

Gli interrogativi che circondano la sfera delle risorse umane in forza ai PIT sono molti, ma poche ed incomplete sono state fino ad oggi le fonti empiriche utili a dar loro una risposta. L'indagine sui gruppi dirigenti dei PIT condotta nell'autunno 2004 nell'ambito di un progetto avviato alla fine del 2003, si pone precisamente l'obiettivo di gettar luce su alcuni di questi temi, fotografando alcune caratteristiche dei soggetti che ricoprono a livello locale responsabilità direttive o gestionali nei PIT in 7 regioni (Ob.1 più Molise).

Nella identificazione dell'universo oggetto della rilevazione, i dirigenti dei PIT sono stati ripartiti ex ante in 4 categorie: "Animatore iniziale" e "Responsabile tecnico-progettuale" – includono coloro che hanno partecipato rispettivamente alla creazione della coalizione di supporto, e agli aspetti tecnico-redazionali dei progetti. Le altre due categorie individuano le figure rivestite di responsabilità formali – "Responsabile Istituzionale" – e di responsabilità prevalentemente gestionali – "Project Manager". Dei 314 dirigenti contattati, più dell'85 per cento dell'universo identificato ha risposto al questionario.

TAVOLA S.1 - TITOLO DI STUDIO PIÙ ELEVATO CONSEGUITO, DISTRIBUZIONE PERCENTUALE

	Media inferiore	Media superiore	Laurea	Totale
Numero	2	41	226	269
	Percentuali			
Tutti	0,7	15,2	84,0	100
Animazione Iniziale	0,0	28,0	72,0	100
Tecnico Progettuale	0,0	6,2	93,8	100
Rappresentanza Istituzionale	2,1	24,2	73,7	100
Project Manager	0,0	8,2	91,8	100

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-demografiche dei dirigenti PIT, rappresentate nella Tavola S.1, il profilo che emerge è quello di professionisti nel pieno dell'età lavorativa, ben istruiti, ed in larga prevalenza di sesso maschile: l'87 per cento sono maschi e la metà esatta ha tra i quaranta ed i cinquanta anni. La percentuale dei laureati è molto elevata, e supera il 90 per cento per i referenti attribuiti alle categorie "Tecnico progettuale" e "Project Manager".

L'indagine ci restituisce un'immagine della professione di dirigente dei PIT caratterizzata da una elevata flessibilità in termini dell'inquadramento lavorativo formale, dei tempi e delle modalità di lavoro, e delle stesse attività in concreto svolte. Degli intervistati che attualmente lavorano a favore dei PIT, il 65 per cento dichiarano di farlo a tempo parziale, il 45 per cento svolge un'altra occupazione nella Pubblica Amministrazione, ed il 14 per cento ricopre un incarico politico elettivo. Circa la metà (49 per cento) degli intervistati ricoprono incarichi dirigenziali all'interno di altri progetti, programmi o iniziative di sviluppo locale. Il numero di questi ulteriori incarichi nello stesso ramo delle politiche di sviluppo locale, tra i 133 dirigenti che li ricoprono, è in media piuttosto elevato: 2,46 incarichi a testa.

Il dato sulle principali attività concretamente svolte a favore del PIT, di non facile lettura, descrive i contorni di un lavoro che richiede elevata versatilità. Tutte le categorie di risposte proposte all'intervistato ricorrono con una certa frequenza. Quelle più spiccatamente di gruppo (evidenziate nella metà di destra del diagramma a torta) occupano più della metà delle attività svolte.

TAVOLA 5.2 - DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE RISPOSTE ALLA DOMANDA: "QUALE ELEMENTO ACQUISITO NELL'AMBITO DELLE SUE ESPERIENZE PRECEDENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA O DI SVILUPPO LOCALE LE RISULTA UTILE NEL LAVORO CHE SVOLGE O HA SVOLTO A FAVORE DEL PIT?", SCOMPOSIZIONE TRA LE CATEGORIE DI REFERENTI

	Animazione Iniziale	Tecnico Progettuale	Rappres. Istituz.	Project Manager	Tutti
Conoscenze in campo procedurale	31,0	24,8	23,5	24,8	24,9
Conoscenze in campo economico-contabile	7,0	8,3	6,2	10,2	8,8
Conoscenze in campo progettuale	25,4	30,1	23,5	25,5	26,8
Contatti personali	16,9	10,5	13,6	12,1	11,9
Abilità nella gestione di riunioni e nella mediazione di proposte	19,7	26,3	33,3	27,4	27,6
	100	100	100	100	100

Dalle risposte all'ultimo quesito qui presentato, nella tavola R.2, emerge che anche le figure più tecniche considerano utili al loro lavoro in favore dei PIT le capacità prettamente relazionali, acquisite nelle loro precedenti esperienze.

