

IV.3.6 Strumenti per lo sviluppo locale

IV.3.6.1 Patti territoriali

Nel corso del 2004, superata positivamente la verifica costituita dall'applicazione dei parametri di spesa stabiliti dalla delibera Cipe n. 26/2003⁵⁵, ed entrati a regime i soggetti locali responsabili della gestione, i patti territoriali hanno iniziato o consolidato, coerentemente con le differenze "generazionali" caratterizzanti il complesso dei patti attualmente in essere, una nuova stagione della loro vita attuativa.

In particolare è entrata nel vivo la fase di rimodulazione/riprogrammazione delle risorse liberatesi per rinunce e revoche prodottesi nel corso dell'attuazione precedente (circa il 27 per cento dei patti ha già effettuato almeno una rimodulazione). Il raggiungimento di una soglia critica di attuazione, necessario a mostrare il sostanziale corretto disegno dei concreti strumenti a cui i territori avevano dato vita, ha consentito agli stessi di procedere, con piena autodecisione e con una maggiore consapevolezza, derivante da un'esperienza attuativa ormai consolidata, ad una nuova programmazione degli interventi di sviluppo⁵⁶.

Il grado di maturazione raggiunto in tale fase è evidenziato dall'approccio assunto da alcuni patti che hanno affrontato tale momento come un'occasione di sperimentazione e di rafforzamento degli interventi di contesto e, in qualche caso, di azioni di sistema. Per queste ultime, del tutto particolare è, ancora una volta, l'esperienza dei patti territoriali per l'occupazione (i cosiddetti comunitari) i quali hanno addirittura vincolato⁵⁷ la fase della riprogrammazione alla realizzazione esclusiva di interventi infrastrutturali materiali e immateriali e di azioni di sistema (si veda riquadro che segue), dando vita, per tempi e modalità di attuazione, ad una sorta di laboratorio che potrà fornire risultati significativi per lo strumento nel suo complesso.

Su tale processo si sono sovrapposte, inoltre, le valutazioni condotte dalle Regioni sulla possibilità di assunzione diretta delle attività di programmazione, coordinamento e gestione relative ai patti. A seguito della già citata delibera n. 26/2003 i patti sono ormai strumenti regionalizzati, ma di fatto, utilizzando la previsione della gestione in regime di *service*, essi continuano ad essere seguiti a livello centrale. Nel 2004 alcune Regioni, intenzionate ad assumersi il ruolo di gestori diretti, hanno rivolto la loro attenzione al merito degli aspetti operativi/attuativi del passaggio di consegna e della struttura organizzativa necessaria a garantire il successo dell'operazione. Per qualcuna di esse, ad esempio la Campania, tale processo sembra ormai essere a buon punto di definizione.

⁵⁵ Tale delibera prevedeva il definanziamento di quei Patti che, a due anni dal loro avvio, non avessero ancora attivato almeno il 50% delle iniziative previste, né speso almeno il 25 per cento delle risorse per agevolazioni ad essi assegnate.

⁵⁶ La previsione, formulata dalla Legge Finanziaria per il 2004, di un ruolo del Ministero delle Politiche agricole nella riprogrammazione delle risorse dei patti specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca non ha ancora avuto attuazione.

⁵⁷ Delibera Cipe n. 83/2002.

In alcuni territori, inoltre, è in atto un processo di ridefinizione, di riformulazione e di correzione delle coalizioni territoriali soprattutto in funzione del tentativo di riportare ad una reciproca coerenza gli ambiti territoriali dei diversi strumenti di sviluppo locale sovrappostisi e stratificatisi nel tempo nei territori regionali. Spesso promotori di tali iniziative di ripensamento di ambiti e di coordinamento di interventi sono proprio i soggetti responsabili locali dei patti territoriali, i quali, sia per la circostanza di trovarsi a gestire contemporaneamente strumenti diversi che per "l'anzianità" di servizio nel campo della promozione dello sviluppo locale, godono di una prospettiva privilegiata. I passi nella direzione citata sono stati incentivati anche dalla previsione di specifiche assegnazioni di risorse per la promozione di strumenti di sviluppo locale concertato⁵⁸ ovvero dalla considerazione da riconoscersi nel selezionare le iniziative da finanziare, da parte delle Regioni, agli interventi individuati, in base a caratteristiche di concertazione sociale e integrazione territoriale, attraverso strumenti regionali di sviluppo locale⁵⁹.

