URBS – town: dalle Mura alle siepi

La Progettazione Integrata per l'impiego delle risorse comunitarie e la *governance*

Daniel Franco

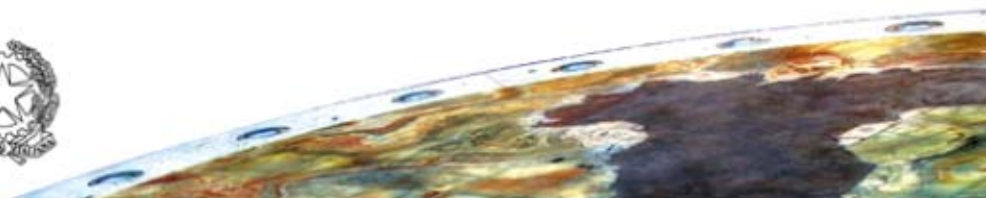
Venezia 5 novembre 2009

REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali

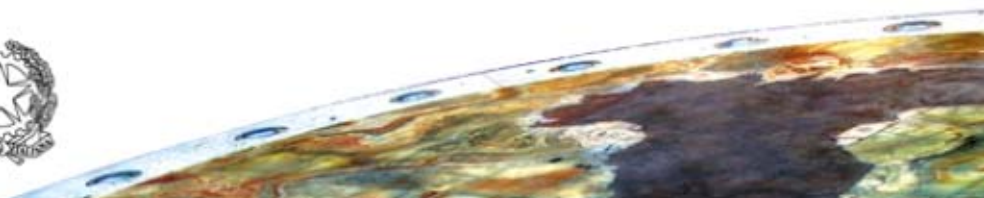
premessa: *le intenzioni* …

- intenzioni dell'approccio strategico 2007-2013
  - passaggio definitivo da una politica settoriale ad una politica di sviluppo non settoriale (tutti gli operatori rurali)
  - perseguimento obiettivi coerenti (UE, SM, Regioni) mediante documenti strategici (QSN - PSN) - delineare ambiti azione e gradi di libertà degli strumenti operativi (POR - PSR);
  - monitoraggio e verifica della efficacia ed efficienza dei PO (*costante adattamento alle strategie*)
  - territorializzazione (concentrazione) degli interventi
  - integrazione, coerenza e complementarietà degli investimenti
    - nei PSR con integrazione tra assi e misure, tra PSR e Politica di Coesione Unitaria (Fondi Strutturali + FAS) e nazionale
    - tra tutto ciò e le strategie trasversali della UE (cambiamenti climatici, energia, biodiversità).



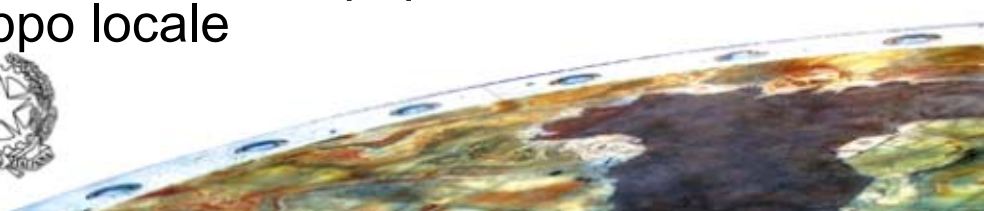
premessa: *le intenzioni* …

- punto di forza
  - creazione di strumenti di integrazione
    - pacchetti aziendali e di settore (più tradizionalmente legati ad un approccio di politica agricola)
    - integrazione su base territoriale delle misure di sostegno allo sviluppo locale (tradizionalmente coperte dal Leader)



premessa: *limiti e rischi…*

- da regolamento
  - accesso a forme diverse di partenariato rispetto a quelle Leader *solo* per le misure dell'asse 3
    - evidentemente per ridurre le difficoltà dell'attivazione simultanea di strumenti diversi dai più tradizionali Psl
- *rischio* di non individuare equilibrio tra *territorio*, *filiera* e "*operatore rurale*" (anche non agricolo) per:
  - scarsa propensione da parte dei territori a percepire le politiche di sviluppo rurale come non meramente settoriali
  - viscosità degli apparati burocratici a modificare prassi, procedure ed abitudini
  - peso relativo di operatori non direttamente agricoli
  - ruolo ancor limitato delle istanze delle popolazioni rurali nelle dinamiche di sviluppo locale