Una questione centrale, e lungamente dibattuta, in materia di PIT è quella dell'integrazione, intesa come lo sforzo di dare un senso unitario a livello territoriale, ad interventi che tradizionalmente vengono concepiti ed attuati in modo indipendente da parte di autorità distinte. Oltre che essere uno dei principali aspetti innovativi dei PIT, l'obiettivo dell'integrazione acquista importanza come prospettiva futura per il periodo di programmazione che ci attende a partire dal 2007. La figura IV.25, mostra che i PIT, pur tra mille difficoltà, si sono confrontati con questo obiettivo ed hanno dato ad esso attuazione, almeno nella sua connotazione limitata di utilizzo congiunto di fonti diverse, e di progettazione contestuale di tipologie distinte di interventi.

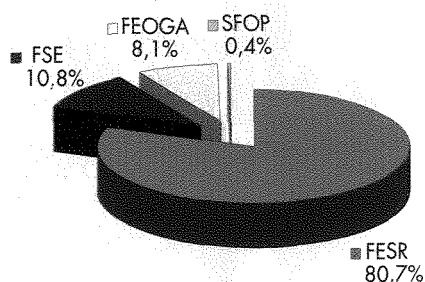
L'utilizzo dei Fondi

Per quanto riguarda le fonti, la preponderanza dell'utilizzo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)⁶³ è da ricondursi, oltre che alle scelte operate dai territori, alle regole fissate dalle amministrazioni regionali per la progettazione integrata, che hanno in alcuni casi limitato la possibilità di utilizzare i fondi dedicati allo sviluppo rurale ed allo sviluppo delle risorse umane. La ripartizione tra grandi tipologie degli interventi inclusi nei PIT mostra che le infrastrutture fisiche rappresentano la metà del valore degli interventi previsti. L'integrazione di interventi differenti per natura e obiettivi rimane comunque

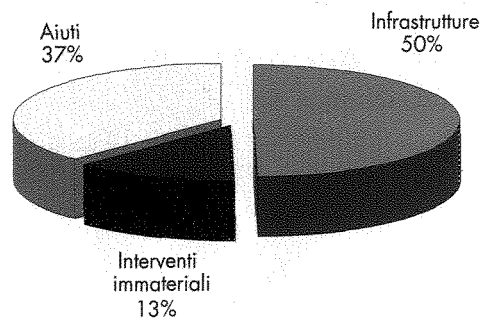
difficoltosa ed il suo perseguimento rimane la sfida della programmazione futura, rispetto alla quale i PIT rappresentano un'esperienza d'avanguardia. Senza trascurare i passi fatti nella direzione di una progettazione più partecipata e multisettoriale, sarebbe inutile nascondere l'esistenza di un attrito tra la logica innovativa dei PIT e le regole amministrative di programmi improntati alla specializzazione funzionale.

Figura IV.25 - RISORSE E TIPOLOGIE DI INTERVENTO NEI PIT

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE RISORSE (¹)



DESTINAZIONE DELLE RISORSE PER GRANDI TIPOLOGIE DI INTERVENTO IN 107 PIT APPROVATI E FINANZIATI



1 - 138 PIT: 7 Molise, 8 Basilicata, 23 Calabria, 13 Sardegna, 10 Puglia, 27 Sicilia, 50 Campania.

IV.3.6.3 Contratti di programma

La strategia di promozione di programmi di investimento complessi e articolati nelle aree sottoutilizzate si fonda su due strumenti: contratto di programma e contratto di localizzazione. Entrambi con una forte componente negoziale, mirano non solo a fornire agevolazioni compensative, ma anche ad incidere sulle condizioni di contesto che consentono di massimizzare la remunerazione degli investimenti privati, determinando contemporaneamente externalità positive per i territori che ospitano gli insediamenti produttivi.