L'assunzione di un ruolo diretto da parte delle Regioni, relativamente ai patti, potrebbe agevolare il processo di coordinamento e di recupero di coerenza in corso, per il quale risulta necessario avere la sponda del livello amministrativo e programmatico regionale, anche in funzione di un'interlocuzione già fissata a tale livello per i più recenti strumenti di programmazione territoriale.

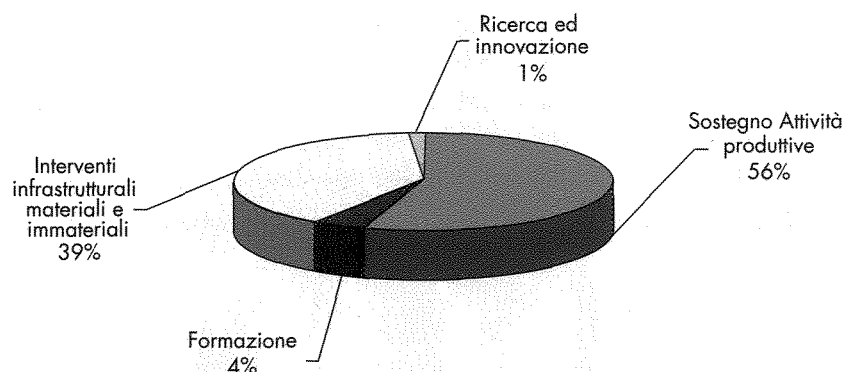
RIQUADRO R – IL PROGETTO PATTI TERRITORIALI PER L'OCCUPAZIONE

I patti territoriali per l'occupazione costituiscono un particolare gruppo di patti territoriali - distinti da quelli nazionali per alcune procedure, regole e meccanismi di funzionamento specifici - definiti ed approvati, a seguito di una mirata ed omogenea attività di assistenza tecnica, nell'ambito di un Programma Operativo Multiregionale (POM) - Sviluppo locale, cofinanziato con risorse comunitarie nel periodo finale del ciclo di programmazione 1994-1999.

Le regole specifiche hanno esercitato la loro influenza soprattutto sulla strutturazione dei programmi - caratterizzati da un'elevata varietà di settori di intervento, in coerenza con l'ampio raggio di attività ammissibili al finanziamento dei quattro Fondi strutturali e con la previsione, accanto a misure di sostegno alle attività produttive e di infrastrutturazione del territorio, di interventi rientranti nel campo delle politiche sociali e del lavoro - e sull'attuazione, in funzione della presenza di rigidi vincoli sui tempi della spesa.

⁵⁸ Delibera Cipe n. 16/2003.

⁵⁹ Delibera Cipe n. 20/2004.

Figura R.1 - DESTINAZIONE PERCENTUALE DELLE RISORSE FRA TIPOLOGIE DIVERSE DI INTERVENTI (valori percentuali)

La rilevanza delle politiche di contesto si è accentuata in occasione del nuovo momento di programmazione successivo alla chiusura del POM.

Completata, entro il 2001, la spesa delle risorse comunitarie e nazionali di cofinanziamento, che rappresentava circa i due terzi delle risorse inizialmente a disposizione di ciascun patto, e continuata fino al 2003 la realizzazione delle iniziative, sia imprenditoriali che infrastrutturali, ancora in corso alla fine del 2001 (cosiddetti completamenti), nel 2002 sono state individuate, e destinate alla riprogrammazione, le risorse liberatesi per rinunce e revoche intervenute durante l'attuazione del patto ⁽¹⁾.

TAVOLA R.1 - RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FRA LE DUE PROGRAMMAZIONI

Patti territoriali	Totale risorse (migliaia di euro)	% P.O.M. e Completamenti	% Nuova programmazione
Agro Nocerino Sarnese	51.256	82,1	17,9
Alto Belice Corleonese	51.607	83	17
Calatino Sud Simeto	51.264	90,5	9,5
Catania Sud	51.259	88,1	11,9
Matese	51.260	94,5	5,5
Area Nord Est di Napoli	50.920	77,3	22,7
Nord Barese Ofantino	51.263	85,3	14,7
Oristano	51.272	88,7	11,3
Sangro Aventino	51.646	70,4	29,6
Appennino Centrale	51.646	74,2	25,8
Totale	513.393	83,5	16,5

(1) Per l'entità relativa delle due programmazioni per singolo patto cfr. tavola seguente.

