MATERIALI UVAL

Analisi e studi

Documenti

Metodi

Numero 17 - Anno 2008

I PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI DEL QCS OBIETTIVO 1 2000-2006

TEORIE, FATTI E RIFLESSIONI SULLA *POLICY* PER LO SVILUPPO LOCALE

T. Bianchi, P. Casavola

Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
Unità di Valutazione degli investimenti Pubblici

L'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici* (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL opera nel Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007. L'Unità è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate, all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

La collana *Analisi e studi* dei **Materiali UVAL** intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria e allo scopo di raccogliere commenti e suggerimenti, di lavori di ricerca condotti da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione o presentati da studiosi esterni nell'ambito di seminari e convegni organizzati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Unità, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo o del Ministero dello Sviluppo Economico.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Laura Raimondo
Segreteria di redazione: materialiuval.redazione@tesoro.it
Progetto grafico a cura dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del DPS
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)
D.P.C.M. 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007

Finito di stampare nel novembre 2008

Materiali UVAL è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval

I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006
Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale

Sommario

Le politiche per lo sviluppo locale hanno trovato nei Progetti Integrati Territoriali (PIT) del Mezzogiorno del 2000-2006 una modalità per coinvolgere i livelli di governo più vicini al territorio nelle scelte sulla direzione di cambiamento da imprimere ai propri contesti. Questo lavoro offre informazioni e alcune riflessioni finalizzate a collocare i PIT nel più ampio dibattito sulla politica di sviluppo locale, richiamandosi a teoria ed esperienza maturate sia in ambito nazionale, sia internazionale. Se la stagione della valutazione retrospettiva di quest'esperienza di *policy* è ancora da venire, questo saggio fornisce abbondante materiale informativo che si auspica possa servire per i ragionamenti, anche diversi da quelli qui presentati, di analisti e valutatori. Diversi aspetti che risultano dall'analisi presentata non collimano con l'immagine dei PIT spesso implicita nella discussione realizzatasi: ne emerge una politica dalle dimensioni relative non elevate, non significativamente più in difficoltà nell'attuazione del resto dei programmi di sviluppo di cui sono parte, mai interamente devoluta nelle responsabilità di disegno e attuazione ai soggetti locali. Si tratta di una manovra d'intervento che ha recuperato una parte delle risorse umane e delle competenze che avevano partecipato alla precedente programmazione negoziata, innestandole però, stavolta, in un contesto istituzionale condiviso con le politiche ordinarie. Dai dati emerge uno sforzo reale di identificazione e di attuazione di strategie di investimento ritagliate sulle esigenze di specifici territori, con il contributo di molti soggetti, perlopiù pubblici. Non tutti i pezzi di queste strategie di sviluppo hanno proceduto reciprocamente collegati, e in sincrono fra loro, anche a causa delle divisioni settoriali di responsabilità che quest'ambizioso schema di intervento intendeva in parte superare. Retrocedere da quest'ambizione, tuttavia, è antistorico e contrario a tendenze pratiche e a convinzioni teoriche radicate a livello nazionale e internazionale. Per intervenire su questo corso evolutivo delle politiche di sviluppo appare necessario assicurarsi di conoscere al meglio ciò che si vorrebbe riformare e migliorare.

Integrated Territorial Projects in the CSF Objective 1 2000-2006
Theories, facts and views on local development policy

Abstract

Integrated Territorial Projects (ITPs) of the 2000-2006 in the Mezzogiorno have been a way to involve the lowest levels of Italian government, in the choices concerning the future development of their territories. This essay presents information and a few selected thoughts aimed at "locating" ITPs in the broader debate on local economic development policies, referring to the theory and practice developed both at the national and international level. While the time for an ex-post evaluation of this experience has not yet come, the material here provided can form the basis for further work of analysts and evaluators. Some results of this analysis appear in contrast with some of the conventional views expressed in the public discussion on local economic development policy: the overall commitment for local development has been relatively modest in financial terms; ITPs did not experience greater implementation difficulties than those of the broader programs to which they belong; the design and implementation of the projects have never been devolved entirely to local actors. The ITPs have recruited part of the human resources and skills involved in earlier generation of local development projects (programmazione negoziata), putting them in a different context of more ordinary institutional responsibilities. A real effort of identifying strategies tailored on the needs of specific territories has been attempted with the contribution of many actors, largely public institutions. However not all parts of these strategies have proceeded together coherently and timely due to the persistent sectoral separation of responsibilities within government institutions, and despite the stated ambition of sectoral coordination. Retreating from this ambition is however contrary to practices and theory acquisitions developed both at the national and international level. In order to intervene appropriately on these policy trends it is then necessary to increase the knowledge on the nature and functioning of the instruments which seem necessary to improve and reform.

Questo saggio è a cura di Tito Bianchi e Paola Casavola. Il lavoro raccoglie dati e riflessioni raccolti e maturati in un lungo periodo di osservazione e analisi della costruzione ed evoluzione dei Progetti integrati territoriali collegati al QCS Obiettivo 1 2000-2006 e scaturiti anche dal confronto diretto con gli attori responsabili e le loro esperienze. Parte del lavoro è basato sui risultati conoscitivi derivanti da iniziative di monitoraggio e indagine mirata cui gli autori hanno direttamente partecipato, in particolare il Monitoraggio georeferenziato dei PIT realizzato dal DPS-UVAL e dalla Rete dei Nuclei di valutazione (www.retenuvv.it/servizi/pit/analisi.php) e dall'Indagine sui gruppi dirigenti dei PIT, realizzata dal DPS. Alcune parti delle riflessioni qui proposte sono state presentate dagli autori in occasione di incontri istituzionali e seminari di studio.

***Tito Bianchi**, Componente dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione, Ministero dello Sviluppo Economico.*

***Paola Casavola** è stata Componente dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici dal 1999 al 2002; coordinatore dell'area Valutazione di programmi dell'Unità dal 2002 al giugno 2007; Direttore, da luglio 2007 a agosto 2008, della Direzione Studi e Statistiche del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione, Ministero dello Sviluppo Economico.*

Si ringraziano Gilberto Seravalli, Università di Parma, e Gabriele Pasqui, Politecnico di Milano, per i preziosi e attenti commenti apportati alla prima versione di questo studio che molto hanno contribuito al suo miglioramento. Si ringraziano Aline Pennisi e Simona De Luca per l'indispensabile aiuto fornito nell'elaborazione dei dati di monitoraggio, Giuseppe Di Giacomo per l'enorme e paziente lavoro sulle sovrapposizioni territoriali degli strumenti di sviluppo locale, ancora Simona De Luca, per la supervisione editoriale, Marta Paragona e Franca Acquaviva per il supporto all'impaginazione e alla formattazione del testo. Si ringraziano congiuntamente, senza citarli, tutti gli attori dello sviluppo locale (protagonisti diretti, tecnici di supporto e studiosi) che in tante occasioni si è incontrato per discutere dei temi affrontati in questo saggio e, senza dei quali, le riflessioni presentate non avrebbero potuto essere concepite. Ogni errore e omissione è attribuibile agli autori e le argomentazioni presentate non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

INDICE

I. Dimensioni del dibattito e della *policy* per lo sviluppo locale: motivazioni e finalità di una riflessione sui PIT **7**

II. Il retroterra teorico e pratico dei PIT **14**

II.1 Una proposta di ordinamento concettuale: teoria ed esperienze di riferimento 14
II.1.1 Il primato del Locale *15*
II.1.2 La partecipazione e la cooperazione *20*
II.2.3 Integrazione-multisettorialità *26*

III. Elementi di fatto sui PIT: dimensioni strutturali e dinamiche di una politica in atto **30**

III.1 Natura dei PIT e delle loro fonti di osservazione 30

III.2 Quanti sono i progetti integrati e quanti ne esaminiamo qui 33

III.3 Caratteristiche dei PIT e degli interventi in attuazione 36

III.4 La spesa realizzata dagli interventi dei PIT a fine 2007 48

III.5 Elementi strategici e organizzativi dei Progetti Integrati Territoriali 51

IV. Continuità e discontinuità tra PIT e precedenti esperienze di sviluppo locale: idee, persone e territori **61**

IV.1 L'ambivalente significato della continuità nelle esperienze di sviluppo locale 61

IV.2 I percorsi individuali dei protagonisti dello sviluppo locale e le loro competenze 64

IV.3 La stabilità negli ambiti territoriali: i confini e la scala della progettazione per lo sviluppo locale 72

IV. 4 Continuità e selettività 80

V. Conclusioni: i PIT nella discussione sullo sviluppo locale **82**

Bibliografia **95**

I. Dimensioni del dibattito e della *policy* per lo sviluppo locale: motivazioni e finalità di una riflessione sui PIT

Uno degli elementi che hanno contraddistinto la politica di sviluppo dell'ultimo decennio sono stati i progetti complessi di livello locale, formulati con il contributo di soggetti locali pubblici e privati, e finanziati da diversi strumenti di *policy* sulla gran parte dei territori del Mezzogiorno. Nel periodo che va dalla metà degli anni novanta alla metà degli anni duemila, tali strumenti di *policy* hanno consapevolmente ricercato e indotto la partecipazione attiva di Enti locali e organizzazioni rappresentative di interessi locali nel disegno e attuazione di progetti locali di sviluppo. La numerosità dei progetti finanziati è stata ingente. Nel caso dei Patti territoriali, tra il 1996 e il 2001 sono state approvate e finanziate 220 iniziative (di cui 153 nel Mezzogiorno[1]); i Progetti Integrati Territoriali (PIT) finanziati nel Mezzogiorno tra il 2001 e il 2004 dalla programmazione comunitaria sono stati anch'essi assai numerosi.

L'attivazione di strumenti di sviluppo locale si è inserita in una fase storica di intensa riflessione sulle politiche di sviluppo, in cui si è andati alla ricerca di nuove modalità di intervento. La relativa novità di tali strumenti di promozione dello sviluppo dal basso si è posta soprattutto in rapporto alla lunga stagione delle precedenti politiche definite quasi esclusivamente dal centro, verso le quali era esaurita la fiducia e si indirizzavano critiche sempre crescenti. La molteplicità, l'indipendenza reciproca, le molte trasformazioni degli strumenti che hanno finanziato questi progetti, però, ha ostacolato la comprensione e quindi la valutazione di questa stagione dello sviluppo locale, che ancora oggi è in corso, ma che per certi versi è già in fase di razionalizzazione. Il quadro concettuale articolato e mobile di supporto a questa politica, a cui corrisponde un assetto istituzionale anch'esso articolato e in continua ristrutturazione, hanno contribuito a far perdere il senso delle proporzioni complessive del mondo dello sviluppo locale, di cui quasi nessun osservatore o analista sembra possedere una visione complessiva abbastanza fedele alla realtà. Il risultato è che nel dibattito italiano sulle politiche di sviluppo, la novità (o presunta tale) dello sviluppo locale, ha spesso offuscato alcuni elementi fattuali di notevole importanza (fra cui la dimensione finanziaria stessa di questa porzione delle politiche di sviluppo).

L'obiettivo centrale di questo contributo è di contribuire a colmare questa carenza di informazioni limitatamente ai Progetti Integrati Territoriali del Mezzogiorno, una forma

[1] A questi vanno aggiunti i 10 Patti cd. comunitari, finanziati a fine 1999 in occasione dell'ultima riprogrammazione delle risorse comunitarie del ciclo 1994-1999. Per dettagli si vedano le Appendici ai Rapporti Annuali del DPS, vari anni.

di intervento per lo sviluppo locale che nel periodo 2000-2006 ha avuto un ruolo importante nella programmazione dei fondi comunitari per lo sviluppo regionale. Ove opportuno, si offrono anche contributi interpretativi e di riflessione a quello stesso dibattito, che in parte scaturiscono dalla lettura ragionata dei fenomeni legati ai PIT.

I Progetti Integrati Territoriali sono stati introdotti dal documento di inquadramento generale della programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno – il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1[2] – che li definiva "un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio, e giustificano un approccio attuativo unitario"[3], indicando successivamente alcune delle caratteristiche che dovevano avere. Dall'apertura di questa possibilità offerta dalla programmazione nazionale prende le mosse l'esperienza dei PIT che qui vogliamo descrivere e analizzare, tirando le fila, in successione, di alcuni aspetti teorici, fattuali e di contesto, che vengono trattati nei tre capitoli centrali di questo lavoro.

In primo luogo, appare mancare alla discussione una collocazione di questa generazione di progetti all'interno del panorama teorico e dell'esperienza storica precedente a cui i PIT più o meno consapevolmente si richiamano. Uno sforzo di classificazione e di inquadramento appare necessario e preliminare ai fini della valutazione di quest'esperienza, in quanto consente di esplicitare e selezionare gli obiettivi che possono essere considerati di guida all'intervento dei PIT. Il capitolo II si cimenta pertanto in un tentativo di classificazione semplificata dei principali filoni teorici, e delle corrispondenti famiglie di *policy* a essi associate, che sono di riferimento per i PIT.

In secondo luogo, la possibilità di effettuare valutazioni ragionate e tra loro dialoganti su questa esperienza è subordinata alla disponibilità di informazioni descrittive comuni a tutti i PIT del Mezzogiorno con riguardo sia alle caratteristiche dei progetti integrati, che degli interventi che essi contengono. Il capitolo III, attingendo sia a dati del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali, che a un sistema di monitoraggio istituito *ad hoc* per i PIT, raccoglie e organizza informazioni di base, ancorché poco note anche al pubblico meglio informato, sulla struttura e sullo stato di attuazione dei progetti integrati delle sette regioni del Mezzogiorno interessate dalla programmazione comunitaria del ciclo 2000-2006 per le aree in ritardo di sviluppo (territori dell'Obiettivo 1).

---

[2] Per quanto riguarda l'Italia, le Regioni che rientravano nell'Obiettivo 1 2000-2006 erano Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiungeva il Molise in sostegno transitorio o *phasing out*.
[3] Quadro Comunitario di Sostegno: *post mid-term review*, paragrafo 3.10.

Il terzo aspetto per il quale l'intensità del dibattito non trova corrispondenza in una conoscenza adeguata dei fenomeni è quello della continuità fra PIT e precedenti esperienze di sviluppo locale. Il capitolo IV è dedicato ad alcuni tentativi di misurazione di questi fenomeni di continuità a cui si lega il tema, frequentemente dibattuto, del grado di consolidamento delle capacità dei soggetti di livello locale in materia di progettazione e gestione di interventi per lo sviluppo.

Il corpo dei capitoli che seguono offre dunque molti elementi fattuali utili ad alimentare un dibattito che troppo spesso si nutre di conoscenze parziali ed episodiche. Tuttavia, prima di entrare nel merito dell'esperienza dei PIT, al fine di circoscrivere il campo di applicazione delle riflessioni, anche critiche, che seguiranno, appare opportuno sgombrare il campo da un equivoco di fondo che riguarda il tema più generale delle politiche di sviluppo locale, offrendo qualche elemento quantitativo sul peso finanziario degli strumenti a esse riconducibili. Ci si concentra sul Mezzogiorno, perché è soprattutto in questa area che le politiche di sviluppo concentrano i maggiori sforzi finanziari e sono formalmente investite di una specifica missione generale di promozione diffusa dello sviluppo.

Se indubbiamente le esperienze finanziate sono state molto numerose con vari e non omogenei criteri di concessione dei finanziamenti[4], non è invece fondata la convinzione – implicita in molte discussioni su risultati e difficoltà delle politiche di sviluppo territoriale nel passato decennio – che agli strumenti di sviluppo locale sia stata assegnata una quota prevalente delle risorse finanziarie disponibili per quelle politiche[5]. In realtà, l'avvio dalla fine degli anni novanta di un processo di decentramento istituzionale assai pervasivo ha visto rapidamente affermarsi, accanto allo Stato centrale, le Regioni, piuttosto che le coalizioni locali, come formali attori principali nella definizione dei contenuti delle politiche di sviluppo. In questo periodo si è infatti accresciuto il ruolo dei grandi programmi regionali multisettoriali nella programmazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, che si

[4] Va in particolare rammentata la molto controversa decisione, assunta nel 2001, di finanziarie quasi tutte le proposte di patto territoriale che si erano nel frattempo accumulate, per l'impossibilità di procedere a una robusta selezione comparativa.

[5] Leggendo alcune delle opinioni che vengono espresse in tema di promozione dello sviluppo territoriale nell'ultimo decennio – in particolare per il Mezzogiorno – ci si rende conto che queste sono implicitamente fondate sulla convinzione che tali politiche abbiano fatto soprattutto perno su strumenti di sviluppo locale. Si tratta spesso di una visione critica che considera essere stata dominante la politica essenzialmente e prevalentemente basata su un approccio "dal basso" alle questioni dello sviluppo, e che – per ciò stesso – perderebbe di vista le questioni di insieme, che necessitano una visione più distaccata e "distante". Un ulteriore elemento di confusione che questa visione critica introduce, specialmente quando non proviene da specialisti, consiste nell'accomunare, in modo molto semplificato, strumenti di sviluppo locale veri e propri al decentramento di responsabilità verso i governi regionali, e nel considerare come politiche dal basso tutto quanto non sia politica nazionale in senso stretto. Il dibattito più specializzato, invece, ha in realtà suggerito che lo sviluppo locale, e le politiche che lo promuovono, costituiscono non un'alternativa contrapposta, ma una necessaria integrazione della politica economica tradizionale "a partire dall'osservazione che il processo di globalizzazione è accompagnato da un parallelo processo di nuova regionalizzazione dell'organizzazione economica" (CISS, 2005).

sono andati ad affiancare a forme di intervento monosettoriale a titolarità delle amministrazioni centrali che sono rimaste comunque prevalenti, e in cui è ancora forte la componente di incentivazione dell'investimento di singole imprese.

La ricostruzione della destinazione delle risorse finanziarie destinate a obiettivi di sviluppo economico non è affatto agevole. L'articolazione della strumentazione programmatica e operativa[6], la numerosità degli attori di *policy*[7], la differenziazione delle tipologie di azioni in concreto finanziate, e la stessa articolazione delle fonti finanziarie e delle loro regole di utilizzo, restituiscono un quadro di non semplice interpretazione, che assai probabilmente è anche all'origine di errori cognitivi sul peso relativo, in termini finanziari, dei diversi strumenti.

Considerando le assegnazioni delle risorse aggiuntive per lo sviluppo nella fase della cd. nuova programmazione[8] è possibile ricostruire, sulla base di fonti ufficiali, al netto di assegnazioni ancora relative alla fase di chiusura del cd. Intervento Straordinario, una destinazione complessiva al Mezzogiorno di oltre 100 miliardi di euro[9]. Nel medesimo periodo sono state attive e hanno, con diverse modalità, ricevuto risorse finanziarie soprattutto due grandi tipologie di strumenti di sviluppo locale basati sulla definizione di progetti e programmi ad ambito sub regionale da parte di coalizioni locali: i Patti Territoriali (PT) e i Progetti Integrati Territoriali (PIT) [10].

[6] Programmi cofinanziati dalla UE, programmi finanziati da risorse aggiuntive nazionali, progetti speciali a titolarità nazionale, progetti territoriali, strumenti incentivanti definiti da norme, accordi tra livelli di governo diversi per l'identificazione e il finanziamento di infrastrutture, ecc.

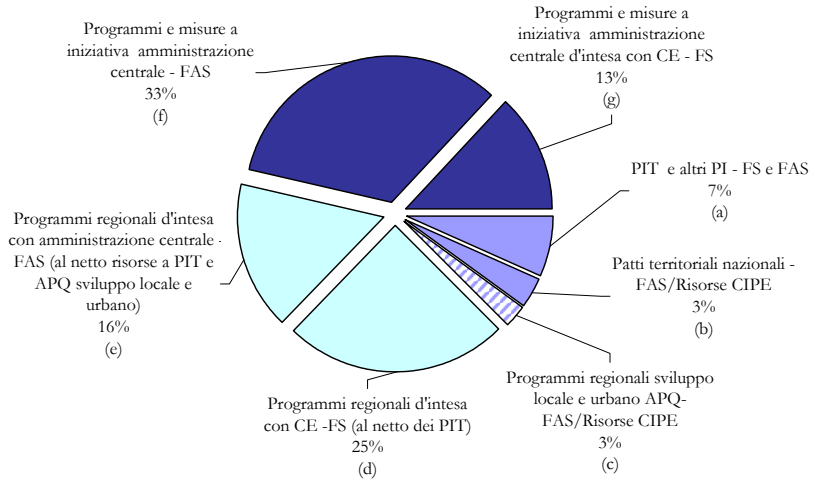
[7] Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali, enti delegati dal livello nazionale o regionale.

[8] Con il termine "nuova programmazione" si intende la fase di riorganizzazione delle politiche di sviluppo territoriale in Italia avviata nel 1998 dall'allora Ministro del Tesoro Ciampi, che coincide largamente con il ciclo dei programmi dei Fondi Strutturali 2000-2006 che hanno costituito occasione di rilancio complessivo delle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno.

[9] Non essendo a oggi ancora disponibile un sistema di monitoraggio unitario sul complesso delle politiche di sviluppo, articolato per strumenti e per tipologie di *policy*, i dati che presentiamo mettono insieme più fonti informative. Il dato è ricostruito sulla base delle delibere CIPE di assegnazione di risorse aggiuntive al Mezzogiorno per varie finalità considerando gli anni di competenza a partire dal 2000 (e quindi considerando anche assegnazioni operate da delibere precedenti a tale data) e considerando altresì le risorse pubbliche dei programmi comunitari del Mezzogiorno del ciclo 2000-2006 (queste sono costituite da quelle del QCS Obiettivo 1 2000-2006 che coprono sette regioni del Mezzogiorno e da quelle che, per lo stesso ciclo di programmazione, sono state assegnate alla regione Abruzzo a titolo dell'Ob.2 e dell'Ob.3). Tavole sintetiche di questi dati sono presentate nell'Appendice al Rapporto DPS 2007. Per maggiori dettagli sulla ricostruzione effettuata si vedano le note alla Figura I.1.

[10] Le risorse finanziarie sono state erogate in via diretta da parte del CIPE per i PT, e in via mediata da diversi meccanismi definiti a livello regionale per i PIT.

Figura I.1. Risorse aggiuntive nazionali e comunitarie (del FAS e dei FS) assegnate dal 2000 al 2006 a diversi strumenti di programmazione di interventi per lo sviluppo territoriale nel Mezzogiorno (distribuzione percentuale)



Note: Il totale delle risorse aggiuntive dei Fondi Strutturali comunitari inclusivi del cofinanziamento nazionale (FS) per il periodo 2000-2006 e del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) assegnate a politiche di sviluppo per il Mezzogiorno è pari a 105 miliardi di euro corrispondenti al costo pubblico dei programmi a titolarità di amministrazioni centrali (PON) e regionali (POR) dei FS per l'Obiettivo1 2000-2006 (7 Regioni del Mezzogiorno) e della Regione Abruzzo per il 2000-2006 (Docup Obiettivo 2 e POR Obiettivo 3) e alle assegnazioni FAS al Mezzogiorno in competenza dal 2000 (e fino al 2009) desunte dalle Delibere CIPE (Comitato interministeriale per le programmazione economica) di assegnazione fino al 2006. I diversi strumenti considerati (**a, b, c, d, e, f, g**) costituiscono articolazioni di tali assegnazioni complessive e sono ricostruiti nel seguente modo:
(a) ammontare delle risorse dei FS e, in misura minore, del FAS assegnate dalle Regioni ai Progetti Integrati Territoriali 2000-2006 desunti sulla base di varie fonti (Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT- ReteNuvv; Ricognizione sui Progetti integrati per il Documento Strategico Mezzogiorno, 2005); **(b)** ammontare delle risorse assegnate dal CIPE ai Patti Territoriali nazionali (PT); **(c)** la quota costituisce un di cui delle risorse assegnate dal CIPE ai programmi di investimento regionale da definirsi attraverso i cd. Accordi di Programma Quadro (APQ) e relativa alle risorse aggiuntive FAS programmate per interventi in tema di sviluppo locale e urbano. Anche se tali APQ non si configurano come strumenti di sviluppo locale in senso stretto, in quanto non rappresentano l'esito di un progetto definito su base locale, una quota non nota degli stessi è stata finalizzata a incrementare dotazioni infrastrutturali di luoghi in cui erano attivi strumenti di sviluppo locale in senso proprio. **(d)** ammontare delle risorse dei programmi dei FS 2000-2006 a titolarità delle 8 Regioni del Mezzogiorno al netto della quota di risorse che i programmi stessi hanno finalizzato al finanziamento dei Progetti Integrati Territoriali; **(e)** risorse FAS assegnate dal CIPE alle Intese Istituzionali di Programma definite dalle Regioni del Mezzogiorno con lo Stato centrale e che trovano attuazione mediante gli APQ (strumenti che identificano i progetti da finanziare, su base regionale e per settore di intervento). Informazioni sulle risorse destinate alle Intese e alla loro programmazione in APQ si trovano nell'Appendice al Rapporto DPS 2007, la quota del Mezzogiorno è ricostruita sulla base delle Delibere considerate. I dati di riferimento costituiscono il totale assegnato alle Regioni in competenza dal 2000 al netto di risorse del FAS presentate separatamente sub **(c)** e di altre risorse FAS che le Regioni hanno assegnato a incremento della dotazione dei FS ai PIT. Si noti che, poiché la ricostruzione utilizza fonti diverse potrebbe esservi qualche doppio conteggio (sovrastima), peraltro per un ammontare complessivamente poco rilevante rispetto al totale; **(f)** risorse FAS assegnate dal CIPE alle Amministrazioni centrali per interventi nelle regioni del Mezzogiorno; **(g)** ammontare delle risorse pubbliche dei programmi dei FS del periodo 2000-2006 a titolarità di Amministrazioni centrali (PON) collegati al QCS Obiettivo 1 2000-2006.
Fonte: Elaborazioni su: dati Rapporto DPS 2007 (Appendice al Rapporto); Delibere CIPE; Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT-Retenuvv; Documento Strategico Mezzogiorno (DSM); Monitoraggio APQ.

L'analisi delle assegnazioni a favore di diversi strumenti e programmi a partire dal 2000 mostra come gli strumenti di sviluppo locale risultano destinatari di una quota di risorse finanziarie minoritaria rispetto al totale considerato, attorno al 10 -12 per cento[11], anche se

[11] Corrispondenti alla somma delle quote a, b e c nella Figura I.1.

certamente significativa in valore assoluto e assai più ampia di quanto destinato a strumenti simili in epoca precedente (proposti come modalità attuativa di programmi di iniziativa comunitaria, ovvero quali esperienze pilota e relativamente limitate nelle risorse)[12].

Al di là delle difficoltà di raccolta, standardizzazione e interpretazione dei dati, vanno anche ricercate e comprese le motivazioni per cui gli strumenti di sviluppo locale, cui pure sono state assegnate quote non maggioritarie di risorse, abbiano assunto nel dibattito un peso tanto più rilevante rispetto al resto dell'intervento pubblico per lo sviluppo, che è stato destinatario invece della maggior parte delle risorse aggiuntive[13].

Diverse sono le possibili spiegazioni da prendere in considerazione. Innanzitutto, va considerato l'argomento che i progetti locali sono molto numerosi e diffusi sul territorio e che hanno comunque mobilitato e continuano a mobilitare, indipendentemente dalle loro qualità o difetti intrinseci, una notevole quantità di energie, risorse umane e istituzioni laddove, invece, i grandi programmi di sviluppo a iniziativa regionale o centrale, pur disponendo di maggiori risorse, sono più concentrati nelle responsabilità e di fatto meno conosciuti nei dettagli.

Inoltre, l'elemento forse più rilevante sta nel fatto che il tema dello sviluppo locale rappresenta agli occhi di molti il senso di direzione delle politiche di sviluppo regionale, molto dibattuto a livello internazionale, e il banco di prova per tutti gli attori di *policy* ai diversi livelli di governo in quanto crocevia obbligato tra teoria segmentabile per argomenti e realtà dei territori necessariamente unitaria. La competitività dei sistemi territoriali, il benessere dei luoghi e l'effettiva capacità delle collettività di istituzioni, persone e imprese di realizzare i propri percorsi di sviluppo in luoghi specifici, costituiscono sempre più lo

[12] Va quindi rilevato che negli stessi anni sono stati attivi anche altri strumenti, qui non considerati nel totale (in particolare i programmi di iniziativa comunitaria *Leader*, destinati alla promozione di sviluppo in aree rurali) per l'impossibilità di una ricostruzione sufficientemente accurata; tuttavia il loro peso finanziario globale è relativamente modesto rispetto ai Patti e ai Progetti Integrati Territoriali. Si noti, inoltre, che nella ricostruzione effettuata si è utilizzato un criterio inclusivo considerando, ad esempio, tra i Progetti Integrati Territoriali, tutti i progetti integrati promossi dalle Regioni del Mezzogiorno nel ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, includendo in questi anche alcuni progetti di natura più settoriale e in cui l'apporto di coalizioni locali è stato assente o trascurabile.

[13] Se si considera, invece, la spesa in conto capitale realizzata dal 2000 e i ritardi medi di realizzazione rispetto alle assegnazioni, i progetti di sviluppo locale costituiscono un importo assai minore. Ciò, peraltro, non è dovuto a una loro particolare maggiore difficoltà di realizzazione, quanto alla generale lentezza di avanzamento dell'investimento pubblico che fa sì che esista un significativo ritardo temporale tra la fase in cui le politiche vengono definite e quelle in cui esse trovano, spesso a distanza di molti anni, una compiuta realizzazione. Considerando i tempi medi di realizzazione dell'investimento pubblico, che oscilla – a seconda della dimensione degli interventi considerati – da un minimo di cinque a oltre quindici anni, la spesa realizzata a seguito di interventi di sviluppo locale è ancora modesta se posta in relazione con la spesa cumulata complessiva sul medesimo periodo che, ancora oggi, si riferisce per parte significativa al completamento di opere, programmi e progetti che sono stati definiti assai prima del 2000. In particolare contribuiscono ai dati di spesa cumulati sul periodo 2000-2006 sia le spese della fase conclusiva del ciclo di programmazione comunitaria 1994-1999 conclusosi formalmente nel 2001 (e che ha avuto il suo picco di spesa negli anni 2000-2001), sia realizzazioni di investimento pubblico ancora collegate a decisioni assunte nella cd. fase di chiusura dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

snodo su cui si misura l'effettiva capacità di crescita e di coesione sociale dei sistemi nazionali. Strumenti di *policy* che direttamente si pongano l'obiettivo di promuovere maggiore sviluppo, migliori istituzioni, maggiore densità di relazioni pubbliche e private in luoghi concreti, rappresentano una sfida particolarmente interessante sia per chi considera indispensabile una mobilitazione diretta delle risorse locali, e perciò partecipa al dibattito per migliorarli, sia per chi sostiene modelli alternativi di *policy* di respiro più ampio e generale. Fra questi ultimi, i progetti di sviluppo locale attraggono l'interesse sia degli oppositori diretti, che sono pochi, sia di quanti sostengono la versione più "debole", ma non per questo meno efficace di quella tesi, per cui essi sarebbero impossibilitati a superare difficoltà più rilevanti che si trovano ad affrontare[14].

Infine, è anche opportuno ricordare che gli strumenti di sviluppo locale finiscono per dare ruolo, responsabilità e poteri a soggetti diversi dai tradizionali attori di *policy* e dunque costituiscono uno strumento di redistribuzione del potere decisionale o comunque di ampliamento della platea dei protagonisti. Inoltre, accanto a un rimescolamento delle responsabilità, lo sviluppo locale, se correttamente interpretato, in quanto formalmente basato sulla proposta di un progetto, richiede a diversi livelli di governo di svolgere funzioni più complesse di quelle che sono abituati a espletare, richiedendo non solo alla coalizione territoriale specifica che lo propone di attrezzarsi in tal senso superando logiche diverse, ma anche al finanziatore esterno capacità notevole di interlocuzione, valutazione e negoziazione che ha costi ingenti dal lato organizzativo e politico.

L'interesse degli osservatori – malgrado non possa essere messo in relazione all'effettivo peso finanziario degli strumenti – non è quindi mal posto e, tuttavia, è indispensabile essere consapevoli che il dibattito sullo sviluppo locale, anche quando apparentemente sopito, non è solo spazio di confronto tra posizioni accademiche interessate alla ricerca del modello di intervento migliore, ma anche arena di confronto tra idee di sviluppo basate su visioni, modelli interpretativi e interessi non sempre conciliabili. Nel seguito di questo lavoro cerchiamo quindi di offrire elementi che auspichiamo questo dibattito, indispensabile alla *policy*, possa aiutare a far progredire in consapevolezza, qualità e pacatezza.

[14] Questa distinzione è influenzata dalla celebre classificazione delle argomentazioni reazionarie proposta da Hirschman nel suo *Retoriche dell'Intransigenza*; cfr. Hirschman (1991).

II. Il retroterra teorico e pratico dei PIT

II.1 Una proposta di ordinamento concettuale: teoria ed esperienze di riferimento

I Progetti Integrati Territoriali (PIT) possono essere certamente considerati uno strumento specifico e storicamente contestualizzato di politica di promozione dello sviluppo locale. Tuttavia, è evidente che tutti gli strumenti di *policy* hanno collegamenti con precedenti esperienze simili, e che finiscono per essere definiti anche in ragione di quanto già realizzato. Nel caso della definizione degli strumenti di promozione dello sviluppo locale, poi, è possibile rintracciare il rilievo di un dibattito denso e continuo, ispirato sia dalle opinioni formatesi negli attori che vi hanno effettivamente preso parte, sia da elementi di natura teorica la cui elaborazione è dovuta a osservatori e studiosi. Il disegno degli strumenti è, in realtà, spesso assai influenzato dalle posizioni teoriche prevalenti nel momento in cui essi prendono corpo, anche quando tali idee raggiungono i decisori pubblici in versioni semplificate. Dietro la formulazione degli strumenti di *policy* sussiste quindi di solito una base culturale di riferimento che può venire assorbita dal *policy maker* anche in modo non del tutto consapevole.

Nel caso dei PIT riteniamo particolarmente utile segnalare l'articolazione e la varietà degli elementi di elaborazione teorica e di esperienza che hanno influito sulla loro concezione e conduzione. Ciò perché quest'articolazione è, a nostro avviso, in parte alla radice della differenziazione delle esperienze messe in atto, e aiuta anche a comprendere come l'ispirazione "mista" dei PIT abbia dato luogo sia a eclettiche soluzioni pratiche, sia ad aspetti internamente contraddittori.

A questo scopo, suggeriamo di distinguere tre grandi famiglie di idee e assunti teorici, che nei PIT trovano in varia misura applicazione, e che abbiamo riassunto come: *il primato del locale*; *la partecipazione e la cooperazione*; e *l'integrazione o multisettorialità*. Questi principi, ai quali corrisponde una teoria dell'azione individuabile, non si affacciano certo per la prima volta con i PIT sulla scena dell'applicazione pratica. Essi hanno guidato anche alcune precedenti esperienze di progettazione per lo sviluppo locale come, per quanto riguarda l'Italia, i progetti *Leader* promossi dalla Commissione Europea e i Patti Territoriali, attivi già nel corso degli anni novanta.