Il contratto di programma, adottato sin dalla metà degli anni novanta, giunto nel 2003 al termine di una prima fase di operatività, ha subito una recente revisione procedurale.

Nel periodo 1996/2003 sono stati approvati 57 contratti di programma per 813 iniziative, con investimenti pari a 5.964,6 milioni di euro e per un importo agevolato di 2.839,8 milioni di euro. L'incremento occupazionale previsto am-

il periodo
1996/2003

⁶³ Questa preponderanza è spiegata dalla maggiore dimensione assoluta relativa del FESR all'interno dei PO, rispetto agli altri fondi.

monta a 22.343 addetti. A fronte di tale importo sono state erogate, fino a tutto il 2003, risorse pubbliche pari a 1.052,7 milioni di euro⁶⁴.

Lo strumento è stato utilizzato soprattutto nel Mezzogiorno; infatti, solo tre contratti sono stati approvati nel Centro-Nord per un totale di 655,4 milioni di euro di investimenti, mentre nelle regioni meridionali i contratti sono 50, per un ammontare complessivo di investimenti pari a 4.837,1 milioni di euro⁶⁵.

Tra le regioni, la Campania, che ha cofinanziato tutti i progetti di investimento a partire dal 2000, ha attratto il maggior numero di investitori, con il 28 per cento dei contratti; segue la Puglia con il 12 per cento e la Sardegna con l'11 per cento. Nel Centro-Nord il Veneto concentra, con un solo contratto, circa il 10 per cento degli investimenti totali.

La maggior parte delle iniziative approvate riguarda consorzi di PMI (30 contratti); grandi imprese e gruppi industriali nazionali ed esteri sono firmatari di 27 contratti.

La nuova disciplina

Nel 2003 il CIPE ha disciplinato le nuove modalità operative per la semplificazione e velocizzazione dei procedimenti di accesso alle agevolazioni, individuando i requisiti sostanziali di ammissibilità (punto 7.1) – fattibilità tecnica ed economica del piano progettuale, merito creditizio, presupposti di cantierabilità effettiva delle iniziative – e definendo i tempi e le procedure per l'esercizio delle rispettive competenze (punto 7.2)⁶⁶.

Con successivi atti amministrativi⁶⁷ il Ministro delle Attività Produttive ha individuato requisiti e priorità e fissato le modalità di presentazione delle domande di accesso, fornendo disposizioni in merito ai necessari adempimenti amministrativi.

Nel 2004 sono stati approvati 16 Contratti per un importo complessivo degli investimenti pari a circa 2.754 milioni di euro di cui 13 a valere sulla nuova normativa; l'onere a carico della finanza pubblica per la concessione delle agevolazioni è pari a circa 840 milioni di euro.

Sei dei contratti approvati riguardano insediamenti produttivi in Campania, tre in Sicilia, due in Toscana, uno in Sardegna, uno in Calabria e tre sono multiregionali.

Nell'anno trascorso sono state erogate risorse per un importo pari 184 milioni di euro⁶⁸ di cui oltre 47,2 per i contratti sottoposti alla nuova disciplina di accesso.

⁶⁴ Ministero Attività Produttive/IPI, Contratti di programma primo rapporto dicembre 2003.

⁶⁵ I restanti 4 contratti sono multiregionali con investimenti pari a 472 milioni di euro.

⁶⁶ La revisione procedurale è stata attuata nel rispetto dell' "Atto di indirizzo sulla regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata", con deliberazione 26 del 25 luglio 2003.

⁶⁷ D.M. del 12 novembre 2003 e D.M. del 19 novembre 2003.

⁶⁸ Anche a valere sui contratti stipulati in periodi precedenti.