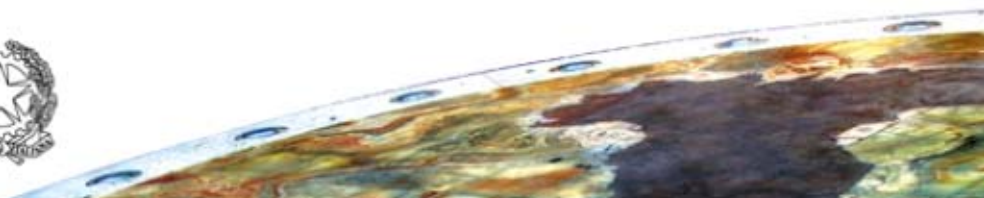


premessa: *limiti e rischi…*

- *infatti*, lo scenario alla prima stesura PSR
  - ancora in buona misura settoriale, con sconfinamenti nella politica agraria privi della vecchia integrazione con il primo pilastro Pac
  - fiaccato l'obiettivo primario dello sviluppo sostenibile delle aree rurali mediante l'uso integrato e concertato delle risorse
- *correlazioni* tra *rischi*
  - non massimizzare l'effetto delle sinergie tra investimenti e processi locali per **mancanza** di *governance*
  - *necessaria* per attivare modelli di decentramento basati sulla reale implementazione di quei processi partecipativi tanto raccomandati

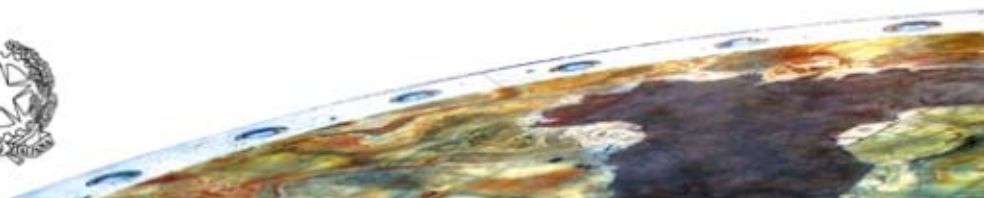
REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali



premessa: *contromisure …*

1. strategie di sviluppo locale basate su una gestione territoriale delle risorse naturali da parte di *tutte* le componenti delle comunità rurali
2. eliminare la confusione (e conseguente indebolimento) degli strumenti per le strategie di sviluppo locale (Pit – Psl)
3. garantire una ***reale*** integrazione delle singole operazioni nel perseguimento di una strategie di sviluppo locale, dando un significato cogente agli obiettivi enunciati
4. ***garantire*** la costruzione di un modello di sviluppo locale ***a partire*** dalla capacità e dalle istanze territoriali (BU), mediante una *governance* dell'allineamento dei processi locali agli obiettivi perseguiti dello Sr, ***evitando*** un approccio *command and control*



come: *sviluppo locale, ruralità e patto di coesione per un modello di sviluppo equilibrato e duraturo (obiettivi 1, 4)*