Accanto a tali riferimenti teorici, chi è più sensibile agli aspetti istituzionali e all'evoluzione storica delle politiche tende a enfatizzare gli elementi di collegamento diacronico tra le esperienze di sviluppo locale. Molti riconoscono pertanto nei PIT lo sbocco di un più lungo percorso di apprendimento prevalentemente empirico che sviluppa nuovi approcci sulla base di diagnosi e convinzioni largamente condivise dagli operatori, benché non formalizzate.

Per dar conto di questa duplice linea di evoluzione, all'interno di ciascun tema si dà spazio sia alle tesi teoriche che alle esperienze concrete che hanno cercato di metterle in pratica, distinguendo i due livelli senza stabilire una precedenza tra l'uno e l'altro. Nell'impossibilità di identificare cosa venga prima e cosa influenzi veramente che cosa, cercheremo di caratterizzare ciascuno dei tre principi cui ci riferiamo descrivendo un patrimonio di idee che si è affermato a livello internazionale, anche se in perpetua evoluzione, e alcune esperienze di riferimento, anch'esse desunte da una casistica nazionale e internazionale[15].

Nessuno dei tre temi fondanti cui facciamo riferimento apparirà del tutto nuovo agli addetti ai lavori[16]. L'operazione che qui si tenta è di tenere distinti questi tre elementi logici nell'approccio di *policy* allo sviluppo locale – che più frequentemente viene presentato come sostanzialmente unitario – al fine di disporre di alcuni elementi di riferimento con caratteristiche distintive che siano di ausilio a comprendere meglio l'esperienza che con i PIT si è realizzata.

II.1.1 Il primato del Locale

L'*importanza del livello locale* rileva per due patrimoni teorici in realtà diversi e molto lontani negli scopi originari.

Una prima visione sviluppatasi più strettamente nel contesto del dibattito sullo sviluppo afferma in modo chiaro che i vincoli e le potenzialità per lo sviluppo sono in misura significativa locali. A questa visione è legata fortemente l'interpretazione dello sviluppo economico italiano avvenuto nei cd. distretti industriali, che in sintesi può essere descritta come la capacità storicamente realizzatasi di alcune aree circoscritte di capitalizzare sulle proprie risorse (locali) di conoscenza e abilità e di realizzare, su queste basi, una forte azione collettiva che ha coinvolto con successo imprese e istituzioni[17]. Al di là dell'ampia letteratura su origini ed evoluzione dei distretti che è così rilevante nel caso italiano, l'importanza della dimensione locale nel processo di sviluppo è anche implicita nella letteratura teorica che enfatizza i rendimenti crescenti dell'investimento. In questa visione, risorse specifiche altrimenti indisponibili possono essere mobilitate a livello locale, e avviare così processi virtuosi di crescita cumulativa. Ugualmente può

[15] La scelta di inquadrare l'esperienza italiana nella più ampia scena culturale e professionale internazionale deriva dalla convinzione che i diversi sistemi nazionali siano collegati tra loro da una circolazione di idee rapida e informale. La diffusione internazionale delle idee spesso non è evidente a coloro che operano esclusivamente nel proprio Paese; tuttavia, quando si assume una prospettiva più generale, si può scoprire che sempre più frequentemente politiche e approcci piuttosto simili vengono portati avanti in Paesi diversi, in cui vengono giustificati come risposta a precedenti esperienze nazionali e a dibattiti interni, benché di fatto esse rientrino in *trend* culturali più ampi.

[16] Il richiamo ad alcuni di questi stessi concetti non manca mai né nei contributi più accademici, né nei documenti strategico-operativi che servono di indirizzo all'intervento concreto.

[17] La letteratura sui distretti è ampia. I riferimenti più noti sono quelli dei lavori di Becattini (1987; 1991). Per il ruolo dei distretti nello sviluppo italiano, cfr. Brusco e S. Paba (1997).

essere letto come sostenitore dell'importanza del locale nello sviluppo un diversificato patrimonio di idee che ha individuato nell'esistenza di specifici vincoli locali il mancato sfruttamento di opportunità teoricamente esistenti; oppure nel trascurare le specificità locali e le circostanze che effettivamente erano rilevanti nei luoghi specifici, l'origine del mancato successo di ricette di *policy* definite da lontano in modo troppo generale[18].

Una assai diversa e più compatta tradizione teorica, non legata al tema dello sviluppo, è quella che sostiene con forza che il livello locale (intendendo con questo un livello di sostanziale vicinanza con la cittadinanza) è quello dove più utilmente debba collocarsi la responsabilità fiscale e amministrativa. Nell'ultimo quarto del Ventesimo secolo, questa tesi è stata fortemente argomentata da alcuni filoni della letteratura liberista che ha sostenuto la necessità di circoscrivere le aree e le modalità di intervento dello Stato nell'economia. Contro una pianificazione centralizzata dell'intervento pubblico, questa letteratura sostiene che molte delle categorie della spesa per lo sviluppo, in quanto motivate da fallimenti del mercato di scala locale, debbano rientrare nella competenza delle amministrazioni locali. In altre parole, un'interpretazione restrittiva di quali siano i beni pubblici la cui produzione giustifica un intervento pubblico, individua possibilità di intervento per lo Stato soprattutto nella produzione di servizi o infrastrutture indivisibili di livello locale[19]. Della responsabilità di fornire questi beni e servizi è opportuno che sia investito il livello locale dell'amministrazione, che ha maggiori possibilità di farlo in modo efficiente per via della responsabilità elettorale che, su quella scala territoriale, lo lega alla cittadinanza. Per raggiungere questo effetto di aumentata efficienza dell'azione pubblica su scala locale è però necessario che il trasferimento di responsabilità per l'intervento pubblico ai governi locali vada di pari passo con un aumento della loro potestà e autonomia di imposizione fiscale[20].

Entrambi questi filoni di pensiero, pur molto diversi, finiscono però con il condurre a ritenere il livello locale assai rilevante nella costruzione di strumenti di *policy* con l'implicazione che anche il *policy making* debba essere prevalentemente locale o comunque che il livello locale non possa essere trascurabile e che siano quindi indispensabili ampie dosi di decentramento della responsabilità politico-amministrativa. Indipendentemente dalla varietà dei modelli teorici di riferimento sulla natura del problema da risolvere nei contesti locali, le autorità pubbliche locali sarebbero, infatti, in una condizione avvantaggiata rispetto a quelle centrali nello scegliere gran parte delle tipologie di intervento per lo sviluppo economico. Questo vantaggio deriverebbe da due ordini di fattori: una più approfondita conoscenza di bisogni, aspirazioni e condizioni materiali dei territori, determinata dalla maggiore prossimità agli stessi; un vincolo di

[18] Cfr. Rodrick, 2004.
[19] Cfr. Bennet, 1990.
[20] Cfr. Dillinger, 1994 e Tanzi, 1995.

responsabilità più stringente che incentiverebbe i governanti locali a produrre risultati di interesse per la cittadinanza.

Il favore sia verso il decentramento di responsabilità a livello più locale, sia verso strumenti di *policy* espressamente connotati dall'attenzione ai vincoli e alle opportunità locali, ha però le sue radici empiriche anche in una valutazione negativa, più o meno esplicita, di alcune storiche politiche di sviluppo pianificate da centri politico-amministrativi distanti, sia dal punto di vista fisico che da quello culturale ed esperienziale, dal territorio di destinazione degli interventi. Le ragioni del fallimento di queste politiche, o comunque dell'esaurimento della loro portata trasformatrice in contesti storicamente modificati rispetto alle loro rappresentazioni iniziali, sono state individuate, in coerenza con le visioni teoriche prima richiamate, in un insufficiente grado di conoscenza degli aspetti economici, sociali e culturali dei territori in cui si andava a intervenire, e in un insufficiente coinvolgimento e responsabilizzazione delle classi dirigenti locali[21].

In Italia, considerando la fase storica più recente, una simile tendenza verso un maggior grado di coinvolgimento degli enti territoriali nelle politiche di sviluppo in senso proprio può essere identificata a partire dalla metà degli anni ottanta. In quel periodo i limiti dell'esperienza dell'Intervento Straordinario, peraltro originariamente concepita per essere assai più breve, si iniziarono a palesare agli operatori e agli analisti a tal punto da non poter essere più ignorati, costringendo a un ripensamento delle modalità di intervento per la promozione dello sviluppo delle aree arretrate, che portò alla decisione di riformare (nel 1986) e poi chiudere (nel 1992) l'ente con cui quella modalità veniva più immediatamente identificata, la Cassa per il Mezzogiorno.

La visione favorevole al decentramento a tutt'oggi dominante a livello internazionale, si è progressivamente imposta anche in Italia, dove si sono accumulate nel tempo rilevanti critiche al centralismo amministrativo e istituzionale fino a condurre alle rilevanti e accelerate modifiche degli assetti istituzionali che oggi caratterizzano il Paese. Dal punto di vista delle politiche di sviluppo, una tesi presentata in un contributo assai noto[22] identificava la principale debolezza del sistema centralizzato nei suoi effetti deresponsabilizzanti sulle classi politiche locali, che consentivano a esse di intermediare fondi in modo spesso clientelare, senza essere sottoposte alla pressione incentivante che deriva dall'assunzione di un ruolo decisionale di fronte agli occhi del pubblico. Tale tesi incontrava comunque un'evoluzione in atto e convincimenti sempre più diffusi. La

[21] L'argomento è così vasto che non è possibile richiamare un numero esiguo di riferimenti che siano evocativi dell'ampio dibattito internazionale sull'assunzione di maggiori responsabilità da parte degli enti sub-nazionali nell'attuazione delle politiche di sviluppo. Basti dire che questa spinta è stata particolarmente forte nel contesto delle politiche urbane (cfr. ad es. Rondinelli, 1990), che ha trovato un terreno di attuazione fertile in molte politiche attuate in America Latina (CEPLAN), e che la Banca Mondiale ne rappresenta uno strenuo sostenitore, come prova il fatto che al decentramento amministrativo e fiscale dedica un'intera unità.
[22] Cfr. Trigilia, 1992.

riforma del sistema elettorale dei Comuni (1993), introducendo l'elezione diretta dei sindaci, andava a rafforzare proprio il loro rapporto di responsabilità personale nei confronti dell'elettorato.

Se le avanguardie intellettuali si convincevano sempre più decisamente della necessità di investire i livelli politico-amministrativi locali di responsabilità programmatorie e decisionali, l'avvio delle prime esperienze di progettazione per lo sviluppo locale di quegli anni mise in pratica un approccio in larga parte diverso. Nell'esperienza dei progetti *Leader* e dei Patti Territoriali, gli strumenti di *policy* disegnati fecero sì che fossero spesso soggetti privati di livello locale, e non pubblici, a prendere l'iniziativa per la costruzione dei progetti di sviluppo nei territori. Le amministrazioni comunali, nel caso di alcuni Patti Territoriali, attraverso sindaci eletti con le nuove regole, si cimentarono sì nelle sfide poste dalla nuova politica, ma spesso non risultarono preparate. In molti casi, quindi, le amministrazioni pubbliche locali furono superate dal dinamismo di alcuni soggetti organizzati del mondo privato. Se talora ciò è stato recuperato strada facendo con l'assunzione di un ruolo di coordinamento della proposta e della gestione degli interventi da parte degli Enti Locali, in altri casi ciò non si è verificato perché la loro debolezza iniziale era troppo forte ovvero la condivisione del progetto solo formale. È quindi possibile che in fase applicativa il disegno degli strumenti si sia rivelato poco adatto a promuovere la complementarietà tra iniziativa privata e responsabilità pubblica. Ciò ha perpetuato l'equivoco che la decisione ultima sull'investimento di natura spiccatamente pubblica potesse essere sostituito dall'attivismo di soggetti privati.

La politica di sviluppo locale degli anni novanta, e in particolare quella dei Patti, si è in generale scontrata nel Sud con la debolezza tecnica delle istituzioni pubbliche locali, che ha limitato la trasformazione in realtà dei benefici promessi dallo schema teorico. Le difficoltà mostrate dai Comuni nel prendere in carico le funzioni di progettazione e gestione, per la novità e le sfide che esse presentavano, hanno deluso le aspettative di molti osservatori[23]. In parte ciò ha finito per presentare argomenti a favore della posizione che il decentramento funziona soprattutto dove lo sviluppo c'è già e che, quindi, decentrare non sia necessariamente una buona idea.

Ma quella dei Patti è davvero stata una esperienza di decentramento delle responsabilità di *policy*? Sia il fatto che il *policy maker* finanziatore è rimasto in quel caso lo Stato centrale[24], sia la mancanza di un quadro istituzionale dotato di regole chiare che richiedesse e regolamentasse la partecipazione delle istituzioni pubbliche competenti a livello locale,

[23] Cfr. De Vivo, 2000.

[24] I Patti Territoriali sono stati tutti finanziati attraverso decisioni del CIPE con l'eccezione dei Patti Territoriali che facevano capo al programma multiregionale di sviluppo locale della programmazione comunitaria 1994-1999, che venne comunque approvato dall'allora Comitato di sorveglianza del QCS Obiettivo 1 1994-1999 per la parte che utilizzava risorse comunitarie e che disponeva di un programma gemello, su risorse aggiuntive nazionali, comunque approvato dal CIPE.

mette in dubbio che si sia trattato di un genuino primo passo nel processo di decentramento della politica di sviluppo.

Se spesso, correttamente, si attribuisce a un quadro di regole incerto e solo abbozzato, la responsabilità di molti dei problemi e dei ritardi sperimentati con i Patti Territoriali[25], molto meno di frequente ci si è interrogati sulle ragioni di quell'incertezza e indefinizione. Esse probabilmente corrispondono in parte all'ambiguità teorica nella visione che sosteneva l'avvio di questa politica. Qui si sostiene che erano più d'uno i filoni di pensiero che sono confluiti in questo costrutto di *policy*: tra di essi non era dominante quello che sosteneva il decentramento politico-amministrativo, inteso come attribuzione a organismi pubblici locali di poteri di programmazione dello sviluppo futuro del proprio territorio.

Nel disegno della politica dei Patti Territoriali, le idee improntate al decentramento di responsabilità di *policy* verso il locale si confondevano con altre istanze, forse anche più forti all'epoca, che sostenevano la necessità di tentare di affidare a strumenti di *policy* la missione di replicare le modalità di organizzazione e di funzionamento delle aree produttive del Centro-Nord incentrate sulla piccola impresa e, soprattutto, sull'esperienza dei distretti industriali[26]. I progetti *Leader* e per molti aspetti anche i Patti interpretavano la visione *bottom-up* più nei suoi aspetti di coinvolgimento di soggetti privati di livello locale (tema di cui pure ci si accinge a parlare), che nel senso di un decentramento politico e amministrativo delle funzioni di promozione dello sviluppo economico[27].

Se posti in raffronto con queste esperienze di progettazione per lo sviluppo locale, i Progetti Integrati Territoriali collegati al ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006 rappresentano un tentativo di applicazione più autentica del principio del decentramento di responsabilità pubbliche in materia di sviluppo economico. Si tratta senz'altro di un processo diseguale e contraddittorio, in cui questo ruolo è sempre (in misura diversa) condiviso fra i livelli locale e regionale dell'amministrazione. Tuttavia, nel confronto con le esperienze di programmazione negoziata degli anni novanta, questo è uno dei tratti distintivi che emerge più chiaramente. Limitando (forse troppo) i percorsi di partecipazione e d'inclusione di soggetti privati a un ruolo che, pur con alcune eccezioni, è generalmente solo di tipo consultivo[28], una delle grandi novità dei PIT sta proprio nella presa in carico completa di responsabilità di programmazione e progettazione da parte degli enti pubblici

[25] Come fanno ad esempio DPS (2003), e Cersosimo e Wolleb (2006).

[26] Va peraltro richiamata la circostanza che, invece, solo alcuni degli studiosi dei distretti industriali ritenevano che il fenomeno potesse essere davvero replicabile attraverso la *policy*, soprattutto in considerazione del fatto che l'analisi aveva finito per suggerire che l'esperienza italiana viveva di ingredienti speciali e accumulatisi nel tempo, il cui legame con la storia dei luoghi e con norme di comportamento condivise da quelle, e solo da quelle, comunità produttive e sociali ne faceva al contempo presidi inespugnabili, ma anche sostanzialmente non riproducibili artificialmente.

[27] Nel 2001, la riforma del titolo V della costituzione è intervenuta a intricare ulteriormente le prospettive dei progetti di sviluppo locale messi in campo nel corso degli anni novanta, per il ruolo incontestato che attribuiva alle Regioni, assenti in quella prima fase, nella promozione dello sviluppo locale.

[28] Ciò è emerso già nella prima rassegna analitica su questo tema curata dal FORMEZ all'avvio dell'attuazione dei PIT, cfr. FORMEZ (2003a).

territoriali. Si tratta di un'evoluzione la cui portata trasformatrice non è ancora possibile stimare, che ha portato a condividere talora la stessa responsabilità di definire il problema dell'arretratezza, insieme alla responsabilità per la sua soluzione, con i livelli amministrativi più vicini al territorio che il nostro ordinamento conosce.

II.1.2 La partecipazione e la cooperazione

Nelle politiche di sviluppo locale un elemento essenziale è quello dell'allargamento della *partecipazione* alla decisione di *policy*. Questo elemento è stato così centrale sia nell'approccio teorico allo sviluppo locale, sia nell'esperienza pratica, che isolare la componente di decentramento amministrativo in senso stretto dalla prescrizione in materia di partecipazione diretta dei soggetti privati (come qui ai fini di chiarirne le diverse implicazioni si propone), secondo una visione diffusa fra molti operatori e ricercatori, non sarebbe operazione corretta[29].

Tuttavia, la separabilità almeno a livello logico, se non nella realtà delle pratiche, delle due componenti, è possibile se si considera che la tesi normativa che sostiene la partecipazione diretta al *policy-making* si è andata delineando proprio per distacco dal funzionamento ordinario delle istituzioni democratiche pubbliche. La tesi della partecipazione nello sviluppo locale si fonda sull'idea che non sarebbe sufficiente fare affidamento soltanto sulle istituzioni democraticamente elette come espressione di sintesi della volontà dei cittadini e delle imprese. Soprattutto quando la politica di sviluppo, come avviene nella maggioranza dei casi in cui è necessario fare trasformazioni rilevanti dello *status quo*, impone costi su alcuni soggetti locali a vantaggio di altri, un allargamento della partecipazione al di fuori delle istituzioni pubbliche riduce i rischi legati all'opposizione esercitata dai primi, migliorando le possibilità di successo degli interventi[30].

Il principale filone di pensiero teorico di riferimento per l'ampia tematica della partecipazione diretta alla decisione pubblica è quello noto come democrazia deliberativa o associativa[31]. Questa visione attribuisce proprietà superiori, di giustizia e qualità della scelta pubblica, a istituzioni decisionali in cui siano rappresentate le istanze organizzate del mondo privato, accanto alle tradizionali autorità pubbliche legittimate con metodo elettivo.

È solo il caso di notare che questa teoria, come gran parte delle idee che ispirano le prassi di partecipazione e cooperazione oggi molto in voga, non si applica solo alle politiche locali, ma più in generale alla scelta pubblica di qualunque scala e non solo nell'ambito delle politiche di sviluppo economico. Lo dimostra l'esistenza di un'ampia famiglia di

[29] Cfr. ad esempio UNDP, 2002; Culpepper, 2005.
[30] Cfr. Picciotto, 1992.
[31] La formulazione di Cohen e Rogers (1992) costituisce un punto fermo di questo filone di pensiero di filosofia politica che ha la sua grande forza nel fatto di trovare riscontro in un numero crescente di istituzioni decisionali pubbliche, ma aperte alla partecipazione di soggetti privati.

esperienze di formazione partecipata del *budget* di enti pubblici, che si vanno diffondendo in molti Paesi del mondo sulla scorta delle prime esperienze brasiliane della fine degli anni ottanta[32]. Gli esercizi di formazione partecipativa del *budget* degli Enti Locali rappresentano una forma di sperimentazione pratica dell'idea che la partecipazione diretta dei cittadini sia benefica alla scelta pubblica, e debba arricchire il meccanismo democratico elettorale. Andando a coinvolgere un processo decisionale ordinario e tipico degli enti pubblici – la loro previsione di spesa per l'anno successivo – questa prassi è per certi versi da considerarsi un'applicazione più avanzata di ciò che si cerca di fare con il coinvolgimento dei cittadini in processi decisionali "speciali" come quelli che riguardano specifci programmi di sviluppo economico o progetti di sviluppo locale finanziati da particolari fondi a missione predeterminata.

Nel caso della Politica Regionale dell'Unione Europea, inoltre, il principio del partenariato (che prevede il coinvolgimento dei *partner* economici e sociali in tutte le fasi del processo di intervento) è un elemento consolidato e il cui rispetto da parte delle diverse autorità nazionali coinvolte è richiesto dalla normativa che presiede al legittimo utilizzo dei Fondi Strutturali comunitari[33]. Il coinvolgimento delle rappresentanze organizzate degli interessi delle imprese, dei lavoratori, dei cittadini, è una prassi comune non solo nella fase di preparazione dei programmi, ma anche nel corso della loro attuazione, attraverso la partecipazione agli organismi di Sorveglianza di soggetti che rappresentino gli interessi che attraverso i programmi si va a toccare. I PIT che hanno trovato la loro definizione nell'ambito delle politiche di coesione comunitarie nascono quindi nell'alveo di politiche che ammettono e incoraggiano le consultazioni partenariali, estendendo lo stesso metodo partecipativo a pacchetti di interventi integrati a livello locale. È da notare, comunque, ancora una volta, che il principio ormai domina intellettualmente la riflessione sui temi dell'agire pubblico, ed è ampiamente praticato.

Un altro blocco di politiche ispirato a questo principio, che non si può ignorare per l'importanza che ha avuto nell'ambito degli aiuti internazionali per lo sviluppo, è quello noto nell'ambito delle istituzioni di sviluppo internazionale come *Social Investment Funds*. Si tratta di fondi per il finanziamento di piccoli progetti di sviluppo locale in campo infrastrutturale o socio-assistenziale, che le principali organizzazioni internazionali, fra cui la Banca Mondiale, hanno offerto ai Paesi sottoposti a processi di aggiustamento strutturale come politica di mitigazione dei "temporanei" disagi che essa avrebbe arrecato ad alcune fasce deboli della popolazione. Questi progetti, un po' come i PIT e la precedente programmazione negoziata, anche se con dimensioni unitarie in genere più limitate, si proclamano *demand-driven* e *community-based* nel senso di richiedere, come

[32] L'esperienza pionieristica di *budget* partecipativo della città brasiliana di Porto Alegre è documentata in modo completo e complesso in Abers (2000), mentre la successiva e variegata esperienza di molti Paesi OCSE è passata in rassegna da Caddy et al. (2007).
[33] Cfr. Reg CE 1083/2006, art. 11.

condizione per il loro finanziamento, il coinvolgimento dei beneficiari nella definizione e attuazione degli interventi attraverso opportune organizzazioni rappresentative dei loro interessi a livello locale[34].

La politica regionale europea e i fondi "sociali" delle organizzazioni internazionali non sono che due esempi eclatanti, perché legati a rinomate fonti sovra-nazionali, del tentativo di applicare il principio della partecipazione alle politiche di sviluppo, e in particolare a quelle di sviluppo locale. Tuttavia essi non rappresentano che una minima parte delle sperimentazioni in atto in ambiti nazionali e locali di applicazione concreta di questo importante principio metodologico che, a livello generale e in modo esplicito, ha oggi ha pochissimi oppositori.

Se quello dell'allargamento della partecipazione sta diventando un precetto generalmente osservato, le modalità effettive di coinvolgimento di cittadini e di altri soggetti privati nei processi decisionali sono nella pratica molto varie, notevolmente sensibili alle situazioni locali e, in molti casi, lasciano le istituzioni pubbliche disorientate di fronte a sfide e problemi nuovi. Quest'ampia diffusione dei metodi partecipativi, associata a una scarsa esperienza di molte amministrazioni e organizzazioni private nell'esercizio di questa laboriosa attività di consultazione e coinvolgimento, hanno creato lo spazio per lo sviluppo di tecniche empiriche per l'attivazione degli interessi e delle energie dei soggetti privati, e per la sintesi delle preferenze collettive espresse all'interno delle istituzioni a partecipazione allargata. La necessità di rapido adeguamento dell'agire degli enti pubblici ha dato luogo alla nascita di professioni dedicate all'accompagnamento di questi delicati processi, da cui, in base alle valutazioni disponibili, dipende l'effettivo raggiungimento dei benefici attesi in astratto dalla partecipazione[35].

La forte diversità delle esperienze non è però casuale, ma risente della contaminazione da parte di altre idee nel campo della scienza sociale, che vengono spesso percepite come collegate all'idea di partecipazione, ma che sono invero piuttosto diverse. Altri concetti, che pure sono spesso chiamati in causa nella giustificazione e razionalizzazione delle pratiche consultive o partenariali, rilevanti nelle politiche di sviluppo locale, fanno riferimento ad altre nozioni teoriche come quella di *cooperazione*, di *capitale sociale*, di *reti relazionali*, e della loro funzionalità all'innovazione e all'apprendimento.

---

[34] Una rassegna critica dei principali temi valutativi che concernono questi progetti è offerta dall'articolo di Mansuri e Rao (2004). Il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali è considerato così importante in questa categoria di progetti che i relativi programmi sono spesso classificati sotto la rubrica di *Community-based* o *Community-driven development*. Tuttavia questo non ha assicurato, a detta della maggioranza degli osservatori, che la partecipazione delle classi più povere sia stata sostanziale, o che il loro benefici abbiano raggiunto veramente i gruppi più deboli.

[35] Un esempio del tentativo si standardizzare l'approccio partecipativo strategico alla formulazione e attuazione dei progetti è rappresentato dal "Breviario" (*primer*) per la costruzione di strategie di sviluppo locale diffuso dalla Banca Mondiale soprattutto con riguardo ai progetti urbani (Swinburn et al., 2006). Un approccio metodologico attento alle diversità territoriali e sperimentato soprattutto nel contesto dei Paesi europei è quello proposto da Meyerstamer e Waltring (2005).

In conseguenza di questa pluralità concettuale del tema, se si domandasse a molti diversi operatori delle politiche di sviluppo in cosa consiste il vantaggio del coinvolgimento diretto di cittadini e imprese nella formulazione e attuazione delle politiche, probabilmente si riceverebbero risposte molto diverse.

Tra le motivazioni spesso ricorrenti come giustificazione del disegno di alcuni strumenti di sviluppo locale che puntano molto sul coinvolgimento attivo degli stessi beneficiari della *policy*, ricorre spesso la nozione che la cooperazione fra soggetti economici privati, anche all'esterno dei circuiti della decisione pubblica, abbia proprietà favorevoli allo sviluppo economico. Negli scritti di economia politica e di economia dello sviluppo, quest'affermazione ha ricevuto una formulazione chiara e persuasiva almeno con riferimento ai sistemi produttivi industriali e alla gestione di risorse naturali di proprietà o uso collettivo[36].

I teorici e gli operatori delle politiche di sviluppo locale, inoltre, fanno sovente riferimento a un concetto più generale di origine sociologica che è quello di capitale sociale[37]. Il filone di letteratura che utilizza questo concetto individua un fattore che apporta benefici a ciascun individuo, nelle relazioni che questi intrattiene con altri, nella loro qualità e intensità. Pur senza voler entrare in questa discussione in dettaglio, è evidente che la denominazione di "capitale" prescelta per connotare questa variabile relazionale la proietta nella sfera dello sviluppo economico, aprendo alla possibilità che essa possa venire trattata come altre variabili che si desidererebbe poter porre sotto il controllo dell'intervento pubblico, applicando a essa i concetti di investimento, accumulazione, ecc.

I tentativi di utilizzo di tale categoria, all'interno della letteratura sullo sviluppo economico territoriale, sono stati molti, ma fra essi non si può fare a meno di menzionare il lavoro di Putnam (1993) sia per l'influenza che ha avuto sulla scena intellettuale internazionale, sia perché la sua analisi tentava di spiegare proprio lo storico, ma ancora attuale, problema del sottosviluppo regionale italiano[38]. Esito più ampio, e molto seguito in campo internazionale, dei suoi contributi è stato soprattutto quello di

---

36 Per il versante industriale-manifatturiero il riferimento ovvio è la vasta letteratura sui distretti industriali, che non è il caso qui di richiamare perché molto nota in Italia. Pur avendo avuto origine a partire dall'osservazione dei casi di successo italiani, questo filone di pensiero ha influenzato fortemente le politiche per i sistemi produttivi di piccole e medie imprese in ambito internazionale. Un riferimento obbligato per l'altrettanto ampia letteratura sulla cooperazione nell'utilizzo di risorse naturali collettive è rappresentato da Ostrom (1990).

37 Per una formulazione originaria di capitale sociale, cfr. Coleman (1988). Una rassegna dei limiti che questo concetto presenta soprattutto nelle sue possibilità di utilizzo nell'indirizzo di politiche di intervento pubblico viene offerta da Harriss e de Renzio (1996).

38 Nel suo libro *Making democracy work*, Putnam argomentò, proponendo alcune misurazioni originali, che le cause delle disuguaglianze economiche fra le regioni italiane andassero ricercate in diverse norme sociali dell'agire collettivo, sedimentatesi in un arco temporale assai lungo, in uso nei diversi territori, a loro volta riconducibili alla nozione di capitale sociale. Non potendo qui aprire una finestra sul dibattito scatenato dalle tesi di Putnam, è d'obbligo solo ricordare che queste vengono da molti giudicate "perniciose" per le implicazioni pessimistiche sulle possibilità di intervento intenzionale e costruttivo sulle variabili chiave per lo sviluppo economico. La "futilità" di politiche di sviluppo dall'orizzonte temporale di pochi decenni è, infatti, implicita nella visione che ricollega il capitale sociale e lo spirito civico a processi di apprendimento che durano molti secoli.

promuovere l'utilizzo di alcune modalità di misurazione del capitale sociale, come la numerosità e la dimensione di alcuni tipi di associazioni.

Tentare di misurare il capitale sociale è divenuto oggetto di una larga messe di letteratura empirica che però – per la varietà, ma anche talora per la scarsa robustezza dei metodi utilizzati – mostra anche i confini teorici poco delineati e mobili di questa variabile. Se ormai gli analisti la considerano quasi unanimemente un fattore rilevante per lo sviluppo economico, essa, in diverse declinazioni operative, viene rappresentata con modalità assai diversificate – nella presenza di norme comportamentali o sociali, di istituzioni e organizzazioni, e/o attraverso le modalità con cui queste operano – che fanno riferimento a paradigmi diversi, in cui cruciali divengono aspetti di causa-effetto tra capitale sociale e sviluppo e tra nozioni statiche o dinamiche dello stesso capitale sociale, nonché – particolarmente rilevanti ai nostri fini – sul se, come, e fino a che punto esso possa essere indotto intenzionalmente, quando scarso. La inerente multiformità e conseguente vaghezza di questa variabile rende ancora più difficile, anche a chi crede che essa possa essere almeno in parte sotto il controllo dell'intervento pubblico, individuare politiche adatte a influenzarla nel senso desiderato.

Oggi, ad alcuni lustri dai primi pionieristici lavori sul capitale sociale, pur mantenendo a un livello di considerazione inalterato l'importanza delle variabili relazionali all'interno dei processi di sviluppo, la letteratura tende a porre l'attenzione sulle modalità di interazione cooperativa fra soggetti economici più che sulla loro esistenza, sulla natura delle regole e le finalità delle organizzazioni più che sulla loro numerosità[39]. Similmente, le reti relazionali divengono oggetto di misurazioni quantitative dei flussi di interscambio fra i loro partecipanti, attraverso cui si cerca di individuare punti nodali e relazioni gerarchiche che possono indicare se la rete può essere funzionale nella sua configurazione attuale a processi di sviluppo economico[40].

A differenza della nozione di partecipazione, che nasce fin dall'inizio con carattere normativo all'interno della teoria della democrazia deliberativa, i concetti di cooperazione e di reti relazionali non possono essere richiamati in ragionamenti di *policy* senza che necessitino di alcune trasformazioni o chiarimenti. Spesso il loro utilizzo nella progettazione o valutazione di strumenti di intervento è indebolito dall'ambiguità che circonda la possibilità di considerarle a pieno titolo variabili sotto l'influenza dell'intervento pubblico. Pur con questi limiti, il loro utilizzo si fa sempre più frequente nell'analisi di *policy*.

[39] Prendendo, ad esempio, uno solo di questi filoni speculativi – quello che guarda all'associazionismo come veicolo di promozione dello sviluppo – è molto meno diffusa di un tempo la semplicistica visione che il tasso d'iscrizione a certi tipi di associazioni rappresenti un elemento costitutivo dello sviluppo stesso, o che la partecipazione formale di queste organizzazioni a processi decisionali ne assicuri un incremento di qualità. Le associazioni private possono avere proprietà favorevoli o contrarie allo sviluppo economico a seconda delle loro caratteristiche organizzative e delle loro regole (Doner e Schneider, 2000).

[40] Cfr. Grote, 1997.

Del resto, nella costruzione degli strumenti di *policy* per lo sviluppo, l'attivazione di reti di relazioni, di cooperazione per la soluzione di problemi comuni e di scambio di informazione diventa un complemento indispensabile alla stessa idea, esaminata nel paragrafo precedente, che in molti casi vincoli e potenzialità di sviluppo abbiano natura locale e che quindi essi possano essere affrontati o sfruttati solo attraverso un certo grado di attivazione organizzata degli interessi locali che si gioverebbero direttamente della rimozione di quei vincoli o di utilizzo di quelle opportunità.

Inoltre man mano che concetti immateriali come l'informazione e la conoscenza entrano a far parte del lessico e della strategia degli interventi per lo sviluppo, nella stessa costruzione di strumenti di sviluppo locale si va gradualmente meglio chiarendo l'importanza dell'attivazione degli elementi relazionali e di connessione in sé.

La teoria che guarda al ruolo che la cooperazione gioca nello sviluppo economico oggi pone l'accento sulle proprietà dinamiche positive che le reti relazionali possono avere nei processi di sviluppo, più che sugli aspetti di ottimizzazione di processi a risorse inalterate. Le Regioni e i territori che sono dotati di istituzioni pubblico-private che ridiscutono e ridefiniscono di continuo la natura dei problemi assieme alle loro soluzioni, sono considerati meglio attrezzati ad affrontare uno scenario internazionale oggi più incerto e volatile[41]. Sul versante dell'innovazione, gli studiosi dei territori più innovativi pongono l'accento su "ambienti" e "reti" territoriali a essi favorevoli, nella convinzione che le risorse relazionali siano oggi molto più importanti di quelle materiali per la loro competitività[42].