RIQUADRO T - POLITICHE TERRITORIALI PER IL TURISMO: RISORSE E STRUMENTI

Nell'ambito delle politiche di sviluppo, una quota significativa delle risorse viene destinata alla valorizzazione turistica del territorio. Tale ammontare non è osservabile nella sua unitarietà in quanto gli interventi per il turismo sono per definizione intersettoriali e caratterizzati da un'elevata complessità di livelli istituzionali coinvolti e di strumenti attivati. La molteplicità di strumenti tramite cui si attuano le politiche territoriali, sia nell'ambito della programmazione comunitaria (Programmi Operativi Regionali, Documenti Unici di Programmazione, Piani di Sviluppo Rurale) che nazionale (Programmazione negoziata e incentivi alle imprese), (cfr. fig. T.1), implica una pluralità di processi decisionali e modalità attuative (fra cui i Progetti Integrati), all'interno dei quali gli specifici obiettivi settoriali sono formulati trasversalmente e convergono verso la valorizzazione turistica del territorio attraverso approcci complementari, a volte caratterizzati da difficoltà di coordinamento a livello locale.

Ciò induce la ricorrente impressione che il turismo sia sottovalutato all'interno delle politiche di sviluppo, nonostante l'esplicita priorità attribuita al settore in sede di definizione delle strategie, sia nella politica comunitaria che in quella nazionale e regionale.

Per rendere visibili le politiche per il turismo nell'ambito delle politiche di sviluppo finalizzate a rimuovere gli squilibri economici e sociali nelle diverse aree territoriali del Paese, sono state analizzate¹ tutte (e sole) le risorse finanziarie pubbliche aggiuntive, comunitarie e nazionali. Non sono state incluse nell'analisi le politiche finanziate dalle risorse ordinarie di Regioni e Comuni e alcune linee di intervento nazionali quali: le Politiche nazionali di promozione del turismo; il finanziamento dei Sistemi Turistici Locali (legge 135/2001 recante "Riforma della legislazione nazionale del turismo"); gli investimenti e le azioni di promozione di Sviluppo Italia S.p.A. nel settore turistico².

Attraverso un approccio induttivo, si è analizzato il sistema di preferenze rivelate dei policy makers nazionali e regionali. Ciò ha consentito di rendere esplicita la strategia complessiva delle diverse politiche e strumenti convergenti verso la valorizzazione turistica del territorio, anche al fine di:

- quantificare la dimensione delle risorse finanziarie aggiuntive rivolte al turismo;*
- ricostruire i diversi modelli regionali di intervento e di utilizzo degli strumenti di finanziamento disponibili.*

¹ Nel presente riquadro viene aggiornato ed integrato il contenuto di un contributo pubblicato nel Rapporto sul Turismo Italiano 2004, patrocinato dal Ministero per le Attività Produttive (cfr. *Politiche territoriali e strumenti per il turismo: risorse finanziarie aggiuntive* di O. Cuccu, S. De Luca, B. Stratta, Unità di valutazione degli investimenti pubblici - DPS). Le tavole che seguono hanno un dettaglio per ripartizione territoriale. Nell'articolo citato i dati sono riportati a livello regionale.

² Sviluppo Italia Turismo promuove la progettazione e realizzazione di piani di sviluppo con particolare riferimento a:

- attivazione di Poli Turistici Integrati;
- marketing territoriale;
- attivazione di partnership con soggetti leader nel settore turistico;
- attivazione di risorse finanziarie costituite sia da finanziamenti pubblici che da investimenti privati.

Per quantificare le risorse finanziarie aggiuntive, nell'ambito delle due grandi aree di intervento per le politiche di sviluppo³, è stata effettuata una lettura trasversale di tutti i diversi strumenti attivati, così come riassunto nella figura che segue.

FIGURA T.1 – PROGRAMMI E STRUMENTI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO⁴ APPROVATI E ATTIVI AL 1° SEMESTRE 2004⁵

Politica comunitaria di sviluppo e coesione

Centro Nord		Sud	
Obiettivo 2		Obiettivo 1	
14	Documenti Unici di Programmazione cofinanziati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)	1	Quadro Comunitario di Sostegno
14	Piani di Sviluppo Rurale cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA)	7	Programmi Operativi Regionali cofinanziati da FESR, FEOGA, FSE e SFOP
1	Documento Unico di Programmazione multiregionale cofinanziato dallo Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP)		
Obiettivo 3			
1	Quadro Comunitario di Sostegno		
14	Programmi Operativi Regionali co-finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE)		
Progetti integrati			
88		144	

Politica regionale finanziata dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate

Programmazione negoziata

Centro Nord		Sud	
14	Intese Istituzionali di Programma	7	Intese Istituzionali di Programma
110	Accordi di Programma Quadro e atti integrativi, di cui 23 con iniziative turistiche	57	Accordi di Programma Quadro e atti integrativi, di cui 11 con iniziative turistiche
6	Contratti di Programma, di cui nessuno con finalità turistiche	51	Contratti di Programma, di cui 8 con finalità turistiche
71	Patti Territoriali, di cui 58 con iniziative turistiche	149	Patti Territoriali, di cui 106 con iniziative turistiche

Incentivi alle imprese a compensazione delle inefficienze di contesto

Centro Nord	Sud
16 bandi della Legge 488/1992, di cui 4 per il turismo	
34.586 iniziative imprenditoriali agevolate, di cui 3.818 per il turismo	

Fonte: DPS

³ Ci si riferisce alla politica di coesione comunitaria, cofinanziata dai Fondi Strutturali europei ed alla politica regionale nazionale, finanziata dalle risorse nazionali aggiuntive del Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Non sono state considerate le politiche attive per il mercato del lavoro cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo, le cui ricadute settoriali non sono desumibili ex-ante dalla struttura della programmazione.

⁴ Per rendere confrontabili le risorse finanziarie comunitarie e nazionali, si è adottata una ripartizione territoriale che esclude dal Sud la Regione Abruzzo, inclusa invece nelle Regioni del Centro Nord.

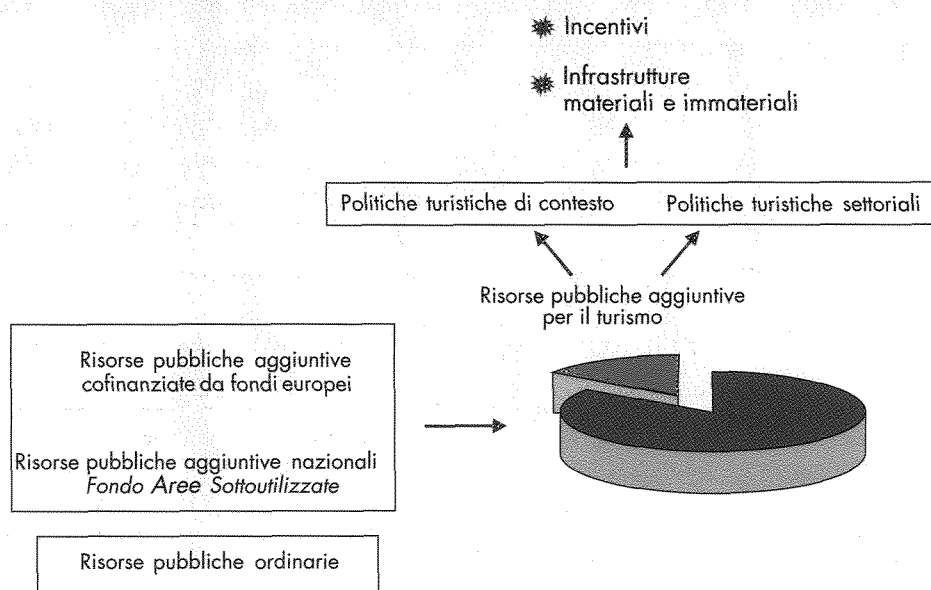
⁵ Nel corso del secondo semestre 2004 è stato emanato il 5° bando della Legge 488/1992 per il turismo, scaduto a dicembre. Sono stati inoltre approvati dal CIPE ulteriori 5 Contratti di Programma a finalità turistica, di cui 2 nella seduta del 29 settembre e 3 nella seduta del 20 dicembre.

La quantificazione delle risorse complessivamente dedicate al turismo e la ricostruzione delle diverse scelte regionali è stata effettuata tramite due chiavi di lettura che distinguono:

- le politiche turistiche settoriali e le politiche di contesto territoriale per la valorizzazione turistica;
- l'incentivazione finanziaria per le imprese turistiche e l'infrastrutturazione materiale e immateriale del territorio.

Una schematizzazione dell'universo considerato e del percorso di selezione seguito per la classificazione degli interventi a finalità turistica è proposta nella figura che segue.