Nella nuova programmazione, la delibera Cipe n. 83 del settembre 2002 ha escluso la possibilità di azioni di incentivazione di iniziative private, concentrando le risorse sul finanziamento di azioni di infrastrutturazione, materiale e immateriale, e di azioni di sistema.

Attualmente l'attività dei soggetti coinvolti, sia a livello centrale che locale, è rivolta alla sperimentazione relativa alla progettazione e all'attuazione di tali tipologie di azioni – oltre che a una attività strumentale di chiusura, di verifica e di rendicontazione dei progetti facenti parte della precedente programmazione ma completati al di fuori del POM.

L'omogeneità degli ambiti delle programmazioni, stemperatasi nella nuova programmazione nel processo di definizione dei distinti sottoprogrammi, è stata conservata attraverso due diversi livelli di azioni di sistema: quelle nazionali, riguardanti progetti comuni da condurre accentuando gli aspetti di integrazione fra i patti, e quelle locali, autonomamente individuate e gestite dai singoli patti.

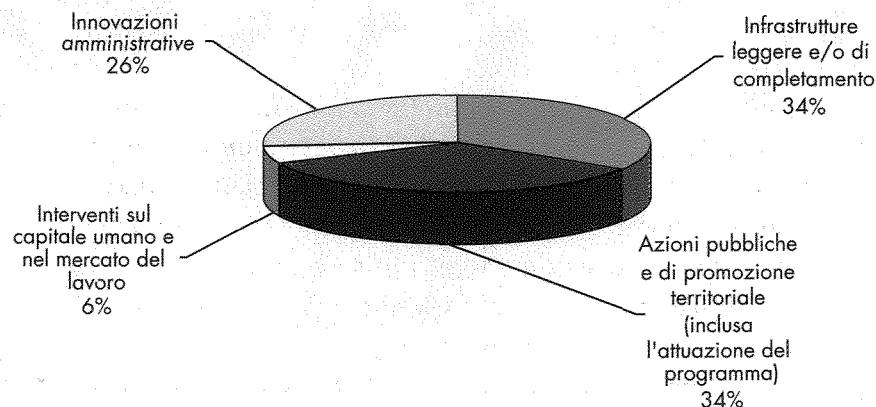
Le azioni nazionali, volte a rafforzare l'approccio di rete e la condivisione delle migliori esperienze di innovazione e qualità avviate, prevedono quattro linee progettuali di attività:

- animazione, concernente la realizzazione di un programma di ricerche-azione sul territorio in cui approfondire i temi e le pratiche di maggiore attualità e rilevanza per gli attori dello sviluppo locale;
- internazionalizzazione, volta a supportare la costruzione di reti internazionali per l'ampliamento del raggio di attuazione dell'"azione locale di sviluppo";
- qualità, finalizzata alla certificazione di qualità dei Soggetti intermediari locali in quanto gestori di progetti di sviluppo;
- Sistema Informativo Territoriale, teso alla sperimentazione nelle "aree pilota" dei Patti Europei dell'utilizzo dei sistemi informativi geografici come strumento di supporto alle decisioni sullo sviluppo del territorio.

Alla loro attuazione è stata destinata una cifra complessiva di 1,7 milioni di euro, accantonati a valere sulle disponibilità dei singoli patti.

I programmi riguardanti le azioni di sistema locali, realizzate dai singoli Patti, hanno contenuti differenziati ma riconducibili alle tipologie di azioni riportate nella fig. R2.

Figura R.2 - TIPOLOGIE DI AZIONI E LORO INCIDENZA SULLA NUOVA PROGRAMMAZIONE



I settori interessati sono quelli della valorizzazione ambientale, delle risorse culturali e turistiche, della riqualificazione urbana e della mobilità locale, delle politiche sociali, del lavoro e del tempo libero e dei servizi collettivi da offrire ai sistemi produttivi locali. Al dicembre 2004 risultava speso per esse, dal complesso dei patti, circa il 30 per cento delle risorse assegnate alla nuova programmazione.