Lo sforzo della teoria odierna è così rivolto a conciliare il concetto di informazione, che attraverso reti ben funzionanti è possibile far confluire in processi di accumulazione e diffusione dinamici dalle potenzialità di sviluppo straordinarie, con quello di territorio, che richiede la presa in considerazione dei confini fisici in cui queste relazioni si dipanano.

Inoltre, nel porre maggiore attenzione alle reti e ai flussi di informazioni favorevoli allo sviluppo, il mondo dello sviluppo locale incontra un interessante fattore di limite al localismo, alla logica chiusa del negoziato inteso come spartizione tra soggetti e risorse già noti in partenza, e di stimolo a confrontarsi con uno dei problemi più ricorrenti nello sviluppo delle aree arretrate, relativo alle fonti possibili di alimentazione di visioni trasformatrici (innovazione).[43]

---

41 Cfr. Sabel, 1994.

42 Cfr. Storper, 1997.

43 La teoria sociale delle reti riconosce ormai da molto tempo che, all'interno delle reti, i legami portatori di informazioni più importanti e dal maggior potere trasformativo, sono quelli deboli; quelli fra soggetti che appartengono a diversi gruppi al loro interno coesi (Granovetter, 1973). Di qui l'attuale interesse, anche riflesso nelle proposte per lo sviluppo locale del prossimo periodo di programmazione della politica regionale 2007-2013, per interventi di collegamento fra progetti localizzati e centri portatori di competenze e conoscenze di eccellenza, assenti nel ristretto ambito di ideazione e attuazione di progetti interamente definiti solo localmente. Sul punto si veda QSN 2007-2013 (luglio 2007), in particolare la sezione sullo sviluppo locale nel capitolo II e la sezione introduttiva alla Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione, nel Capitolo III.

Se l'aspetto di costruzione di reti relazionali più evolute e aperte non era tra gli obiettivi esplicitamente assegnati ai PIT, il metodo partecipativo, che è stato comunque seguito pur con alcune differenze regionali, li colloca dunque all'interno del *mainstream* delle politiche di sviluppo, dando applicazione a idee largamente diffuse e condivise a livello internazionale, anche se difficili da specificare con rigore. Tuttavia, le difficoltà e le contraddizioni che i PIT hanno palesato quanto all'effettivo e sostanziale coinvolgimento dei *partner* privati a livello locale, sono un dato che emerge in modo ricorrente nelle analisi valutative indipendenti dei progetti. Esse si possono ricondurre a un'inesperienza dei partecipanti e degli osservatori delle politiche che fa loro sottostimare le difficoltà e innalzare eccessivamente le aspettative verso questo tipo di processi.

Se riguardo agli aspetti di decentramento si è commentato che i PIT muovono un passo in avanti più deciso in direzione di una concreta delega di autorità dal centro verso i governi territoriali[44], l'evoluzione è probabilmente di segno opposto in materia di partecipazione. Se ci si consente questa generalizzazione, probabilmente smentita da alcune esperienze specifiche, i PIT rappresentano un arretramento sull'asse della partecipazione rispetto alle precedenti esperienze di programmazione negoziata, anche se il loro disegno ha sempre previsto un certo grado di coinvolgimento di *partners* privati, differente nei diversi modelli regionali. Gli organi collegiali in cui incanalano l'espressione delle istanze dei soggetti privati a livello locale sono nella maggioranza dei casi di tipo solo consultivo. Per questo non è un caso che l'esperienza dei PIT venga criticata più fortemente dagli analisti che si muovono nella tradizione teorica della democrazia deliberativa, dei beni relazionali e della cooperazione pubblico-privata.

II.2.3 Integrazione-multisettorialità

La filosofia sottostante strumenti come i Patti o i progetti *Leader* non contemplava necessariamente una visione multisettoriale e integrata come quella che ha poi sorretto l'introduzione dello strumento dei PIT[45].
Un elemento distintivo dei PIT quali politiche di sviluppo locale è infatti rappresentato dal principio dell'integrazione di interventi diversi per natura e settore, all'interno di progetti complessi ritagliati su esigenze e opportunità di specifici territori. Anche quest'esigenza di integrazione, intesa come coordinamento di interventi diversi, non è esclusiva delle politiche di sviluppo locale. Si tratta di un tema familiare al dibattito sull'intervento pubblico per lo sviluppo, che in genere trae origine e forza persuasiva da una valutazione

[44] Come si vedrà nel capitolo dedicato alle esperienze concrete, tale maggiore esplicito decentramento non si è tuttavia ancora composto in una chiara e omogenea divisione di compiti e chiara accettazione di diverso ruolo reciproco tra amministrazioni regionali e soggetti locali.
[45] I Patti territoriali nazionali delle prime generazioni, in particolare, risentivano di un orientamento quasi esclusivo verso la promozione dell'industria manifatturiera del luogo, indirizzo che oggi incontra meno favori all'interno della politica per le aree arretrate.

negativa delle politiche di investimento a carattere squisitamente settoriale. Piani e progetti di investimento settoriali o che includono interventi di un unico genere, anche quando sono internamente razionali e sensati, possono andare a comporre un quadro inconsistente, quando non addirittura contraddittorio, a livello territoriale. A differenza degli altri temi brevemente descritti nei paragrafi precedenti, tuttavia, l'integrazione non è un principio a cui le politiche di sviluppo locale tendono naturalmente. Anzi, l'azione pubblica locale conosce in prevalenza piani e progetti che intervengono in risposta a problemi settoriali ben circoscritti (attività produttive, formazione, mobilità, ecc).

Le esigenze d'integrazione assumono dunque un significato e un'intensità diverse in differenti politiche, a seconda del loro grado di complessità e dell'ampiezza del loro spettro settoriale di intervento. Nel caso dei PIT, l'integrazione rappresenta un elemento costitutivo dello strumento proposto[46], ma assume un significato molto diverso nei diversi progetti, in quanto lo spettro settoriale degli interventi varia molto tra di essi, anche in funzione delle differenti regole di livello regionale a cui la progettazione si è conformata. Come si vedrà oltre in modo più approfondito, alcuni progetti hanno assunto un chiaro carattere multisettoriale, fino a divenire però quasi dei piani di sviluppo e di investimento generalisti e con obiettivi ampi. In altri casi, e in particolare in risposta all'approccio di orientamento al territorio adottato da alcune Regioni, i progetti integrati sono stati effettivamente concepiti come progetti fortemente focalizzati e dettagliati, all'interno dei quali gli interventi di natura diversa trovano un'integrazione nella comune finalizzazione a un'unica idea forza od obiettivo specifico più esplicitamente tematizzati[47].

L'idea di fondo che sostiene il principio dell'integrazione a livello territoriale – far discendere interventi diversi da un'idea comune dello sviluppo prevenendo contraddittorietà o duplicazioni e promuovendo sinergie – è semplice e potente, e appare così ragionevole da non richiedere in genere di essere argomentata o esplicitata in orientamenti pratici. Nonostante la sua apparente semplicità, l'applicazione pratica del principio dell'integrazione a livello territoriale è invece molto laboriosa in quanto richiede il coordinamento di centri di responsabilità settoriale della pubblica amministrazione che seguono logiche proprie e che si mostrano in genere restii a contaminarle reciprocamente all'interno di processi decisionali più generali.

---

46 Il QCS per le Regioni Obiettivo 1 2000-2006 ha introdotto il concetto di Progetto Integrato Territoriale con un particolare accento su tale aspetto. Il paragrafo 3.10 del QCS Obiettivo 1, a p. 246, li propone quale "complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario".

47 Per fornire un esempio chiarificatore, il PIT "Certosa di Padula" in provincia di Salerno comprende interventi infrastrutturali, immateriali e di aiuto ad attività imprenditoriale, che sarebbero di competenza di comparti diversi dell'amministrazione e che vengono riuniti sotto l'obiettivo comune della valorizzazione a fini turistici di un attrattore culturale. Ciononostante, è evidente che questa progettazione integrata non persegue obiettivi multisettoriali generici, né si estende a tutti i settori dell'economia territoriale, ma limita il suo piano di interventi a quelli funzionali all'obiettivo individuato come idea forza del progetto.

La pianificazione multisettoriale si collega tradizionalmente a un'immagine dello Stato come entità forte e competente, che sa farsi carico di molti problemi simultaneamente, e che sa sintetizzare in decisioni di livello complesso i diversi interessi e opinioni che rappresenta. Per i problemi di coordinamento interno alle pubbliche amministrazioni che esso deve risolvere, oltre che per il più ambizioso ruolo che disegna per lo Stato, l'idea di un intervento multisettoriale o integrato era, per molti aspetti, accolta con maggior favore nella parte centrale del secolo scorso, quando la prassi decisionale dello Stato era più autoritaria e centralizzatrice.

In Italia, anche limitandosi ai soli piani e progetti di investimento di livello locale, l'idea di intervenire simultaneamente in modo integrato per il miglioramento di specifiche aree (rurali) era molto forte durante il Ventennio fascista. In particolare il principio era di guida all'attività di bonifica ("integrale") e colonizzazione agricola condotta dall'Opera Nazionale Combattenti[48]. Una nozione simile di pianificazione degli interventi infrastrutturali in ambito agricolo venne adottata dalla Cassa per il Mezzogiorno, che formulava i suoi piani di investimento pluriennali a livello di bacini idrografici, programmando simultaneamente le opere di invaso, gli impianti di produzione idroelettrica e il rimboschimento a monte; le opere di irrigazione, la bonifica e gli interventi di miglioramento fondiario a valle. Già definito "integrato" nella sua nozione originaria prevalentemente infrastrutturale, il concetto di bonifica che la Cassa andò ad attuare si arricchì e si estese ulteriormente nel corso degli anni, andando a comprendere gli impianti produttivi di trasformazione di prodotti agricoli e forestali, piccole infrastrutture sociali come chiese e impianti sportivi, e attività di assistenza sociale e formazione che venivano svolte dagli enti regionali di Riforma Agraria. Questa modalità di pianificazione "integrata" degli interventi, mutuata dall'esperienza americana della *Tennessee Valley Authority* del *New Deal*, era considerata all'epoca la forma più moderna di progettazione per lo sviluppo territoriale delle aree arretrate.

La logica multisettoriale che spinge a programmare simultaneamente interventi diversi in risposta alle diverse forme di arretratezza è rimasta preponderante a livello internazionale nell'ambito delle politiche per le aree rurali anche negli anni successivi. A promuoverla era una visione sistemica del problema dell'arretratezza rurale, da cui discendeva direttamente la teoria per cui l'intervento dovesse aggredire simultaneamente tutte le sue dimensioni, incluse quelle sociali e sanitarie. Questa era la filosofia che sovrintendeva alla tipologia di progetti che andavano sotto la rubrica di "*Integrated Rural Development*", che furono finanziati in modo massiccio nel corso degli anni settanta da parte delle istituzioni internazionali nei Paesi in via di sviluppo. I progetti, che prevedevano interventi coordinati in campo infrastrutturale, socio-sanitario, nella fornitura di *input* moderni ad alta produttività e nell'assistenza tecnica per il loro utilizzo, miravano a ridurre lo spopolamento delle

[48] Sull'attività dell'ONC, poi fatta propria dalla Cassa per il Mezzogiorno nei primi anni della sua attività, cfr. Barone (1986).

campagne intervenendo sui vari aspetti del circolo vizioso del sottosviluppo delle aree rurali marginali. Il progressivo abbandono di questo approccio da parte dei *donors* dello sviluppo internazionale fu causato da crescenti critiche verso la loro complessità, gli alti costi e le elevate competenze che presupponevano da parte delle istituzioni locali[49].

Dopo un periodo in cui questa ambizione alla progettazione integrata e multisettoriale è stata vista con sospetto proprio perché associata a un interventismo statale molto spinto, costoso e pervasivo, il tema sta ritornando di una certa attualità all'interno delle molte forme di progettazione settoriale per lo sviluppo locale. Tra i progetti in ambito sociale promossi dalla Banca Mondiale si individua come fattore di successo il coordinamento degli interventi socio-assistenziali con quelli di promozione delle attività produttive e di pianificazione territoriale[50]. I progetti di sviluppo e rigenerazione urbana, ugualmente, adottano un'ottica sistemica e multisettoriale nella convinzione che la riqualificazione non si possa perseguire attraverso strumenti e interventi limitati a interventi di mero tipo fisico sui contesti urbani. Gli stessi progetti *Leader*, seppur nati all'interno di un filone di politiche fortemente connotato dal punto di vista settoriale come quello dello sviluppo rurale, hanno poi adottato in diversi casi un approccio integrato e multisettoriale che va ben al di là della sfera produttiva del mondo agricolo.

Proprio il programma *Leader*, tuttavia, mostra come l'adozione di un approccio "integrato" a cui molte politiche settoriali mirano, possa rimanere circoscritto all'interno di una sola filiera settoriale, che rimane nei fatti isolata dal punto di vista della linea di finanziamento, degli attori istituzionali coinvolti nella programmazione e nell'attuazione dell'intervento. Al di là dell'estensione tematica prevista da singoli strumenti e politiche di intervento settoriali, la reale integrazione multisettoriale delle politiche di sviluppo locale non può prescindere dalla ricerca di un coordinamento delle diverse istituzioni responsabili dell'intervento settoriale per lo sviluppo. È questa la dimensione reale dell'integrazione su cui più spesso cadono i tentativi di sviluppare approcci ampi alla promozione dello sviluppo locale, che promuovano sinergie e prevengano sprechi. Non si può negare che i PIT si siano cimentati con questa sfida che in Italia ha pochi precedenti, attraverso il coinvolgimento diretto delle autorità politiche locali, portatrici di una responsabilità generale per lo sviluppo dei rispettivi territori.

[49] Cfr. Eicher e Staatz, 1984.
[50] Cfr. Helling et. al., 2005.

III. Elementi di fatto sui PIT: dimensioni strutturali e dinamiche di una politica in atto

III.1 Natura dei PIT e delle loro fonti di osservazione

Il modo con cui oggi si discute dei PIT risente certamente del fatto che essi, anche sulla scia del loro collegamento con i riferimenti teorici e le esperienze storiche che si è sinteticamente esposto nella precedente sezione, non sono tanto visti come singoli progetti ed esperienze in corso, ma come uno "strumento" di *policy* per lo sviluppo locale. Tale approccio si rende necessario a valutare coerenza, robustezza, ed efficacia di una fase di interventi per lo sviluppo che ha una sua indubbia connotazione, nello spirito di tirare il doveroso bilancio. Anche i tentativi di misurazione che presentiamo in questa sezione, implicitamente mettono i PIT sullo stesso piano di altri strumenti di sviluppo locale. Tuttavia, se si considera come questa categoria di progetti fu inizialmente concepita e introdotta all'interno della programmazione, bisogna riconoscere che quella che si sta facendo è comunque una forzatura interpretativa che per essere utile deve essere qualificata nei suoi scopi e esplicitata nei suoi limiti.

I PIT furono inizialmente proposti come una delle modalità con cui si sarebbero individuati e attuati i concreti interventi dei diversi programmi regionali multisettoriali dei fondi strutturali nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006, e non come un autonomo strumento di *policy*, compiutamente definito nel suo disegno di funzionamento. Solo successivamente all'avvio di quei programmi essi divennero nei fatti uno strumento del *policy maker* regionale verso il proprio territorio, a esito di un processo non brevissimo con cui le Regioni, ciascuna autonomamente, ne definirono l'impianto regolatorio e procedurale, che quindi ne risultò piuttosto differenziato.

Per evitare interpretazioni affrettate delle caratteristiche dei PIT che si vanno a presentare, va anche richiamata la circostanza che i governi e le amministrazioni regionali non erano stati coinvolti quasi per nulla nell'altra rilevante esperienza del periodo in tema di sviluppo locale, quella dei Patti territoriali, che a esse non aveva attribuito nessun ruolo specifico. L'esperienza dei Patti, perciò, era stata assorbita principalmente al livello centrale dell'amministrazione, da cui provenne la proposta della progettazione integrata[51].

[51] Laddove invece il QCS Obiettivo 1 2000-2006 ne valorizzava appieno il ruolo nell'intervento per lo sviluppo territoriale, raccogliendo con un qualche anticipo una tendenza e un'attesa generali che diverranno poi più chiare con la modifica del titolo V della Costituzione nel 2001.

Come evidenziato nella sezione precedente, la possibilità aperta dal richiamo del QCS Obiettivo 1 alla progettazione integrata, però, non caricava questa modalità operativa di finalità di sviluppo locale in senso proprio, come l'apertura della partecipazione a soggetti privati o il decentramento di poteri agli Enti Locali (argomenti questi che non comparivano nella definizione proposta dal QCS).

Il dibattito sviluppatosi attorno ai PIT quale strumento di sviluppo locale nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006 è stato reso difficoltoso, quindi, sia da una non completa consapevolezza della natura del compito affidato in quella fase storica alle Regioni (che fu non solo di attivare lo strumento, ma anche di interpretarlo e disegnarne le regole di funzionamento), sia da una conoscenza solo parziale di queste modalità di intervento, le cui principali caratteristiche, in parte per la loro variabilità tra le regioni, sono rimaste poco note anche agli addetti ai lavori per gran parte del periodo[52].

Le cause di questa scarsa, o comunque molto frammentaria, disponibilità di informazioni sono state: (1) il complessivo ritardato avvio delle iniziative PIT, che in alcune regioni del Mezzogiorno hanno assunto una fisionomia definitiva solo alla fine del 2004; (2) l'instabilità del parco degli interventi finanziati all'interno dei PIT anche dopo quella data, su cui si tornerà in seguito; (3) l'inadeguatezza del sistema di monitoraggio ufficiale dei fondi strutturali, che non era stato concepito per cogliere le logiche integrate che sovrintendono agli interventi contenuti nei PIT [53].

---

[52] Ci riferiamo soprattutto al dibattito più centrale, semiaccademico, e non a quello sviluppatosi a livello territoriale, dove le aspettative degli attori locali di vedersi allocate risorse per nuovi progetti si sono confrontate con il dipanarsi di diversi modelli regionali, con percorsi attuativi che hanno impiegato tempo per chiarirsi e sono risultati in qualche caso intermittenti e accidentati. La discussione a livello territoriale e locale è stata diversa e centrata su temi differenti (più legati al quotidiano e alle aspettative dei territori da un lato, più collegati al funzionamento operativo delle diverse soluzioni procedurali adottate dall'altro) da quella che ha investito, invece, il centro e gli osservatori distanti, più interessati allo strumento PIT quale categoria di intervento e alla sua funzionalità media.

[53] Il tema del monitoraggio è molto delicato e ha risvolti complessi su cui non ci si sofferma compiutamente in questa sede. Tuttavia vale la pena di ricordare che il sistema di monitoraggio dei programmi comunitari 2000-2006 (Monit) pur raccogliendo informazioni a livello di singolo intervento finanziato, è sostanzialmente strutturato per registrare l'avanzamento delle unità programmatorie più fini e giuridicamente rilevanti nella programmazione, cioè le cd. *Misure* in cui si articolano i programmi operativi (PO). Poiché i PIT non costituiscono una entità unitaria pienamente formalizzata per la programmazione comunitaria 2000-2006, essi non esistono nel monitoraggio quale unità di riferimento autonoma di cui rilevare l'avanzamento. I PIT compaiono oggi in Monit in modo indiretto, attraverso le singole iniziative progettuali che vi fanno capo, riconoscibili come facenti parte di un PIT attraverso una variabile aggiuntiva caratterizzante. Tuttavia, tale modalità di identificazione, oltre a essersi stabilizzata molto tardi nell'esperienza di monitoraggio (perché assai successiva all'avvio dei programmi è stata l'identificazione dei PIT), non è comunque esaustiva e risente notevolmente delle prassi disomogenee con cui i gestori dei programmi inseriscono i progetti nel sistema di monitoraggio. Tale circostanza, se rende Monit una fonte interessante per osservare le caratteristiche delle iniziative dei PIT nel loro complesso, soprattutto in una fase assai avanzata dell'attuazione del ciclo 2000-2006, non consente di osservare con compiutezza i singoli PIT. Per questi motivi, come si dirà più avanti, nel 2003 il Comitato di Sorveglianza del QCS Obiettivo 1 ha promosso un'iniziativa complementare e parallela al monitoraggio ufficiale, di raccolta più sistematica di informazione sui PIT. Nel corso del tempo, peraltro, non sono mancate altre iniziative di osservazione dei PIT a cura, in particolare, di diversi progetti finanziati nel campo delle attività di assistenza tecnica ai programmi. Queste ultime fonti di osservazione hanno fornito materiale alla discussione anche prezioso, ma la loro fruibilità – in assenza di un quadro ufficiale – è stata da un lato ristretta a chi avesse

Attingendo alle fonti informative più complete e affidabili, anche dal punto di vista della confrontabilità dei dati fra regioni e progetti, in questa sezione si ricostruiscono le caratteristiche fondamentali che hanno assunto i PIT nella fase finale del ciclo di programmazione 2000-2006. Partendo da una descrizione dei quadri economici e finanziari previsti per i PIT nelle diverse regioni, ci si sofferma sulle manifestazioni più concrete dei progetti – gli interventi che essi hanno finanziato – per risalire poi a quelle più istituzionali e strategiche: le scelte di fondo che li guidano, i modelli di gestione adottati e il partenariato che vi partecipa.

A oggi sono due le fonti ufficiali disponibili per un'analisi complessiva dei PIT: il sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali (MONIT) che fornisce soprattutto informazione indiretta sui PIT attraverso una variabile che collega gli interventi monitorati a un eventuale PIT di riferimento, e il Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT curato dall'UVAL e dalla Rete dei Nuclei di valutazione, che, per quanto riguarda i dati sugli interventi, attinge alcune della variabili alla stessa fonte MONIT. Il secondo sistema, concepito appositamente per monitorare i PIT, ospita informazioni aggiuntive specifiche a questi progetti. L'aggiunta è sia di tipo temporale, con l'acquisizione anticipata rispetto a quanto avviene nel sistema MONIT di informazioni sugli interventi già nella fase di approvazione dei documenti di progetto; sia di contenuto, con la rilevazione di alcuni aspetti strategici, istituzionali e operativi, che danno unitarietà logica agli interventi di cui i PIT si compongono. La fonte Monitoraggio Geo-referenziato, pertanto, verrà utilizzata da un lato per caratterizzare gli aspetti istituzionali e strategici, e dall'altro per ricostruire i quadri programmatici iniziali dei PIT.

Non sarebbe corretto, tuttavia, distinguere anche per i PIT, come si fa per i Programmi di cui fanno parte, una programmazione ex-ante espressa dal testo dei PIT approvati, dalla rilevazione dinamica della loro attuazione. In questi anni di esperienza della progettazione integrata si è potuto osservare come l'attività di programmazione non rimanga limitata alla fase iniziale del ciclo di vita dei PIT. È apparso evidente che la fase genericamente definita dell'implementazione non si sia limitata allo sforzo di dare attuazione agli indirizzi e agli interventi inizialmente decisi, apportando modifiche eccezionali solo in risposta a eventi imprevisti. Molti PIT hanno costituito, al contrario,

---

comunque elaborato un proprio quadro cognitivo di riferimento, dall'altro è stata in non pochi casi limitata dalla natura e dagli scopi dei progetti di assistenza tecnica di riferimento, numerosi e non sempre felicemente coordinati nel loro insieme. Salvo eccezioni, quindi, l'informazione prodotta da tali iniziative non si è fatta carico della missione di fornire dati a soggetti anche terzi rispetto alle diverse amministrazioni direttamente committenti, in modo che essi potessero essere utilizzati e vagliati anche con finalità diverse.

esercizi di programmazione protratta nel tempo, in cui le logiche dell'integrazione fra interventi non sono state definite *ex-ante* una volta per tutte, ma sono state ricercate anche nel corso della vita dei progetti, sostituendo molte delle iniziative inizialmente previste, con altre. La stessa integrazione, quando non è stata conseguita nei modi sperati a causa della eliminazione o della sostituzione di componenti fondamentali del progetto complessivo, non è stata perciò abbandonata come principio, ma spesso ridefinita e ricercata in ambiti inizialmente non previsti.

III.2 Quanti sono i progetti integrati e quanti ne esaminiamo qui

Progetti integrati territoriali sono stati intrapresi con caratteristiche diverse in tutte le regioni del Mezzogiorno e nella maggioranza di quelle del Centro-Nord.

Complessivamente per il Mezzogiorno si contano oltre 200 iniziative che fanno riferimento al concetto di progettazione integrata e si sono iscritte all'interno della programmazione comunitaria 2000-2006. Non tutti questi progetti rispondono formalmente alla denominazione di PIT, che le Regioni hanno utilizzato, ma anche arricchito con altri acronimi a indicare differenze sia tematiche che nell'apparato regolatorio che è stato introdotto per la loro definizione e approvazione. A riprova di quanto il meccanismo sia stato decentrato nella sostanza alle Regioni e di quanto poco adatti fossero gli strumenti di osservazione inizialmente disponibili, sta il fatto che la stessa numerosità dei progetti integrati non è stata a lungo un dato certo[54], poiché le diverse procedure di individuazione si sono protratte nel tempo e non sono state sincrone.

Una prima formale ricognizione omnicomprensiva delle diverse iniziative approvate è avvenuta in riferimento alla ultima data utile stabilita dal QCS Obiettivo 1 (il 31 dicembre 2004) per considerare tali progetti ammissibili al cofinanziamento dei fondi comunitari nel ciclo 2000-2006 e stabilire l'entità dell'apporto dei programmi comunitari ai progetti integrati (cfr. Tabella III.1).

[54] E come emerge dalle note alla Tabella III.1 si tratta di un dato che è influenzato dalle scelte definitorie e interpretative dell'analista. Nella stessa ricognizione richiesta dal dettato del QCS, e che ha dato luogo alla tabella, sono stati censiti progetti integrati che sono stati completamente formulati e gestiti da parte dell'amministrazione regionale di riferimento o che non hanno una qualche delimitazione territoriale di intervento *ex ante* definita.

Tabella III.1 Progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno al 31 dicembre 2004 (numerosità)

Regione	Progetti denominati come PIT	Progetti integrati con altre denominazioni (**)
Abruzzo(1)	8	
Basilicata	8	4
Calabria	23	33
Campania(2) (*)	51	
Molise	7	
Puglia	10	10
Sardegna(*)	13	19
Sicilia	30	7

Note: (1) Per l'Abruzzo i dati sono di fonte Formez e si riferiscono al DOCUP Ob.2. (2) Per la Campania la denominazione formale non è mai quella di PIT, dal momento che tutti i progetti integrati sono denominati PI. (*) Nei progetti integrati con altre denominazioni non sono inclusi per Campania e Sardegna quelli relativi alla specifica misura del fondo FEOGA (dedicato a iniziative in agricoltura e per lo sviluppo rurale) che era ancora in corso di attivazione alla data della rilevazione. Si noti comunque che i progetti relativi a tale misura (già prevista dal Regolamento di quel fondo allo scopo di replicare nei programmi più generali alcune modalità di intervento tra loro coordinate sperimentate dall'esperienza dei progetti *Leader*), pur numerosi, sono di entità finanziaria modesta. (**) Nei progetti integrati con altre denominazioni sono inclusi sia progetti fortemente assimilabili ai PIT (in particolare 2 progetti urbani in Basilicata, 6 in Calabria e 5 in Puglia), sia alcune altre modalità il cui carattere unitario e territoriale è meno stringente. Nel caso della Sicilia, 6 delle 7 iniziative che compaiono in questa colonna sono completamente assimilabili ai progetti formalmente denominati come PIT.
Fonte: I dati presentati sono tratti dalla sezione dedicata alla progettazione integrata del Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005)

Pur consapevoli che il fenomeno si è esteso alla programmazione dei fondi strutturali in senso molto più generale[55], qui ci si sofferma, però, sulle sette regioni del Mezzogiorno che fanno parte dell'Obiettivo 1 del ciclo dei fondi strutturali 2000-2006, per cui si dispone di informazione più strutturata in quanto i relativi progetti sono coperti da entrambe le fonti di monitoraggio prima citate.

Anche quanto alla natura e numerosità dei progetti considerati, l'oggetto di analisi è più circoscritto di quanto sarebbe in teoria possibile. La nostra analisi utilizza in via di principio una definizione operativa di progetti integrati territoriali che ricomprende solo quei progetti che si applicano a territori di scala sub regionale costituiti da insiemi di comuni geograficamente confinanti. Solo alcune eccezioni sono state fatte a questo criterio sia in senso positivo che negativo, laddove era necessario adattarsi a categorie formalmente adottate da alcune regioni. Esistono infatti alcune regioni, come la Campania, che assimilano in un'unica categoria indistinta, PIT e alcuni progetti privi del

[55] Una documentazione piuttosto ricca sulle esperienze di progettazione integrata nelle regioni del Centro-Nord è messa a disposizione dai volumi del Formez *Atlante dei progetti territoriali integrati*, *I modelli regionali di programmazione* e *Esperienze locali a confronto* pubblicate a cura del Progetto "Sostegno alla progettazione integrata nelle regioni del Centro-Nord", Roma, Maggio 2005.

requisito della contiguità territoriale; altre, come la Puglia, che trattano separatamente dai PIT progetti tematici per molti aspetti analoghi, di cui non sono però disponibili informazioni con lo stesso grado di dettaglio[56].

Con queste premesse, i PIT che esaminiamo nelle sette regioni risultano essere 156, corrispondenti ai progetti inseriti a oggi nel sistema di Monitoraggio georeferenziato che è l'unico che presenta informazioni confrontabili sulla struttura dei progetti stessi[57]. Nella tabella III.2, i PIT oggi a sistema vengono innanzitutto distinti in base ad aspetti tematici che ne caratterizzano lo scopo di integrazione di iniziative diverse quali 1) Progetti d'area – quelli che raggiungono un grado di dettaglio tematico sufficiente a identificare un'autentica idea forza; 2) Programmi d'area – quelli che si propongono generiche finalità di sviluppo economico; 3) e Progetti Urbani – che concentrano interventi di sviluppo in aree caratterizzate dalla presenza di una città.

Tabella III.2 I PIT per Macrotipologia di integrazione

Regioni	Progetti integrati urbani	Progetti d'area	Programmi d'area	Totale PIT
Basilicata	2	0	8	**10**
Calabria	7	9	13	**29**
Campania	5	46	0	**51**
Molise	0	7	0	**7**
Puglia	0	0	10	**10**
Sardegna	1	0	12	**13**
Sicilia	3	14	19	**36**
TOTALE	18	76	62	**156**

Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv

Come detto, questo numero, tuttavia, non esaurisce l'universo di progetti integrati coerenti con la definizione operativa adottata dal QCS, attivi nelle regioni indicate (vedi anche Tabella III.1). È nota l'esistenza di altri progetti previsti dai programmi operativi delle 7 regioni, che, per diverse ragioni, sfuggono a questa rilevazione. Il gruppo più numeroso è

[56] Va peraltro rilevato che in alcuni dei casi che escludiamo dalla nostra analisi, il riferimento alla progettazione integrata, che pure si ritrova nei documenti di programmazione, è relativo a modalità di programmazione assai diverse dal modello stilizzato di PIT cui fa riferimento anche il QCS. Alcune Regioni, infatti, hanno spesso fatto riferimento alla categoria della progettazione integrata per promuovere l'attuazione di parte delle misure dei programmi con modalità un po' più indirizzate *ex ante* dei semplici bandi generici per gli Enti Locali che erano state sperimentate in passato, ovvero per promuovere bandi in cui confluissero misure relativi a temi diversi. La loro consapevolezza in proposito è stata però piena, tanto che in nessun caso hanno utilizzato per queste iniziative la denominazione di PIT.

[57] I 156 progetti includono tutti i 147 progetti integrati che le Regioni hanno denominato PIT (con la già citata eccezione della Campania che ha denominato tutti i suoi progetti integrati PI e di alcuni progetti integrati in Sicilia la cui denominazione, per motivi solo amministrativi, è stata successivamente modificata in PIOS) con l'aggiunta dei 2 progetti integrati urbani delle città capoluogo di provincia della Basilicata e dei 6 progetti integrati urbani delle città capoluogo di provincia della Calabria.

senz'altro quello dei progetti integrati di sviluppo rurale finanziati unicamente dal FEOGA, che conta 41 ulteriori progetti in Calabria e 20 in Campania. L'esclusione è legata al fatto che in queste due regioni questo fondo strutturale, come risulta dalla Tabella III.4, non ha contribuito al finanziamento dei PIT più generalisti, ma ha dato origine a progetti specializzati nello sviluppo rurale. Tra i progetti più spiccatamente settoriali, in Puglia sfuggono anche a questa rilevazione 5 progetti di sviluppo urbano delle città capoluogo, e altrettanti progetti integrati territoriali del settore turistico.

Tra le 156 esperienze sottoposte al monitoraggio, e a cui questo lavoro rivolge la sua attenzione valutativa, prevalgono in numero i progetti veri e propri (76 progetti d'area + 18 progetti urbani), ossia quelli che hanno saputo esplicitare un chiaro *focus* tematico o strategico. Non sono in numero irrilevante tuttavia anche i cd. programmi d'area, che rispondono in modo prevalente a una esigenza di decentramento di responsabilità decisionali e programmatorie a livelli amministrativi inferiori a quello regionale[58].

III.3 Caratteristiche dei PIT e degli interventi in attuazione

Ai 156 PIT sono state destinate, considerando i documenti di progetto approvati originariamente, poco più del 16 per cento delle risorse dei Programmi Operativi Regionali (d'ora in poi POR).

Tabella III.3 Dimensione finanziaria assoluta e relativa dei PIT per Regione

Regioni	Numero PIT	Risorse POR formalmente assegnate ai PIT	Valore medio dei PIT	Quota dei PIT nei POR (%)
Basilicata	10	310.063.563	31.006.356	18,3
Calabria	29	428.308.290	14.769.251	10,6
Campania	51	2.035.108.947	39.904.097	26,3
Molise	7	63.119.837	9.017.120	13,4
Puglia	10	714.503.537	71.450.354	13,7
Sardegna	13	353.365.299	27.181.946	8,3
Sicilia	36	1.342.045.951	37.279.054	15,9
Totale	156	5.246.515.424	33.631.509	16,4

Note: Le risorse finanziarie e i valori medi (in euro) fanno riferimento al contributo pubblico ai progetti a valere su fondi comunitari e cofinanziamento; la quota PIT si riferisce al valore delle risorse finanziarie assegnate ai PIT sul valore complessivo delle risorse pubbliche del programma regionale (POR) di riferimento.

Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv, aggiornamento 31 dicembre 2007

[58] Per il loro incompleto livello di specificazione, a questi ultimi non è agevole applicare i metodi *standard* in uso per i progetti integrati di sviluppo a livello internazionale che chiaramente delineano *ex ante* le fasi temporali previste e impongono l'unitarietà della gestione, della valutazione e della rendicontazione.