FIGURA 1.2 – RISORSE FINANZIARIE AGGIUNTIVE E CLASSIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI TURISTICI



Fonte: DPS

Il dimensionamento della quota di risorse pubbliche aggiuntive per il turismo rispetto al totale di tali risorse sul territorio rappresenta un primo risultato rilevante. In termini aggregati tale valore si attesta intorno al 18 per cento in media per l'Italia.

Il quadro d'insieme di tali risorse, disaggregato secondo i criteri di analisi adottati e per ripartizione territoriale è riassunto nella tavola seguente⁶:

⁶ Il processo di riprogrammazione di metà periodo avviato e concluso nell'ambito della programmazione comunitaria nel 2004 non ha sostanzialmente modificato tali valori, pur affinando l'allocazione delle risorse all'interno delle macro categorie evidenziate.

TAVOLA 1.1 - POLITICHE TURISTICHE E RISORSE FINANZIARIE PUBBLICHE AGGIUNTIVE PROGRAMMATE AL 1° SEMESTRE 2004. POLITICHE SETTORIALI E DI CONTESTO; INCENTIVI E INFRASTRUTTURE (milioni di euro)

	Centro Nord	Sud	Italia
Politiche turistiche settoriali e di contesto			
Politiche turistiche settoriali	1.223,18	4.435,10	5.658,28
Politiche turistiche di contesto	2.361,63	4.466,59	6.828,22
Totale	3.584,81	8.901,69	12.486,50
Incentivi e infrastrutture			
Incentivi	1.822,06	5.093,16	6.915,22
Infrastrutture	1.762,75	3.808,53	5.571,28
Totale	3.584,81	8.901,69	12.486,50

Fonte: Elaborazioni su dati Programmi Regionali, DPS, Ministero Attività Produttive

I modelli regionali sono sintetizzati attraverso due parametri, che esprimono rispettivamente la priorità attribuita alla valorizzazione turistica del territorio nell'ambito dell'allocazione delle risorse finanziarie e la dimensione delle politiche turistiche settoriali in rapporto all'offerta ricettiva locale. Le due cartine riportate riassumono i risultati relativi all'analisi delle scelte regionali.

Nella cartina di sinistra, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Lazio e Piemonte emergono come le 5 Regioni che hanno attribuito alla valorizzazione turistica del territorio un'importanza relativamente più elevata in rapporto alle risorse aggiuntive disponibili per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, pur differenziando le strategie regionali in funzione degli specifici obiettivi perseguiti e delle caratteristiche territoriali. Il Friuli orienta le proprie politiche verso l'infrastrutturazione delle aree alpine; la Liguria promuove progetti integrati, proposti e realizzati dagli Enti locali, composti da regimi di aiuto e infrastrutture turistiche (prevalentemente porti e interventi di riqualificazione urbana); l'Umbria e il Piemonte attuano strategie integrate per la valorizzazione turistica del patrimonio culturale; il Lazio persegue obiettivi di diversificazione delle attività locali, tramite l'integrazione fra beni culturali e aree protette e il recupero di infrastrutture dismesse nelle aree interne. Al Sud, sono la Sicilia, la Campania e la Sardegna le Regioni che investono in misura relativamente maggiore sulle politiche turistiche settoriali e di contesto, prevalentemente tramite la valorizzazione del patrimonio culturale e gli incentivi alle imprese turistiche.

Nella cartina di destra, l'attenzione si concentra sulle politiche settoriali, misurandone l'intensità finanziaria in rapporto alla dimensione della struttura ricettiva locale, alberghiera e complementare. Le Regioni dell'Obiettivo 1, soprattutto la Sicilia, la Basilicata e la Campania, sono le Regioni le cui politiche settoriali per il turismo sono più "intensive" in rapporto all'offerta ricettiva: il valore delle risorse aggiuntive programmate per le politiche settoriali per ciascun posto letto è fortemente superiore alla media nazionale riferita al totale delle aree sottoutilizzate. Ciò è spiegato dalla disponibilità di risorse in valore assoluto per l'Obiettivo 1, in particolare per i regimi di aiuto alle imprese turistiche. La strategia settoriale nel Sud è finalizzata prevalentemente alla riqualificazione dell'offerta ricettiva esistente, fornendo agevolazioni per elevare gli standard qualitativi delle strutture alberghiere e degli esercizi complementari. Per quanto ri-