrasto alle discriminazioni e per la valorizzazione della risorsa degli immigrati.

In termini di logistica ed energia le sinergie attivabili riguardano in generale tutti gli obiettivi specifici previsti in materia dal PSN, anche perché si tratta di tematiche orizzontali che riguardano l'intero impianto delle economie regionali.

Altri ambiti di complementarità tra progettazione integrate di filiera e priorità previste nell'ambito del QSN riguardano:

- Migliorare l'efficacia dei servizi alle imprese (obiettivo 7.2.1). Questo obiettivo punta a migliorare la gamma e la qualità dei servizi offerti a supporto della competitività delle imprese. In particolare attraverso opportune forme di sostegno si intende promuovere la creazione di reti territoriali che garantiscano una adeguata offerta di servizi che possano favorire l'accesso al mercato delle imprese agroalimentari (logistica e *supply chain*, ICT, ricerca e innovazione, formazione). In questo senso non si escludono iniziative volte a iniziative al raccordo fra i sistemi imprenditoriali locali, le Università e le Istituzioni di ricerca e di alta formazione, anche tramite l'attivazione di incubatori all'interno di facoltà universitarie e dei parchi scientifici e tecnologici.
- Sostenere la competitività dei sistemi produttivi locali favorendo anche la loro internazionalizzazione (obiettivo 7.2.2). Questo obiettivo punta a sostenere sistemi produttivi locali attraverso forme appropriate di incentivazione. In particolare si segnalano i seguenti ambiti prioritari di intervento di sostegno alle imprese:
 1. aiuti a finalità ambientale, diretti a incrementare la qualità con interventi prioritari per la diffusione della certificazione ambientale e delle tecnologie a minore impatto ambientale, l'utilizzo efficiente dell'energia, la realizzazione di azioni di prevenzione, di mitigazione e bonifica siti;
 2. realizzazione di Progetti di innovazione industriale;
 3. favorire l'accesso a nuovi mercati, ampliamento dei mercati di sbocco e l'ottimizzazione della catena locale del valore aggiunto.
- Contribuire al miglioramento dell'efficienza del mercato dei capitali (obiettivo 7.2.3). Questo obiettivo punta a «promuovere le relazioni banca-impresa, anche allo scopo di

facilitare la crescita dimensionale delle PMI ricorrendo altresì a strumenti di ingegneria finanziaria». In questo ambito, in particolare, si intende promuovere:

1. un accrescimento della rilevanza dell'*equity* nel finanziamento delle imprese nell'ottico di attivare strumenti di finanziamento alternativi o complementari rispetto all'indebitamento bancario.
 2. la concessione di finanziamenti a favore di PMI nelle fase di *start up* ed *expansion* in maniera coerente con i vigenti orientamenti in materia di aiuti di stato per il capitale di rischio.
- Favorire l'emersione e contrastare l'irregolarità (obiettivo 7.2.4). Questo obiettivo punta all'emersione e al contrasto delle forme di irregolarità (specie sul lavoro) che caratterizzano i diversi contesti territoriali. In particolare attraverso un approccio trasversale di *mainstreaming* si intendono sviluppare nei diversi contesti territoriali azioni di sensibilizzazione alla legalità, parallelamente all'attivazione di strumentazioni flessibili e differenziate (obbligo del DURC nelle procedure sugli appalti, aiuti alle imprese, sostegno progetti individuali di avvio di attività economiche regolari).
 - Migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali (obiettivo 7.3.1). Questo obiettivo punta a «sviluppare sul territorio un sistema di rete pubblico-privata dei Servizi per l'Impiego (SPI), valorizzando il ruolo di coordinamento dei servizi pubblici ed aumentando la qualità dei servizi erogati a livello locale (sia da operatori pubblici che da operatori privati autorizzati e, in prospettiva accreditati quali Università, Scuole, ecc.)». Attraverso, in particolare, «la specializzazione dell'offerta di servizi per target di utenza, la diversificazione della gamma dei servizi in funzione delle specifiche esigenze del territorio, la personalizzazione degli interventi, il miglioramento delle competenze degli operatori dei centri pubblici» si intende migliorare il funzionamento dei servizi di intermediazione facilitando l'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro.

3.3. Uno strumento per l'integrazione delle politiche: l'Accordo di Programma Quadro

L'identificazione di strumenti e procedure che garantiscano forme di sinergia e di complementarità tra i Progetti Integrati di Filiera e gli strumenti della programmazione nazionale (es. contratti di filiera) e della politica di coesione 2007-2013 può offrire un deciso contributo al miglioramento delle condizioni di competitività delle filiere agroalimentari italiane.

In questo senso l'Accordo di Programma Quadro (APQ)³⁵ (Legge n. 662/1996, art. 2, comma 203) può costituire lo strumento operativo di riferimento che garantendo il coordinamento tra i diversi interventi attivabili può promuovere strategie organiche di intervento a vantaggio delle filiere agroalimentari regionali.

L'attivazione dell'APQ dovrà, però, prevedere le seguenti fasi di lavoro:

1. **Attivazione del tavolo di confronto.** In questa fase la Regione, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali dovranno confrontarsi per definire quadri condivisi di intervento per il miglioramento delle condizioni di competitività delle filiere agroalimentari locali.
2. **Definizione dei contenuti dell'APQ.** Questa fase dovrà, in particolare, essere finalizzata alla definizione degli obiettivi dell'APQ, all'identificazione delle attività da realizzare e degli strumenti da attivare, alla stima delle risorse necessarie per la realizzazione degli interventi e all'individuazione delle fonti finanziarie disponibili;
3. **Monitoraggio e valutazione.** Questa fase dovrà essere dedicata al monitoraggio alla valutazione delle iniziative promosse e degli interventi realizzati. A tale riguardo sarà opportuno garantire il migliore coordinamento tra i Comitati di Sorveglianza che sovrintendono al funzionamento dei diversi programmi operativi (PSR, PO FESR e PO FSE).

Il ricorso all'APQ nel campo delle filiere agroalimentari può fornire un valido contributo al miglioramento delle capacità del governo centrale di coordinare e facilitare le azioni dei governi regionali in materia di sviluppo rurale (OECD, 2009). L'attivazione di prassi di coordinamento tra programmi è stata, infatti, già sperimentata con successo per la programmazione degli interventi per la diffusione della banda larga nelle aree rurali finanziati nell'ambito del Piano Europeo di Ripresa Economica. Le risorse aggiuntive

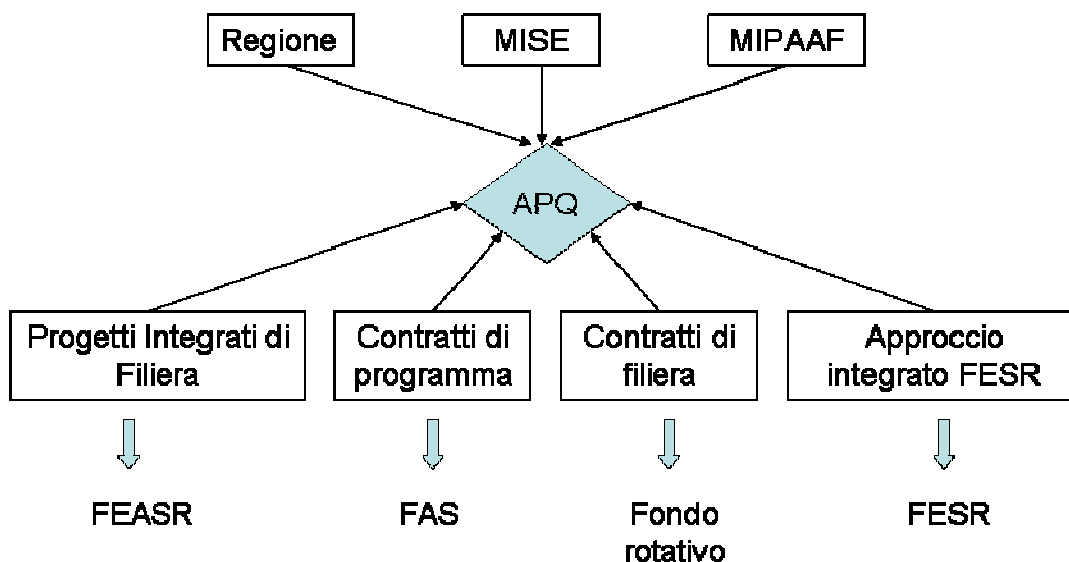
³⁵ Secondo il glossario del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica l'Accordo di Programma Quadro costituisce lo strumento attuativo dell'Intesa istituzionale di Programma nei settori d'intervento previsti dalla medesima. In particolare, l'Accordo indica:

- le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione;
- i soggetti responsabili e i relativi impegni;
- le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati;
- le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

I promotori degli APQ sono Stato, Regione e Enti pubblici. Queste stesse amministrazioni, con anche l'intervento dei privati, rappresentano i soggetti attuatori. L'APQ viene sottoscritto dai responsabili amministrativi delle strutture coinvolte e riporta, in allegato, le schede degli interventi con l'indicazione puntuale delle caratteristiche dei progetti.

(96,084 Meuro di risorse FEASR) attivabili nell'ambito dei PSR per la banda larga (Reg. CE n. 482/2009 dell'8 giugno 2009) sono state programmate in stretta connessione con le azioni previste dal Piano Nazionale di abbattimento del *Digital Divide* promosso dal Ministero dello Sviluppo Economico evitando sovrapposizione e garantendo una maggiore efficacia degli interventi programmati.

Figura 3.1 – Lo strumento degli APQ per la complementarità tra PIF e altri strumenti della programmazione nazionale e comunitaria



3.4. Il coordinamento degli strumenti d'intervento

La sezione finale del presente capitolo è dedicata alla definizione di una modalità attuativa che contribuisca al migliore coordinamento tra Progetti Integrati di filiera e altri strumenti della programmazione nazionale e comunitaria. Come ricordato in precedenza si tratta di identificare forme di *governance* che garantiscano innanzitutto la coerenza tra gli interventi PIF e le altre iniziative promosse con il ricorso a risorse comunitarie e nazionali.

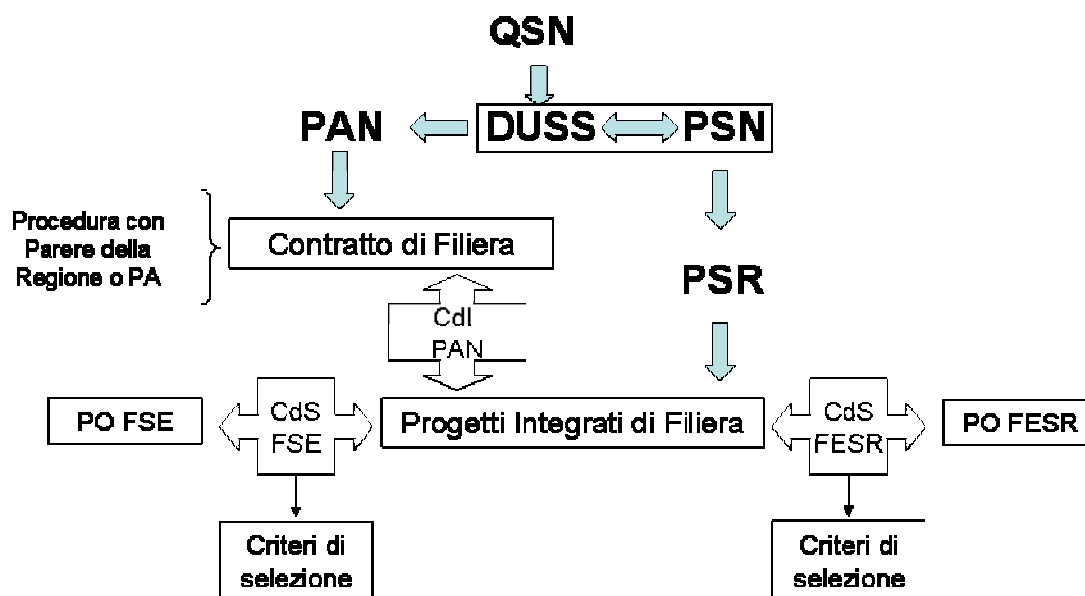
Per i Contratti di filiera un contributo alla coerenza con gli interventi promossi nella progettazione integrata di filiera può provenire dalla definizione nell'ambito dei documenti di programmazione di settore, il Documento Unitario di Strategia Specifica Ministeriale (DUSS) e Piano Strategico Nazionale, di una strategia "unitaria" di sviluppo delle filiere agroalimentari italiane. L'adozione di questa modalità attuativa potrà, inoltre, contribuire anche a segnare un confine operativo tra Contratti di Filiera e di Distretto e PIF. Le modifiche alle modalità attuative dei Contratti di Filiera e di Distretto recentemente introdotte³⁶ attenuando il vincolo dell'interregionalità rischiano, infatti, di generare in futuro sovrapposizioni con gli interventi promossi nell'ambito della progettazione integrata di filiera.

La coerenza tra Progetti Integrati di Filiera e interventi realizzati con i Fondi strutturali può invece essere garantita attraverso l'attivazione di opportune sinergie tra i Comitati di

³⁶ Decreto Interministeriale 22 novembre 2007.

Sorveglianza che sovrintendono al funzionamento dei diversi programmi operativi (PSR, PO FESR e PO FSE). In particolare la promozione di sessioni tematiche periodiche può permettere di definire al meglio modalità attuative e criteri di selezione che garantiscano coerenza tra gli interventi promossi con la progettazione integrata e quelli realizzati con i Fondi strutturali³⁷. In materia di coordinamento tra Fondi non bisogna, inoltre, trascurare il potenziale contributo che può provenire dalle altre forme di partenariato (Tavolo di partenariato, Forum del partenariato) promosse nell'ambito della programmazione regionale attraverso la promozione di sessioni tematiche periodiche di riflessione sulla progettazione integrata di filiera.

Figura 3.2 – Coordinamento tra Progetti Integrati di filiera e altri strumenti della programmazione nazionale e comunitaria



Gli interventi di coordinamento dovranno, inoltre, contribuire a garantire complementarità e sinergie tra Progetti Integrati di filiera e altri strumenti della programmazione nazionale e comunitaria. Nei Contratti di Filiera un contributo alla complementarità e alle sinergie con la progettazione integrata di filiera può provenire innanzitutto attraverso uno specifico contributo fornito dal Comitato di Indirizzo (CdI) del Programma Attuativo Nazionale "Competitività dei sistemi agricoli e rurali" che svolge la funzione di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del programma operativo. La promozione di sessioni tematiche periodiche del CdI può permettere di monitorare al meglio gli interventi promossi offrendo alle Regioni un quadro conoscitivo esaustivo dei Contratti di Filiera attivati sul territorio nazionale. La conoscenza delle peculiarità dei Contratti di Filiera può offrire alle Regioni l'occasione di guidare, anche attraverso opportuni interventi di assistenza tecnica, l'attivazione di sinergie e di complementarità con altri interventi promossi nell'ambito della progettazione integrata di filiera. Un quadro conoscitivo completo dei Contratti di Filiera attivati sul territorio regionale può, inoltre, supportare la scelta e la selezione degli interventi PIF da finanziare evitando

³⁷ Interessante, al riguardo, è l'istituzione di una "Cabina di Regia" nell'ambito della procedura PIF adottata dalla Regione Campania. La Cabina di Regia è, in particolare «il tavolo composto dai rappresentanti delle Autorità di Gestione del PSR, del POR FESR e del POR FSE, al quale spetta l'attività di coordinamento e sorveglianza sulla progettazione integrata di filiera. Il tavolo è presieduto dall'Autorità di Gestione del PSR».

sovrapposizione o duplicazione gli altri interventi progettuali di sostegno allo sviluppo delle filiere agroalimentari.

Sinergie e complementarità tra Progetti Integrati di Filiera ed interventi realizzati con i Fondi strutturali potranno invece essere garantite attraverso l'adozione di specifiche modalità attuative che promuovano una effettiva integrazione tra misure dello sviluppo rurale e interventi finanziati con i Fondi Strutturali. L'introduzione tra i criteri di selezione di una specifica priorità per Progetti Integrati di Filiera che tra gli investimenti previsti contemplino anche operazioni finanziate a valere dei Fondi strutturali può rappresentare un consistente incentivo ad avviare percorsi concreti di integrazione. In questo senso è opportuno avviare una specifica riflessione per l'identificazione di modalità di coordinamento tra le istituzioni regionali competenti e tra le diverse autorità responsabili della gestione delle istanze di pagamento (Ministero dell'Economia e delle Finanze, AGEA o Organismo pagatore regionale).

Sigle

AdG: Autorità di gestione

APQ: Accordo di Programma Quadro

ATI: Associazione Temporanea d'Impresa

ATS: Associazione Temporanea di Scopo

BP: Business Plan

CdS: Comitato di Sorveglianza

CIPE: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

FAS: Fondo Aree Sottoutilizzate

FEASR: Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale

FESR: Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale

FSE: Fondo Sociale Europeo

CdI: Comitato d'Indirizzo

DUSS: Documento Unitario di Strategia Specifica Ministeriale

Mipaaf: Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali

Mise: Ministero dello Sviluppo Economico

PAN: Programma Attuativo Nazionale

PIF: Progetto Integrato di Filiera

PIT: Progetto Integrato Territoriale

PO: Programma Operativo

PSN: Piano Strategico Nazionale

PSR: Programma di Sviluppo Rurale

QSN: Quadro Strategico Nazionale

SPI: Servizi per l'impiego

Bibliografia

Alfano F., Tarangioli S., Zumpano C. (2008), *Forme innovative di integrazione in agricoltura: un'opportunità per la permanenza dei giovani nel settore primario. Rapporto di Ricerca*. INEA.