Se la variabilità della quota delle risorse POR impiegate attraverso i PIT esprime un diverso grado di "esposizione" delle amministrazioni regionali verso questa modalità, la percentuale riportata nella Tabella III.3, non può essere però considerata un indicatore dell'importanza che i PIT rivestono tra le politiche pubbliche a livello regionale. Chi ha seguito le vicissitudini delle politiche di sviluppo in regioni come la Sardegna e la Calabria, in cui questa percentuale appare più bassa, può confermare che i PIT sono stati a lungo, e sono ancora oggi, al centro del dibattito pubblico come un tema vivo e spinoso dell'attuazione dei rispettivi programmi operativi.

Ancora più divergenti, fra le regioni, appaiono anche le scelte in materia di numerosità e di dimensione media dei progetti integrati. Ha oggi una dimensione finanziaria relativamente ridotta la progettazione integrata in Calabria, dove i PIT sono stati nel tempo ridimensionati dal punto di vista sia tematico che finanziario, pur rimanendo costanti nel numero. Lo scarso peso finanziario dei PIT sul POR che caratterizza la Sardegna dipende invece dalla loro numerosità ridotta, che si riflette in una copertura parziale del territorio della regione. La selezione dei 13 PIT sardi fu effettuata in modo competitivo in seguito a bando, e avrebbe dovuto essere seguita da ulteriori selezioni, mai effettuate. Oggi in Sardegna nuove forme di progettazione integrata sono in corso, con modalità che cercano di completare la copertura dal punto di vista tematico e territoriale, di quello che a livello regionale è stato a lungo vissuto come un processo tronco.

Dal confronto inter-regionale emerge anche come eccentrica la scelta programmatica della Puglia per le elevate dimensioni finanziarie dei PIT identificati. In questa regione, l'elevato valore finanziario dei progetti corrisponde alla scelta effettuata di applicare la progettazione integrata ad ambiti territoriali piuttosto ampi.

Dal punto di vista delle risorse utilizzate per finanziare la progettazione integrata, si conferma il ruolo predominante delle risorse comunitarie dei POR, nell'ambito dei quali questa modalità operativa è stata inizialmente concepita. Tuttavia, non appare trascurabile l'entità delle risorse pubbliche d'altra fonte (non riportate però nella Tabella III.3, ma evidenziate nella Tabella III.4), pari a quasi un terzo delle risorse comunitarie. A questo dato contribuisce in misura predominante la Regione Campania in cui le risorse non comunitarie finanziano i PIT per quasi il 40 per cento del loro valore. Questo dato, associato a quello sulla varietà dei fondi comunitari che vi contribuiscono, restituisce un'immagine dei PIT anche come esperimento di integrazione e di programmazione congiunta di fonti finanziarie differenti, quasi un'anticipazione su scala

territoriale ridotta della programmazione unitaria delle risorse per lo sviluppo introdotta nel ciclo 2007-2013.

Tra i fondi strutturali riveste sempre un peso dominante il FESR, con i due fondi di Sviluppo Rurale (FEOGA) e Fondo Sociale (FSE) che assieme superano un quarto delle risorse complessive programmate solo nei tre casi di Puglia, Basilicata e Molise. Tuttavia, considerando il peso più ridotto di tali fondi sui programmi, la loro partecipazione relativa non è così modesta come sembrerebbe.

Tabella III.4 Quadro finanziario delle fonti delle risorse assegnate ai PIT per Regione

Regioni	POR	PERCENTUALE FONDI STRUTTURALI				Altre Fonti Pubbliche	Risorse Private
		FESR	FSE	FEOGA	SFOP		
Basilicata	310.063.563	72%	6%	23%	0%	5.572.294	0
Calabria	428.308.290	83%	13%	0%	3%	102.331.325	136.811.288
Campania	2.035.108.947	93%	7%	0%	0%	1.374.180.792	657.257.690
Molise	63.119.837	74%	10%	17%	0%	4.224.042	41.656.513
Puglia	714.503.537	60%	20%	20%	0%	0	280359453
Sardegna	353.365.299	86%	2%	12%	0%	110.382.835	1.257.430
Sicilia	1.342.045.951	80%	7%	13%	0%	111.269.841	0
Totale	5.246.515.424	83%	9%	8%	0%	1.707.961.129	1.117.342.374

Note: La tabella riporta (con valori espressi in euro) la dimensione e l'articolazione delle risorse assegnate ai 156 PIT presenti nel monitoraggio georeferenziato prendendo a riferimento i documenti di progetto formalmente approvati dal programmatore regionale. La fonte POR è presentata anche nella sua articolazione interna (in percentuale) tra i diversi fondi strutturali che insieme partecipano al programma (plurifondo). Le altre fonti pubbliche ricomprendono sia fondi nazionali dedicati allo sviluppo già assegnati alle Regioni (come il Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS), sia altri apporti di cofinanziamento regionale e locale. Fonti di cofinanziamento locale sono piuttosto diffuse, in particolare nei progetti integrati urbani. L'apporto di risorse private è presente nei documenti di progetto come stima.
Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv, aggiornamento al 31dicembre 2007

Per quanto riguarda la destinazione delle risorse assegnate, è istruttivo osservare il riparto programmato dai PIT fra tre ampie tipologie di operazioni che sinteticamente riassumono le realizzazioni tipiche dei progetti di sviluppo: infrastrutture, aiuti alle imprese e interventi a natura immateriale (realizzati attraverso acquisizione di beni o, prevalentemente, di servizi).

Tabella III.5 Destinazione delle risorse pubbliche dei POR assegnate ai PIT per tipo di interventi e per Regione (valori percentuali)

Regione	Risorse Infrastrutture	Risorse Beni e servizi	Risorse Aiuti
Basilicata	68,2	7,7	24,2
Calabria	51,1	18,5	30,5
Campania	61,8	12,0	26,3
Molise	53,2	10,7	36,1
Puglia	27,2	29,9	42,9
Sardegna	95,9	1,7	2,4
Sicilia	51,1	10,0	38,9
Totale	**58,3**	**12,9**	**28,7**

Note: Il riparto delle risorse in tre categorie è effettuato sulla base della natura degli interventi previsti nei documenti dei PIT approvati. Si distingue perciò dalla tripartizione dal contenuto analogo riportata dalle successive tabelle, desunta dagli interventi inseriti individualmente nel sistema Monit.
Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv, la data di aggiornamento è al 31 dicembre 2007 con l'eccezione della Puglia (31 dicembre 2006)

Il dato complessivo riassunto in Tabella III.5 indica che di quasi il 30 per cento delle risorse dei PIT viene programmato il trasferimento al settore privato sotto forma di aiuti alle imprese. Il dato medio di tendenza, tuttavia, oscura le forti diversità regionali nella finalizzazione dei progetti. Lo scostamento più significativo da quest'andamento medio è quello della regione Sardegna, i cui interventi ricadono quasi esclusivamente nella tipologia "infrastrutture". Questa tipologia riceve la maggioranza assoluta delle risorse quasi tutte le Regioni[59]. Si distingue per la bassa quota di infrastrutture finanziate la Regione Puglia, che, più delle altre regioni, individua nei PIT una modalità per il sostegno a soggetti privati attraverso aiuti e servizi.

Se la tripartizione sintetica per tipo di operazione dice qualcosa di ancora abbastanza generico sugli effetti di cambiamento che attraverso i PIT si intende realizzare, un maggiore contenuto informativo lo si può ricavare utilizzando una classificazione più dettagliata degli interventi finanziati.

Le Tabelle III.6, III.7 e III.8, diversamente dalle precedenti, descrivono i PIT attraverso gli interventi ammessi al finanziamento dai POR, e qui ricostruiti attraverso la fonte di monitoraggio ufficiale dei fondi strutturali (MONIT), piuttosto che a partire dal quadro programmatico contenuto nei documenti PIT approvati. Si noti che tutte le successive tavole che utilizzano come fonte MONIT presentano elaborazioni relative a interventi che fanno riferimento ai 147 progetti integrati che le Regioni hanno denominato PIT.

[59] Nel caso di PIT che presentino anche fonti finanziarie diverse dalle risorse del POR, tale quota sarebbe anche maggiore, poiché le altre fonti pubbliche di finanziamento – di cui alla precedente Tabella III.4 – sono per la massima parte destinate a interventi infrastrutturali.

Considerando gli interventi in attuazione, questo tipo di classificazione consente di meglio delineare la specializzazione tematica effettiva dei PIT confrontandoli con i POR di cui fanno parte.

Tabella III.6 Classificazione tematica degli interventi ammessi a finanziamento all'interno dei PIT: alcune dimensioni quantitative

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	numero	costo ammesso al finanziamento (euro)				% interventi nella tipologia	% risorse nella tipologia
		totale	minimo	massimo	media		
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	578	427.242.564	0	9.595.280	739.174	6,8	12,7
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	924	901.511.979	6.884	41.976.000	975.662	10,8	26,7
Infrastrutture di trasporto	296	98.042.860	4.633	3.845.407	331.226	3,5	2,9
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	42	8.679.165	29.147	1.017.787	206.647	0,5	0,3
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	18	6.326.057	36.152	1.214.181	351.448	0,2	0,2
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	172	173.281.759	76.202	7.513.170	1.007.452	2,0	5,1
Infrastrutture urbane	200	579.199.743	82.633	75.900.000	2.895.999	2,3	17,2
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	24	56.025.793	30.223	26.498.000	2.334.408	0,3	1,7
Strutture sportive, ricreative	178	258.584.688	21.170	38.215.519	1.452.723	2,1	7,7
Totale opere fisiche	**2.432**	**2.508.894.609**	**0**	**75.900.000**	**1.031.618**	**28,5**	**74,3**
Piani, studi e monitoraggio	138	44.934.570	0	6.852.480	325.613	1,6	1,3
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	135	56.599.228	0	4.305.955	419.254	1,6	1,7
Ricerca	13	1.119.837	39.200	100.000	86.141	0,2	0,0
Servizi alle imprese	108	27.700.917	10.552	3.186.240	256.490	1,3	0,8
Servizi alle persone	20	3.567.042	53.200	1.200.000	178.352	0,2	0,1
Attività ricreative e culturali	9	5.833.947	30.000	2.100.000	648.216	0,1	0,2
Formazione dipendenti pubblici	9	227.537	18.427	29.163	25.282	0,1	0,0
Formazione a privati non-occupati	898	41.460.734	8.497	1.401.351	46.170	10,5	1,2
Formazione a privati occupati	420	46.550.926	7.500	1.750.000	110.836	4,9	1,4
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	61	18.518.400	16.800	1.389.441	303.580	0,7	0,5
Totale interventi immateriali	**1.811**	**246.513.139**	**0**	**6.852.480**	**136.120**	**21,2**	**7,3**
Trasferimenti a individui	0	0	na	na	na	0,0	0,0
Trasferimenti a enti Non-Profit	6	1.196.248	45.000	619.748	199.375	0,1	0,0
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	6	5.400.634	80.200	3.988.200	900.106	0,1	0,2
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	8	3.997.212	39.692	918.376	499.652	0,1	0,1
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	2	1.688.350	490.916	1.197.434	844.175	0,0	0,1
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	51	1.509.324	6.800	83.995	29.595	0,6	0,0
Trasferimenti a imprese - generalisti	4219	605.922.796	100	8.384.129	143.618	49,4	17,9
Trasferimenti a consorzi di imprese	12	1.214.199	37.823	188.440	101.183	0,1	0,0
Totale trasferimenti a privati	**4.304**	**620.928.765**	**100**	**8.384.129**	**144.268**	**50,4**	**18,4**
Tutti	**8.547**	**3.376.336.512**	**0**	**75.900.000**	**395.032**	**100**	**100**

Note: La tabella elabora dati estratti dal sistema di monitoraggio dei fondi strutturali (Monit). Si noti che i valori monetari degli interventi (espressi in euro) corrispondono al cd. costo pubblico della singola operazione ammessa al finanziamento. Il valore complessivo è più basso di quanto riportato nelle tavole precedenti relativamente alle risorse POR complessivamente assegnate ai PIT, sia perché come detto la fonte Monit riconosce solo 147 PIT (rispetto ai 156 del Monitoraggio Geo-referenziato), sia perché i singoli interventi vengono inseriti nel sistema Monit solo in una fase più avanzata, quando godono in genere di una certezza di finanziamento (e prospettive di completamento entro le tempistiche di attuazione formale dei programmi) maggiore rispetto a quella che vale per i documenti complessivi di progetto.
Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema Monit aggiornati al 31 dicembre 2007

La specializzazione relativa dei PIT nel finanziamento di *infrastrutture* può essere, in questo modo, prima di tutto misurata considerando gli interventi in attuazione, e poi meglio compresa nelle sue tipologie di dettaglio. All'interno dei PIT rivestono un'importanza elevata le opere di recupero e conservazione del patrimonio culturale e quelle per la tutela e valorizzazione dell'ambiente.

La categoria degli interventi sul patrimonio culturale si distingue sia in termini assoluti, per il fatto di raccogliere la quota più elevata di risorse (quasi 27 per cento) (cfr. Tabella III.6), sia nel confronto con l'importanza, di molto inferiore, che riveste all'interno dei POR (cfr. Tabella III.7). Gli interventi che ricadono in questa tipologia all'interno dei PIT sono numerosi in termini assoluti (924) e relativi (11 per cento), e di dimensioni medie molto maggiori rispetto agli interventi analoghi finanziati dai POR. Anche se non sempre nota nella sua misura, questa specificità dei PIT è stata sempre presente alla consapevolezza degli osservatori che ne hanno talora derivato la considerazione che i PIT si siano eccessivamente orientati verso un percorso di promozione dello sviluppo locale attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale. Tuttavia, indipendentemente dalla interpretazione schematica che può essere stata data di questa strategia, va richiamato il fatto che era il QCS per primo a indirizzare le Regioni verso la progettazione integrata quale modalità privilegiata per la valorizzazione delle risorse culturali a fini di sviluppo.

Un'altra peculiarità dei PIT riguarda il finanziamento di infrastrutture di trasporto, la cui importanza è ridotta non tanto per la loro scarsa numerosità (296 opere che rappresentano il 3 per cento degli interventi), ma per la bassa dimensione finanziaria degli interventi. Con un valore medio dell'intervento di circa 331.000 euro, questi interventi sono di natura evidentemente diversa da quelli, di dimensione media quasi quadrupla, finanziati dai POR. Questi dati confermano che il miglioramento dei sistemi di trasporto viene pianificato su scala superiore a quella territoriale caratteristica dei PIT, all'interno dei quali sono finanziati solo micro-interventi di costruzione e manutenzione di piccole infrastrutture locali. Si tratta, in questo caso, di un dato interessante che segnala una corretta interpretazione della scala di programmazione più appropriata nel settore, che non può essere quella del progetto locale.

Un discorso simile sembra però valere anche per le reti infrastrutturali civili che, oltre a essere di dimensioni ridottissime, risultano quasi assenti tra gli interventi finanziati dai PIT. Su tale aspetto, invece può avere inciso la logica della programmazione generale, che avendo riservato tali interventi soprattutto all'attuazione dei piani territoriali di settore di area vasta, può avere spinto la progettazione integrata a trascurare piccoli interventi necessari sulle reti locali, solo apparentemente poco consoni a quella scala progettuale, ma che in diversi casi avrebbero potuto essere considerati precondizioni per le iniziative di valorizzazione di risorse locali proprie dei PIT. Si tratta, peraltro, di una questione che trascende i PIT e che andrebbe più correttamente compresa proprio all'interno

dell'impianto più generale della programmazione per lo sviluppo e valutata nei suoi nessi, presenti o mancati, con l'investimento pubblico complessivo nelle aree *target*.[60]

Gli *interventi immateriali* oggi a sistema possono ricondursi ad alcune categorie principali. Innanzitutto la formazione e il sostegno ai servizi per l'impiego che insieme raggiungono il 16 per cento del numero totale degli interventi, e superano il 40 per cento delle risorse destinate a interventi immateriali. Seguono poi i piani e gli studi, le campagne promozionali-informative, e i servizi alle imprese – tre categorie di interventi simili nell'ordine di grandezza in quanto catturano ciascuna fra l'1 e il 2 per cento degli interventi dei PIT. E' invece da segnalare la scarsa preferenza accordata per gli interventi relativi alla ricerca, ai servizi alle persone, e ad attività ricreative e culturali. Sorprende in particolare la scarsa presenza di quest'ultimo genere di interventi, compatibili con quelle finalità di valorizzazione di risorse locali a fini turistici che molti PIT si sono posti.

Dalla Tabella III.7 emerge, più in generale, una bassa presenza di interventi immateriali, sia in numero che in valore, all'interno dei PIT rispetto al resto dei programmi regionali di cui fanno parte. Questo dato quantitativo riflette solo in parte le difficoltà che sono state incontrate, e testimoniate in pratica da indagini di caso, nel programmare e attuare interventi immateriali, specie di politica attiva del lavoro, che operassero in sinergia con quelli di altra natura, in direzione delle finalità di sviluppo locale identificate[61]. Sulle origini di tale difficoltà, però, è bene interrogarsi. La tesi semplicistica che ciò discenda dall'inesperienza e dalla scarsa capacità del livello locale, è da considerarsi, anche se non sempre del tutto infondata, certamente frettolosa. Le evidenze dirette, certamente più frammentarie, segnalano infatti non pochi casi in cui tali interventi sono stati originariamente ben individuati nei documenti di progetto, ma non sono poi stati condotti all'attuazione o lo sono stati con modalità diverse, per resistenze incontrate nelle strutture regionali responsabili di asseverare e poi consentire la richiesta di tali attività a beneficio dei PIT[62]. Tali resistenze sono da considerare ancora più gravi se si

[60] Un riferimento facilmente comprensibile nei suoi risvolti pratici è, ad esempio, la portata degli impianti fognari e di depurazione nelle aree ad alta stagionalità turistica. I dati disponibili non consentono di valutare da lontano se e in quanti casi i PIT a vocazione di valorizzazione turistica delle risorse si siano fatti carico direttamente, o attraverso alleanze programmatiche con la programmazione generale, di affrontare la questione (che non è però di poco conto quando si considera il rilievo che essa assume nel garantire ai visitatori la qualità della fruizione delle risorse).

[61] L'affermazione è in linea con quanto emerge dal servizio di valutazione indipendente intermedia del QCS Obiettivo 1. Cfr. *Vision and Value* e *London School of Economics and Political Science*, Aggiornamento della Valutazione intermedia del QCS Ob.1 Italia 2000-2006, Capitolo 5, p. 353-535, *Il Ruolo degli interventi Immateriali nei PIT*, Agosto 2006. Il contributo è disponibile all'indirizzo *web*: www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_valutazione.asp#risultatiAVQ

[62] Già l'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS condotto dall'UVAL (QCS Ob.1 2000-2006 – Aggiornamento della Valutazione intermedia – Quadro macroeconomico e analisi dei dati di monitoraggio, parte IIA) e il Documento Strategico Mezzogiorno richiamavano l'attenzione sulle evidenti difficoltà incontrate a livello regionale nell'indirizzare in modo non generico le risorse vocate a interventi immateriali per le risorse umane, all'interno dei progetti territoriali.

considera che il mandato generale dato alla programmazione generale degli interventi del FSE per il 2000-2006 (il fondo esplicitamente vocato al finanziamento di formazione e politiche attive) prevedeva espressamente, a livello comunitario e non solo nazionale, di prestare particolare attenzione alle esigenze dello sviluppo locale.

Tabella III.7 Confronto fra caratteristiche degli interventi ammessi a finanziamento all'interno dei PIT e dei POR, per classe tematica

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	% interventi nella tipologia		% risorse nella tipologia		Valore medio degli interventi (euro)	
	PIT	POR	PIT	POR	PIT	POR
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	6,8	2,9	12,7	10,3	739.174	726.761
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	10,8	1,6	26,7	4,7	975.662	621.871
Infrastrutture di trasporto	3,5	2,5	2,9	14,9	331.226	1.234.436
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	0,5	1,9	0,3	10,9	206.647	1.199.559
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,2	0,4	0,2	2,5	351.448	1.293.488
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	2,0	0,4	5,1	3,6	1.007.452	1.871.768
Infrastrutture urbane	2,3	0,6	17,2	3,5	2.895.999	1.219.258
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	0,3	1,2	1,7	2,3	2.334.408	403.784
Strutture sportive, ricreative	2,1	0,2	7,7	1,1	1.452.723	957.656
Totale opere fisiche	**28,5**	**11,6**	**74,3**	**53,9**	**1.031.618**	**954.253**
Piani, studi e monitoraggio	1,6	4,0	1,3	4,6	325.613	234.555
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,6	1,2	1,7	1,8	419.254	301.115
Ricerca	0,2	0,3	0,0	0,2	86.141	158.877
Servizi alle imprese	1,3	2,6	0,8	1,5	256.490	118.979
Servizi alle persone	0,2	1,9	0,1	1,2	178.352	133.573
Attività ricreative e culturali	0,1	0,0	0,2	0,1	648.216	373.736
Formazione dipendenti pubblici	0,1	0,7	0,0	0,2	25.282	74.929
Formazione a privati non-occupati	10,5	6,6	1,2	5,4	46.170	170.642
Formazione a privati occupati	4,9	4,7	1,4	1,9	110.836	82.467
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	0,7	4,4	0,5	3,0	303.580	140.477
Totale interventi immateriali	**21,2**	**26,3**	**7,3**	**19,9**	**136.120**	**155.776**
Trasferimenti a individui	0,0	4,0	0,0	1,2	na	60.707
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,1	0,1	0,0	0,1	199.375	333.197
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	0,1	0,6	0,2	0,7	900.106	239.329
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	0,1	4,0	0,1	1,1	499.652	57.330
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	0,0	0,8	0,1	0,8	844.175	203.017
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	0,6	0,4	0,0	0,1	29.595	31.436
Trasferimenti a imprese - generalisti	49,4	52,1	17,9	21,9	143.618	86.732
Trasferimenti a consorzi di imprese	0,1	0,0	0,0	0,3	101.183	1.426.409
Totale trasferimenti a privati	**50,4**	**62,1**	**18,4**	**26,3**	**144.268**	**87.228**
Tutti	**100**	**100**	**100**	**100**	**395.032**	**206.125**

Note: I dati sugli interventi dei POR e il calcolo delle relative percentuali considerano i programmi al netto degli interventi che fanno parte dei PIT.
Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema Monit aggiornati al 31 dicembre 2007

All'interno della terza macrotipologia dei *trasferimenti diretti* a soggetti privati predominano gli aiuti alle imprese di tipo cd. "generalista" (cioè interventi di sostegno all'investimento definito dalle intenzioni delle imprese, piuttosto che predeterminato nella natura dal programmatore). Questa macrotipologia di trasferimenti ha un peso relativo inferiore a quello che ha all'interno dei POR, sia dal punto di vista della numerosità degli interventi,

che delle risorse che essi rappresentano. Ciò si verifica nonostante la dimensione media di ciascun trasferimento sia, un po' sorprendentemente[63], quasi doppia all'interno dei PIT rispetto ai rimanenti interventi dei POR. Ragionando più in generale, lo scarso peso, tra gli interventi, degli aiuti alle imprese, che è in inferiore sia dal punto di vista numerico che del valore, a quello dei più ampi POR, conferma che i PIT hanno rappresentato un'inversione di tendenza rispetto a precedenti esperienze di programmazione negoziata quali, soprattutto, i Patti Territoriali in cui il rapporto fra aiuti e opere pubbliche era all'incirca il reciproco di quanto misurato per i PIT[64].

Dai dati di monitoraggio è possibile estrarre altre informazioni che, indirettamente, riflettono in qualche misura il grado di novità dei PIT rispetto al resto della programmazione regionale in cui sono contenuti, e la capacità delle amministrazioni di assorbire queste novità, dando loro attuazione. La nozione da introdurre in queste analisi è quella di intervento cd. "coerente", con cui nel linguaggio convenzionale dei fondi comunitari per lo sviluppo regionale si intende un intervento incluso dal punto di vista contabile tra gli interventi finanziati, anche se già precedentemente coperto da altre fonti di finanziamento, e perciò definito originariamente in un contesto programmatorio diverso e spesso (anche se non sempre) già in attuazione al momento dell'avvio del programma comunitario; oppure associato al programma anche successivamente, proprio perché in attuazione. Interventi "coerenti" con le misure e i criteri di selezione dei programmi vengono portati a rendicontazione nei confronti del finanziatore comunitario per mostrare progressi contabili negli impegni e nei pagamenti che consentano di evitare il disimpegno delle risorse. Il loro uso puramente contabile è però solo transitorio: i gestori dei programmi sono infatti tenuti a utilizzare i rimborsi ottenuti a fronte dell'avanzamento di progetti "coerenti", per il finanziamento di interventi nuovi della stessa natura. L'entità dell'uso dei progetti "coerenti" testimonia quindi le difficoltà dei gestori dei programmi nel dare avvio tempestivo ad alcune categorie di interventi, nel rispetto delle finalità e delle regole a cui si sono impegnati.

---

63 Non è facile interpretare il dato sulla dimensione, molto superiore alla media, dei trasferimenti a imprese di natura generalista che vengono erogati all'interno dei PIT. Per spiegarlo sarebbe necessario partire da un esame dei bandi per la concessione di incentivi pubblicati a livello regionale, e delle imprese a cui essi si rivolgevano. Potrebbero non aver riguardato i PIT i bandi più generici rivolti a micro-attività commerciali e artigianali dallo scarso effetto di rottura, mentre quelli collegati ai PIT, per la natura più chiara del progetto in cui rientravano, potrebbero aver premiato proposte di investimento dalla finalizzazione più chiara, che solo imprese già più strutturate sono state in grado di presentare.

64 Il dato era già stato evidenziato, limitatamente alle regioni Basilicata e Sicilia, nel Rapporto 2003 sulle politiche di sviluppo; cfr. DPS, Rapporto Annuale 2003, p.195.

Tabella III.8 Quota interventi "coerenti" tra quelli finanziati all'interno dei PIT, per tipologia

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	Totali		Di cui "coerenti"		Quota coerenti per tipologia	
	numero	valore (euro)	numero	valore (euro)	% numero interventi	% risorse
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	578	427.242.564	84	36.860.585	14,5	8,6
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	924	901.511.979	187	229.589.730	20,2	25,5
Infrastrutture di trasporto	296	98.042.860	58	9.809.532	19,6	10,0
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	42	8.679.165	2	92.962	4,8	1,1
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	18	6.326.057	9	1.091.177	50,0	17,2
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	172	173.281.759	32	42.482.544	18,6	24,5
Infrastrutture urbane	200	579.199.743	19	157.849.307	9,5	27,3
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	24	56.025.793	2	4.705.744	8,3	8,4
Strutture sportive, ricreative	178	258.584.688	38	46.653.302	21,3	18,0
Totale opere fisiche	**2.432**	**2.508.894.609**	**431**	**529.134.884**	**17,7**	**21,1**
Piani, studi e monitoraggio	138	44.934.570	9	2.590.668	6,5	5,8
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	135	56.599.228	2	482.885	1,5	0,9
Ricerca	13	1.119.837			0,0	0,0
Servizi alle imprese	108	27.700.917			0,0	0,0
Servizi alle persone	20	3.567.042			0,0	0,0
Attività ricreative e culturali	9	5.833.947			0,0	0,0
Formazione dipendenti pubblici	9	227.537			0,0	0,0
Formazione a privati non-occupati	898	41.460.734	2	179.200	0,2	0,4
Formazione a privati occupati	420	46.550.926			0,0	0,0
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	61	18.518.400			0,0	0,0
Totale interventi immateriali	**1.811**	**246.513.139**	**13**	**3.252.753**	**0,7**	**1,3**
Trasferimenti a individui	0	0				
Trasferimenti a enti Non-Profit	6	1.196.248			0,0	0,0
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	6	5.400.634			0,0	0,0
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	8	3.997.212			0,0	0,0
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	2	1.688.350			0,0	0,0
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	51	1.509.324			0,0	0,0
Trasferimenti a imprese - generalisti	4219	605.922.796	12	7.952.401	0,3	1,3
Trasferimenti a consorzi di imprese	12	1.214.199			0,0	0,0
Totale trasferimenti a privati	**4.304**	**620.928.765**	**12**	**7.952.401**	**0,3**	**1,3**
Totale Generale	**8.547**	**3.376.336.512**	**456**	**540.340.038**	**5,3**	**16,0**

Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema Monit aggiornati al 31 dicembre 2007

Il "ricorso" a questo genere di interventi, secondo quanto riportato dalla Tabella III.8, è stato piuttosto ridotto nell'ambito della progettazione integrata territoriale. All'interno del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali, i progetti "coerenti" attribuiti ai PIT nelle sette regioni risultano essere solo 431 tra gli interventi infrastrutturali – gli unici in cui essi rappresentano una quota significativa. In totale, gli interventi "coerenti" rappresentano poco più del 5 per cento del totale degli interventi dei PIT, per il 16 per cento delle risorse ammesse a finanziamento. Questa quota è significativamente inferiore a quella, più che doppia, che i progetti "coerenti" rappresentano tra i rimanenti interventi POR[65].

[65] L'incidenza percentuale degli interventi "coerenti" nel complesso dei POR (escludendo gli interventi dei PIT) delle sette regioni Obiettivo 1, alla medesima data del 31 dicembre 2007, risultava essere del 17,5 per cento del numero complessivo degli interventi, e del 38 per cento delle risorse ammesse al finanziamento.

L'interpretazione di questo dato non è però univoca. L'inserimento di progetti "coerenti" avviene infatti nella fase di attuazione dei programmi per far fronte a una necessità di dar luogo ad avanzamenti finanziari, anche se figurativi. L'inferiore incidenza di questo inserimento all'interno dei PIT indica da un lato che essi rappresentano una parte più nuova e più genuinamente aggiuntiva dei programmi di sviluppo regionale. Dall'altro può essere interpretata come un'indicazione del fatto che i PIT rappresentano un segmento della programmazione relativamente al quale non ci si è arresi alle difficoltà di realizzazione degli interventi, anche perché comunque più modesta nella dimensione relativa: una sorta di nocciolo duro della politica di sviluppo regionale meno assoggettabile a logiche puramente finanziarie. Ciò, a sua volta, può essere riconducibile al fatto che i PIT rispondono più direttamente alle esigenze specifiche dei territori, nei confronti dei quali i gestori dei programmi hanno preso impegni più espliciti e monitorabili[66]. Ancora una volta, però, le considerazioni sui PIT in questa materia non possono essere astratte da considerazioni più ampie riguardo alla modificabilità dei programmi di cui essi costituiscono parte integrante – una riflessione che, però, parzialmente esula dall'argomento che stiamo qui trattando.

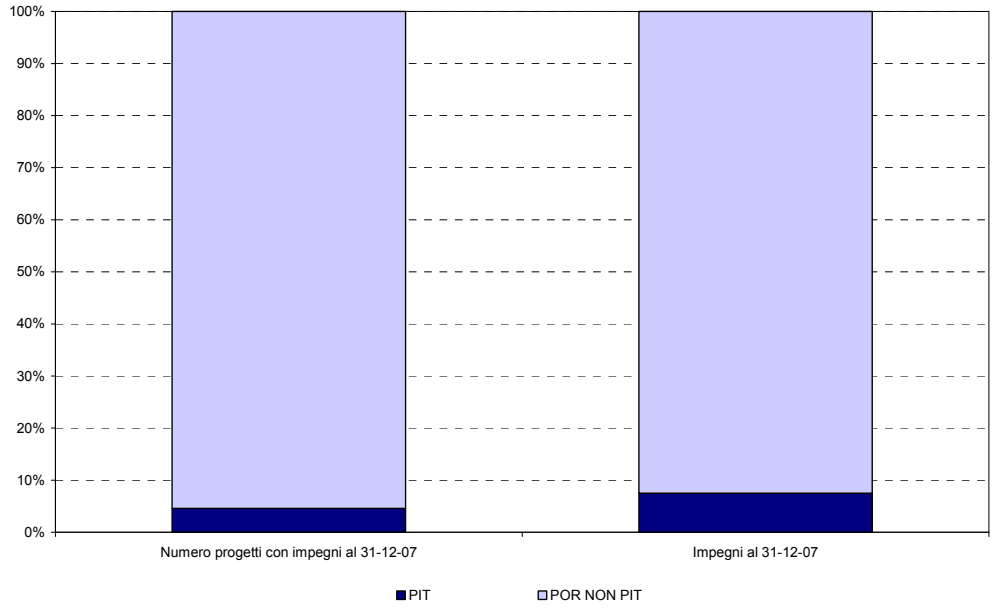
Una caratteristica sempre messa in evidenza dagli osservatori riguarda la notevole numerosità dei PIT e, soprattutto, il fatto che essi hanno riguardato formalmente aggregazioni di comuni che finiscono per ricoprire la quasi totalità del territorio oggetto dell'azione del QCS (sul punto vedi anche dopo la rappresentazione cartografica della Figura III. 3). A tale inconfutabile dato di fatto, che merita in se alcune riflessioni su cui si tornerà inseguito, viene però anche associata la convinzione che la progettazione integrata, proprio perché così diffusa sul territorio, sia stata all'origine di una notevole dispersione degli interventi. Una discussione piuttosto superficiale utilizza sovente la numerosità assoluta dei progetti finanziati sul QCS e riportati nel sistema ufficiale di monitoraggio come elemento probante della dispersione dei finanziamenti.

---

[66] In assenza di altri vincoli (su cui qui non ci si dilunga perché attengono alle *technicalities* gestionali dei programmi comunitari che possono avere più rilievo in alcuni contesti regionali, che in altri) non ci si aspetterebbe di ritrovare "progetti coerenti" attribuiti ai PIT nel sistema ufficiale di monitoraggio dei fondi strutturali, dal momento che i PIT non costituiscono una entità giuridica rilevante di cui giustificare l'avanzamento. Vale la pena di notare che il QCS – nella sua formulazione di revisione di medio termine – non obbliga i gestori dei programmi a concludere l'attuazione dei PIT in essi inseriti entro l'arco di tempo di attuazione del programma comunitario, ma richiede invece ai gestori dei programmi di assicurare la conclusione dei progetti anche successivamente con altre risorse. In ogni caso l'utilizzo di progetti coerenti nei PIT non appare generalizzato tra i programmi e, ferma restando la sua minore intensità che – come detto – testimonia lo sforzo di novità di cui il programmatore si è fatto carico, esso riflette in parte i diversi patti espliciti conclusi tra programmatore regionale e territori, in quanto, nella maggior parte dei casi di utilizzo di progetti coerenti nei PIT ciò è avvenuto dietro la formale promessa di ripristinare, in futuro, lo sforzo finanziario aggiuntivo nei confronti dei territori che hanno contribuito con progetti coperti da altre fonti finanziarie alla dimostrazione dell'avanzamento contabile dei programmi.

Pur ritenendo che non sia questa la sede più opportuna per addentrarsi sulle motivazioni che hanno reso i progetti del QCS così numerosi[67] (che sono in parte da ricondursi al peso consistente dei trasferimenti alle imprese e degli interventi per le risorse umane, nonché alla modalità capillare tipica con cui interviene, per Regolamento, il fondo specializzato nello sviluppo rurale – FEOGA), vale però la pena di chiarire che questa numerosità non sembra dipendere dai PIT. Infatti – indipendentemente dalla fondatezza con cui l'argomento della concentrazione possa essere esaminato facendo riferimento alla sola categoria della numerosità dei progetti – va chiarito che, sulla base dei dati di monitoraggio al dicembre 2007, i progetti dei PIT costituivano meno del 5 per cento dei progetti dei POR e ne rappresentavano, però, una quota maggiore in termini di risorse impiegate (attorno al 9 per cento in termini di finanziamenti ammessi e il 7,5 per cento in termini di impegni – Figura III.1).