- evitare gli equivoci (bando):
  - garantire l'individuazione di quell'insieme organico di operazioni in grado di "*creare opportunità di lavoro e di condizioni per lo sviluppo*" posto come obiettivo cardine di ogni ulteriore obiettivo.
- ruralità assicurata concentrando lo sforzo nelle zone D e C
- meccanismo di regolazione per garantire un utilizzo armonico delle risorse
- meccanismo più agile del Gal per strutturare il partenariato:
  - accordo che definisce vincoli e penali che ciascun aderente sottoscrive per rispettare reciprocamente gli impegni, i ruoli e le responsabilità relative
  - scrittura privata autenticata, sottoscritta successivamente all'avvenuta approvazione del progetto preliminare e precedentemente alla presentazione del progetto definitivo (durata funzionale al completamento degli obiettivi)
- gestione meno onerosa del GAL
  - affidata ad un singolo proponente responsabile delle operazioni di coordinamento
  - fatta salva la responsabilità dei singoli beneficiari per quanto previsto dai singoli bandi di misura

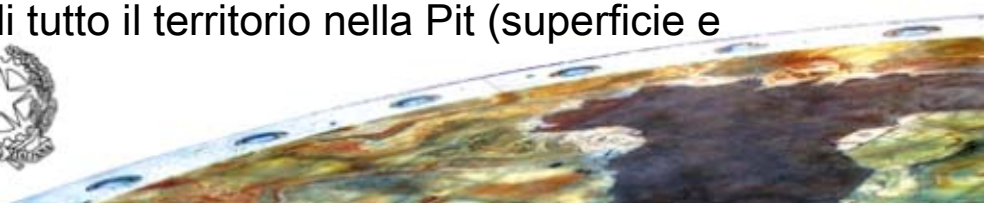
obiettivo	***misure***		***spesa pubblica*** ***(peso % su totale PIT)***
diversificazione economia rurale	311 diversificazione verso attività non agricole		≤ 25% PIT
	312 (Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese) 313 (Incentivazione di attività turistiche)	*singolarmente - congiuntamente*	≥ 10% PIT
qualità della vita	321 (Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale)		≥ 15% PIT
	322 (Sviluppo e rinnovamento dei villaggi) *e* 323 (Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale)		≤ 50% PIT
informazione formazione	331 (Formazione ed informazione)		≤ 8% PIT
	341 (Acquisizione di competenze e animazione)		≤ 5% PIT

REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali

come: *più competizione e meno confusione (obiettivo 2)*

- chiavi per individuare la scelta più congeniale di strategia locale
  - principio di ***univocità della strategia*** di sviluppo
    - ***territorio comunale*** come *unità minima di riferimento* (spaziale e/o amministrativa)
    - senza possibilità di sovrapposizione o Gal o Pit
    - principio reso concreto dalla sincronia dei bandi per
      - indurre a scelte legate ad esigenze specifiche e sulla base di un processo genuinamente *bottom up*
      - demarcare i diversi strumenti di sviluppo locale per risvegliare le capacità dei territori in base alla scelta tra percorsi alternativi ma utili al perseguimento di obiettivi simili
  - principio di ***responsabilità partecipativa***
    - in mancanza di capacità o volontà di adesione di una amministrazione comunale sia ad un Gal sia ad un Pit, si assicura la possibilità dei cittadini di quel territorio di aderire comunque ad una Pit, e di rappresentare con la loro azione le caratteristiche di tutto il territorio nella Pit (superficie e popolazione).



come: *solidità della struttura - progetto ,valutazione , governance (obiettivi 3, 2 ,1)*

- *il PIT è un insieme di operazioni dell'Asse 3 del Psr collegate tra loro per realizzare un risultato il cui vantaggio per l'intera comunità sia superiore a quello derivato dalla semplice attivazione delle stesse operazioni, se non coordinate in un progetto*

- semplice da intuire - difficile da realizzare/verificare
  1. meccanismi di *governance* dell'evoluzione delle strategie di sviluppo locale (*massimizzare i risultati dell'incontro tra aspettative del territorio e impulso innovativo legato alle politiche di sviluppo*)
  2. formato di progetto che privilegia la verifica e minimizza la ridondanza delle informazioni
  3. sistema di valutazione il più possibile obiettivo e intrinsecamente collegato al formato di progetto

1. meccanismi di *governance*

pubblicazione del bando → 20 gg → inoltro telematico delle manifestazioni di interesse → 5 gg → pubblicazione sul sito

Fase 1: presentazione delle manifestazione di interesse
pubblicazione delle "manifestazioni di interesse"
Mese 1° (25 giorni)

Entro 20 gg adesione dei potenziali beneficiari

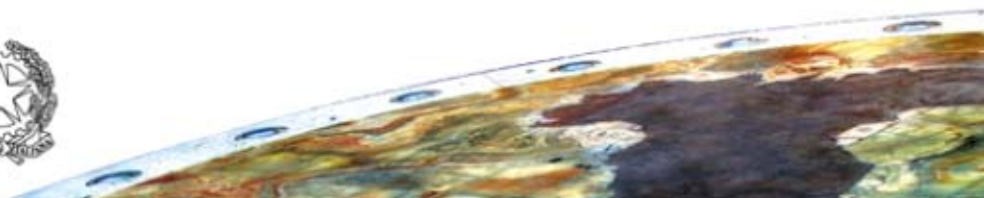
60 gg → Inoltro PIT preliminari → 30 gg → Prima valutazione → 15 gg → Elenco PIT idonee

Fase di *governance* del processo

Fase 2: Presentazione PIT preliminare
valutazione PIT preliminari
Mese 1°- 4° (105 giorni)

REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali



1. meccanismi di *governance*

45 gg → Implementazione progettuale:

governance del'evoluzione delle PIT

Fase 3: ottimizzazione PIT preliminari rispetto le politiche di Sviluppo Rurale
Mese 5°- 6° (45 giorni)

Sincronia con bando LEADER:
presentazione dei PSL

30 gg → Inoltro telematico PIT definitivi *e* singole domande di aiuto

40 gg → Valutazione PIT definitive

istruttoria ammissibilità delle singole domande di aiuto

5 gg → Pubblicazione graduatorie

Fase 4: Presentazione PIT definitiva - valutazione / selezione definitiva
Mese 7°- 9° (85 giorni)

REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali

2. come assicurare il massimo vantaggio alle comunità?

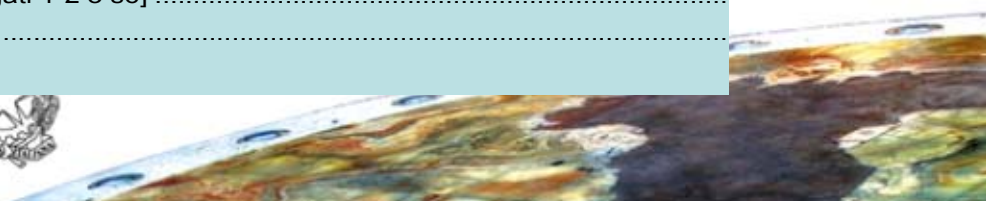
- Il formato di progetto consente tanto ai progettisti che ai valutatori un solido *chassis* per
  - massimizzare la valutazione e le verifiche nei PIT e tra i PIT presentati
  - minimizzare l'utilizzo di informazioni ridondanti
  - ottimizzare la quantità e qualità delle informazioni fornite
- le componenti indicano i criteri utilizzati per la loro valutazione /selezione
  - forniti ai progettisti i medesimi strumenti utilizzati dai valutatori, stimolando la costruzione di percorsi solidi e credibili
- molte delle informazioni richieste in alcune componenti devono essere utilizzate per comporre altre componenti (*incrocio informazioni*) e molti dei criteri di valutazione sono utilizzati per valutare parti diverse componenti (*incrocio valutazioni*)

lo *chassis*

1 Anagrafica del soggetto promotore (per la PIT preliminare) / proponente (per la PIT definitiva)
2 Manifestazione di interesse
2.1 Data di pubblicazione
2.2 Manifestazioni di interesse
3 Area di intervento
4 Titolo del progetto
5 Abstract (massimo 1.500 caratteri)
6 Presentazione del progetto (massimo 3.000 caratteri)
6.1 Analisi di contesto [criteri Allegati 1-2: s1, s3, s5] (massimo2.200 caratteri)
6.2 Obiettivi – Risultati – Impatto delle azioni [criteri Allegati 1-2: s2, s3, s4] (massimo2.500 caratteri)
6.2.1 Obiettivi specifici del progetto (massimo 1500 caratteri)
6.2.2 Obiettivi strategici (massimo 1500 caratteri)
6.2.3 Indicatori di performance
7 Attori chiave e Gruppi Obiettivo, Beneficiari, Partecipanti [criteri Allegati 1-2: s3, s5, s7] (massimo 2.500 caratteri)
8 Formale Accordo (massimo 1.500 caratteri)
9 Complementarietà e coordinamento degli interventi della PIT con le politiche di sviluppo locale [criteri Allegati 1-2 s5] (massimo 1.500 caratteri)
10 Piano di lavoro (PL) (criteri Allegati 1-2: s4, s6)
10.1 Introduzione (massimo 1.500 car)
10.1.1 Struttura del programma di lavoro
10.1.2 flow chart
10.2 Pacchetti Attività (PA)
10.3 Lista dei servizi e dei materiali
11 Piano finanziario [criteri Allegati 1-2 Allegati 1-2 o s6]
12 Cronoprogramma della PIT

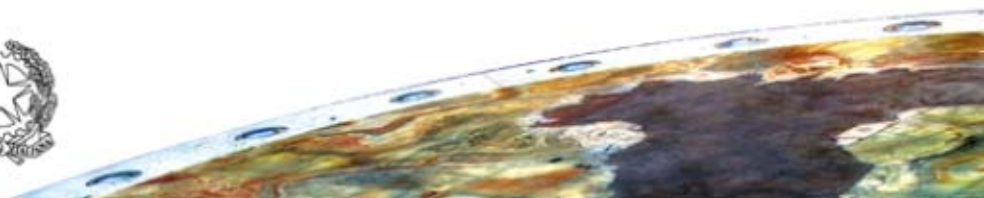
REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali

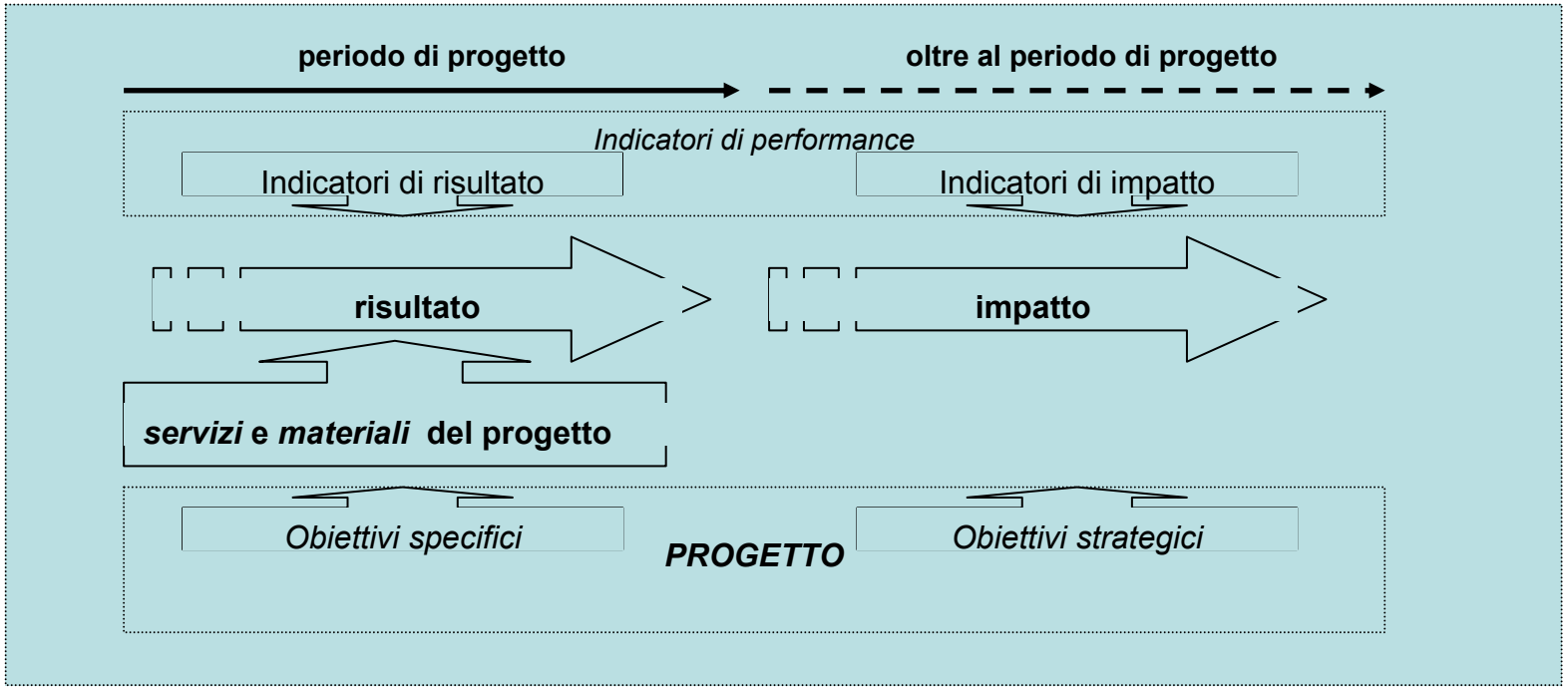


2. come assicurare il massimo vantaggio alle comunità?

- uno schema logico permette di collegare *che cosa* con *chi* (*attori chiave* e *gruppi obiettivo*) beneficia, all'interno della comunità, *dei risultati* più che dei finanziamenti



2. come assicurare il massimo vantaggio alle comunità?



REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali

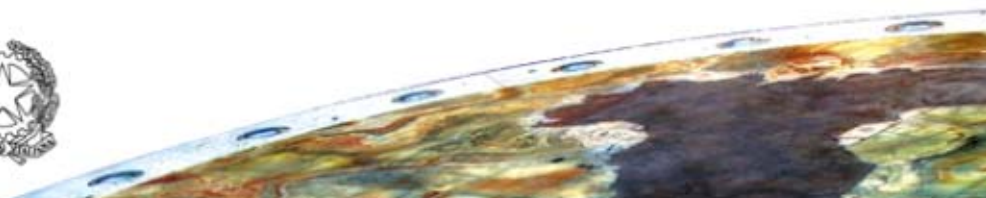
2. come assicurare il massimo vantaggio alle comunità?

- la *distinzione temporale* tra i risultati ottenuti
  - entro l'esecuzione delle operazioni
  - nel biennio/quinquennio successivo

  permette di delimitare con chiarezza i *tempi* per la valutazione delle ipotesi di risultato e impatto proposti

- per distillare le intenzioni e capacità progettuali e saggiarne la robustezza
  - *indicatori di performance* (impatto e risultato)
  - *misura di successo* (che stima quantitativamente il successo previsto, per verificarne l'efficacia nel tempo)

  cartine al tornasole della solidità delle proposte formulate

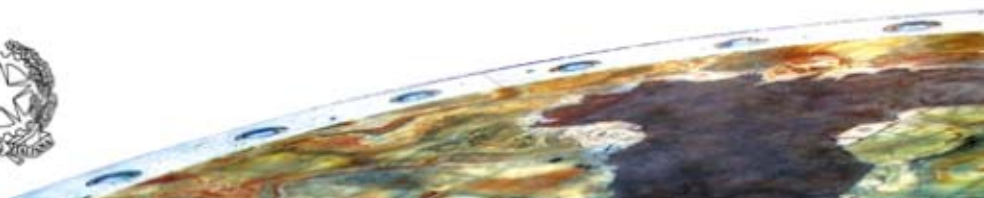


3. Il sistema di valutazione: sul ruolo centrale della solidità del progetto

- metodo di ordinamento di alternative (*tecniche di somma ponderata)*
  - criteri di valutazione / selezione (qualità del programma di lavoro, coerenza tra obiettivi-azioni-impatti, ecc.) definiti dalla mediazione aritmetica semplice di giudizi espressi per *descrittori finali*
  - giudizio sintetico complessivo sulla base della somma ponderata dei singoli criteri
  - numero di descrittori finali compreso tra 2 e 4 per
    - bilanciare la degradazione dell'informazione generata da un numero eccessivo di descrittori
    - ridurre il peso della soggettività dei singoli utilizzatori con un numero sufficiente di descrittori
  - Il fattore di ponderazione corrisponde al ruolo di maggiore o minore rilievo che si è stabilito per la componente progettuale corrispondente
    - ruolo centrale alla robustezza e qualità del progetto nel dimostrare gi effetti di sviluppo locale a medio termine, seguita dal tasso di rilevanza del progetto nel perseguimento delle politiche
    - ruolo minore gli aspetti legati ai criteri di accesso
- set nella sua completezza nella fase di valutazione del progetto preliminare, e solo in parte nella fase definitiva

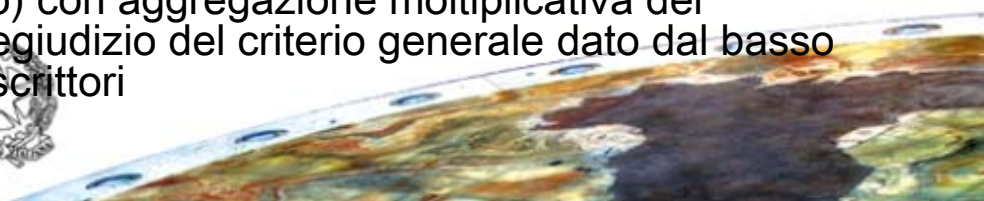
matrice integrata di valutazione: set completo

CRITERI DI VALUTAZIONE	Punteggio medio	Priorità	valore finale
S1 Caratteristiche dell'area d'intervento	1,00	1,5	1,50
S2 Coerenza della PIT	1,00	3	3,00
S3 Rilevanza della PIT	1,00	3	3,00
S4 Qualità e affidabilità della PIT	1,00	4	4,00
S5 Valore aggiunto della PIT allo sviluppo local	1,00	4	4,00
S6 Costi e cofinanziamento della PIT	1,00	3	3,00
S7 Partenariato	1,00	2	2,00
Punteggio Totale			13,000



la lunga marcia …

- il bando frutto di una lunga riflessione dell'apparato amministrativo (formulazione e natura della Pit) condivisa con i tavoli parternariali
  - rapporto tra Psl e Pit
  - ruolo centrale del processo partecipativo
  - *governance* del processo
  - ruolo centrale del progetto e della sua affidabilità per garantire risultati a medio/lungo termine
- forti resistenze per la esposizione in termini tecnico/valutativi e di esplicitazione di responsabilità
  - formato di progetto e del meccanismo di valutazione intimamente connesso
  - struttura per fasi della procedura di costruzione ed approvazione
- compromessi
  - limitazione della selezione ai progetti definitivi
  - strutturazione del sistema di valutazione
  - sistema di ordinamento gerarchico delle alternative (di tipo *Analitic hierarchy process* semplificato) con aggregazione moltiplicativa dei descrittori per implicare un pregiudizio del criterio generale dato dal basso valore di uno qualsiasi dei descrittori

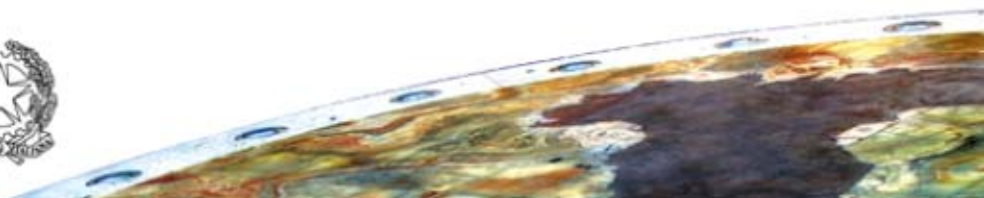


conclusioni

- scelte per privilegiare l'esplicitazione dei fattori di rischio individuati
- condivisione esplicita dei rimedi favorendo l'assunzione di responsabilità nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo dell'intera comunità
  - amministrazioni
  - singoli beneficiari
- sofferenza dei meccanismi di partenariato e di *governance*
  1. resistenza socio culturale a gestire autonomamente un percorso di sviluppo svincolato da antiche logiche di controllo
     - antica riluttanza a credere che siano il ***valore*** delle proprie istanze ***e non*** le relazioni di potere locale a garantire l'accesso a finanziamenti
     - riluttanza nella verifica diretta delle informazioni rispetto ad assicurazioni verbali indirette

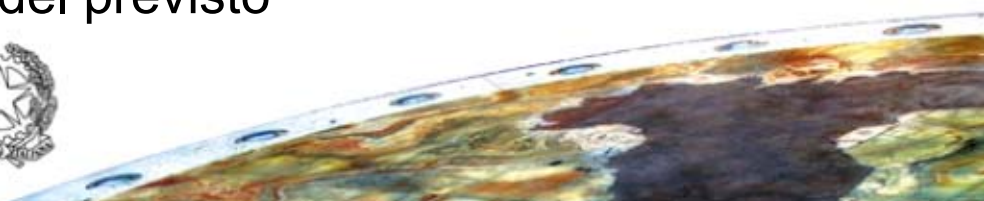
REGIONE LAZIO
Assessorato all'Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L'Europa investe nelle zone rurali



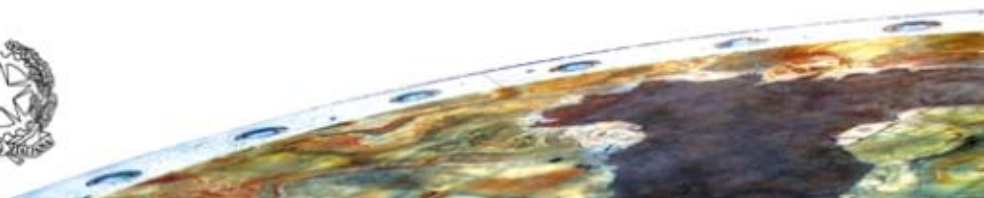
conclusioni

-
  2. resistenza degli apparati burocratico-amministrativi ad assumere ruoli diversi dal tradizionale *command-controll*
     - modificare in senso proattivo un ruolo socialmente e culturalmente consolidato di controllo
     - modificazione del tipo di assunzione di responsabilità in procedure di valutazione innovative
       - animazione preventiva che ha stentato ad avere luogo
       - mancata la prima convocazione per territori delle manifestazioni di interesse
       - variazioni operative che hanno di fatto depotenziato il ruolo della valutazione del progetto a favore della gestione di informazioni relative alle singole pratiche
- I meccanismi messi in atto però, hanno contribuito a ridurre queste resistenze, producendo reazioni (anche se spesso tarde) e retroazioni di quegli stessi meccanismi che tendevano ad innescarsi più lentamente del previsto



grazie per l’attenzione

Daniel Franco

REGIONE LAZIO
Assessorato all’Agricoltura

UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale.
L’Europa investe nelle zone rurali