IV.3.6.2 I Progetti Integrati Territoriali

Dall'esperienza che le diverse regioni vanno accumulando nella progettazione per lo sviluppo dei loro territori, risulta sempre più chiaramente che non si può ormai più discutere dei progetti integrati territoriali (PIT) come se essi costituissero un'unica e ben delineata tipologia.

La progettazione integrata è piuttosto una prassi che va consolidandosi presso le regioni, di pari passo con l'assunzione effettiva di quel ruolo di promozione dello sviluppo economico che loro compete. La progettazione integrata territoriale è identificata da pochi principi generali: l'identificazione di aree omogenee e tra di loro contigue a cui applicare gli sforzi di progettazione, il coinvolgimento di istituzioni locali e soggetti privati nella progettazione strategica e di dettaglio, l'integrazione vera e propria, attraverso la quale si perseguono sinergie e si cerca di evitare contraddizioni tra gli interventi attivati sui territori. Ma nell'adattare la modalità operativa della progettazione integrata alle loro specifiche esigenze, le regioni hanno in alcuni casi derogato ad uno o più di questi principi, dando origine anche a famiglie ibride di progetti che si allontanano da alcune delle aspettative originarie. La varianza attorno allo standard della progettazione integrata si riscontra soprattutto con riferimento alle caratteristiche dei territori investiti ed al grado di responsabilizzazione dei soggetti locali. Riguardo a quest'ultimo aspetto si hanno varianti regionali di progetti integrati in cui il contributo locale è pressoché assente, oppure nettamente circoscritto a priori dall'amministrazione regionale dal punto di vista tematico.

In base ad alcune di queste caratteristiche, è possibile isolare all'interno dei generici PIT, una categoria distinta di progetti per lo sviluppo delle città, che si distinguono, oltre che per il fatto di intervenire in settori di interesse specifico delle aree urbane, per l'anomalia istituzionale di riguardare il territorio di un solo comune capoluogo di provincia. I progetti integrati urbani aventi queste caratteristiche nelle aree dell'Ob.1 sono 21. Esiste poi un'altra famiglia di progetti integrati definibili "settoriali", che hanno un chiaro orientamento tematico - ad esempio turistico, enogastronomico, termale - e che coinvolgono un numero in genere piuttosto elevato di comuni, spesso tra di loro non contigui, ma accomunati da problemi ed opportunità specifici di una stessa filiera o settore. Anche a causa dell'esigenza di coordinare un elevato numero di enti locali, di solito le regioni assumono responsabilità piuttosto elevate sia nella progettazione che nell'attuazione di questi progetti.

I Progetti Integrati
Urbani e Settoriali

Solo alcune regioni, però, hanno deciso di dare visibilità a queste differenze, tenendo separati dai PIT di forma più convenzionale, questo genere di progetti⁶⁰. Per la difficoltà di rendere confrontabili modelli di progetti integrati concepiti dalle regioni in indipendenza, nella visione d'insieme qui offerta, non si può che descrivere il fenomeno PIT attenendosi alle denominazioni originali scelte dalle regioni in cui essi ricadono, accettando l'errore di includere in alcuni casi e non in altri nella generica categoria dei PIT, progetti sostanzialmente simili.

TAVOLA IV.19 - I PIT APPROVATI NELLE REGIONI OB.1 E PH. OUT: NUMERO, ANNO DI APPROVAZIONE E PERCENTUALE DELLE RISORSE DEI RISPETTIVI POR (*)

	Anno di approvazione			Totale	Percentuale risorse PO
	2002	2003	2004		
Basilicata	1	7		8	19,7
Calabria			23	23	10,5
Campania	8	18	24	50	21,6
Molise		7		7	13,5
Puglia			8	8	10,3
Sardegna	13			13	12,9
Sicilia	27		1	28	12,2
Totale	49	32	56	137	14,5

(*) La tavola si riferisce ai progetti integrati territoriali formalmente finanziati con delibere delle giunte regionali. Nel caso della Puglia, oltre agli 8 progetti presentati nella tavola, altri 2 PIT risultano approvati in sede tecnica. Nel caso della Sicilia, due progetti integrati definiti ed approvati in sede tecnica in aggiunta a quelli indicati attendono un decreto di formale finanziamento