Figura III.1 Distribuzione dei progetti e delle risorse impegnate tra PIT e altri interventi dei POR al 31 dicembre 2007 (quote percentuali)



Note: la Figura rappresenta le quote relative degli interventi attribuiti ai 147 PIT riconosciuti dal sistema ufficiale di monitoraggio e degli altri interventi (non PIT) dei POR. Rispetto a precedenti elaborazioni si considerano solo gli interventi con impegni, più comparabili tra PIT e resto dei programmi quando se ne considera la numerosità relativa assoluta. Un'elaborazione basata sul totale degli interventi inseriti in Monit darebbe comunque sostanzialmente la medesima indicazione.
Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema Monit aggiornati al 31 dicembre 2007

[67] Considerando i dati ufficiali di monitoraggio al 31 dicembre 2007, i progetti ammessi al finanziamento nell'ambito del QCS erano oltre 243.000, di cui oltre 237.000 in una fase sufficientemente avanzata di attuazione da presentare anche impegni giuridicamente vincolanti nei confronti di soggetti terzi all'amministrazione. Il dato equivalente, considerando i soli programmi regionali (POR), era di oltre 180.000 progetti ammessi al finanziamento, di cui oltre 176.000 con impegni. Di questi, gli interventi dei PIT sono, come si evince anche dalle tavole presentate in precedenza, 8.547 (di cui 8.043 con impegni).

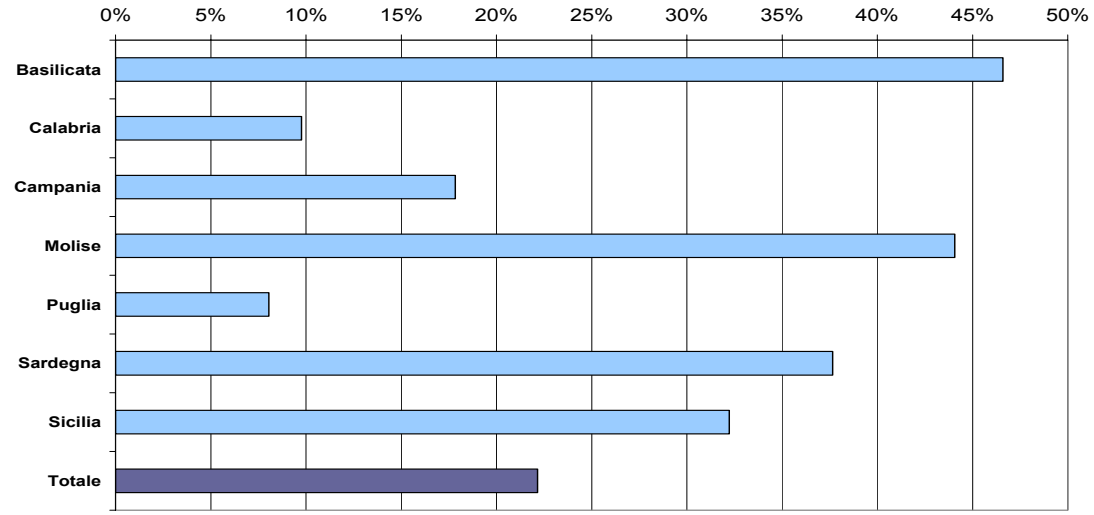
Si noti che l'incidenza sul numero totale di interventi è così contenuta che, anche ammettendo errori di classificazione (sempre possibili in dati di fonte amministrativa) di entità anche molto rilevante e considerando che sono comunque non riconoscibili dal monitoraggio progetti che sappiamo fare capo a progetti integrati urbani in attuazione (che con una stima larga potrebbero ammontare a circa altri 300 singoli interventi), non è oggettivamente possibile imputare all'esperienza dei PIT l'alta numerosità complessiva dei progetti evidenziati dal monitoraggio. Peraltro, la loro maggiore dimensione media in alcune categorie rilevanti starebbe semmai a segnalare che, malgrado non manchino evidenze aneddotiche contrarie, non è principalmente attraverso i PIT che sono state effettuate le presunte e discutibili operazioni di compensazione e ripianamento di doverosi piani di investimenti ordinari.

III.4 La spesa realizzata dagli interventi dei PIT a fine 2007

La spesa prodotta dagli interventi compresi nei PIT non è un indicatore particolarmente accurato dei risultati prodotti dai progetti, e perciò appare sproporzionata l'importanza che viene attribuita a questo indicatore nel dibattito. In parte, il suo valore come misura di efficacia è ridotto anche dall'utilizzo di interventi "coerenti", che contribuiscono all'avanzamento della spesa, pur riferendosi a progetti non sempre originatisi all'interno dei PIT[68]. In secondo luogo perché sono spesso gli interventi a minore impatto che, essendo più semplici da realizzare, producono pagamenti con maggiore anticipo. Più in generale, perché l'avanzamento dei pagamenti non è sempre allineato con i progressi interni ed esterni alle istituzioni, che attraverso il progetto si riesce a generare.

[68] Anche se non necessariamente. Poiché i PIT presentano in più di un caso una pluralità di fonti di finanziamento, è in teoria possibile che alcuni dei progetti coerenti attribuiti ai PIT siano in realtà veri e propri progetti del PIT anche se originariamente non immaginati come da realizzarsi sulle fonte finanziaria comunitaria.

Figura III.2 Percentuale di spesa delle risorse assegnate ai PIT nelle Regioni dell'Obiettivo 1 al 31 dicembre 2007



Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv, aggiornati al 31 dicembre 2007

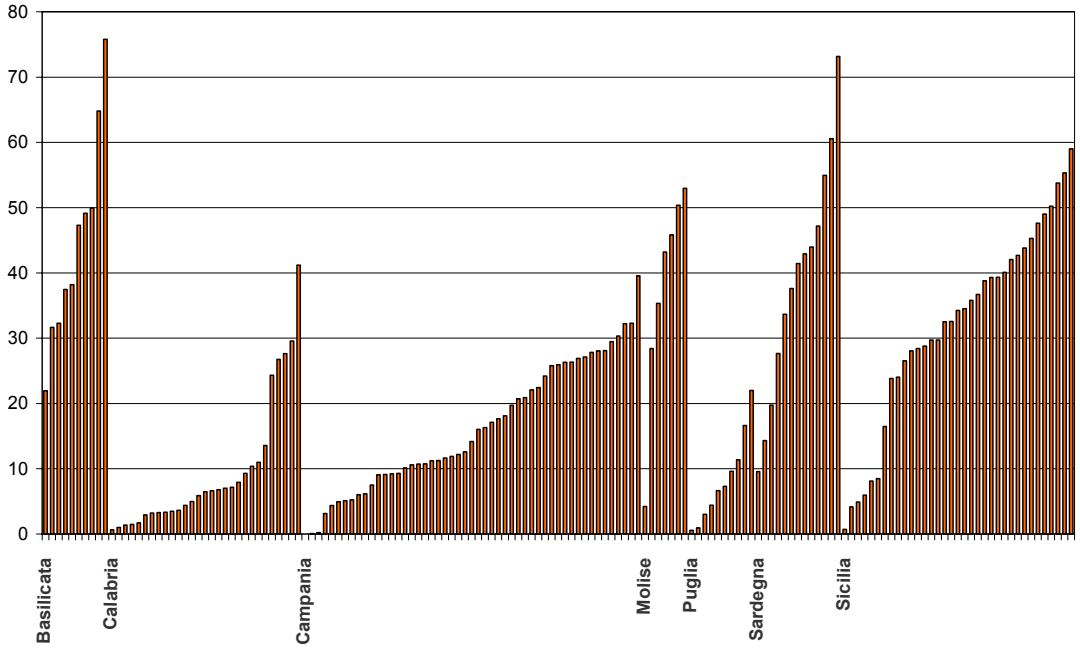
Con queste cautele[69], come emerge dalla Figura III.2, alla fine del 2007 la spesa dei 156 PIT inclusi nella nostra analisi era stimabile tra il 20 e il 25 per cento delle risorse a essi originariamente attribuite. Si tratta di un livello di avanzamento dei pagamenti che, con le dovute cautele di comparabilità, è inferiore a quello del complesso dei POR[70]. Questo dato va interpretato, al di là di alcune peculiarità regionali in cui non è il caso di addentrarsi, nello stesso modo in cui si è cercato di spiegare il basso grado di inserimento di interventi "coerenti" in questi progetti. I PIT e i loro interventi hanno incontrato difficoltà tanto maggiori, quanto maggiore era la loro innovatività, ovvero la discontinuità che introducevano nel contesto in cui sono intervenuti. Peraltro, il grado di avanzamento dei diversi PIT approssimato dalla spesa realizzata in proporzione alle risorse pubbliche originariamente loro assegnate è diverso da progetto a progetto alla data di fine 2007, riflettendosi in ciò sia differenze nei periodi di avvio effettivo (che vanno dal 2003 al

[69] A esse si aggiunga un possibile ritardo nella trasmissione dei dati sui pagamenti ai sistemi di monitoraggio, che è circostanza effettivamente riscontratasi in diversi casi.

[70] Il dato di spesa corrispondente per i POR nel loro complesso (inclusi quindi gli interventi facenti capo ai PIT) si attestava a fine dicembre 2007 al 78,4 per cento delle risorse assegnate. Se si escludono i progetti cd. coerenti, tale livello di avanzamento si riduce al 44 per cento. La comparabilità è, però, in assoluto limitata dal fatto che i PIT non hanno davvero un limite di attuazione coincidente con il programma comunitario (come si è evidenziato in precedenza, infatti il QCS ammette il loro completamento successivo) e il loro avvio effettivo si è realizzato, a seconda dei PIT, tra il 2003 e il 2005 (quindi assai dopo l'avvio operativo dei POR). I dati di monitoraggio ufficiale a dicembre 2007, peraltro, presentano risorse attribuibite a progetti PIT assai inferiori a quelle originariamente previste nei documenti di progetto. Considerando i 147 PIT identificabili in Monit, i dati in termini di costo complessivo ammesso al finanziamento ammontano a circa 3,4 miliardi a fronte di risorse originariamente previste pari a 5,1 miliardi. Tale differenza (di circa 1,7 miliardi) può essere interpretata come un primo segnale della decisione dei programmatori di completare successivamente alla chiusura formale dei POR alcuni dei PIT.

2005), sia differenze nelle difficoltà incontrate lungo il percorso, sia differenze nel grado di maturazione e completezza del progetto iniziale (cfr. Figura III.3).

Figura III.3 Avanzamento di spesa per i singoli PIT al 31 dicembre 07



Note: La Figura rappresenta la spesa di ciascuno dei 156 PIT presenti nel Monitoraggio Geo-referenziato in percentuale delle risorse pubbliche originariamente assegnate ai progetti. I dati rappresentati si riferiscono ai singoli PIT che sono raggruppati in base alla regione in cui si realizzano.
Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv, aggiornati al 31 dicembre 2007

Di maggiore interesse è, però, entrare nel dettaglio, come fa la Tabella III.9, della differente dinamica di spesa delle diverse categorie di interventi[71]. Le tipologie di interventi più rilevanti dal punto di vista del contributo all'avanzamento della spesa – che riportano percentuali più elevate nella seconda colonna a partire dalla destra della tabella – sono le stesse che secondo la Tabella III.7 sono state destinatarie di quote più elevate delle risorse: le infrastrutture culturali, le infrastrutture urbane e quelle ambientali; tra i trasferimenti alle imprese, quelli di tipo generalista.

[71] La Tabella riporta un livello assoluto della spesa più basso per il fatto di attingere al sistema Monit rispetto ai valori impliciti nei grafici che precedono (di fonte Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT). Il valore della percentuale complessiva spesa appare però qui più elevato in quanto riguarda un numero di interventi inferiore: solo quelli che si trovano in una fase più avanzata nel percorso amministrativo dell'attuazione. Tra le difficoltà di attuazione, quindi, questo dato di spesa riflette solo quelle successive all'effettivo finanziamento dei progetti, e non le eventualità negative che possono intervenire ancor prima a bloccare l'effettivo finanziamento di un intervento previsto in un PIT approvato.

Tabella III.9 Spesa degli interventi dei PIT per categoria tematica, con dettaglio interventi "coerenti"

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	Risorse Erogate					*Per memoria*
	Spesa al 31 dicembre 2007 (euro)	Avanzamento % spesa su risorse assegnate per tipologia	Quota % della spesa attribuibile "coerenti"	Avanzamento % spesa per tipologia al netto coerenti	Quota % tipologia su totale spesa	*Quota % della spesa attribuibile "coerenti" interventi POR non PIT*
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	168.449.691	39,4	14,6	36,9	11,7	*44,8*
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	450.489.088	50,0	39,0	40,9	31,3	*39,8*
Infrastrutture di trasporto	51.587.800	52,6	16,1	49,0	3,6	*81,6*
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	3.169.930	36,5	1,5	36,4	0,2	*60,2*
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	2.526.796	39,9	39,8	29,1	0,2	*44,7*
Infrastrutture di servizio al commercio ed all' industria	77.607.404	44,8	44,5	32,9	5,4	*38,2*
Infrastrutture urbane	219.781.889	37,9	38,8	31,9	15,3	*68,8*
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	9.020.421	16,1	31,2	12,1	0,6	*26,1*
Strutture sportive, ricreative	92.412.475	35,7	39,4	26,4	6,4	*62,4*
Totale opere fisiche	**1.075.045.493**	**42,8**	**34,3**	**35,7**	**74,8**	***58,4***
Piani, studi e monitoraggio	13.902.959	30,9	11,2	29,1	1,0	*23,9*
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	24.576.421	43,4	0,8	43,5	1,7	*10,0*
Ricerca	563.310	50,3	0,0	50,3	0,0	*21,2*
Servizi alle imprese	8.103.191	29,3	0,0	29,3	0,6	*10,3*
Servizi alle persone	1.016.181	28,5	0,0	28,5	0,1	*40,8*
Attività ricreative e culturali	3.347.121	57,4	0,0	57,4	0,2	*0,0*
Formazione dipendenti pubblici	227.537	100,0	0,0	100,0	0,0	*4,0*
Formazione a privati non-occupati	19.366.450	46,7	0,0	46,9	1,3	*28,0*
Formazione a privati occupati	13.717.011	29,5	0,0	29,5	1,0	*22,0*
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	11.275.160	60,9	0,0	60,9	0,8	*40,3*
Totale interventi immateriali	**96.095.342**	**39,0**	**1,8**	**38,8**	**6,7**	***26,1***
Trasferimenti a individui	0	na	na	na	0,0	*44,8*
Trasferimenti a enti Non-Profit	778.610	65,1	0,0	65,1	0,1	*58,2*
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	2.343.066	43,4	0,0	43,4	0,2	*26,8*
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	1.781.899	44,6	0,0	44,6	0,1	*4,0*
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	614.642	36,4	0,0	36,4	0,0	*16,2*
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	336.038	22,3	0,0	22,3	0,0	*12,3*
Trasferimenti a imprese - generalisti	260.740.425	43,0	2,7	42,4	18,1	*27,6*
Trasferimenti a consorzi di imprese	406.431	33,5	0,0	33,5	0,0	*0,0*
Totale trasferimenti a privati	**267.001.112**	**43,0**	**2,6**	**42,4**	**18,6**	***27,0***
Totale Generale	**1.438.141.947**	**42,6**	**26,2**	**37,4**	**100,0**	***43,4***

Note: La colonna "Avanzamento percentuale spesa su risorse assegnate per tipologia" calcola il rapporto tra i pagamenti effettuati da progetti che ricadono all'interno di ciascuna categoria tematica, riportati alla sua sinistra, e il valore totale dei progetti ammessi a finanziamento in quella stessa categoria, riportata nella precedente Tabella III.6 alla colonna "totale". La colonna "Avanzamento percentuale spesa per tipologia al netto coerenti", calcola quello stesso rapporto per un sottoinsieme degli stessi progetti, ottenuto escludendo i progetti c.d. coerenti. La colonna "Quota percentuale della spesa attribuibile "coerenti"" indica la quota del valore riportato nella prima colonna, derivante da pagamenti di progetti cd. coerenti; per raffronto, nell'ultima colonna è riportata la quota di spesa attribuibile ai progetti coerenti nei POR escludendo gli interventi dei PIT.
Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema Monit aggiornati al 31 dicembre 2007

III.5 Elementi strategici e organizzativi dei Progetti Integrati Territoriali

Ciò che contraddistingue i PIT come modalità operativa all'interno dei POR di cui fanno parte, è l'ambizione di ricondurre a una finalizzazione unitaria gruppi di interventi che altrimenti verrebbero selezionati individualmente attraverso criteri competitivi applicati all'intero territorio di attuazione dei programmi. In questo genere di progetti, invece, la comune finalizzazione degli interventi è ricercata a livello territoriale, nel senso che il progetto in cui gli interventi rientrano viene concepito in risposta alle esigenze e alle potenzialità di un'area territoriale specifica. La sintesi del comune obiettivo strategico del

progetto è espressa dalla cd. "Idea Forza", che è elemento che accomuna davvero lo strumento, in quanto la sua espressione da parte dei proponenti del progetto è richiesta a ogni PIT, in tutti i differenti modelli regionali. Per "idea forza" si intende un obiettivo di sintesi, che, descrivendo il cambiamento che con il progetto si vuole causare a livello territoriale, permette la focalizzazione tematica o settoriale di tutti i suoi interventi.

Al di là di alcuni orientamenti di tipo generale contenuti nel Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1, la scelta degli ambiti tematici di dettaglio per le idee forza non è stata predeterminata in assoluto dal livello centrale (che però ha, come prima richiamato, fornito indicazioni su quali parti dei PO andassero preferibilmente realizzate attraverso i PIT), ma viene piuttosto stabilita nell'incontro delle volontà regionale e locale. Non è quindi lecito interpretare, come semplicisticamente è stato di frequente fatto, la scelta strategica insita nell'idea forza come l'espressione incontrollata di una volontà locale. Molti vincoli sono stati posti dai POR in merito alle finalità perseguibili e agli interventi ammissibili a finanziamento all'interno dei PIT. Inoltre, alcuni dei PIT sono da considerarsi dei veri e propri progetti di concezione regionale, che vengono attuati senza un decentramento vero di responsabilità gestionali alle amministrazioni locali. In altri ancora, l'idea forza è stata formulata in autonomia da soggetti proponenti di livello locale, ma all'interno di una gamma di possibilità fortemente circoscritta dalla programmazione regionale.

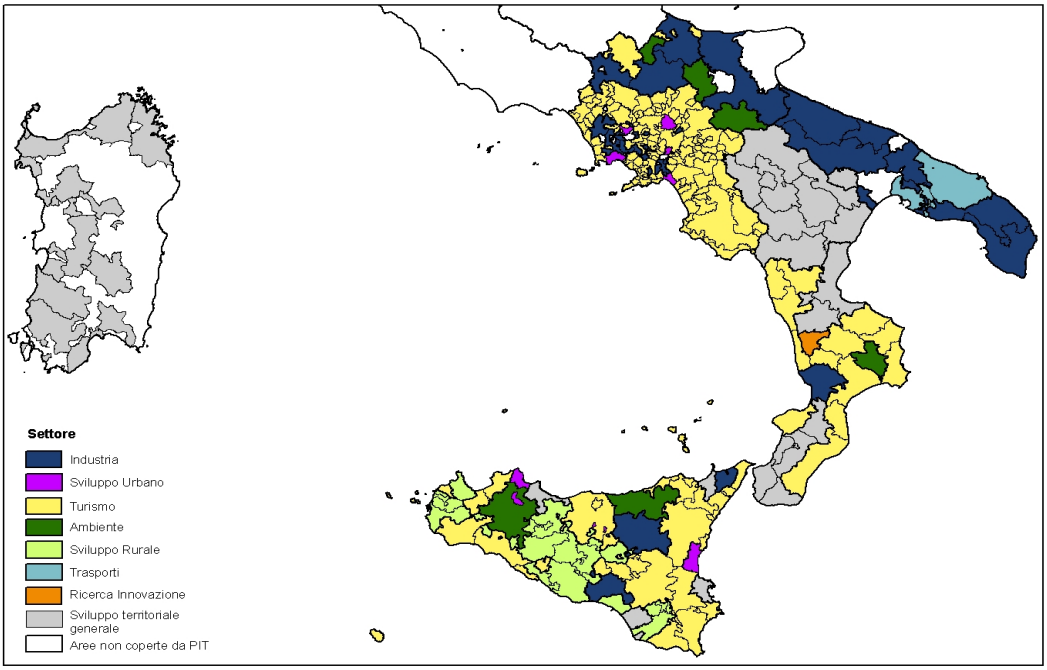
Oltre che svolgere una traccia spesso definita a livello regionale, l'idea forza ha dovuto tenere conto delle aspettative degli attori locali e degli interventi concreti su cui queste aspettative, in modo molto concreto, si erano già cristallizzate. La delusione di alcuni analisti per la genericità di molte idee-forza, infatti, presuppone che esse vengano definite prima della concreta individuazione di interventi, mentre in diversi casi la loro formulazione è intervenuta successivamente. In questi casi, la funzione dell'idea forza diventa quella di trovare la razionalità collettiva ex post, individuando le logiche della loro integrazione[72].

Con queste premesse, è possibile esaminare la distribuzione tematica delle idee forza di 97 PIT[73], tramite la classificazione a otto categorie in uso all'interno della Rete dei Nuclei di

[72] Le contraddizioni e le tensioni nell'ambito delle quali si è pervenuti alla definizione dei progetti sono descritti con un certa fedeltà in FORMEZ (2003), e in particolare nel saggio introduttivo del volume a firma di Pier Carlo Palermo.
[73] Non è possibile classificare l'idea forza dei PIT della categoria "programmi d'area" di cui alla tabella III.2, perché, per loro definizione, questi progetti non hanno saputo focalizzarsi dal punto di vista tematico o operativo, ma hanno carattere generale di promozione dello sviluppo economico del territorio. Nella cartina rappresentata nella Figura III.3, i PIT che hanno natura di programma d'area sono evidenziati in grigio, con la dicitura "sviluppo territoriale generale".

valutazione[74](cfr. Figura III.4). Da questa classificazione emerge un forte orientamento allo sviluppo turistico, inteso come valorizzazione delle risorse locali di natura artistica, culturale e ambientale il cui potenziale economico non è sfruttato in modo soddisfacente. Più della metà dei progetti classificati rientrano nella categoria "turismo". Ambizioni in questa direzione si ritrovano anche in numerosi dei PIT che non rispondono compiutamente alla categoria di progetto d'area e che, per la maggiore generalità e pluralità degli obiettivi dichiarati, non sono stati riclassificati tematicamente. L'unica altra categoria piuttosto consistente per numerosità è quella dello sviluppo industriale, seguita da progetti di sviluppo urbano, mentre risultano un numero più esiguo i PIT che hanno puntato la loro strategia sullo lo sviluppo rurale, o l'ambiente in un'ottica più orientata alla tutela.

Figura III.4 Distribuzione tematica delle idee forza e localizzazione dei PIT

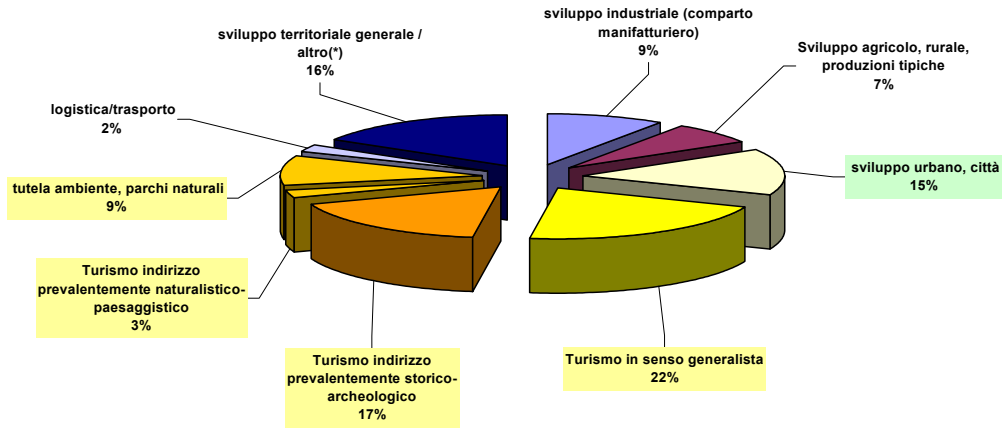


Note: La Figura riporta le aggregazioni di comuni facenti capo ai singoli PIT differenziandoli in base agli obiettivi tematici prevalenti dell'idea forza contenuta nei relativi documenti di progetto. I PIT di cui è stato possibile identificare una chiara connotazione tematica nell'idea forza sono 97. Pur non potendosi individuare un obiettivo preciso della loro idea forza, sono comunque evidenziati (con la definizione di sviluppo territoriale generale) quei PIT che assumono più carattere di programma d'area. Si noti che la figura non evidenzia i progetti urbani delle città capoluogo di provincia della Calabria e Basilicata, i quali si sovrappongono ad altri progetti attivi.
Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv

[74] La classificazione è stata sviluppata dall'UVAL a partire dall'inizio del 2003 quando è stata utilizzata nelle relazioni ai convegni di Agrigento del 6-7 Febbraio dello stesso anno, e al Forum della PA dell'8 Maggio 2004, disponibili alla pagina: www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp.
Successivamente la classificazione stessa è stata revisionata all'interno del gruppo tecnico della Rete dei Nuclei che si occupa del Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT delle Regioni Obiettivo 1.

La Figura III.4 evidenzia soprattutto quel sottoinsieme dei progetti analizzati dal sistema di monitoraggio dedicato ai PIT, per i quali è stata effettuata una scelta tematica chiara. Anche estendendo lo stesso tipo di classificazione a un gruppo di progetti più ampio, anche non collegati a territori ben identificati o contigui fra loro e perciò esclusi dall'osservazione del Monitoraggio Geo-referenziato, la prevalenza dell'obiettivo di sviluppo turistico risulta confermata (cfr. Figura III.5).

Figura III.5 Focalizzazione tematica del complesso della progettazione integrata finanziata dal QCS Obiettivo 1



(*) Include 2 progetti SI e 1 su INT

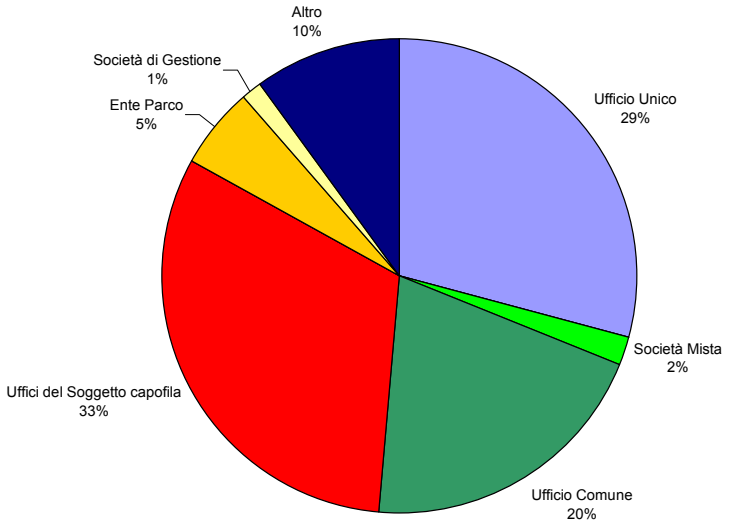
Nota e Fonte: la Figura è tratta dal Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005) e fa riferimento alla distribuzione tematica delle risorse (e non dei progetti) assegnate originariamente dalle Regioni a varie tipologie di progettazione integrata così come esse emergevano dalla ricognizione effettuata nel 2005 a beneficio del Comitato di Sorveglianza del QCS Obiettivo 1.

Con l'identificazione e adozione di un'idea forza il PIT cessa di essere un semplice pacchetto di interventi, e acquisisce la natura di progetto unitario. Le sue modalità operative, tuttavia, non sempre sono state riconducibili a quelle di un vero e proprio progetto dal punto di vista del cronogramma di attuazione, spesso mancante o disatteso; del monitoraggio e della valutazione, che sono stati poco – o comunque non omogeneamente – curati dai finanziatori; e della struttura incaricata della gestione, che in alcuni casi ha scontato incertezze sia dal punto di vista delle risorse di funzionamento che da quello delle responsabilità a essa attribuite. Degli aspetti relativi alla gestione, gli addetti ai lavori e gli analisti hanno iniziato a interessarsi piuttosto tardi ritenendo, in parte per mancanza di esperienza, che le variabili più determinanti per il successo di queste iniziative fossero quelle strategiche e tematiche.

Per questo motivo non è stato facile ricostruire le scelte organizzative e gestionali dei progetti. Le informazioni più facilmente accessibili sui PIT in quanto progetti unitari, riguardano gli aspetti regolamentari e procedurali, diversi in ogni Regione, e che anch'essi si sono evoluti nel corso del periodo di programmazione. Non sempre disponibili, anche perché non sempre del tutto chiarite da parte degli stessi programmatori, sono state le informazioni sui PIT visti come organizzazioni, e quindi sulle responsabilità e l'autorità di cui i loro organismi gestionali sono stati investiti, e sulle risorse umane di cui sono stati dotati. Questo quadro si è andato tuttavia stabilizzando nel corso del tempo fino a raggiungere, all'incirca alla metà del periodo di programmazione, le sue caratteristiche definitive. Attraverso il Monitoraggio Geo-referenziato è possibile ricavarne un quadro di massima, riassunto nelle Figure III.6 e III.7.

Dal primo dei due grafici risulta che circa un terzo dei PIT utilizzano come uffici responsabili della gestione quelli del soggetto capofila della coalizione istituzionale (in generale si tratta del comune capofila, ma può trattarsi anche di una provincia o di una comunità montana). La categoria di modello di gestione che implica un maggior grado di delega di responsabilità – quella dell'ufficio unico – è la seconda categoria più ricorrente[75]. L'affidamento di responsabilità di gestione a società private sotto il controllo degli Enti Locali, società miste come quelle che avevano amministrato precedenti esperienze di programmazione negoziata, è, invece, un'occorrenza più rara.

Figura III.6 Modello di gestione dei PIT



Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv.

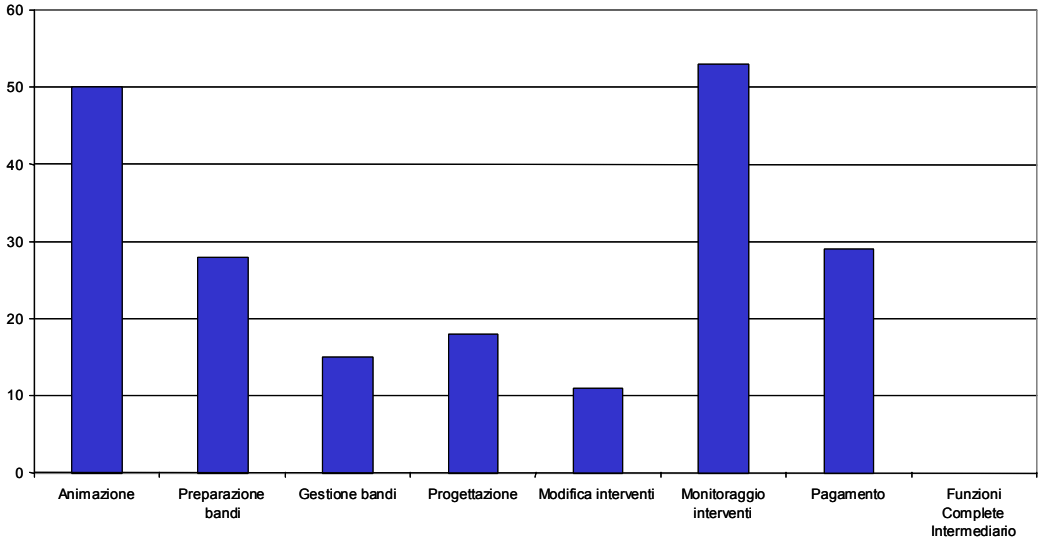
[75] Cfr. FORMEZ (2003c).

Pur scontando alcune incertezze normative riguardanti lo *status* giuridico dei PIT e dei relativi soggetti responsabili, alimentate anche da alcune scelte inizialmente poco definite al riguardo da parte delle amministrazioni regionali, il quadro di massima che emerge segnala che:

- in pochi casi le Regioni hanno deciso di affidare in tutto od in parte la gestione dei progetti a soggetti pre-esistenti (ad es. società miste o autonomie funzionali) e diversi dalle tradizionali categorie di enti pubblici;
- vi sono stati, invece, casi relativamente numerosi di delega di responsabilità per l'attuazione da parte dei comuni verso enti di scala più ampia attraverso l'istituto giuridico dell' Unione di Comuni, o dell'Ufficio unico. Questi rappresentano episodi non isolati di innovazione amministrativa dai potenziali effetti benefici sul funzionamento delle istituzioni locali a regime e oltre l'esperienza dei PIT.

Il quadro delle competenze e delle funzioni delegate a questi uffici dislocati sul territorio non è del tutto chiaro e risente probabilmente di una forte differenziazione fra le diverse regioni. In linea generale è possibile rilevare che sono le funzioni di animazione iniziale e quelle di raccolta dei dati di monitoraggio in itinere degli interventi, quelle che vengono più comunemente affidate dalle regioni agli uffici di gestione dislocati sul territorio. Solo in pochi casi questi stessi uffici gestiscono anche, per delega, procedimenti amministrativi che portano con sé più elevate responsabilità come la selezione dei soggetti attuatori degli interventi, ovvero i concessionari di appalti, gli erogatori dei servizi, o le imprese beneficiarie di incentivi. Nessuno degli organismi di gestione dei PIT ha preso su di sé tutte le responsabilità di gestione degli interventi che sono ordinariamente in capo alla Regione, assumendo il ruolo che la terminologia comunitaria definisce di "organismo intermedio". Si tratta di un elemento importante e che, indipendentemente dalla fondatezza delle motivazioni che hanno condotto le Regioni ad assumere tale orientamento, fa si che in chiave interpretativa e di valutazione non si possa non considerare anche le Regioni finanziatrici compartecipi e corresponsabili, insieme alle coalizioni locali di riferimento, degli esiti dei diversi progetti integrati.

Figura III.7 Funzioni attribuite alle diverse organizzazioni di gestione dei PIT



Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv.