AA.VV. (2008), *Dinamiche del lavoro e dell'occupazione in Italia*, Documenti Metes, Roma.

Belletti, G. (1992a), *Evoluzione dei consumi alimentari e filiere agroalimentari*. Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Pisa, Pisa.

Bourdieu P., (1980), "Le capital social: notes provisoires", in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.31.

Cersosimo D. (a cura di) *Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali*, Roma, Formez – Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione, n.13, 2003.

Cersosimo, D., Wolleb, G. (2006), *Economie dal basso*, Donzelli Editore, Roma.

Colaizzo R., (a cura di) (2000), *La Progettazione Integrata Territoriale, Volume I. Il quadro economico e programmatico*, Donzelli Editore.

Coleman J. S., (1990): *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.

Corte dei Conti Europea (2006), *Gli investimenti nello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali?*, Relazione speciale n. 7/2006

D'Alessio M. (2005), "Verso una nuova politica di sviluppo rurale", *La Questione Agraria*, n.4, pp.155-176

D'Alessio, M., (2008): *Deficit alimentare mondiale: dazi e politiche "distorsive" del mercato sono «controproducenti»*, <http://www.fondazionemetes.it/ShowNews.aspx?NewsID=1451>

Deidda D. (2003), *Il partenariato come modalità di costruzione del consenso e della partecipazione* in: Cersosimo D. (a cura di) *Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali*, Roma, Formez – Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione, n.13.

De Muro, P. (1992), "Sul concetto di filiera", *La Questione Agraria*, n. **46**, pp. 15-79.

Deserti R. (2009): *Contratti di filiera e di distretto* Workshop Studio Europa Srl "Il finanziamento agevolato nei progetti e contratti di filiera", Bologna, 26 gennaio 2009.

EC, Development DG (2004), *Project Cycle Management Guidelines*, Brussels.

Fanfani, R. e E. Montresor (1991), "Filiera, multinazionali e dimensione spaziale nel sistema agro-alimentare italiano", *La Questione Agraria*, n. **41**, pp. 165-201.

Fanfani, R. e E. Montresor (1994), "Gli strumenti interpretativi del sistema agroalimentare italiano", in G.P. Cesaretti, A.C. Mariani e V. Sodano (a cura di), *Sistema agroalimentare e mercati agricoli*. Il Mulino, Bologna.

Frascarelli A. (2005), *Potere di mercato e valore aggiunto nelle filiere tracciate delle carni*

bovine di qualità, Atti "4th World Italian Beef Cattle Congress", Gubbio (PG), 29 Aprile – 1 Maggio 2005, ANABIC, Perugia.

Iacoponi, L. (1994a), "Sistema, filiere e distretti agro-alimentari", in L. Iacoponi e R. Romiti, *Economia e Politica Agraria*. Edagricole, Bologna.

Iacoponi, L. (1994c), "Mercato, filiera e distretto agro-alimentare: occasioni di confronto per gli economisti agrari ed industriali", in L. Iacoponi (a cura di), *Il sistema del Parmigiano Reggiano*. INEA - Il Mulino, Bologna.

Mazzei G. (2008), *Linee guida per l'aggregazione fra imprese agricole. Modelli giuridici di aggregazione*. INEA.

Nomisma, (2009), *XI Rapporto Nomisma sull'Agricoltura Italiana*, Il Sole 24 Ore - Edagricole.

OECD (2009), *Rural Policy Review: Italy*, OECD Publication, Paris.

Putnam, R. (1993): *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

Scarano, G. (1989), "Le filiere agro-alimentari italiane: una metodologia d'analisi", *La Questione Agraria*, n. 36, pp. 119-156.

Sodano V. (2004): *Strumenti di analisi per l'economia dei mercati agroalimentari*, ESI.

Stefani, G. (1994), "La filiera: tra sistema economico ed unità di produzione organizzate", *Rivista di Economia Agraria*, n. 4, pp. 581-612.

Trigilia C (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Trigilia, C., (2009) "La crisi e le sfide alle piccole e medie imprese" Forum Confcommercio "I protagonisti del mercato e gli scenari per gli anni 2000", 13, 14 e 15 marzo 2009 Villa d'Este – Cernobbio (Como).

Zumpano, C. (2007) "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione", *Agriregionieuropa*, n. 9.



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

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

Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità
Direzione generale dello sviluppo rurale, infrastrutture e servizi

Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

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



INEA