Fonte: elaborazioni DPS su dati provenienti dalle Autorità di gestione

I PIT approvati nelle
regioni Ob.1
e phasing out

Questo preambolo è necessario a qualificare i dati presentati nella tavola IV.19. Sembrano aver destinato alla Progettazione Integrata Territoriale una quota relativamente bassa delle risorse dei rispettivi programmi operativi, alcune regioni (come la Calabria e la Puglia) che, per convenzione, escludono da questa categoria i progetti integrati di tipo settoriale ed urbano. Queste percentuali, oscillando attorno ad una media nazionale del 14,5 per cento, appaiono in generale piuttosto significative nonostante esse abbiano subito una certa decurtazione rispetto alle previsioni iniziali. Il numero complessivo di PIT approvati, invece, supera le aspettative iniziali, avendo raggiunto la ragguardevole cifra di 137 progetti. Le approvazioni, a quanto appare dalla stessa tabella, sono avvenute tra il 2002 ed il 2004, con un picco nell'ultimo anno. La celerità nell'approvazione dei PIT a livello regionale non sembra però influenzata dal loro numero, o dall'entità relativa delle risorse in essi impegnate.

La situazione dei PIT approvati prima rappresentata, insieme ad alcuni altri pochi progetti che hanno già ricevuto approvazione in sede tecnica e che potrebbero ottenere il completamento dell'iter all'inizio del 2005, deve conside-

⁶⁰ Si tratta delle regioni Puglia, Basilicata, e Calabria, che hanno sottoposto i progetti integrati urbani e settoriali a regole in parte differenti. Una scelta di senso opposto è quella della Campania, che comprende i progetti integrati di filiera e quelli urbani all'interno di un'unica generica categoria di 'Progetti Integrati', insieme a tutti gli altri. Le regioni Sicilia e Sardegna distinguono dai PIT i progetti settoriali, ma non i progetti urbani.

rarsi un punto fermo all'interno del periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 per le aree Ob.1. Infatti, pur nella consapevolezza che l'identificazione e l'attuazione dei progetti integrati si evolverà nel continuo ed andrà ulteriormente perfezionandosi, il Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Ob.1 ha inteso introdurre una scadenza a questo processo per la programmazione in corso, per consentire a queste attività di svolgersi in un clima di certezza e stabilità di regole. Una modifica al testo del QCS introdotta nel corso del 2004 oggi dispone che "le Autorità di gestione dovranno completare le procedure di approvazione e finanziamento di ciascun progetto integrato individuato entro il 31.12.2004." I PIT che risultano approvati al 31 Dicembre 2004 e gli ulteriori progetti integrati tematici di cui si è detto, vanno perciò ad esaurire il numero delle entità progettuali con cui le regioni si cimenteranno nell'ambito di questa modalità di attuazione dei rispettivi programmi. Ciò non toglie che in alcuni casi, nella prima metà del 2005 le amministrazioni rimarranno impegnate a migliorarne il livello di definizione del contenuto o dei cronogrammi di attuazione.

Che la progettazione integrata territoriale sia una prassi non episodica a questo ciclo di programmazione, ma che, rispondendo a propensioni condivise, costituisca piuttosto una linea di tendenza chiara verso cui si muove la programmazione per lo sviluppo delle aree depresse, lo si deduce anche dal suo affermarsi nelle aree del Centro-Nord. In queste regioni, infatti, non esiste alcun documento condiviso di indirizzo che, come il QCS 2000-2006, propone questa modalità attuativa per i POR. Ciononostante, come risulta da un'indagine del Foromez⁶¹, ben dieci delle regioni del centro-nord hanno adottato modalità di progettazione integrata riferite ad ambiti sub-regionali, che, sullo schema dei PIT delle aree Ob.1, prevedono la consultazione partenariale sia orizzontale, che, naturalmente, tra diversi livelli di governo. Colpisce l'entità relativamente elevata delle risorse che i DOCUP allocano attraverso meccanismi territoriali ed integrati di questo genere. Essa supera, nel caso delle tre regioni Abruzzo, Emilia Romagna, e Lazio il 30 per cento delle risorse complessive dei relativi programmi, con una punta del 54 per cento per l'Emilia.

Avendo ormai varcato la soglia dell'attuazione, ed avviato una consistente parte degli interventi, la progettazione integrata territoriale non va più trattata come un'attività programmatica. Più che sulle dimensioni quantitative dei PIT e sulle loro regole di attuazione, che sono ormai note e consolidate, sarebbe necessario organizzare e restituire informazioni sul contenuto degli interventi previsti ed avviati, che consentano di apprezzare le modificazioni che questa modalità operativa dei programmi sta determinando a livello territoriale, negli investimenti, nei servizi erogati, e negli stessi paesaggi fisici. Tuttavia, una serie di problemi tecnici - non tutti specifici al monitoraggio dei progetti integrati - concorrono a rendere

La progettazione
integrata territoriale
nel Centro-Nord

⁶¹ Cfr. C. Ricci e M. Montironi (2004), *I laboratori della Governance nel Centro-Nord*, Newsletter Sprint, 6 Ottobre 2004, pp.4-5; <http://sviluppolocale.foromez.it/centronord/>

il monitoraggio
sull'attività dei PIT

difficile anche la semplice descrizione della natura degli interventi attivati all'interno dei PIT.

Il sistema di Monitoraggio geo-referenziato affidato alla Rete dei Nuclei di Valutazione delle regioni Ob.1 (vedi anche paragrafo V.5.1), che è stato pensato per dare una risposta stabile a queste esigenze informative, pur avendo fatto notevoli progressi nel corso del 2004, ancora non è in grado di restituire dati completi ed affidabili sull'attuazione dei PIT⁶². In questa situazione, lo sforzo di documentare l'attività tipica dei PIT, e far circolare informazioni sulla composizione e l'attuazione dei progetti complessi, ricade su progetti specifici. Tra questi ricordiamo alcune delle misure del PON ATAS tra cui rivestono particolare importanza il progetto Sprint del Formez e le azioni pilota della società Studiare Sviluppo (vedi paragrafo V.3.2), che restituiscono a livelli centrali e regionali informazioni ricche sulle potenzialità e le criticità di questi esperimenti progettuali, contribuendo allo stesso tempo a superarle. Attualmente, a tenere le fila dei principali dati di programmazione ed attuazione sui PIT è un'attività di osservatorio temporaneo svolta dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici. Un ruolo informativo importante lo svolgono anche gli approfondimenti contenuti in alcuni rapporti di valutazione intermedia di programmi operativi, che hanno dedicato studi di caso ad un sotto-insieme di PIT avviati. Alla comprensione del tema specifico delle risorse umane in forza ai PIT a livello locale, è dedicata poi l'Indagine sui Gruppi Dirigenti nella Progettazione Integrata, condotta nel Novembre 2004 nell'ambito del Programma di Diffusione delle Conoscenze, i cui primi risultati sono delineati nel Riquadro S.

RIQUADRO S - L'INDAGINE SUI GRUPPI DIRIGENTI DEI PIT: PRIME INDICAZIONI

Fino a che punto la delega al livello locale, attraverso i PIT, di una parte della progettazione e della gestione degli interventi per lo sviluppo, tiene conto delle risorse umane a disposizione per svolgere queste attività? E quali sono poi in concreto - intese come specifici "saper fare" - le capacità richieste da questa nuova modalità di progettazione integrata e partecipata? Quali di queste capacità sono effettivamente scarse al punto da compromettere la qualità dei progetti e l'efficienza della loro realizzazione? È vero che la stagione passata della programmazione negoziata ha consentito ad una classe di tecnici e di politici nuovi di sviluppare quelle competenze nel governo dei processi di sviluppo locale, di cui si avvalgono oggi i PIT? Che natura e che dimensioni ha questo trasferimento di persone e di saperi dai progetti di sviluppo locale del passato, a quelli del presente?

⁶² L'intensificazione del livello di complessità della progettazione, e questa creativa moltiplicazione delle sue modalità, impongono di descrivere la dinamica di importanti fenomeni tipici della progettazione integrata come il livello di coinvolgimento di partners privati nelle diverse fasi del ciclo di vita dei progetti, il livello e la natura dell'effettiva delega di responsabilità gestionali alle strutture attuative locali, la dotazione e la qualità delle risorse umane in forza a queste strutture, le fonti economiche per il loro sostentamento, etc. Al monitoraggio geo-referenziato è perciò affidata anche la responsabilità di documentare questi aspetti organizzativi e di attuazione peculiari ai Pit, poiché l'ordinaria attività di monitoraggio dei programmi operativi non è attrezzata per rendere conto.