Accanto agli elementi organizzativi e funzionali, a connotare i PIT come progetti integrati "territoriali" è la partecipazione di soggetti locali (diversi dalle amministrazioni comunali) – enti pubblici, quasi pubblici e misti; imprese singole e associate; organizzazioni private non-profit – alle diverse fasi della loro vita. Sul tema del coinvolgimento del partenariato non sono state diffuse indicazioni chiare e dirette da parte dell'amministrazione centrale, né su questo tema sono intervenute in modo esteso le Regioni, al di là di alcune prescrizioni procedurali. Anche per questo le pratiche sono state nella sostanza molto diversificate sia tra le regioni, sia all'interno di esse. Più che i dati dei sistemi di monitoraggio, sono gli studi di caso a oggi disponibili su numerosi PIT a dare un idea delle modalità della partecipazione dei *partner* privati e dell'effettiva influenza che essi hanno esercitato sul contenuto dei progetti e sulla loro attuazione.

A un livello piuttosto generale, si apprende da questi studi che, come è frequente in questo genere di progetti di sviluppo locale, la partecipazione non è sempre reale, ma in alcuni casi rimane formale, "sulla carta". Nei casi in cui una partecipazione sostanziale ci sia stata, questa è stata intensa e interessata nella prima fase del loro ciclo di vita, in cui sono state definite le priorità di intervento e alcune delle operazioni. Con l'ingresso dei progetti nella fase di attuazione, una vera partecipazione anche da parte dei *partner* inizialmente più attivi, è spesso venuta meno. Questo crescente disinteresse (che peraltro ha caratterizzato anche altri progetti di sviluppo locale appartenenti a insiemi diversi) è un segnale tanto più negativo in quanto la fase attuativa, come si è già avuto modo di segnalare, in molti casi non si limita all'esecuzione dei piani approvati, ma

comporta l'assunzione di decisioni anche molto significative. Le difficoltà dell'attuazione spesso portano alla ridefinizione dei contenuti dei progetti e quest'attività di reindirizzo – che è invero di grande impatto per il raggiungimento dei risultati – per via del mutato livello di attenzione degli *stakeholders*, spesso avviene lontano dagli occhi di coloro che ne subiscono le conseguenze.

Il censimento disponibile dei soggetti partecipanti a vario titolo ai progetti non riesce a cogliere l'intensità della loro partecipazione, il suo contenuto, né i prima richiamati aspetti dinamici della sua evoluzione. Ciò nonostante, è di un certo interesse osservare (si veda la Tabella III.10 e la Figura III.8), quali sono, fra i *partner* di progetto, le categorie di soggetti più numerose. Per via della novità di questo tipo di rilevazione, non è possibile confrontare questi dati sul partenariato con valori di riferimento desunti da analoghe esperienze del passato.

In assenza di questa possibilità di confronto, l'interpretazione di questi dati dipende dalle aspettative che ciascun analista interessato si forma a partire dalle proprie esperienze. A giudizio di chi scrive, ad esempio, desta sorpresa la partecipazione a titolo individuale all'interno delle coalizioni di un numero non trascurabile di imprese a scopo di lucro. Intorno al 15 per cento dei *partner*s censiti sono imprese, con punte percentuali molto elevate in Puglia e in Sicilia. Rimangono da accertare i criteri secondo cui tali imprese, e non altre, siano entrate nelle coalizioni: se su base volontaria, sulla base del loro peso economico nell'area, o della loro capacità, valutata da parte di enti pubblici competenti, di fornire un apporto di competenze settoriali nelle aree di intervento dei progetti.

Tabella III.10 Distribuzione dei *partner* dei PIT (diversi dagli EELL) per macro-tipologia

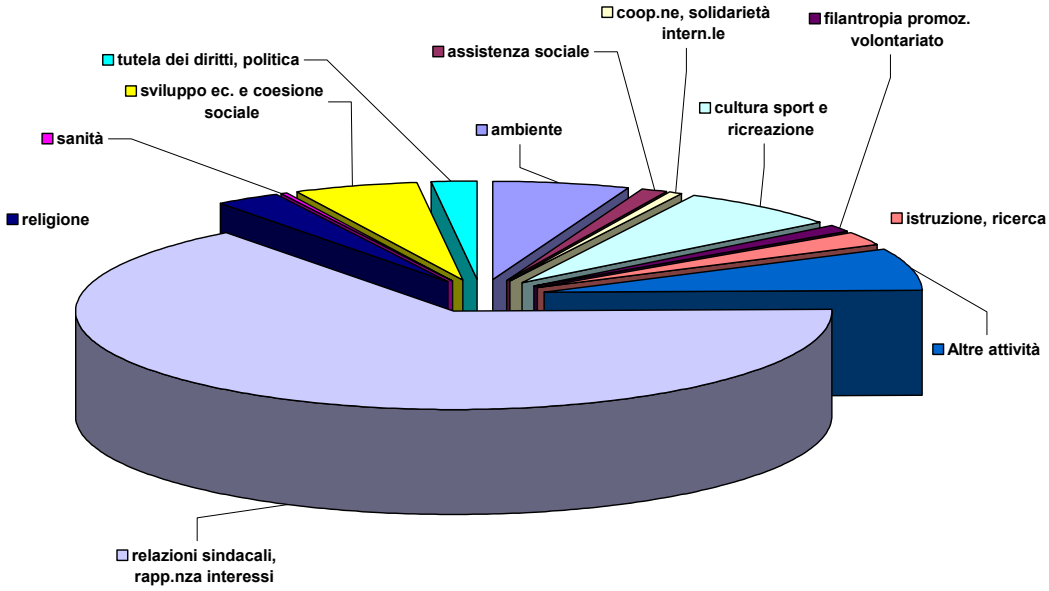
Regione	EEPP	Imprese	Non-Profit	Altro/NC	Totale
Basilicata	0	187	125	209	521
Calabria	36	29	262	1	328
Campania	99	19	428	160	706
Molise	9	45	26	4	84
Puglia	17	31	143	1	192
Sardegna	20	1	138	3	162
Sicilia	148	92	447	35	722
Totale	**329**	**404**	**1.569**	**413**	**2.715**

Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv,

Tra i soggetti privati del partenariato prevalgono, com'è normale, enti non a scopo di lucro che, per definizione, condividono con gli enti pubblici finalità di interesse collettivo. La Figura III.8 mostra la distribuzione di questi 1569 soggetti all'interno di una classificazione

delle loro finalità prevalenti adottata dall'ISTAT[76]. I risultati indicano che sono le organizzazioni della rappresentanza del mondo economico e delle professioni, che fanno la parte del leone. Spiccano per la loro scarsa numerosità le organizzazioni rappresentative di interessi non strettamente economici come le associazioni ambientaliste, quelle a sfondo politico e religioso, quelle che perseguono finalità socio-assistenziali e filantropiche, che pure è noto essere presenti e radicate nei territori del Mezzogiorno. In generale queste organizzazioni della società civile di scala locale appaiono schiacciate dalle organizzazioni sindacali, professionali e imprenditoriali classiche, che, operando anche su scala nazionale, hanno maggiore familiarità con l'intera filiera procedurale delle politiche, pur essendo a volte poco adatte alla rappresentazione di istanze peculiari e differenziate fra i territori.

Figura III.8 Articolazione del partenariato rappresentativo di interessi collettivi nei PIT



Fonte: Elaborazioni UVAL su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv

Pur con alcune interessanti eccezioni, questi dati sulle tipologie di *partner* coinvolti nella progettazione integrata suggeriscono che le modalità di coinvolgimento del partenariato nei progetti di livello locale tendono a ricalcare quelle seguite sulla scala più ampia nazionale e regionale. Appaiono così sottorappresentate categorie di associazioni ed enti che detengono conoscenze che sarebbe utile far confluire nell'esperienza dei progetti, sia nella fase iniziale della loro ideazione, sia nella complicata fase dell'attuazione. La difficoltà di fare ciò è analoga a quella riscontrata in relazione ad altri aspetti

[76] Ad esempio nell'indagine censuaria occasionale sulle Istituzioni nonprofit in Italia, ISTAT (2001).

dell'approvazione e della gestione dei PIT e consiste nell'adottare modalità di costruzione e selezione dei progetti che non trattino tutti allo stesso modo, ma sappiano adattare le scelte progettuali alle peculiari e sempre diverse esigenze dei territori. Gli studi di caso mostrano infatti che dietro gli insuccessi registrati da alcuni PIT, si cela spesso una mancata individuazione delle istanze rilevanti, dei soggetti in grado di offrire contributi utili, e un loro mancato coinvolgimento nel progetto.

IV. Continuità e discontinuità tra PIT e precedenti esperienze di sviluppo locale: idee, persone e territori[77]

IV.1 L'ambivalente significato della continuità nelle esperienze di sviluppo locale

La politica di sviluppo locale in Italia ha vissuto nel corso degli anni novanta esperienze intense e articolate che hanno impegnato notevoli risorse umane e non trascurabili risorse economiche. Per i soli 230 Patti Territoriali, localizzati per oltre due terzi nel Mezzogiorno, sono stati resi disponibili circa 5,5 miliardi di euro di risorse pubbliche destinate in prevalenza ad aiuti alle imprese. Le risorse finanziarie impiegate nella politica per lo sviluppo locale che, come si è cercato di mostrare in premessa, sono significative ma non preponderanti nel quadro complessivo della politica regionale, non contabilizzano il tempo e l'energia umana, che la stagione dello sviluppo locale degli anni novanta ha impegnato e mobilitato. Temporalmente, la proposta di avviare Progetti Integrati Territoriali nell'ambito della programmazione 2000-2006 nasce sulla scia di tali esperienze ed è stata interpretata da molti – seppure con alcuni distinguo – come l'intenzione di dare continuità al metodo dello sviluppo locale all'interno della nuova programmazione comunitaria.

Gli operatori, che a vario titolo avevano partecipato alle esperienze di sviluppo locale, pur con significative differenze a seconda dei percorsi d'origine, identificavano quel metodo in una delega spinta al livello locale delle responsabilità di proposta e di gestione degli interventi; in un chiaro orientamento tematico al sostegno diretto alle imprese; in un forte coinvolgimento del settore privato (che, nel caso dei patti, era giunto in molti casi fino alla sostituzione degli enti locali nei ruoli loro propri di definizione di strategie e interventi per lo sviluppo del territorio).

Tali aspettative non sono state, però, del tutto soddisfatte. La continuità tra la programmazione negoziata degli anni novanta e la progettazione integrata del periodo 2000-2006 è stata solo parziale e non sempre palese, nel senso che alcuni processi (progettuali e istituzionali) sono stati formalmente interrotti, anche se, nella sostanza, molte delle pregresse istanze e risorse sono confluite nell'alveo del nuovo strumento per le aree locali. In che termini e in che misura, dunque, si può parlare di una continuità fra

[77] Questo capitolo è stato redatto con il contributo determinante del dott. Giuseppe Di Giacomo a cui sono dovuti sentiti ringraziamenti. Alcune parti delle analisi sono state presentare nel Rapporto DPS 2004 e nel lavoro presentato da T. Bianchi e G. Di Giacomo al convegno AISRE del 2005, dal titolo *Continuità e contendibilità della leadership dei Progetti Integrati Territoriali: un'indagine empirica.*

le esperienze di sviluppo locale degli anni novanta e i PIT? In che misura i PIT hanno contribuito a quel processo di accumulazione o "sedimentazione", a livello territoriale, delle competenze e delle capacità, caro agli studiosi dello sviluppo locale?

In quanto segue, sulla base di elementi fattuali, si forniscono elementi per possibili risposte. Si tratta, ancora una volta, di una interpretazione al contempo articolata e, come sempre in questi casi, parziale. Al fine di fornire un quadro interpretativo a un quesito invero assai rilevante, in quanto ha a che vedere con la capacità sistemica di apprendimento e di capitalizzazione sulle esperienze, ma anche di far fronte all'esigenza di rinnovamento, che è tema cruciale in queste politiche, proponiamo in primo luogo di adottare un vocabolario di riferimento che serva a ordinare il fenomeno della continuità.

Semplificando, si possono distinguere tre forme di continuità, che creano legami nel tempo tra i progetti del passato e quelli del presente, favorendo l'accumulazione delle competenze e la stabilizzazione delle relazioni e delle aspettative all'interno di ciascun territorio:

- una continuità di contenuto progettuale;
- una continuità di persone;
- una continuità negli ambiti territoriali della progettazione.

In quanto segue, ci concentriamo esclusivamente sulle ultime due, tralasciando la prima sulla quale, pur in presenza di alcune testimonianze soggettive, non sono disponibili informazioni sufficienti per descriverla e misurarla[78].

La continuità è auspicata da molti operatori e analisti nella convinzione che essa possa avere risvolti benefici sulla qualità dei progetti e sul funzionamento delle istituzioni preposte a dare loro attuazione. È ragionevole pensare che la stabilità di alcuni elementi della politica di sviluppo locale crei condizioni favorevoli all'innalzamento delle competenze tecniche, che, in un contesto di relativa certezza, possono essere trattenute e

[78] La continuità di contenuto, o strategica, pur essendo difficile da cogliere a livello aggregato, palesa la sua importanza nell'analisi approfondita di singoli casi. Il contenuto strategico dei progetti del passato influenza le scelte operate nel presente ogni qualvolta alcune idee di intervento concepite ma non avviate, sulle quale si sono create basi di consenso e aspettative diffuse sul territorio, vengono recuperate e incluse in progetti nuovi. In altri casi l'eredità progettuale del passato influenza il contenuto dei progetti correnti con un meccanismo opposto, allorquando i progetti cercano di distinguersi e differenziarsi da esperienze precedenti che sono vissute come errate nel metodo o nel contenuto. Una interessante modalità di collegamento fra il contenuto dei progetti del presente e quello del passato è stata descritta con riguardo ai progetti integrati di sviluppo urbano avviati nella programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006, all'interno della relazione dell'UVAL al comitato si sorveglianza del QCS Obiettivo 1 (UVAL 2003). La selezione dei quartieri su cui intervenire, sostiene quel rapporto, è influenzata dai progetti di sviluppo urbano attuati a valere su strumenti del passato quali i PRUSST o l'iniziativa comunitaria *Urban*, nel senso che i quartieri interessati dai PIT urbani, in un meccanismo quasi di "turnazione" a regia dell'amministrazione comunale, sono spesso quelli che non erano stati investiti da quei precedenti progetti.

messe a frutto nello stesso ambito da cui vengono generate. Similmente, l'invarianza degli ambiti territoriali a cui la progettazione si applica e la stabilità dell'assetto istituzionale sono condizioni che permettono di perfezionare nel tempo i piani e di non ricominciare daccapo ogni volta nella costruzione di procedure e di coalizioni. Non vanno però sottaciuti i rischi di un'eccessiva immobilizzazione delle istituzioni e delle posizioni di forza degli individui che le guidano. Molti considerano parte integrante dell'approccio dello sviluppo locale, un elemento di spontaneismo e di "inizio", ovvero delle condizioni di flessibilità favorevoli al "nuovo", che non sono sempre compatibili con l'istituzionalizzazione anche delle esperienze di maggior efficacia. Se la continuità diventa permanenza e consolidamento di organizzazioni all'interno delle quali si creano posizioni inattaccabili, non legittimate periodicamente dal basso e non sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità, essa riduce gli incentivi all'efficienza e aumenta la probabilità che le organizzazioni che si affermano si limitino all'intermediazione improduttiva delle risorse.

L'analisi degli elementi di continuità e discontinuità, pertanto, non presuppone una visione univoca dei vantaggi e degli svantaggi associati a ciascuno dei due estremi citati. Al contrario, comprendere e misurare meglio gli aspetti di continuità e permanenza nel tempo all'interno delle politiche di sviluppo locale può servire a chiarire sia come fronteggiare i rischi connessi alla situazione corrente, massimizzano allo stesso tempo le possibilità di accumulazione di competenze.

Identificando l'importanza di tale esigenza, nel 2004 è stata condotta una indagine diretta presso figure di responsabilità nella progettazione integrata territoriale. Per entrare in argomento, riteniamo utile partire quindi dalle risposte date da tali figure operanti nei PIT delle regioni del Mezzogiorno, a una domanda loro rivolta riguardo proprio l'eredità della programmazione negoziata, all'interno dei progetti di cui si occupavano. Il dato sintetizzato nella Tabella IV.1 è estratto dal questionario somministrato dall' "indagine sui gruppi dirigenti dei PIT", di cui si dirà nel paragrafo successivo.

Tabella IV.1 Ambiti di continuità tra esperienze di sviluppo locale. *Che cosa eredita il PIT dalle precedenti esperienze di sviluppo locale che hanno operato sullo stesso territorio?*

	Tutti	Animatore Iniziale	Tecnico di progetto	Rappresentante Istituzionale	Project Manager
Alcune persone attualmente in forza al PIT	87	21	26	29	28
Scelte strategiche di fondo per lo sviluppo del territorio	205	41	58	66	80
Specifici progetti od interventi	112	19	31	41	44
Un ambito territoriale di riferimento	204	43	66	68	73
Nulla	21	3	6	13	5
Totale	**629**	127	187	217	230
Alcune persone attualmente in forza al PIT	**14%**	17%	14%	13%	12%
Scelte strategiche di fondo per lo sviluppo del territorio	**33%**	32%	31%	30%	35%
Specifici progetti od interventi	**18%**	15%	17%	19%	19%
Un ambito territoriale di riferimento	**32%**	34%	35%	31%	32%
Nulla	**3%**	2%	3%	6%	2%
Totale	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Note: La domanda è stata posta ai 143 intervistati che hanno dichiarato di aver avuto precedenti esperienze nel campo dello sviluppo locale; l'intervistato poteva selezionare da 1 a 4 fra le risposte proposte. Per questo le frequenze sono superiori al numero degli intervistati. La risposta "nulla" era ammessa pur non essendo proposta dall'intervistatore.
Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

A quanto si ricava dai dati dell'indagine, nella percezione dei protagonisti della progettazione integrata tutte e tre le direttrici della continuità intertemporale fra progetti appaiono presenti. Appare maggiormente sentito l'aspetto di contenuto, che i soggetti impegnati in forma dirigenziale nei PIT identificano negli elementi strategici di fondo, più che in specifici progetti od interventi in attuazione al momento della rilevazione e che erano stati concepiti nell'ambito di esperienze precedenti di sviluppo locale. Gli intervistati riconoscono un'elevata importanza anche agli ambiti territoriali della programmazione, in alcuni casi coincidenti, come si vedrà nel paragrafo seguente, con quelli su cui sono state svolte precedente esperienze di progettazione locale. Meno avvertito è il fenomeno della continuità rappresentata dal coinvolgimento nei PIT dei protagonisti della programmazione negoziata.

I prossimi due paragrafi cercano di approfondire, attingendo a quest'indagine ma anche ad altre fonti, gli aspetti di continuità relativi alle risorse umane e agli ambiti territoriali. Non tutte le informazioni raccolte, come si vedrà, collimano con le percezioni dei dirigenti PIT.

IV.2 I percorsi individuali dei protagonisti dello sviluppo locale e le loro competenze

Il tema della continuità, come si è anticipato, è collegato a quello della costruzione delle competenze professionali necessarie allo sviluppo locale dall'ipotesi che istituzioni stabili incentivino l'investimento in competenze, e la loro conservazione e utilizzo all'interno del sistema. Tuttavia, anche quando i progetti vengono interrotti o sostituiti, per volere di una

politica che privilegia la discontinuità, quest'interruzione non implica che le competenze create vadano perdute. Se le competenze create, invece di disperdersi, migrano verso altre organizzazioni del mondo dello sviluppo locale, ad esempio da società miste verso la pubblica amministrazione in senso stretto, ciò può produrre addirittura effetti netti di miglioramento dell'efficienza del sistema, dipendenti da una migliorata distribuzione delle competenze stesse. La probabilità che gli effetti positivi prevalgano su quelli negativi è legata da un lato all'esistenza e al grado di funzionamento di un mercato di questo tipo di competenze nell'ambiente dello sviluppo locale, dall'altro, alla loro trasferibilità[79].

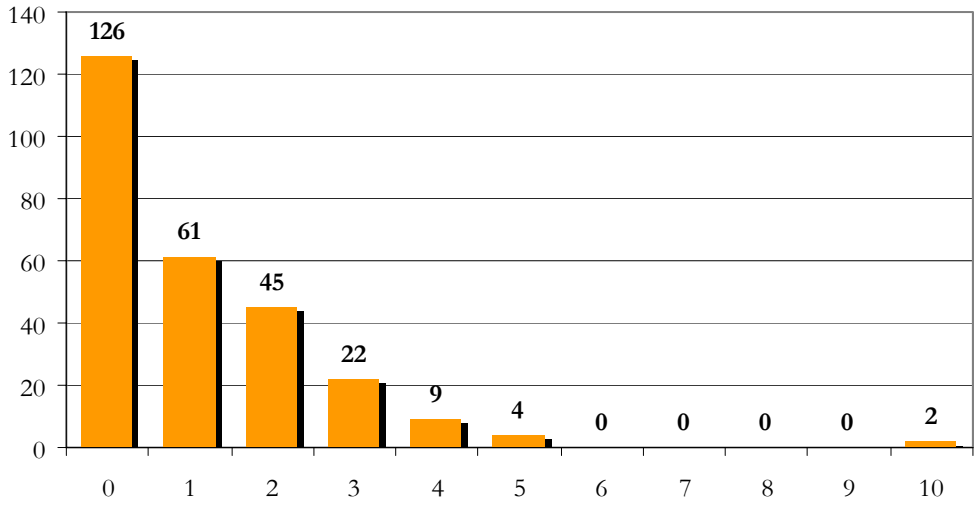
Con il proposito di costruire una prima base di dati utile ad affrontare queste complicate questioni, nell'autunno 2004 il DPS ha condotto un'indagine conoscitiva fra i dirigenti dei PIT di 7 Regioni del Mezzogiorno. Questa è consistita nella somministrazione di un questionario telefonico a 269 figure rilevanti della progettazione integrata territoriale[80]. Accanto alle caratteristiche socio-anagrafiche, e ad alcune valutazioni soggettive, il questionario richiedeva informazioni dettagliate sulle precedenti esperienze eventualmente svolte da ciascuno nell'ambito di progetti di sviluppo locale. Alcune di queste informazioni, riassunte nelle tabelle e grafici riportati qui di seguito, possono essere utilizzate per ricavare un quadro di massima della continuità "di persone" fra PIT e precedenti strumenti di sviluppo locale.

Il primo dato che si può estrarre dall'indagine è una misura quantitativa della confluenza all'interno dei PIT di persone che hanno maturato precedenti esperienze nell'ambito di progetti di sviluppo locale o programmazione negoziata. I risultati dell'indagine evidenziano che quasi la metà degli intervistati (il 47 per cento) dichiara di non aver maturato alcuna di queste esperienze, mentre, fra quelli che rispondono affermativamente (53 per cento), non sono infrequenti coloro che dichiarano di averne all'attivo più d'una (cfr. Figura IV.1).

[79] Il recente lavoro di Andriolo e altri (2007), che ha anche il merito di ricostruire il percorso professionale di alcuni esponenti di spicco del mondo dello sviluppo locale, opera una distinzione convincente con riguardo a questo aspetto. La *leadership*, quando ha natura più politica e relazionale, è definita "locale" ovvero non trasferibile ad altri contesti e territori differenti. Nel caso in cui sia più legata a conoscenze generali come regole e teorie, è definita "cosmopolita", per evidenziare la sua trasportabilità.

[80] Queste figure corrispondenti a persone reali, sono state identificate con il contributo della task Force sviluppo locale del FORMEZ. L'indagine aveva pretese di copertura integrale dell'universo dei dirigenti PIT nel Mezzogiorno. Il numero complessivo dei dirigenti identificato è stato pari a 314. Con 269 interviste effettuate il tasso di risposta, e di conseguenza il grado di rappresentatività ottenuto, è da considerarsi soddisfacente.

Figura IV.1 **Precedenti esperienze delle figure responsabili dei PIT.** ***Oltre al PIT per cui sta rispondendo, ha avuto in passato altre esperienze lavorative significative nell'ambito di iniziative di sviluppo locale o programmazione negoziata? Quante esperienze significative ha avuto? 1 … 10.***



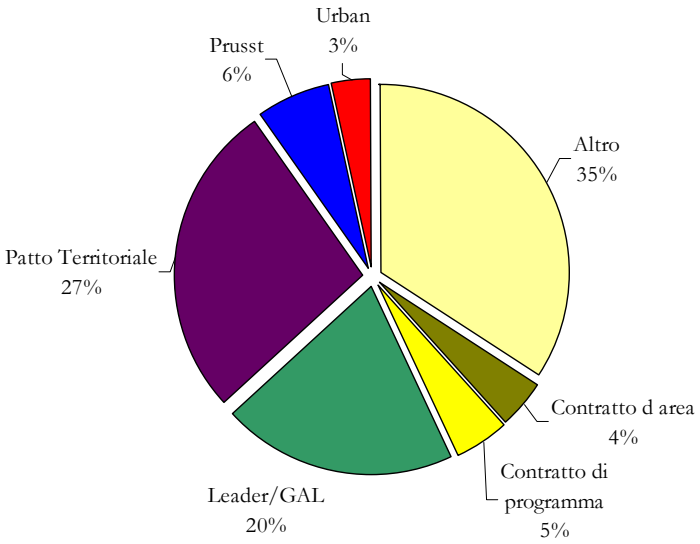
Note: La Figura mostra i risultati per tutti i 269 intervistati dall'indagine. La frequenza relativa allo 0 corrisponde al totale degli intervistati che hanno dichiarato di non aver avuto in passato alcuna esperienza, quelle successive relative a numerosità di esperienze pari a 1 … 10 assommano al totale degli intervistati che hanno dichiarato di avere avuto esperienze (con la specificazione di quante).
Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

Questo dato indica che con l'avvio dei PIT, effettivamente è stata introdotto un momento di cesura, ovvero di nuovo avvio, rispetto alle politiche del decennio precedente, immettendo nel sistema con ruoli di responsabilità, individui provenienti da *background* differenti. Un certo grado di continuità personale si è quindi realizzato, ma probabilmente in misura inferiore alle aspettative di coloro che vedevano nei PIT la possibilità di valorizzare all'interno di questi le figure *leader* della precedente stagione di programmazione negoziata[81].

Tuttavia, gli elementi di continuità non sono trascurabili. Tra le esperienze citate, in questo caso, compare l'intero spettro degli strumenti precedentemente sperimentati (cfr. Figura IV.2).

[81] Questo dato varia in modo significativo fra le diverse regioni, che con le loro regole e procedure hanno fortemente influenzato le possibilità di accesso dei *leader* della programmazione negoziata a ruoli di responsabilità all'interno dei PIT. Una disaggregazione di livello regionale mostrerebbe una discontinuità molto forte in Campania, dove molti progetti sono diretti da funzionari e dirigenti pubblici, rispetto, ad esempio a regioni come la Sicilia o il Molise.

Figura IV.2 **Tipologie di esperienze delle figure responsabili dei PIT. *Mi potrebbe indicare di che tipo di progetto, programma o iniziativa si trattava?***



Note: La domanda è stata posta ai 143 intervistati che hanno dichiarato di aver ricoperto incarichi in precedenti progetti o iniziative di Sviluppo Locale. La quota percentuale fa riferimento al totale di tutte le iniziative indicate da ciascuno. La domanda chiedeva di classificare le iniziative dopo che erano state nominativamente indicate.
Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

Quanto poi alle tipologie di progetto in cui gli intervistati vantano esperienze precedenti, come emerge dalla Figura IV.2, predominano i Patti Territoriali e i progetti *Leader*: le due principali iniziative di sviluppo locale lanciate negli anni novanta. Sono meno frequenti i progetti di sviluppo urbano delle categorie *Urban* e PRUSST, mentre l'ampia categoria "Altro" sta a indicare che esiste un mondo variegato di progettazione di livello locale, definito da normative regionali o di settore, che ha contribuito alla individuazione e affermazione sul campo di questa particolare "professione".

L'indagine sui dirigenti PIT ha raggiunto un grado di dettaglio piuttosto spinto riguardo al ruolo che i soggetti intervistati rivestono all'interno dei PIT, e ai compiti e alle attività svolte nei progetti del passato[82].

[82] Il ruolo svolto è definito dalle funzioni prevalenti svolte all'interno del progetto, secondo il seguente schema:

RUOLO	**1) Animazione iniziale**	**2) Tecnico/ Progettuale**	**3)Rappresentanza istituzionale**	**4)Amministrativo gestionale**
FUNZIONI SVOLTE	• Sensibilizzazione attori locali sulle opportunità esistenti • Architettura iniziale coalizione partenariale • Formulazione idea forza progettuale	• Traduzione in progetto della strategia generale di sviluppo • Progettazione esecutiva • Analisi caratteristiche ingegneristiche e finanziarie progetti	• Responsabilità generale attuazione • Mediazione tra EELL • Rapporti istituzionali con la Regione	• Procedure amministrative, controlli • Gestione del personale • Rendicontazione e monitoraggio

In questo modo essa riesce a fornire elementi non solo sull'entità delle risorse umane confluite nei PIT da precedenti esperienze di sviluppo locale, ma anche sul tipo di competenze che esse vi apportano. I ruoli-tipo previsti dall'indagine per le figure dirigenziali dei PIT sono quattro: Animatore Iniziale, Tecnico Progettuale, Rappresentante Istituzionale, e *Project Manager*. Gli intervistati venivano assegnati a ciascuno di tali ruoli dai curatori dell'indagine stessa precedentemente alla loro intervista

Dalla Tabella IV.2 risulta che i dirigenti che nel rapporto con il PIT rivestono un ruolo "tecnico progettuale", hanno avuto nel passato un rapporto professionale più frequentemente di tipo consulenziale con i progetti a cui hanno collaborato. I soggetti "tecnico-progettuali" sono senza dubbio quelli che apportano competenze tecniche in senso stretto, e meno specifiche ai territori di riferimento. Le loro competenze sono maggiormente trasportabili tra un progetto e l'altro, al di là di caratteristiche procedurali differenti delle diverse linee di finanziamento. In generale, anche considerando altre risposte alla indagine, le figure professionali che hanno un ruolo più strettamente tecnico tendono a conservarlo nel tempo, anche nel caso in cui si trovino a migrare tra un progetto e l'altro.

Tabella IV.2 **Distribuzione del ruolo ricoperto in altre esperienze precedenti. *Qual era l'inquadramento che ha avuto all'interno dello strumento di Sviluppo locale o Programmazione negoziata?***

	Tutti	Animatore Iniziale	Tecnico di progetto	Rappresentante Istituzionale	Project Manager
Collaborazione Occasionale-Consulenza	169	25	89	22	79
Direzionale	105	36	24	27	48
Lavoro Dipendente	18	0	6	3	11
Totale	**292**	61	119	52	138
Collaborazione Occasionale-Consulenza	**58%**	41%	75%	42%	57%
Direzionale	**36%**	59%	20%	52%	35%
Lavoro Dipendente	**6%**	0%	5%	6%	8%
Totale	**100%**	100%	100%	100%	100%

Note: La domanda è stata posta per ciascuna delle iniziative identificate. La somma delle risposte attribuite a ciascun ruolo funzionale è superiore al totale per il fatto che alcuni dirigenti ne ricoprono più di uno.
Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

Significative differenze fra i diversi ruoli funzionali esistono anche con riguardo ad altre informazioni raccolte sulle funzioni e sulle attività concrete svolte in precedenti progetti (cfr. Tabella IV.3). In generale, però, pur a fronte di una notevole specializzazione nelle

L'attribuzione dei soggetti intervistati a ciascuno di questi ruoli è stato fatto con l'ausilio delle Task Force regionali Sviluppo Locale del FORMEZ contestualmente alla loro identificazione. Gli intervistati non sono stati messi al corrente di essere stati classificati in una di queste categorie. In rari casi alcune figure *leader* di PIT sono stati classificati in più di uno di questi ruoli funzionali.

funzioni, emerge che la divisione del lavoro non è assoluta, per cui i soggetti si trovano comunque a svolgere diversi tipi di attività.

Tabella IV.3 Distribuzione delle attività effettivamente svolte dalle diverse figure considerate. ***Quali sono state le attività pratiche che ha svolto?***

	Tutti	Animatore Iniziale	Tecnico di progetto	Rappresentante Istituzionale	Project Manager
Coordinamento del Lavoro di Consulenti	**85**	11	33	19	40
Negoziazione	**69**	16	22	23	45
Organizzazione riunioni di animazione	**132**	32	51	28	52
Organizzazione riunioni e scambi tra partner	**139**	47	41	32	58
Raccolta e restituzione informazioni sull'attuazione	**44**	13	21	4	10
Scrittura documenti progettuali	**173**	30	92	14	73
Selezione iniziative	**84**	19	37	11	36
Totale	**726**	168	297	131	314
Coordinamento del Lavoro di Consulenti	**15%**	16%	15%	16%	15%
Negoziazione	**11%**	15%	7%	12%	12%
Organizzazione riunioni di animazione	**17%**	21%	16%	20%	16%
Organizzazione riunioni e scambi tra partner	**22%**	25%	18%	26%	20%
Raccolta e restituzione informazioni sull'attuazione	**13%**	0%	14%	10%	14%
Scrittura documenti progettuali	**13%**	15%	20%	6%	15%
Selezione iniziative	**9%**	8%	10%	10%	9%
Totale	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Note: La domanda è stata posta riguardo a ciascuna delle iniziative passate citate dall'intervistato; le risposte venivano lette in ordine randomizzato e tra di esse l'intervistato poteva selezionare fino a 3.
Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

I dirigenti PIT che hanno un ruolo tecnico-progettuale si distinguono però in modo particolarmente spiccato dalle due categorie dell' "animatore iniziale" e del "responsabile istituzionale" che, nelle loro collaborazioni a precedenti progetti si sviluppo locale, si sono dedicati ad attività a maggiore contenuto relazionale. In questi due casi, il loro contributo alla progettazione integrata è quindi rappresentato da questa capacità di mediazione fra volontà e poteri distinti, ma anche da un vero e proprio patrimonio di relazioni fiduciarie che non sono valide in altri contesti e territori. Più vicina alla figura del tecnico di progetto è invece, da questo punto di vista, quella del *Project Manager*, le cui esperienze spaziano però su uno spettro più ampio, dalla conoscenza di aspetti procedurali e della rendicontazione, alla scrittura di testi, alla gestione di riunioni. Il diverso grado di esportabilità ad altri contesti e territori delle diverse *expertise* è confermato dalla Tabella IV.4, che riporta le frequenze della risposte alla domanda, rivolta ai soli detentori di esperienze precedenti, sulla coincidenza delle aree territoriali fra il PIT in cui si è correntemente impegnati e progetti a cui si è lavorato nel passato.

Tabella IV.4 **Mobilità territoriale delle figure dirigenziali dei PIT con precedenti esperienze in strumenti di sviluppo locale. *Il territorio di attuazione di questo strumento coincideva almeno in parte con quello del PIT per cui sta rispondendo?***

	Tutti	Animatore Iniziale	Tecnico di progetto	Rappresentante Istituzionale	Project Manager
NO	**115**	24	58	6	55
SI	**178**	38	61	46	75
Totale	**293**	62	119	52	130
NO	**39%**	39%	49%	12%	42%
SI	**61%**	61%	51%	88%	58%
Totale	**100%**	100%	100%	100%	100%

Note: La domanda è stata posta per ciascuna delle 293 iniziative identificate.
Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

Le informazioni più di dettaglio sulle caratteristiche delle funzioni ricoperte da ciascuna categoria di dirigenti dei PIT risultano anche utili per capire in quali aspetti si sia realizzata o meno continuità con precedenti strumenti di sviluppo locale, in quanto emerge con una certa evidenza che la continuità delle persone ha riguardato alcuni ruoli funzionali molto più di altri (cfr. Tabella IV.5). Mentre più del 60 per cento dei tecnici di progetto e dei *project manager* hanno maturato precedenti esperienze in questo campo, il 65 per cento dei rappresentanti istituzionali si dichiarano alla prima esperienza. La principale discontinuità introdotta dai PIT sembra aver dunque riguardato soprattutto i rappresentanti istituzionali, che sono anche le figure dotate di maggiore autorità formale sui progetti. Si tratta di un primo indizio concreto che, unitamente ad altre evidenze, sembra confermare non tanto (o non solo) un rinnovamento nelle figure di rappresentanza istituzionale, ma anche una loro maggiore presenza tra i soggetti chiave dei PIT.

Tabella IV.5 **Continuità e novità dell'esperienza nello sviluppo locale dei dirigenti dei PIT per ruolo funzionale. *Oltre al PIT per cui sta rispondendo, ha avuto in passato altre esperienze lavorative significative nell'ambito di iniziative di sviluppo locale o programmazione negoziata ?***

	Valori assoluti			Percentuali		
	NO	**SI**	**TOT**	**NO**	**SI**	**TOT**
Animatore Iniziale	21	29	50	42	58	100
Tecnico di progetto	31	50	81	38	62	100
Rappresentante Istituzionale	62	33	95	65	35	100
Project Manager	38	59	97	39	61	100
TUTTI	**152**	**171**	**323**	**47**	**53**	**100**

Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

La figura identificata come "animatore iniziale" dei progetti rappresenta un'importante veicolo della transizione fra esperienze diverse di progettazione locale nello stesso territorio in quanto, proprio in virtù di tali precedenti, può offrire anche a nuove coalizioni la

credibilità accumulata a livello locale. Il contributo specifico di questi soggetti appare essere costituito soprattutto dalle abilità di mediazione e di persuasione unitamente ai contatti personali accumulati. Ne emerge una figura di animatore iniziale molto legata al territorio specifico con competenze quindi meno esportabili al di fuori dell'area rispetto a quelle delle altre due figure più tecniche considerate nell'indagine (cfr. Tabella IV.6).

Tabella IV.6 **Importanza relativa delle diverse abilità acquisite in precedenti esperienze a seconda del ruolo ricoperto nel PIT.** ***Quale elemento acquisito nell'ambito delle esperienze precedenti di programmazione negoziata o di sviluppo locale le risulta utile nel lavoro che svolge o ha svolto a favore del PIT?***

	Tutti	Animatore Iniziale	Tecnico di progetto	Rappresentante Istituzionale	Project Manager
Abilità nella gestione di riunioni e nella mediazione di proposte	**104**	20	35	27	43
Conoscenze in campo procedurale	**94**	22	33	19	39
Conoscenze in campo progettuale	**101**	18	40	19	40
Contatti personali	**45**	12	14	11	19
Conoscenze in campo economico-contabile	**33**	5	11	5	16
Altro	**1**	0	1	0	1
Totale	**378**	77	134	81	158
Abilità nella gestione di riunioni e nella mediazione di proposte	**28%**	26%	26%	33%	27%
Conoscenze in campo procedurale	**25%**	29%	25%	23%	25%
Conoscenze in campo progettuale	**27%**	23%	30%	23%	25%
Contatti personali	**12%**	16%	10%	14%	12%
Conoscenze in campo economico-contabile	**9%**	6%	8%	6%	10%
Altro	**0%**	0%	1%	0%	1%
Totale	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Note: La domanda è stata posta ai 143 intervistati che hanno dichiarato di aver avuto precedenti esperienze nel campo dello sviluppo locale; l'intervistato poteva selezionare fino a 3 tra le risposte proposte. Per questo motivo le frequenze delle risposte sono superiori al numero degli intervistati.
Fonte: Elaborazioni e dati tratti da *Indagine sui gruppi dirigenti della progettazione integrata territoriale* (DPS, 2004).

In definitiva, le competenze che sono confluite in misura maggiore dalla programmazione negoziata verso i PIT sono quelle dei *Project Manager* e dei tecnici di progetto, che hanno in comune l'esperienza sul funzionamento procedurale dei progetti, ma che risultano nel primo caso maggiormente caratterizzate da abilità negoziali e nel secondo caso, dalla capacità di scrittura di documenti e da conoscenze in campo progettuale.

L'indagine complessivamente restituisce un quadro non statico delle figure coinvolte nei processi di sviluppo locale, segnalando soprattutto che quella forma di continuità che si realizza attraverso le persone e i protagonisti delle esperienze precedenti non è stata casuale e appare avere premiato maggiormente capacità vere e proprie piuttosto che elementi relazionali idiosincratici. A transitare nella nuova fase sono stati i soggetti

portatori di competenze maggiormente trasferibili: in primo luogo quelli che riconoscono l'esistenza di un generale "metodo del progetto" al di là delle specifiche richieste di ciascuno strumento di finanziamento; in secondo luogo coloro che interpretano le conoscenze in materia relazionale e negoziale come una tecnica che si può apprendere e applicare in contesti diversi.

IV.3 La stabilità negli ambiti territoriali: i confini e la scala della progettazione per lo sviluppo locale

Nello sviluppo locale, una qualche forma di capitalizzazione sulle esperienze pregresse richiede che qualcosa rimanga invariato rispetto a quelle esperienze. Molti osservatori ritengono che un'appropriata forma di continuità sia costituita dalla permanenza nel tempo di ambiti territoriali stabili cui applicare sequenziali esercizi di progettazione, così da creare un clima di certezza e aspettative convergenti tra gli operatori e una evoluzione informata dei progetti stessi. Nella misura in cui l'identità dei territori corrisponde a un'identità di istituzioni, quest'invarianza consentirebbe anche di sfruttare gli equilibri negoziali raggiunti in passato, e di riproporre alcune delle procedure di cui si è sperimentata l'efficacia, con evidenti risparmi di tempo e sforzi[83]. In generale, però, non è semplice stabilire un nesso univoco tra continuità territoriale e sovrapposizione della coalizione interessata ai progetti di sviluppo locale. Vi sono infatti almeno due questioni che sono rilevanti in questi casi. Innanzitutto, a meno che l'ambito territoriale sia davvero coincidente con una qualche partizione amministrativa rilevante (come accade spesso ad esempio nei progetti urbani), è improbabile che vi sia una completa identità nella coalizione di riferimento tra un progetto e l'altro, pur a parità di territorio interessato, perché i progetti in essere non coinvolgono mai gli interessi dell'intera compagine di attori residente nell'area. Visto l'"affollamento" di istituzioni e organizzazioni di ciascun territorio, la stabilizzazione dei territori della progettazione è solo una condizione agevolatrice della continuità nelle coalizioni, ma non la assicura affatto.

Inoltre, talora, alcune continuità importanti si realizzano tra territori che sono solo parzialmente i medesimi tra una esperienza progettuale e l'altra. Nei casi in cui un certo grado di sovrapposizione, o continuità, venga rinvenuta, la sua interpretazione sarà funzione non solo della teoria in cui si crede (con riguardo alle interazioni fra aspetti

[83] Natali (2007) adotta un punto di vista simile in senso positivo piuttosto che normativo, nel descrivere alcuni dei processi decisionali osservati all'interno di alcuni PIT. Il progetto non può essere compreso nelle sue scelte in isolamento da un processo diacronico in cui esso contribuisce al governo di un sistema di relazioni in cui "il prodursi della scelta costituisca un episodio di uno svolgimento continuo e protratto nel tempo" (p.10).

geografici e aspetti istituzionali degli interventi di sviluppo), ma anche dei prima citati elementi fattuali. Ne deriva che solo con molta cautela questa continuità può essere letta come un indicatore di progresso lungo un percorso di apprendimento istituzionale o collettivo. È, poi, solo il caso di citare che la stabilità degli ambiti della programmazione non può essere considerato un valore assoluto, o sempre predominante rispetto ad altri. Benché vi siano argomenti teorici piuttosto forti a favore di una certa stabilizzazione nel tempo degli ambiti di progettazione territoriale, cui ci sentiamo di aderire, non vanno taciute le difficoltà istituzionali e pratiche che non favoriscono tale evoluzione[84] e che dunque conducono in parte a una rivalutazione degli ambiti amministrativi tradizionali come ambiti di programmazione, ancorché da interpretare con una certa flessibilità, al fine di mantenere le migliori acquisizioni di metodo sviluppate nell'ambito della progettazione per lo sviluppo locale.

L'analisi che segue ha provato a testare il grado di invarianza dei territori investiti dalla progettazione PIT rispetto alle due principali forme di progettazione per lo sviluppo locale del recente passato – i Patti territoriali[85] e i progetti *Leader*[86] – considerando tra questi i progetti più maturi e che avessero accumulato una fase realizzativa sufficientemente lunga, e adatti perciò a rappresentare meglio una ipotesi in cui la eventuale continuità potesse segnalare una qualche forma di evoluzione o apprendimento[87]. Le ragioni per cui la scelta è ricaduta proprio e solo su queste due famiglie di progetti sono le seguenti:

---

[84] Esistono logiche settoriali alternative a quella dello sviluppo locale, che intervengono a scompaginare le richieste di stabilizzazione degli ambiti di progettazione, che la logica dei pianificatori vorrebbe fossero uniche, permanenti, e non sovrapposte. Il metodo dello sviluppo locale, di per sé privo di contenuti settoriali, allorché si incontra con finalità settoriali o tematiche che trovano razionale od efficace una certa scala territoriale, tende a sposare la scala pertinente, che è senz'altro diversa per i temi di sviluppo industriale da quelli di riequilibrio e coesione interna alle regioni, da quello, ancora, della tutela e valorizzazione della natura. Solo assumendo un punto di vista generalista e di puro metodo è perciò possibile identificare la costruzione di capacità e l'apprendimento istituzionale con l'invarianza degli ambiti territoriali. Quando progetti successivi di sviluppo locale cambiano le a finalità settoriali a cui sono votati, come spesso è avvenuto nel passaggio dalla programmazione negoziata ai PIT, è comprensibile che la ricerca dell'ambito territoriale più pertinente dal punto di vista settoriale, prevalga sulla ricerca della continuità di metodo.

[85] Il Patto territoriale è uno strumento di programmazione negoziata che "realizza l'accordo tra diversi attori locali per l'attuazione di un programma di interventi, tra loro integrati, nei settori dell'agro-industria, dei servizi, del turismo e in quello dell'apparato infrastrutturale" (delibera CIPE, 21 Marzo 1997).

[86] L'iniziativa comunitaria "*LEADER*", acronimo per "Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale", prevede che gli stati membri promuovano una programmazione "dal basso" di azioni finalizzate a incentivare lo sviluppo delle zone rurali, caratterizzate da bassa densità di popolazione e minore diffusione dei servizi alla stessa, avvalendosi del cofinanziamento dell'Unione Europea.

[87] All'interno di queste due strumenti è stata quindi operata una selezione fra i progetti, finalizzata ad escludere i progetti più recenti e ancora in fase di realizzazione. In particolare, tra i patti, l'esclusione delle coorti di progetti più recenti è stata dovuta alla proliferazione di nuovi progetti nel biennio 2000/2001, che ha portato a una copertura quasi completa del territorio delle aree Obiettivo 1, e ha determinato molti casi di partecipazione di singoli Comuni a più di un Patto. Alla luce di questi criteri sono stati selezionati le seguenti coorti di Patti territoriali:
Patti approvati con vecchia procedura
Patti approvati con nuova procedura – bando 30 novembre 1998

- la loro rilevanza è stata elevata sia dal punto di vista della numerosità che delle risorse impegnate;
- il periodo temporale in cui si sono attuate consente di ipotizzare che si siano verificati fenomeni di travaso o di continuità di risorse e istituzioni;
- esistono evidenze parziali e indirette che una continuità di questo genere si sia avuta proprio e principalmente tra i PIT e queste categorie di progetti. Un'indicazione in tal senso proviene anche dalle risposte a un quesito specifico dell'indagine sui gruppi dirigenti dei PIT prima esaminata.

La Tabella IV.7 rappresenta la distribuzione dei 66 Patti territoriali e 121 progetti *Leader* presi in considerazione, nelle regioni a cui è stata estesa l'analisi.

Tabella IV.7 Distribuzione dei Patti territoriali e progetti *Leader* considerati per Regione

Regione	N. Patti	N. *Leader* I e II	Patti: incidenza sul totale (%)	*Leader:* incidenza sul totale (%)
Basilicata	4	13	6	11
Calabria	9	17	14	14
Campania	11	23	17	19
Molise	2	4	3	3
Puglia	13	18	20	15
Sardegna	7	19	11	16
Sicilia	20	27	30	22
Totale	**66**	**121**	**100**	**100**

Fonte: Elaborazioni su dati relativi a Patti territoriali (Fonte DPS) e Progetti Leader (Fonte INEA).

Un primo passo che è possibile fare per individuare le differenze fra i diversi strumenti è quello di mettere a confronto alcune semplici statistiche descrittive dei progetti, come si fa nella Tabella IV.8. La tabella contiene anche indicazioni relative alla diversità interna dei progetti considerati (coefficiente di variazione) da cui comunque risulta confermato

---

Patti approvati con nuova procedura – bando 10 aprile 1999
Patti territoriali – bando 10 ottobre 1999
Patti territoriali – bando 10 ottobre 1999 – specializzato per il turismo
Patti con istruttoria conclusa entro 1999
Patti approvati con decisione della Commissione UE
Patto pluriregionale
Escludendo i patti non appartenenti a queste coorti, sono stati presi considerazione un totale di 66 Patti. I progetti *Leader* presi in considerazione sono solo quelli delle generazioni I e II, che hanno interessato le 7 Regioni meridionali, per un totale di 121 progetti.

che i PIT sono stati uno strumento meno orientato in modo omogeneo, e che sono stati utilizzati dalle regioni in modo differenziato[88].

Nel confronto con i Patti Territoriali, i PIT si distinguono per il fatto di essere mediamente più piccoli, ma presentano un coefficiente di variazione leggermente più ampio. Rispetto ai progetti *Leader,* il dato che emerge è di segno opposto: i PIT risultano mediamente più grandi, in particolare per quanto riguarda la variabile popolazione. Ciò è dovuto principalmente al fatto che i PIT si estendono anche alle aree urbane che sono densamente popolate.

Tabella IV.8 Statistiche descrittive di confronto fra PIT, Patti territoriali, e progetti *Leader*

Numero di Comuni					
Tipo progetto	n.	MEDIA	MEDIANA	DEVIAZIONE STANDARD	COEF. DI VARIAZIONE
PIT	133	15,35	13	12,8	83,37
PATTI	66	16,81	12,5	13,26	78,88
Leader	115	13,59	10	12,47	91,76
Popolazione					
Tipo progetto	n.	MEDIA	MEDIANA	DEVIAZIONE STANDARD	COEF. DI VARIAZIONE
PIT	133	157.783	85.963	201.602	127,8
PATTI	66	191.394	144.090	153.878	80,4
Leader	115	57.513	53.215	392.877	65,2
Superficie					
Tipo progetto	n.	MEDIA	MEDIANA	DEVIAZIONE STANDARD	COEF. DI VARIAZIONE
PIT	133	74.227	58.830	63.770	85,9
PATTI	66	101.324	87.329	70.174	69,2
Leader	115	69.686	51.711	49.811	71,4

Fonte: Elaborazioni su dati relativi a Patti territoriali (Fonte DPS) e Progetti *Leader* (Fonte INEA).

Nelle elaborazioni che seguono, la continuità territoriale tra i PIT e i precedenti strumenti viene misurata attraverso un indicatore di sintesi che esprime il grado di sovrapposizione geografica fra i due gruppi di progetti in termini di superficie e di popolazione. La classificazione adottata ordina i PIT in base al loro grado di sovrapposizione con progetti preesistenti utilizzando una scala che va da 1 a 3. Il livello massimo di sovrapposizione

[88] Il dato relativo al coefficiente di variazione della popolazione conferma questa ipotesi evidenziando una maggiore omogeneità dei *Leader* rispetto ai PIT. Trattandosi di una misura standardizzata della dispersione dei valori delle osservazioni intorno alla media, il coefficiente di variazione può essere indicativo della uniformità di approccio all'interno di una politica di finanziamento di progetti. Perciò valori più elevati per i PIT del coefficiente di variazione, della popolazione e della superficie investiti dai progetti, stanno a rappresentare il fatto che questi hanno rappresentato, rispetto a Patti e *Leader*, uno strumento più neutrale, utilizzato in modo differente tra le diverse regioni e, all'interno di ciascuna di esse, per perseguire finalità differenti.

(**fascia 1**) identifica i PIT che risultano essere perfettamente coincidenti in termini di superficie e popolazione con progetti di sviluppo locale preesistenti sul medesimo territorio, il secondo livello (**fascia 2**) include quei PIT che coincidono per almeno l'80 per cento della superficie e il cui rapporto dimensionale fra le popolazioni coinvolte non si discosti dall'unità, di più del 20 per cento. Questo requisito addizionale serve a escludere i PIT che sono interamente contenuti, o che interamente contengono, un progetto precedente pur avendo dimensioni molto differenti.

La categoria residuale (**fascia 3**) riguarda quei PIT che non superano alcuna delle due suddette soglie. All'interno di questa categoria ricadono PIT molto differenti dal punto di vista dell'indicatore di sovrapposizione descritto, spaziando da livelli trascurabili a livelli significativi. Anche in relazione a questi casi, non si esclude che gli ambiti del passato abbiano influenzato, magari passando per logiche sequenziali di aggregazione o disaggregazione, la delimitazione dei territori di attuazione dei PIT.

L'analisi è stata svolta nel corso del 2004 e perciò si applica ai PIT approvati entro il 2003; inoltre sono stati esclusi altri 5 PIT, pur a quella data già approvati, in Campania[89]. Il numero complessivo dei PIT presi in esame è di 133, e quindi inferiore a quello preso in considerazione nelle analisi del capitolo III. L'unità territoriale di base utilizzata per questi calcoli è il comune e i dati di popolazione e superficie associati a ciascun comune sono quelli del censimento del 2001[90].

Applicando ai PIT considerati l'indicatore di sovrapposizione calcolato con la metodologia sopra specificata, dalla Tabella IV.9 emerge che un totale di 6 PIT nelle regioni del Mezzogiorno ricalcano esattamente nei loro confini un progetto tematico di sviluppo locale fra quelli selezionati. Altri 20 PIT superano la prima soglia di sovrapposizione, quella parziale, ma non coincidono esattamente con il progetto a cui sono in larga misura sovrapposti[91]. Per la grande maggioranza dei PIT, tuttavia, l'analisi effettuata non restituisce evidenti indicazioni di continuità geografica. In generale il quadro dell'incrocio tra PIT e precedenti strumenti di sviluppo locale indica che la continuità a livello generale non può

[89] 4 dei PIT esclusi – Filiera Enogastronomia, Filiera Termale, Polo Orafo, Protofiliera Provinciale – sono stati eliminati in quanto i territori in cui si realizza il progetto mancano del requisito della contiguità. Il PIT Grande attrattore Reggia di Caserta è stato invece escluso poiché insiste sullo stesso territorio del PIT Città di Caserta.

[90] Complessivamente alla operazione PIT hanno partecipato 1951 Comuni (di cui 240, localizzati in Puglia, Campania e Molise, partecipano a più di un PIT) per una popolazione complessiva pari a 17.317.781 abitanti (88,4 per cento della popolazione delle Regioni Obiettivo 1) e una superficie pari a 9227120 Kmq e un conseguente livello di copertura dell'intero territorio meridionale dell'82 per cento.

[91] È evidente che i PIT coincidenti, classificati in fascia 1, passerebbero il test meno esigente della sovrapposizione per almeno l'80 per cento, ma non sono contati nella fascia 2 per evitare duplicazioni.

considerarsi molto elevata e che, come ci si poteva aspettare da uno strumento definito in modo decentrato, la situazione è molto differenziata tra le Regioni.

Tabella IV.9 Distribuzione dei PIT in base al grado di sovrapposizione con precedenti progetti

Regione	PIT coincidenti	PIT sovrapposti almeno all'80%	PIT non sovrapposti
	(Fascia 1)	(Fascia 2)	(Fascia 3)
Basilicata	3	0	5
Calabria	1	6	16
Campania	0	3	42
Molise	0	1	6
Puglia	0	2	8
Sardegna	0	1	12
Sicilia	2	7	18
Totale	**6**	**20**	**107**

Fonte: Elaborazioni sulle aggregazioni dei comuni corrispondenti a 133 PIT (Fonte DPS) rispetto alle aggregazioni di comuni corrispondenti a 66 Patti territoriali (Fonte DPS) e 121 progetti Leader (Fonte INEA).

Questo emerge ancora più chiaramente nella Tabella IV.10 che più esplicitamente presenta il grado di sovrapposizione (aggregando nella colonna più a destra le due fasce 1 e 2 che segnalano l'esistenza di una sovrapposizione significativa) e sembrerebbe mostrare che siano state le scelte e le regole definite a livello regionale a influenzare gli esiti in termini di continuità territoriale della politica di sviluppo locale.

Tabella IV.10 Distribuzione percentuale dei PIT in base alla classificazione per fasce di sovrapposizione territoriale e di popolazione con precedenti esperienze di sviluppo locale (valori percentuali)

Regioni	Incidenza PIT in Fascia 1 sul Totale	Incidenza PIT in Fascia 2 sul Totale	Incidenza PIT in Fascia 1 + 2 su Totale
Basilicata	25	13	38
Calabria	4	26	30
Campania	0	7	7
Molise	0	14	14
Puglia	0	20	20
Sardegna	0	8	8
Sicilia	7	26	33
Totale	**4,5**	**15**	**19,5**

Fonte:Elaborazioni sulle aggregazioni dei comuni corrispondenti a 133 PIT (Fonte DPS) rispetto alle aggregazioni di comuni corrispondenti a 66 Patti territoriali (Fonte DPS) e 121 progetti *Leader* (Fonte INEA).

I 26 casi di sovrapposizione significativa (fascia 1 e 2) rappresentano il 19,5 per cento del totale considerato. Per alcune regioni questo valore è però significativamente più elevato. Un primo gruppo di regioni che comprende la Basilicata, la Calabria e la Sicilia e

che presenta una percentuale di PIT nelle classi della continuità (1 e 2) tra il 30 e il 40 per cento, può essere considerato più propenso alla continuità. Un secondo gruppo, anche se variegato al suo interno, composto da Sardegna, Campania, Puglia e Molise presenta un livello di incidenza delle stesse classi nettamente più basso, compreso tra il 5 per cento e il 20 per cento.

È da notare che la demarcazione fra questi due gruppi non sembra correlata alla distinzione fra le regioni che hanno adottato per la scelta dei progetti un metodo negoziale e quelle che hanno seguito una procedura a bando. Sardegna e Sicilia – le uniche regioni che hanno optato per la procedura competitiva a bando – ricadono nei due estremi opposti, e così le altre regioni si distribuiscono proporzionatamente (tre e due) nei due campi. Ciò indica che ognuno dei due metodi può essere utilizzato per promuovere o per scoraggiare la riproposizione delle coalizioni territoriali del passato.

Come si è detto, anche all'interno della fascia 3, comprensiva dei 107 PIT che non superano neanche la soglia "debole" di sovrapposizione potrebbero darsi casi in cui i contorni territoriali dei progetti del passato abbiano influenzato, in qualche maniera, la definizione degli ambiti PIT. Un indizio in tal senso è rappresentato dal fenomeno per cui l'area PIT, sovrapposta a quella di un precedente progetto, la include interamente, ovvero ne è interamente contenuta. I PIT che ricadono in queste due categorie, come emerge dalla Tabella IV.11 risultano essere 56 pari, al 53 per cento dell'intera fascia 3, e al 43 per cento del totale dei PIT considerati.

Tabella IV.11 Distribuzione in sottoclassi, dei PIT in fascia 3, per regione

Regione	Totale PIT non sovrapposti a precedenti progetti	PIT che contengono integralmente precedenti progetti	PIT contenuti integralmente in precedenti progetti	Totale 3a+ 3b	Incidenza (%) 3a+ 3b all'interno della fascia 3	Incidenza sul Totale PIT (%)
	(fascia 3)	(fascia 3a)	(fascia 3b)			
Basilicata[92]	5	2	2	4	80	50
Calabria	16	7	1	8	50	35
Campania[93]	42	1	9	10	26	24
Molise	6	0	1	1	17	14
Puglia	8	8	0	8	100	80
Sardegna	12	3	4	7	58	54
Sicilia	18	17	1	18	100	67
TOTALE	**107**	**38**	**18**	**56**	**53**	**43**

Fonte: Elaborazioni sulle aggregazioni dei comuni corrispondenti a 133 PIT (Fonte DPS) rispetto alle aggregazioni di comuni corrispondenti a 66 Patti territoriali (Fonte DPS) e 121 progetti *Leader* (Fonte INEA).

Nell'ambito di tale analisi è da sottolineare che prevale la circostanza in cui i PIT contengono interamente al loro interno precedenti strumenti di programmazione negoziata. Fa eccezione la regione Campania in cui sia i *Leader* che i Patti contengono i PIT in 4 Casi. Questa anomalia potrebbe spiegarsi in base al fatto la dimensione dei Patti e dei *Leader* in questa regione, confrontata con le dimensioni degli stessi nelle altre regioni, risulta in media più elevata. In altre importanti regioni come Puglia e Sicilia, le tipologie di PIT "contenute" o "contenenti" sono talmente importanti da coprire l'intera fascia 3.

Una analisi differenziata per strumento (*Leader* o Patto), sintetizzata nella Tabella IV.12 sottolinea la diversa misura in cui i due strumenti di programmazione locale sembrano aver influenzato la definizione dei PIT. Il totale di casi di *Leader* in fascia 1 e 2 è molto limitato: sono stati identificati solo 7 casi, di cui solo 5 sono distinti dai casi in sovrapposizione con i Patti.

[92] In Basilicata vi sono due casi (Bradanica e Metapontino) in cui un PIT è contenuto integralmente in un Patto e un *Leader*. Essi vengono conteggiati una sola volta nella tabella IV.11, e integralmente nell'analisi disaggregata per strumento di *policy*.

[93] Il PIT Ravello Città della Musica è contenuto integralmente sia in un Patto che in un *Leader*, in questo caso esso è stato attribuito a entrambi gli strumenti ma è stato conteggiato una sola volta nella tabella IV.11.

Tabella IV.12 I PIT in sovrapposizione distinti per categoria di progetto (*Leader* o Patto) con cui si sovrappongono

Regione	PATTI		*LEADER*	
	PIT in fascia 1	PIT in fascia 2	PIT in fascia 1	PIT in fascia 2
Basilicata	0	0	3	0
Calabria	1	4	0	2
Campania	0	3	0	0
Molise	0	1	0	0
Puglia	0	2	0	0
Sardegna	0	1	0	0
Sicilia	2	5	0	2
Totale	**3**	**16**	**3**	**4**

Fonte: Elaborazioni sulle aggregazioni dei comuni corrispondenti a 133 PIT (Fonte DPS) rispetto alle aggregazioni di comuni corrispondenti a 66 Patti territoriali (Fonte DPS) e 121 progetti *Leader* (Fonte INEA).

Nel caso dei progetti *Leader*, la sovrapposizione si presenta più frequentemente come contenimento all'interno di un successivo PIT (qui classificato nella fascia 3). Ciò è particolarmente vero in Puglia e Calabria, dove appare molto rilevante la sovrapposizione fra i PIT e i *Leader*, che risultano essere sistematicamente più piccoli del PIT (tranne in un caso in Puglia). In queste regioni, tutti i precedenti progetti interamente contenuti nei PIT sono *Leader*. L'incidenza molto elevata di questo fenomeno di "contenimento", (43 casi su 56 che ricadono nella fascia 3) si spiega però considerando che l'aggregazione territoriale di riferimento per *Leader*, in termini di popolazione, è mediamente la metà di quella dei PIT (cfr. Tabella IV.8 su confronto PIT/*Leader*[94]). Il dato, perciò, non prova che le più grandi aree PIT siano state delimitate in considerazione di quelle dei precedenti *Leader*.

IV. 4 Continuità e selettività

I frequenti richiami a una maggiore selettività e focalizzazione progettaule nelle politiche di sviluppo locale sono spesso accompagnati da un senso di insoddisfazione per la capacità dimostrata dalle amministrazioni di selezionare fra progetti meglio e peggio impostati. Tuttavia, l'evidenza sull'accumulazione di capacità tra i diversi progetti che si succedono nel tempo offre alcuni segnali in direzione del fatto che nell'ambito dello sviluppo locale sono all'opera meccanismi di continuità selettiva che potrebbero, almeno

[94] Fa eccezione il caso delle Campania dove la situazione è inversa (vedi Tabella) e il Molise. I due casi in Basilicata e Calabria si spiegano con l'attenuazione delle differenze di scala dimensionale in tali Regioni

in parte, essere il risultato anche di scelte consapevoli dei programmatori regionali. La continuità tra ambiti territoriali e tra competenze è presente, ma parziale, a segnalare che in modo più o meno intenzionale una qualche selezione nel passaggio ai PIT si è effettivamente verificata e che non vi è stata una automatica riproposizione di ciascuna esperienza preesistente nei nuovi progetti.

La discontinuità lamentata da molti operatori, come è emerso dall'analisi precedente, ha a che vedere più con i ruoli di responsabilità formale che con quelli tecnici, caratterizzati da maggiore "portabilità" nel tempo e nello spazio. Essa in parte rispecchia un avvicendamento ed, in molti casi, una ri-appropriazione delle responsabilità ultime per la pianificazione dello sviluppo sui propri territori, da parte degli organismi elettivi della scala corrispondente.

L'evidenza che una certa selezione vi sia stata, naturalmente, non assicura che la selezione operata abbia saputo filtrare le istituzioni e i leader locali secondo criteri che premiano le proprietà più desiderabili per promuovere lo sviluppo dei territori. Tuttavia le evidenze raccolte, in particolare quelle derivanti dall'indagine sulle figure chiave dei PIT, sono compatibili con una forma di continuità positiva e che va nella direzione teoricamente più auspicabile[95]. Il giudizio rimane dunque sospeso sulla qualità della selezione che è avvenuta fra le coalizioni e i gruppi dirigenti, che si vorrebbe fosse stata improntata a criteri che premiano con ricompense future i dirigenti dei PIT più dedicati a far bene il proprio lavoro oggi.

[95] Non si vuole qui escludere la possibilità che alcune delle rimostranze degli operatori, che lamentano una distruzione di capacità nel passaggio alla nuova programmazione dei PIT siano infondate; tuttavia, il loro giudizio potrebbe essere in parte influenzato dai loro interessi personali in favore di una conferma e una permanenza delle istituzioni e organizzazioni di gestione riconosciute e finanziate nel passato.

V. Conclusioni: i PIT nella discussione sullo sviluppo locale

In questo contributo abbiamo cercato di fornire a quanti sono interessati alle politiche di sviluppo regionale alcuni elementi di teoria e di fatto sull'esperienza complessiva dei Progetti integrati territoriali del periodo di programmazione 2000-2006, le cui caratteristiche fondamentali sono ancora sostanzialmente poco note al pubblico allargato.

Forse più interessante degli aspetti qui trattati sarebbe stata una disamina dei segnali di cambiamento, di sviluppo economico e sociale riscontrati nei territori, e degli effetti riconducibili ai singoli PIT. Tuttavia, l'approccio qui adottato deriva, da un lato, dal fatto che, a fine 2007, come confermano i dati qui presentati, i PIT erano un esperienza ancora in fase di piena attuazione. Dall'altro dalla convinzione che, nel caso di strumenti come i progetti complessi di sviluppo locale, una vera valutazione d'impatto non può ragionare solo su dati aggregati e modelli stilizzati (come in parte facciamo qui), ma deve guardare alle unicità dei casi territoriali che scompaiono negli andamenti e nelle medie generali. Ciò nondimeno, quelli che abbiamo presentato costituiscono, a nostro avviso, presupposti informativi necessari sia per ogni tentativo di valutazione dei PIT (nel complesso e come singoli casi), sia, soprattutto, per meglio comprendere la discussione che intorno ai PIT si svolge.

La nostra intenzione è stata quella di offrire un contributo in relazione a due importanti questioni con cui la valutazione delle politiche pubbliche dovrebbe confrontarsi. Da un lato, il tema dell'individuazione della strategia o della teoria di riferimento dell'intervento. Dall'altro, quello della collocazione della *policy* specifica in una prospettiva storica ed evolutiva di più lunga durata in relazione al contesto in cui è stata realizzata.

La teoria che sta a fondamento degli interventi non è facile da ricostruire nel caso dei PIT in quanto essa è stata poco esplicitata all'interno dei documenti di programmazione, laddove, al contrario, esistono molti e diversi filoni di pensiero teorico e pratico, all'interno della tradizione dello sviluppo locale, a cui è possibile ricollegare l'approccio dei PIT. L'individuazione degli obiettivi originali attribuibili al programmatore dei PIT, centrale o regionale, è necessaria per chi adotta un metodo di valutazione "centrato sugli obiettivi", che consiste nel confronto fra i traguardi originariamente previsti per l'intervento, e i risultati a cui esso ha effettivamente condotto. Più in generale, qualunque valutazione ha l'obbligo di esplicitare i propri "criteri di giudizio", cioè gli obiettivi e le aspettative utilizzati come metro per la formulazione dei giudizi, anche qualora questi obiettivi e aspettative siano ricostruiti direttamente dal valutatore.

La necessità di chiarire la prospettiva di partenza che sta a fondamento delle affermazioni di stampo valutativo, emerge dall'esposizione dei diversi schemi teorici di riferimento, condotta nel capitolo II. Posizionare i PIT lungo le dimensioni (I) del grado di decentramento di responsabilità pubbliche nella decisione, (II) dell'allargamento della partecipazione alla decisione pubblica, e (III) dell'integrazione tra interventi di diversa natura, ci ha consentito di isolare gli aspetti per cui l'esperienza italiana si distingue o si allinea rispetto alla casistica internazionale, quelli su cui si è scommesso di più in senso relativo, e gli aspetti più nuovi, che perciò potrebbero venire riconsiderati in futuro in seguito al confronto con gli esiti dell'attuazione.

Per quanto riguarda l'allargamento della partecipazione alla decisione pubblica, i PIT hanno in generale rappresentato una deviazione rispetto allo schema prevalente nell'approccio internazionale allo sviluppo locale, con l'implicita scelta di circoscrivere il ruolo previsto per i *partner* privati, puntando invece sul potenziamento del ruolo dei Comuni. Come abbiamo suggerito, chi è portatore di una visione dello sviluppo locale più incentrata sugli aspetti dell' allargamento della partecipazione, tenderà a formulare un giudizio più severo sull'esperienza dei PIT, rispetto a chi dà più valore agli aspetti di decentramento di funzioni avanzate e poteri decisionali ai livelli istituzionali più vicini ai territori, in quanto rispetto a quest'ultimo tema i PIT hanno rappresentato un indubbio, anche se ancora parziale, passo in avanti.

Anche l'inquadramento storico serve a costruire un metro per la valutazione, rafforzando o attenuando le implicazioni dell'applicazione di schemi teorici più astratti, in quanto aiuta a considerare lo strumento in rapporto a quelli che l'hanno preceduto e a comprendere le condizioni del contesto in cui si è attuato. Nel caso dei PIT, ad esempio, ciò porta a considerare che l'esigenza di coinvolgere istituzioni della società civile e rappresentanze economiche nella progettazione dello sviluppo locale era poco compatibile con la sperimentazione di un decentramento vero di quelle stesse responsabilità, mai fino in fondo realizzato, verso gli enti pubblici locali.

Anche per quanto riguarda la dimensione della partecipazione allargata la severità di molti giudizi sembra discendere più dalla percezione che la modalità di intervento dei PIT, più regolamentata, abbia rappresentato un arretramento rispetto ai livelli di ampia partecipazione sperimentati, soprattutto nella fase iniziale, con le esperienze di sviluppo locale degli anni novanta – come ad esempio i progetti *Leader* o gli stessi Patti territoriali – piuttosto che da una valutazione negativa dei livelli assoluti di partecipazione riscontrati.

Inoltre, se ci si pone nell'ottica di valutare il contributo dei PIT all'acquisizione di competenze in materia di promozione dello sviluppo da parte delle istituzioni più vicine al territorio, il giudizio che si finirà coll'esprimere dipenderà molto dalla considerazione in cui si tiene la situazione di partenza. I livelli raggiunti con i PIT in questa sfera possono bene essere giudicati modesti se esaminati in astratto, ma appaiono più positivi e incoraggianti alla luce di quanto era stato realizzato con le precedenti esperienze di sviluppo locale, come i Patti territoriali, nei quali l'autorità pubblica distante che li aveva selezionati, necessariamente meno direttamente coinvolta, aveva in parte sottovalutato la necessaria complementarietà e non sostituibilità tra capacità pubblica e iniziativa privata locali. In proposito è anche utile ricordare che le Regioni del Mezzogiorno, prima dei PIT, non si erano mai sistematicamente applicate alla costruzione di strumenti di sviluppo locale, e che solo con i PIT si sono confrontate con l'esigenza di acquisire capacità cognitive sui propri territori in modo più fine e a strutturare un rapporto con gli Enti locali più evoluto della risposta episodica alla pressione caso per caso.

I fronti riformisti aperti dalla politica di sviluppo dei PIT sono quindi più d'uno e investono simultaneamente, come si è già detto, sia le finalità di decentramento che quelle di allargamento della partecipazione nei processi di sviluppo, cosicché, interpretata in senso estensivo, la missione dei PIT risulta così ambiziosa da sembrare velleitaria, e una valutazione che la assumesse come riferimento non potrebbe che restituire un quadro poco confortante di ciò che è stato raggiunto. A seconda del punto di vista e delle convinzioni di chi osserva i PIT, a essi sarebbe stato affidato il mandato di innovare sul fronte istituzionale del decentramento, o di perfezionare la pratica dei processi decisionali aperti a soggetti non pubblici, che era stata propria della stagione della programmazione negoziata dei Patti.

A questo punto, però, è opportuno ricordare quali fra gli obiettivi associabili allo strumento dei PIT sono stati fatti propri in modo consapevole dalle istituzioni coinvolte nella programmazione.

Il *policy maker* nazionale che ha proposto l'approccio dei PIT, seppure in un ruolo di coordinatore di idee piuttosto che di finanziatore diretto, aveva in realtà trascurato sia il tema del decentramento, sia quello della partecipazione come valori in se. La sua riflessione era stata infatti incentrata soprattutto sul tema dell'integrazione tra interventi di natura diversa all'interno di un progetto unitario diretto alla soluzione di una qualche questione di rilievo ben individuata su un territorio reale. A riprova di tale visione il QCS

Obiettivo 1 2000-2006[96] arrivava addirittura a suggerire quali potessero essere gli ambiti tematici in cui tale modalità dovesse essere privilegiata: in primis la valorizzazione dei beni culturali, lo sviluppo del turismo, e i progetti di tipo urbano[97]. Non c'è dubbio che assai meno centrale nella proposta dei PIT fosse la ricerca di effetti di devoluzione di poteri decisionali in tema di sviluppo locale verso Regioni ed Enti Locali, o il desiderio di attivare o regolamentare esperienze di partecipazione diretta delle collettività interessate. Non mancava la consapevolezza dei possibili riflessi istituzionali della manovra che si proponeva di avviare, ma la loro ricerca non era la motivazione principale dell'intervento. Centrale nella strategia dell'intervento era invece la dimensione del progetto, attraverso il quale si intendeva coordinare i fini e i tempi di realizzazione di interventi finanziati dal medesimo programma operativo e insistenti sul medesimo territorio, promuovendo sinergie e prevenendo le possibili contraddizioni fra di essi.

Sul versante delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno, invece, all'avvio della programmazione la riflessione sui temi dello sviluppo locale non era molto avanzata per carenza di esperienza diretta. L'idea dei PIT era stata proposta da un *policy maker* nazionale proprio quando la grande massa dei Patti si andava realmente attivando, e l'assai più lungo dibattito e mobilitazione che la programmazione negoziata aveva alle spalle non aveva riguardato direttamente le Regioni, le quali non avevano capitalizzato, o certamente non in modo omogeneo, sulle difficoltà incontrate dal *policy maker* centrale nel governare lo strumento. La possibilità aperta dal programmatore nazionale è stata colta però da tutte le Regioni, a riprova del fatto che essa andava incontro a un'esigenza ampiamente sentita all'interno dei territori regionali, o forse, più propriamente, a un insieme di esigenze di natura diversa, diverso in ogni regione. Gli obiettivi reali perseguiti dalle Regioni con i PIT sono desumibili dal testo dei rispettivi programmi, dalle regole adottate per la progettazione e selezione, oltre che dalla selezione degli effettivi progetti.

L' attuazione effettiva dei PIT è stata fortemente differenziata fra le varie regioni, come si è mostrato nel capitolo III, assumendo forme svariate, assimilabili quasi a sottoprogrammi multisettoriali in alcuni casi, o in pochi altri casi, a veri progetti

[96] Vale la pena di ricordare che il QCS, a rigore, non può essere interpretato come un documento solo del *policy maker* nazionale, in quanto esito di un lungo percorso partenariale. Tuttavia, è stato proprio il *policy maker* nazionale a segnalare l'utilità di perseguire l'approccio integrato nello sviluppo locale come necessario complemento a un impianto di massima che rimaneva largamente centrato sul coordinamento di interventi connotati soprattutto dal punto di vista del settore d'intervento, piuttosto che dalle opportunità, esigenze e bisogni dei territori singolarmente considerati. Sulla definizione di PIT, cfr. anche il capitolo introduttivo, p.8.

[97] Cfr. QCS Obiettivo 1 2000-2006 pp. 108, 112-113 (risorse culturali), 173 (turismo), e 191 (sviluppo urbano).

incentrati attorno a un problema specifico o a un iniziativa di rottura. Fra questi due estremi ricade una moltitudine di casi intermedi diversi non solo per contenuto del progetto, ma anche per la forma istituzionale che assume il soggetto responsabile dell'attuazione. In nessun caso però, si è optato per una forma di delega ai soggetti locali caratterizzata da un'elevata autonomia gestionale e finanziaria. Tale ipotesi, che pure sarebbe stata possibile – è bene ricordarlo – è stata inizialmente osteggiata proprio dal *policy maker* nazionale che, nel caso dei fondi strutturali, aveva in precedenza vissuto con fatica una stagione incerta di utilizzo di una strumentazione comunitaria, peraltro non specificamente indirizzata allo sviluppo locale, con ampie deleghe gestionali, sfociate però in forti ritardi attuativi, nel precedente ciclo 1994-1999[98].

Perciò anche il grado di autonomia di cui hanno goduto i proponenti nel definire il contenuto dei progetti, che è variato significativamente da regione a regione, in nessun caso è stato elevato. Ai redattori dei progetti integrati è stata data la possibilità di scegliere le tipologie di interventi dei PIT da un menù che è stato sempre circoscritto *ex ante* dalla necessità di assicurare una certa prevedibilità alla gestione finanziaria dei programmi. In altre parole, alla progettazione PIT è stato chiesto di essere innovativa all'interno di categorie preordinate, di comporre una melodia creativa su un pentagramma e in una tonalità già definiti. Attraverso regole amministrative pur diverse da Regione a Regione, si può però affermare per la generalità dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno, che la progettazione sia stata co-determinata dalle autorità regionali e da quelle locali. Questa circostanza ci induce a considerare quantomeno superficiali le critiche che attribuiscono unicamente a uno dei due livelli amministrativi coinvolti – il regionale o il locale – la responsabilità delle scelte di intervento operate dai PIT, e quindi dei relativi risultati (negativi o positivi che siano).

Molte delle valutazioni che hanno riguardato l'esperienza dei PIT non hanno tenuto in adeguata considerazione questa situazione di ambiente culturale, istituzionale e amministrativo, in cui la progettazione PIT si è dovuta muovere, e appaiono perciò a nostro parere poco calate nella realtà istituzionale dei questa politica, anche quando esprimono giudizi non infondati sugli esiti di configurazione dei progetti.

[98] Il QCS infatti segnala in modo specifico che il PIT non è uno strumento a se stante, ma è una modalità di attuazione del programma che fa perno, senza mutarla, sull'organizzazione del programma comunitario nelle diverse misure di cui è composto. Tant'è che, ai fini della descrizione giuridica di ogni programma regionale cofinanziato dai fondi strutturali 2000-2006, il PIT non ha rilievo formale autonomo, in quanto le unità di cui il programma si compone rimangono unicamente le cd. "misure" previste dal Regolamento comunitario di riferimento – aggregati più o meno omogenei di tipologie di intervento collegati a un sottoinsieme degli obiettivi specifici di ciascun programma con un'articolazione eminentemente tematico/settoriale.

Alcune delle principali critiche che vengono mosse all'esperienza dei PIT deplorano il fatto che molti degli interventi in essi previsti non si distinguano significativamente dagli investimenti finanziati in altri ambiti "ordinari" della spesa pubblica per investimenti, che non ambiscono a colmare in modo specifico i divari di sviluppo economico e sociale esistenti nei territori dove sono attuati. Declinazioni diverse di questa stessa critica si rivolgono all'idea forza strategica di molti progetti, la cui genericità tradisce l'incapacità di effettuare scelte di campo per i propri territori, o puntano l'indice verso un presunto eccessivo frazionamento degli interventi previsti, più attenti a rispettare criteri di riparto delle risorse proporzionali al peso dei Comuni coinvolti, che a massimizzare gli effetti globali del progetto.

Tali osservazioni non sono, in realtà, sempre fondate. Le informazioni disponibili (e presentate nel capitolo III) segnalano che nel complesso i PIT non possono essere considerati all'origine della frammentazione (nel senso di alta numerosità) degli interventi dei programmi e che non sono poi così pochi i casi in cui l'idea forza è riuscita a esprimere un senso unificante e di direzione dell'intero progetto. Non va negato però che molti sono anche i casi in cui quelle osservazioni critiche hanno maggiore fondamento. Le affermazioni sulla scarsa qualità progettuale perdono però di valore quando rinunciano a interpretare le cause che sono alla radice di quelle scelte, ponendole in relazione con il contesto storico e istituzionale in cui si sono venute a generare.

Alcuni hanno indicato come determinante di questa scarsa qualità progettuale una carenza di competenze a livello locale da utilizzare per la redazione dei progetti, per la lettura dei bisogni, nel coinvolgimento del settore privato, e nella formazione del consenso. Affidando la redazione dei progetti a soggetti locali deboli, senza adeguato sostegno, si sarebbe ottenuto l'effetto opposto a quello che si voleva perseguire, ottenendo in molti casi proposte di intervento "*standard*", eterodirette, poco calate sulle esigenze dei territori e buone per tutte le stagioni.

Anche su questo aspetto, però, è bene cautelarsi contro le generalizzazioni eccessive. Le evidenze presentate nel Capitolo IV segnalano che non è corretto rappresentare i PIT delle Regioni del Mezzogiorno come uno strumento calato su un mondo del tutto arretrato, incapace e statico e che riproduce in ogni stagione la medesima coalizione di interessi a prescindere dagli scopi del progetto. In realtà l'esperienza PIT ha insieme indotto discontinuità nelle coalizioni, introdotto nuovi attori e anche preservato e messo

al lavoro molte competenze tecniche che si erano già in passato cimentate con il disegno e l'attuazione di progetti territoriali complessi.

Prendendo, comunque, per buona la tesi per cui molte iniziative PIT avrebbero avuto un basso rendimento a causa dell'indisponibilità di alcune competenze su scala molto ridotta, è necessario approfondire lo schema di aspettative da cui essa trae origine, anche con riguardo al funzionamento della politica di sviluppo locale.

La posizione di alcuni, di considerare lo sviluppo locale come un fenomeno che, attraverso una incentivazione esclusivamente finanziaria, deve generarsi e fertilizzarsi da sé, vista la frequente indisponibilità di competenze all'altezza di questo compito nei piccoli comuni del Mezzogiorno, ha condotto molti ad avversare questo tipo di politiche. In uno schema in cui (a parte quelle finanziarie) le risorse su cui far leva devono risiedere già tutte a livello locale, quella dello sviluppo locale non può che essere una politica per pochi. Non sfuggirà il paradosso per cui questa visione, che ripone aspettative eccessive verso il potenziale autonomo di sviluppo dei territori, fondato esclusivamente su idee e risorse fisiche proprie, offre una sponda alla tentazione di tornare a concentrare i più importanti processi decisionali della politica di sviluppo regionale. Le evidenze storiche e la riflessione teorica ed empirica più recenti segnalano, al contrario, che sia indispensabile per il successo di queste politiche coinvolgere in modo strutturato una pluralità di attori, conoscenze ed esperienze ai vari livelli della scala decisionale.

Anche se per alcuni versi appare più giustificata, non è possibile sposare appieno neppure la tesi di chi individua le cause delle difficoltà dei PIT esclusivamente in manchevolezze e inefficienze attribuibili al livello regionale. Queste manchevolezze nel disegno dello strumento e ritardi nella sua disciplina attuativa hanno caratterizzato molte regioni, e si spiegano in parte con l'inesperienza di molte Amministrazioni regionali nel campo dello sviluppo locale, che potrebbe averle condotte a sottovalutare la propria missione. Certamente, in special modo per alcune tipologie di intervento, le Regioni hanno sovente agito, più o meno consapevolmente, non facilitando la costruzione ed evoluzione progettuale in itinere, anche a causa del sovrapporsi di "mandati di fatto" poco compatibili tra i diversi responsabili dell'attuazione dei programmi regionali e dei progetti locali. Tuttavia, l'insistenza dei soggetti locali nel formulare questo tipo di critiche, in alcuni casi sembra coprire la debolezza tecnica e anche politica di molte proposte per lo sviluppo locale provenienti dai territori. Molte coalizioni locali sembrano attendersi troppo da parte dei finanziatori e valutatori dei progetti, in termini

di regolamentazione e procedure. L'esperienza passata e quella internazionale mostrano che un ingrediente importante, e per certi versi ineliminabile dei processi di sviluppo locale è, invece, costituito da uno spirito irrituale e di sostanza che guarda al di là delle regole, considerando lecito tutto ciò che non è espressamente vietato. Denunciare il ritardo e il disagio delle autorità preposte alla regolamentazione della politica di sviluppo, in questa visione, fa parte della fisiologia dei fenomeni di sviluppo locale, ma diventa patologia quando assume le forme della recriminazione e dell'attendismo.

Per fortuna, la visione dello sviluppo locale che si va affermando nel dibattito fra addetti ai lavori e soggetti genuinamente interessati, e che è stata anche fatta propria e proposta per il nuovo periodo di programmazione dal QSN 2007-2013, non ferma la sua attenzione su un unico anello della catena, sia esso regionale o locale, cercando di individuare responsabilità e colpe, ma raffigura questi processi come un incontro, opportunamente mediato, di conoscenze locali e competenze/punti di vista sovra-locali.

Accanto alla valorizzazione delle risorse e delle idee e delle persone che provengono dal livello locale, prevede esplicitamente un'immissione di competenze dall'esterno, che trova formulazione nel concetto di "centro di competenza" che ricorre all'interno del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Innovando rispetto all'esperienza del passato, si chiede ai progetti di sviluppo locale del futuro di trovare la propria collocazione, di individuare la propria specialità, di ricercare la propria eccellenza, anche per confronto con centri nazionali e internazionali detentori di una visione più ampia e di una *expertise* specifica nel campo in cui a livello locale si vuole investire. Per funzionare, questa modalità di intervento richiede una gestione della catena decisionale che coinvolga i diversi livelli territoriali, ciascuno per le proprie competenze, e per gli aspetti per i quali dispone di un vantaggio relativo.

Si tratta della spesso invocata "*governance* verticale", un concetto di coordinamento e supporto reciproco verticale, tra soggetti istituzionali e non, posti a livelli diversi che ha il pregio di attirare l'attenzione sugli elementi critici per il successo di questa politica, anche se rimane neutrale rispetto alle scelte e alle regole che devono guidare quest'interazione per renderla più efficace, e più funzionale possibile. Essendo allo stato attuale dotato di poco contenuto prescrittivo, il nuovo concetto, non deve servire a oscurare l'esperienza del passato, in cui una "*governance* verticale" di qualche tipo c'è necessariamente stata, e dai cui successi e insuccessi è necessario apprendere tutto quello che si può apprendere. In particolare, non va sottovalutata che la posizione lungo la

catena verticale non è sufficiente a garantire l'esistenza di competenze specifiche e pertinenti, anche se ne è un presupposto necessario. Non basta essere del posto per saper individuare le necessità e le opportunità di un territorio; non è sufficiente essere lontani per avere una visione d'insieme e possedere una volontà creativa e lungimirante.

Un discorso simile va fatto per quanto riguarda altre raccomandazioni avanzate per il futuro come la richiesta di una maggiore selettività nel finanziamento di progetti di sviluppo locale, di una più chiara integrazione fra interventi materiali e immateriali all'interno dei progetti, e la richiesta dell'adesione più stretta al metodo del progetto. Che queste siano state aree di debolezza nella progettazione integrata, è un'affermazione non contestabile a livello generale. Tuttavia, la raccomandazione che ne segue potrebbe non dare gli esiti sperati dal momento che i richiami all'integrazione fra interventi interni ai progetti e alla selettività nel loro finanziamento erano molto chiari nella programmazione originaria del 2000-2006. In assenza di una diagnosi delle cause che hanno portato al verificarsi di queste debolezze, non c'è motivo per ritenere che riaffermare quegli stessi principi assicurerà, al prossimo giro, una più fedele aderenza a essi.

Un tema rilevante riguarda la numerosità dei progetti complessi di sviluppo locale. Nel caso dei PIT, tutti gli osservatori avevano denunciato fin dall'inizio come problematica tale numerosità. Ciò appare tanto più vero nella più consapevole visione odierna, che intende la progettazione per lo sviluppo locale come uno sforzo che investe simultaneamente più scale di programmazione e più apporti, soprattutto perché limitate sono sempre le risorse umane a livello centrale e regionale disponibili a sostenere le iniziative locali. Tale sostegno esterno può non essere necessario in tutti i casi, ma la scarsità delle risorse cognitive non-locali inizia a apparire evidente laddove i livelli di governo più estesi (meno vicini a specifici territori) posseggono un punto di vista più avanzato e più ampio che è indispensabile integrare nella costruzione di un progetto locale.

Il richiamo a una maggiore selettività e attenzione a non moltiplicare eccessivamente i fronti è, quindi, più che legittimo. Tuttavia, la constatazione che ogni volta che è stato lanciato uno strumento speciale per lo sviluppo locale – sia esso stato il Patto territoriale, il PIT o il Piano urbano strategico, per citare alcune iniziative più note – si è assistito a una enorme moltiplicazione della sua applicazione, rende indispensabile capire le ragioni e i meccanismi che sono all'opera. Solo a condizione che si comprenda l'origine e si scenda a patti con queste istanze (che sono in genere lecite, anche quando

non meritevoli di tutela[99]) che spingono lo strumento di sviluppo locale verso la diffusione e verso la pervasività, si può pensare di perseverare nel richiamo programmatico alla selettività e alla concentrazione.

Quanto all'ultimo punto, e cioè un'adesione più chiara al metodo del progetto, non è un caso che esso sia stato riaffermato con forza nel Quadro Strategico nazionale 2007-2013. Come si è detto, a livello nazionale l'obiettivo che la proposta dei PIT perseguiva nel 2000-2006 era quello di dare attuazione a una parte dei programmi attraverso progetti di scala sub-regionale, in cui i molti strumenti dello sviluppo trovassero una loro ricomposizione in un quadro coeso a livello territoriale. Non è un caso che la valutazione nazionale e comparativa dell'esperienza dei PIT si sia soffermata in particolare su questo punto sottolineando che molti dei PIT approvati e finanziati non rispondano agli standard internazionali in uso per la progettazione, che richiedono una chiara esplicitazione degli oggetti dell'intervento, dei tempi previsti, e dell'organizzazione incaricata della loro gestione[100]. Questo metodo fondato su progetti viene riproposto nel QSN 2007-2013 nella convinzione che le amministrazioni debbano accrescere le loro capacità sia a livello regionale che locale proprio imparando a rappresentare i loro interventi attraverso lo strumento del progetto. Nonostante la maggiore consapevolezza di questa necessità tra i soggetti più interessati al successo degli strumenti di sviluppo locale, solo se questo obiettivo verrà fatto proprio dalle amministrazioni regionali che gestiscono i programmi sarà possibile superare le forze che a esso si frappongono. Il metodo del progetto può essere molto potente per chiarire il significato strategico e operativo dell'integrazione tra interventi definiti da responsabilità settoriali tra loro separate. Tuttavia, le forze naturali dell'amministrazione spingono verso la separazione dei centri di potere secondo solchi professionali e settoriali, e la mancata assunzione di iniziative, anche sul piano organizzativo, in favore dell'integrazione svuota di ogni significato gli enunciati di principio in questa direzione.

Considerando l'insieme dei dati e delle informazioni raccolte, però, ci appare evidente che molte importanti questioni che attengono al complesso strategico, organizzativo e

[99] Una parte della spiegazione del perché le comunità locali richiedano indistintamente di partecipare a qualunque tipologia di strumento di sviluppo locale, anche quando non vi sono preparate, va certamente ricercata nella scarsa fiducia di essere raggiunte con efficacia dagli strumenti ordinari di programmazione per lo sviluppo; una preoccupazione che, in base alle evidenze disponibili, non si può giudicare del tutto immotivata.

[100] Per chi crede che la semantica abbia sostanza di contenuto, l'errore ricorrente di chi traduce l'acronimo PIT come Programmi Integrati Territoriali, è a questo proposito rivelatore. Essi tradiscono il fatto che la pratica del progetto non è ancora stata acquisita da larghe fasce degli operatori della politica di sviluppo, ormai avvezzi al concetto di Piano o Programma inteso come un testo di riferimento prevalentemente "strategico", di indicazione di direzione, piuttosto che di esplicitazione concreta di ciò che si intende fare.

attuativo delle politiche di sviluppo, proprio attraverso l'esperienza dei PIT hanno potuto essere messe meglio a fuoco. Con i PIT, il percorso tecnico e politico verso un più efficiente riparto di responsabilità fra i livelli di governo della politica di sviluppo, e verso una modalità non settoriale di progettazione per il territorio, ha svelato molte delle sue difficoltà. Ed è per questo che l'esperienza dei progetti integrati territoriali del periodo 2000-2006 va considerata un coraggioso investimento nel futuro. Guardando alle tappe successive di questo percorso e ai progressi ancora da fare nella riflessione sullo sviluppo locale delle aree deboli, è proprio l'esperienza realizzata con alcuni PIT nel Mezzogiorno che potrà fornire il materiale più utile per rafforzare le prossime politiche, adattandole alle preferenze nazionali e alle potenzialità delle nostre amministrazioni.

In questo lavoro non abbiamo voluto entrare per nulla in un altro e diverso argomento che è invece quello delle motivazioni e delle implicazioni della storica diffidenza, presente da quasi due secoli, di una parte del ceto intellettuale italiano nelle capacità di governo delle classi dirigenti locali, politiche, amministrative o di società civile del Mezzogiorno. Ciò sia perché l'argomento non è invero affatto specifico agli strumenti di sviluppo locale, sia perché esso è inquadrabile a fatica nell'ottica più ampia e internazionale che abbiamo assunto a riferimento di teoria e pratica. Per questi motivi, non si è dato molto spazio alle tesi radicali di chi auspica un reflusso generalizzato verso politiche programmate e gestite interamente a livelli superiori rispetto a quello locale. Oltre che non condividerle, le riteniamo mal poste e prive di risvolti pratici, come in molti casi apparirebbe chiaro se esse venissero esplicitate in modo più dettagliato[101]. La politica dei PIT, come si è mostrato, non è stata una politica di decentramento spinta, ma un tentativo parziale e diverso da quelli che l'hanno preceduto di dare attuazione ad alcuni dei principi dello sviluppo locale, laddove la quota largamente maggioritaria delle risorse finanziarie è indubbiamente rimasta dedicata ad altre tipologie di strumenti. Comprenderne le reali dinamiche e i limiti è un passo necessario per progredire verso forme più evolute di politiche di intervento pubblico che corrispondano, oltre che alla buona teoria, anche alle convinzioni che condividiamo in modo piuttosto solenne a livello europeo e nazionale. Il coinvolgimento dei diversi livelli amministrativi in funzione delle proprie competenze, intese nel doppio significato di responsabilità e di conoscenze, è, oggi, un valore costituzionale da promuovere anche se interpretabile in

[101] Nella scarsa chiarezza di alcuni commenti generali, non emerge che, a seconda del punto d'osservazione del commentatore, il livello superiore è talora definito come il centro nazionale, talora come il centro regionale. Allo stesso modo, vengono etichettate come politiche "locali" quelle programmate e attuate dagli enti regionali, oggi competenti in tema di sviluppo territoriale.

diversi modi. Più, in generale, e in modo meno evocativo, per quanto riguarda l'esperienza italiana, andrebbe riconosciuto che in molti luoghi reali e per molte energie disponibili solo gli strumenti cosiddetti di sviluppo locale hanno offerto concrete occasioni di cimentarsi con una prospettiva concreta di mutamento affrontabile attraverso l'organizzazione dell'azione collettiva.

Per questo, dalla politica di sviluppo locale, nel breve periodo non si può tornare indietro, in quanto essa è una delle componenti del nostro modello di Stato con cui dobbiamo fare i conti, cambiandola in meglio e facendola funzionare nell'interesse del maggior numero di persone possibile. In quanto politica in atto essa rappresenta una ricca e variegata esperienza della storia recente che, al di là delle mode del momento o delle generalizzazioni troppo veloci nel giudizio, deve certamente essere ancor meglio esaminata e valutata, sobbarcandosi la fatica di comprenderne le vicende reali.

Bibliografia

Abers R., *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, July 2000

Andriolo G. et al., *Per Fare Sviluppo: piccolo manuale delle competenze per lo sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma 2007

Barone G., *Mezzogiorno e modernizzazione: elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986

Becattini G., *Mercato e forze locali: Il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna 1987

Becattini G, *Il distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico*, Studi e informazioni, Quaderni 34, 1991

Bennett R. J., *Decentralization and Local economic development*, Capitolo 14 in: *Decentralization, Local Governments and markets: towards a post-welfare agenda*, (pp.221-244), edited by Robert J. Bennett, Clarendon Press Oxford, 1990

Bodo G., Viesti G., *La Grande Svolta: il Mezzogiorno d'Italia degli anni novanta*, Donzelli Editore, Roma 1997

Brusco S., Paba S., *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in Fabrizio Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli Editore, Roma 1997

Caddy J., Peixoto T., McNeil M., *Beyond public scrutiny: stocktaking of social accountability in OECD countries*, World Bank Institute, 2007

Cersosimo D., Wolleb G., *Economie dal Basso*, Donzelli Editore, Roma 2006

Cohen J., Rogers J., *Associations in Democratic Governance*, *Politics and Society*, vol. 20, no. 4 (December 1992): 393-472

Coleman J., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, 94 Supplement:(pp. S95-S120), 1988

Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (CISS), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia - Libro bianco*, Marsilio, Giugno 2005

Culpepper P., *Re-embedding public policy: decentralized collaborative governance in France and Italy*, in: Christian J., Stråth B., Wagner P., eds., *The Economy as a Polity: The Political Constitution of Contemporary Capitalism*. London: UCL Press, 2005, pp. 137-157

De Vivo P., *Le Attuali politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno: i Patti Territoriali e le istituzioni locali*, Rivista Economica del Mezzogiorno, A. XIV, n.2, 2000

Dillinger W., *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery, Urban and Municipal Finance* Paper #16, *Urban Management Programme*, World Bank, Washington DC, 1994

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *La Lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Ricerca commissionata dal Ministero economia e Finanze, DPS, Gennaio 2003

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Regioni del Mezzogiorno, Documento strategico Mezzogiorno - Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013*, Dicembre 2005

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Rapporto annuale* e *Appendice statistica*, vari anni

Doner R. F., Schneider B. R., *Business associations and Economic development: why some associations contribute more than others*, *Business and Politics*, Vol.2, N.3, 2000

Eicher C. K., Staatz J.M. (editors), *Agricultural development in the third world*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1984

FORMEZ, *Il Partenariato Socio-economico nei Progetti Integrati Territoriali*, Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione, N.13, Luglio 2003a

FORMEZ, *Progetti Integrati e Sviluppo territoriale*, Regioni Obiettivo 1, Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione, N.5, Luglio 2003b

FORMEZ, *Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territorial1*, Regioni Obiettivo 1, Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione, N.10, Dicembre 2003c

Granovetter M., *The Strength of Weak Ties*, *American Journal of Sociology*, Vol 78, N.6, pp. 1360-1380, May 1973

Grote J. R., *Intermediazione degli interessi e politiche regionali nel Mezzogiorno: il caso della Sicilia*, *Stato e Mercato*, N.51, Dicembre 1997

Harriss F, de Renzio P., *'Missing Link' or Analytically Missing? The Concept of Social Capital: And Introductory Bibliographic Essay*. *Journal of Development Studies* 9: 919-937, 1996

Helling L., Serrano R., Warren D., Linking *Community empowerment,decentralized governance, and public service provision through a local development framework*, *World Bank Social Protection discussion paper* N.535, September 2005

Hicks U. K., *Development from below: local government and finance in developing countries of the Commonwealth*, Oxford at the Clarendon Press, 1961

Hirschman A. O., *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Il Mulino, Bologna 1991

ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia - i risultati della prima rilevazione censuaria*, 2001

Mansuri G., Rao V., *Community-based (and driven) development: A critical review*, *World bank Policy*, Research working paper; no. WPS 3209, 2004

Meyer-Stamer J., Waltring F., *Stimulating Participatory, Pragmatic Local Economic Development in South East Europe: Experiences with PACA*. Paper prepared for OECD Conference in Trento, June 2005

Natali A., *Regole nazionali e processi locali nella politica di sviluppo: nessi e storie da una ricerca-intervento*, Sviluppo Locale; XI, N. 27, 2007

Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of institutions for collective action*, New York, Cambridge University Press, 1990

Picciotto R., *Participatory development: Myths and dilemmas*, World bank Policy Research Working Papers, WPS 930, July 1992

Putnam R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993

Pyke F., *Networks Development and Change, ILO International Workshop "Global production and Local Jobs: New perspectives on enterprise networks, employment and local development policy"*, Geneva 9-10, Marzo 1998

Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 (QCS), versione iniziale, Agosto 2000 e versione integrata dalla revisione di medio termine, Agosto 2004

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), Luglio 2007

Rodrik D., *Rethinking Growth Policies in the Developing World*, Luca de Agliano lecture, October 2004

Roe E. M., *Development narratives, or making the best of blueprint development*, World development, Vol.19, N.4, pp.287-300, 1991

Rondinelli D. A., *Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy*, US or International Development, Policy and Research Series, Washington DC, 1990

Sabel C., *Learning by monitoring: the institutions of economic development*, in Smelser N.J. and Swedberg R. (editors) *Handbook of economic sociology* (pp. 137-165), Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1994

Seravalli G., *Né facile né impossibile: economia e politica dello sviluppo locale*, Donzelli editore, Roma 2006

Storper M., *Regional economies as relational assets*, Ch.2 (pp.26-56) in: *The Regional World: territorial development in a global economy*, New York, The Guilford Press, 1997

Swinburn G., Goga S., Murphy F., *Local Economic Development: a Primer*. The World Bank Washington DC, January 2006

Tanzi V., *Fiscal federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*, paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, 1-2 Maggio 1995

Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1992

UNDP, *Partnership for Local Governance*, Essentials, UNDP Evaluation Office, No.7, August 2002

UVAL, *Stato e Prospettive dei Progetti Integrati dell'asse Città nei comuni capoluogo*, Relazione al Comitato di Sorveglianza del QCS, Giugno 2003

Materiali UVAL

Numeri pubblicati

Le pubblicazioni sono disponibili anche in lingua inglese

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**
   Metodi - Anno 2004
   Allegati al n. 1
   - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
   - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003

2. **Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**
   Analisi e studi - Anno 2004

3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**
   Analisi e studi - Anno 2005

4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)** *
   Documenti - Anno 2005
   Allegato al n. 4
   - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*

5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**
   Metodi - Anno 2005

6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**
   Analisi e studi - Anno 2005

7. **"Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali": un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**
   Documenti - Anno 2005

8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**
   Metodi - Anno 2006

---

* Della presente pubblicazione di Materiali UVAL è disponibile in lingua inglese il solo *abstract*.

9. **Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**
   Documenti - Anno 2006
   Allegato al n. 9
   - CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*

10. **Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**
    Analisi e studi - Anno 2006

11. **Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanzario per l'attuazione della Legge Obiettivo**
    Metodi - Anno 2006

12. **Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**
    Analisi e studi - Anno 2006

13. **Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**
    Analisi e studi - Anno 2007

14. **Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**
    Documenti - Anno 2007
    Allegato al n. 14
    - CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*

15. **Strategie di innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare**
    Analisi e studi - Anno 2008

16. **I Master nelle politiche di sviluppo: primi resoconti delle esperienze formative di ricerca e lavoro**
    Documenti - Anno 2008

17. **I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale**
    Analisi e studi - Anno 2008

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti,* che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità