

SCUOLA ESTIVA DI SVILUPPO LOCALE
“SEBASTIANO BRUSCO”
UNDICESIMA EDIZIONE

Coalizioni e territori: il caso delle politiche per lo sviluppo locale in Piemonte
(1994-2006)

Filippo Barbera (Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino), Davide Barella (Ires Piemonte), Elena Sinibaldi (Società S&T, Torino)¹

1. Introduzione

Territorio e integrazione sono due concetti chiave delle politiche per lo sviluppo locale e hanno contraddistinto quella stagione di *policy* che – dai Patti territoriali ai Progetti integrati– ha contribuito a promuovere un “nuovo paradigma” per le politiche territoriali. Fino alla fine degli anni ’80, infatti, le politiche per lo sviluppo dei territori sono state costituite da un insieme di elementi *indifferenti* al territorio e all’integrazione (Sisti e Strada, 2006; Cersosimo 2000), ovvero:

- una focalizzazione sulla grande impresa, intesa come motore dello sviluppo territoriale;
- una marcata standardizzazione delle misure, che non considerava l’eterogeneità dei territori;
- un preminente sforzo finanziario in investimenti per opere pubbliche;
- un ruolo centralizzato di guida del settore pubblico.

È solo con la crisi dei primi anni ’90 che si afferma un nuovo paradigma in cui il *territorio* diventa, al pari dei tradizionali fattori produttivi², un elemento costitutivo dello sviluppo e l’integrazione degli interventi acquista un ruolo preminente³ (Cremaschi 2002; Saccomani 2004; Dematteis 2004; Lanzalaco 2010).

All’interno di questo generale mutamento di “paradigma” sono state avviate in Piemonte, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, un numero rilevante di esperienze di programmazione

¹ L’articolo è frutto di un lavoro comune tra i tre autori. Nondimeno, la suddivisione dei paragrafi è la seguente: Filippo Barbera (introduzione e par. 3); Davide Barella (par. 4 e conclusioni); Elena Sinibaldi (par. 2). Si ringrazia il Dott. Alberto Crescimanno dell’Ires Piemonte per l’assistenza fornita nell’elaborazione delle analisi geo-referenziate.

² È chiara qui l’influenza dell’esperienza dei distretti industriali.

³ Complessivamente tali esperienze sono espressione di quel più generale processo di cambiamento nelle modalità di azione dell’operatore pubblico, avviato negli ultimi decenni, che si regge sulla diffusione di pratiche concertative e negoziali tra soggetti pubblici e tra questi e i soggetti privati (programmazione negoziata). Nella loro concreta applicazione, la contrattualizzazione delle politiche pubbliche ha combinato elementi del diritto privato e del diritto pubblico (Bobbio, 2000). Sanzioni formali e deliberazione pubblica, incentivi e valori, contrattazione e discussione, bilateralismo e concertazione: queste e altre polarità analitiche hanno contraddistinto l’applicazione di questi strumenti di *policy*.

integrata dello sviluppo locale, ideate e realizzate in diversi settori (sviluppo rurale, turismo, infrastrutture, impresa). Ogni singolo strumento si è caratterizzato per specifici elementi in ragione degli obiettivi perseguiti, delle regole procedurali utilizzate e dei territori ammissibili. Questi strumenti e programmi sono stati analizzati all'interno di ricerche scientifiche, rapporti di valutazione e rapporti di ricerca descrittivi (Barbera 2008a e b; Cavallo Perin 2005 e 2006; Olagnero *et al.* 2004; Bigli 2006; Poggi *et al.* 2010). Tuttavia, le analisi finora svolte hanno sempre analizzato *singoli* strumenti (ad es. i Patti territoriali, i Programmi integrati di sviluppo locale) o *puntuali* esperienze territoriali (ad es. i Patti della Provincia torinese)⁴. In altre parole, è sin qui mancato un sguardo diacronico, capace di evidenziare eventuali continuità, sovrapposizioni e incoerenze *tra* i diversi strumenti. Soprattutto, non è stato mai messo in evidenza se e come, in un decennio, queste nuove politiche siano state in grado di consolidare coalizioni locali e strutture di implementazione stabili, capaci di creare nuove forme di *governance* territoriale non estemporanee. A partire da queste considerazioni, il paper analizza i programmi per lo sviluppo locale in Piemonte nella loro sequenza temporale, ricostruendo così in quale misura questi si siano sedimentati, promuovendo processi di apprendimento o lasciando significative "eredità" nella forma di strutture di implementazione, di assestamento di aggregazioni intercomunali e di durevoli cabine di regia. Più precisamente, il paper intende rispondere alle seguenti domande di ricerca: sono emerse nel tempo stabilite aggregazioni intercomunali? Si sono consolidate strutture di implementazione? La *governance* ha seguito processi indipendenti da quelli del *government* nei diversi ambiti territoriali? Quale impatto hanno avuto le regole definite dalla Regione nei diversi programmi? Per rispondere a queste domande, il paper è diviso in tre parti. Nella prima parte si descriveranno sinteticamente i caratteri essenziali dei diversi strumenti analizzati. Nella seconda parte si confronteranno in chiave comparata: a) i quadri normativi e programmatici di sfondo; b) le regole di funzionamento con particolare attenzione al ruolo della Regione e delle Province; c) il modello di riferimento e le risorse impiegate; d) le procedure di selezione e di valutazione. Nella terza parte si illustreranno i risultati di alcune analisi geo-referenziate, volte all'individuazione delle coalizioni locali e dei soggetti capofila che, dalla metà degli anni '90 ad oggi, hanno guidato la progettualità locale. L'analisi permetterà sia di comparare le caratteristiche delle politiche, individuando elementi comuni e differenze, sia di mettere a fuoco come la progettualità locale si è diffusa e sedimentata sul territorio regionale.

2. Un decennio con le politiche per lo sviluppo locale

⁴ Tra le analisi più recenti e complete si veda: Vesan e Sparano (2010).

2.1. Gli strumenti: quadro normativo e regole di funzionamento

L'analisi ha considerato le seguenti esperienze di progettazione integrata territoriale, lungo un arco temporale che va dalla metà degli anni '90 alla metà degli anni '00:

- Progetti integrati tematici (settore turismo), previsti e finanziati con il DOCUP 1994-1999 (PIST) e preceduti dall'esperienza pilota dei Progetti Integrati di sviluppo turistico d'area (PI) fase iniziale di programmazione (1994-1996);
- Piani di sviluppo locale iniziativa Leader (diversi periodi: LEADER1: 1989-1993; LEADER 2: 1994-1999; LEADER+: 2000-2006);
- Patti territoriali (generalisti e agricoli);
- Progetti integrati d'area (PIA), previsti e finanziati con il DOCUP 2000-2006 (misura 3.1.a);
- Programmi integrati di sviluppo locale (PISL), finanziati con Accordo di Programma Quadro dell'ottobre 2004, risorse FAS;
- Programmi Territoriali Integrati (PTI), promossi e finanziati con Accordo di Programma Quadro e risorse FAS (2006).

2.1.1 PI E PIST

In Piemonte, i Progetti Integrati di sviluppo turistico d'area (PI) rappresentano l'esperienza pilota di progettazione integrata adottata nell'ambito delle politiche di Sviluppo locale. Tale sperimentazione prende avvio nella fase iniziale di programmazione (1994-1996) del Documento Unico di Programmazione 1994-1999 ed è finalizzata a sostenere interventi integrati in grado di innescare processi di sviluppo nel settore turistico. Questi progetti pilota sono caratterizzati dai seguenti elementi:

1. sono “monosettoriali”, in quanto orientati esclusivamente allo sviluppo del comparto turistico;
2. realizzano un'integrazione di tipo “orizzontale” tra segmenti differenti di uno stesso settore. L'integrazione si realizza tra gli interventi infrastrutturali, quelli di agevolazione agli investimenti privati e quelli relativi alla promozione dell'offerta turistica;
3. le aree “bersaglio” degli interventi vengono individuate dalla Regione, e indicate nel Documento di programmazione;
4. alle aree territoriali individuate viene lasciata la responsabilità della formulazione delle proposte progettuali.

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Nella seconda fase di programmazione (1997-1999), con i Progetti Integrati di Sviluppo turistico (PIST) il policy-maker regionale modifica, rafforza ed estende lo strumento dei Progetti integrati di sviluppo turistico d'area. L'eleggibilità del finanziamento a ulteriori sistemi locali si accompagna, infatti, all'introduzione di due criteri relativi alle procedure di implementazione dell'intervento: innanzitutto, l'individuazione di un soggetto capofila e l'elaborazione di una strategia di sviluppo condivisa di medio termine. La Misura viene quindi attuata attraverso la regia regionale: la Regione invita gli Enti locali a presentare le proposte progettuali; i Progetti, una volta redatti, vengono inviati alla Regione accompagnati da un "Patto" tra i diversi attori locali interessati. Nei PIST il modello di integrazione elaborato è settoriale (gli interventi coinvolgono uno o più settori economici caratterizzati da stretta coerenza e da collegamento funzionale) e territoriale (i Progetti si realizzano in aree territoriali non circoscritte da confini amministrativi). Tali caratteristiche rappresentano condizioni necessarie perché il progetto proposto possa essere identificato come integrato. Ogni Progetto Integrato è costituito da un insieme di interventi di varia natura: infrastrutturali, di riqualificazione della ricettività privata, iniziative di promozione e commercializzazione dell'offerta

2.1.2 LEADER

Il Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER sostiene progetti di sviluppo rurale ideati e gestiti direttamente da partner locali (pubblici e privati), al fine di promuovere uno sviluppo endogeno, integrato e sostenibile dei territori. I beneficiari del Programma sono i Gruppi d'Azione Locale (GAL), che elaborano Piani di Sviluppo Locale (PSL) a partire dall'identità, dalle risorse e dalle conoscenze specifiche del territorio. La caratteristica principale del LEADER, quindi, è quella di adottare un'ottica territoriale anziché settoriale-agricola, favorendo azioni mirate allo stimolo di attività turistiche e di valorizzazione della filiera agro-alimentare. Oltre che un programma di finanziamento, LEADER è anche un metodo innovativo che, attraverso azioni immateriali e di tipo dimostrativo, favorisce un approccio allo sviluppo "dal basso". Introdotto con la riforma dei fondi strutturali nel 1988, la prima generazione dell'Iniziativa (LEADER I) ha coperto il periodo 1989-1993; vista la sua efficacia, la Commissione Europea ha deciso di riproporla anche per il periodo 1994-1999 (LEADER II), con azioni proseguite fino all'anno 2002. Esaurita anche la seconda tornata, è stata rifinanziata nuovamente per il periodo 2001-2006 (LEADER plus). Per quanto riguarda specificamente il Piemonte, la Regione ha partecipato a tutte e tre le edizioni dell'Iniziativa LEADER. L'attuazione di LEADER I in Piemonte è stata limitata sia in termini di area che di

popolazione interessata⁵. L'esperienza di LEADER I ha mostrato notevoli difficoltà di avviamento e gestione a scala locale; inoltre, data la piccola dimensione territoriale e finanziaria dell'iniziativa, l'impatto sul territorio rurale della Regione è risultato modesto. L'effetto di maggiore rilevanza è attribuibile alla formazione dei due GAL che sono riusciti a consolidare leadership locali, partecipando successivamente anche a LEADER II. Con LEADER II La Regione Piemonte ha ammesso a finanziamento complessivamente 13 GAL. Infine, per il programma LEADER plus la Regione Piemonte ha ammesso a finanziamento complessivamente 10 GAL selezionati sulla base di due bandi pubblici emessi nel 2002 e nel 2003. La maggior parte dei Gal selezionati aveva già ottenuto finanziamenti con LEADER II.

2.1.3 Patti territoriali

L'elemento centrale dei Patti Territoriali è la promozione della concertazione, finalizzata allo sviluppo locale. La concertazione locale è costruita su un'idea comune di sviluppo del territorio, che viene articolata in una serie di progetti d'impresa e infrastrutturali che si integrano reciprocamente a questo fine. I soggetti promotori del Patto sono Enti locali, altri soggetti pubblici che operano a livello locale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori e soggetti privati. L'iniziativa viene comunicata alla regione interessata. I soggetti sottoscrittori sono, oltre ai promotori, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici locali coinvolti nell'attuazione del Patto e uno o più soggetti rientranti in ciascuna delle seguenti categorie (rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate e altri soggetti privati).

L'esperienza piemontese dei Patti inizia intorno alla metà degli anni '90 e i poli principali sono i territori inclusi nell'Obiettivo 5.b dei fondi strutturali: ovvero, il Piemonte del Sud (Alta Langa, Valli Gesso, Vermegnana e Pesio), l'Alessandrino e l'Astigiano del Nord. Queste prime esperienze sono gestite dal CNEL, che certificava e supportava le pratiche di concertazione (Patti di prima generazione). Con la delibera CIPE del 21 marzo 1997, la quale riordina la materia e passa le competenze in materia di Patti Territoriali dal CNEL al MTBPE, si apre la seconda stagione dei Patti Piemontesi. Al giugno del 2000 i Patti Territoriali per i quali è stato stanziato un finanziamento economico sono quattro. Sempre in questo biennio nascono altri tre Patti, nel Cuneese e nell'Astigiano; e anche in Provincia di Torino maturano tre progetti, il Pinerolese, Torino Sud e Torino Zona Ovest. A questi si aggiungono poi il Patto Val di Susa e nel Vercellese.

⁵ Si costituiscono solo due GAL: GAL Alta Langa, formato da 43 comuni in provincia di Cuneo, con una superficie territoriale di 487 km² e una popolazione di 20.583 abitanti al 1981; GAL Borba, costituito da 25 comuni in provincia di Asti, con una superficie di 476 km² e una popolazione di 15.713 abitanti.

Tra gli anni 1999-2000 è iniziato un nuovo spostamento di competenze istituzionali, dal Centro alle Regioni, in seguito al decentramento della programmazione negoziata su scala regionale e al recepimento della legge Bassanini di riforma della Pubblica Amministrazione. Ai primi anni 2000, i Patti vengono trasferiti dal CIPE alla competenza delle regioni. La Regione Piemonte anziché assumere direttamente le funzioni di gestione dei Patti, subentrando al Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico), ha optato affinché quest'ultimo continuasse ad esercitare le medesime, attraverso la stipula di apposita Convenzione, che la Regione ha stipulato il 27 aprile 2005, per la gestione in "service", a favore dello stesso Ministero, per la continuità delle funzioni di gestione dei Patti regionali. La regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale ha così previsto un forte coinvolgimento da parte delle autorità regionali, assumendo la responsabilità del coordinamento e della programmazione dei Patti Territoriali di propria competenza, in particolare, la delibera 26 prevede che le richieste di rimodulazione delle risorse resesi disponibili per ciascun Patto a seguito di rinunce, revoche ed economie siano soggette al parere vincolante della Regione.

2.1.4 PIA

Nel periodo di programmazione 2000-2006, nell'ambito della riforma dei Fondi strutturali, la politica regionale europea ha puntato fortemente sull'approccio integrato alla progettazione. I Progetti integrati sono stati recepiti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 e dai DOCUP delle aree ammesse all'Obiettivo 2 (Regioni del Centro-Nord), anche se lo strumento nelle diverse realtà ha presentato peculiarità distintive, a partire dalla denominazione. In Piemonte, i Progetti Integrati di sviluppo socioeconomico d'Area (PIA), introdotti con la Misura 3.1, hanno riunito una serie di azioni finalizzate a valorizzare e sviluppare le specificità locali di interi territori. Le novità maggiori introdotte dai PIA sono almeno due. Innanzitutto, viene meno il modello gerarchico che poneva al vertice la Regione e si assiste ad un coinvolgimento istituzionale più ampio, non rigidamente definito, che rafforza la governance multilivello. In secondo luogo, a differenza dei precedenti strumenti integrati, i PIA non indicano un unico comparto economico: l'obiettivo che si pongono è promuovere l'intersectorialità e, con essa, una più forte integrazione progettuale.

Per quanto attiene ai progetti finanziabili, la linea sostiene progetti che valorizzano le potenzialità di specifiche aree territoriali quali, ad esempio, il recupero di siti, la realizzazione di centri di formazione professionale, di sale polivalenti, di strutture fieristico espositive, centro servizi comuni,

interventi pubblici per animare lo sviluppo turistico, interventi per la valorizzazione pubblica del patrimonio storico-culturale-naturalistico, interventi di urbanizzazione primaria e secondaria. Questi progetti prevedono il coinvolgimento di numerosi operatori, la convergenza di risorse pubbliche e, in misura minore, private per il rilancio delle aree individuate. I destinatari dell'intervento risultano essere enti locali, piccole e medie imprese appartenenti al settore dell'industria, costruzioni, artigianato, commercio, turismo e servizi. Nella fase di definizione del progetto sono ammissibili le spese di progettazione, gli studi e le consulenze specialistiche mentre nella fase di realizzazione si aggiungono le spese per le attrezzature dei centri servizi, i servizi per le imprese e i cittadini, le infrastrutture funzionali all'economia del progetto, la ristrutturazione dei beni culturali e il recupero - rinaturalizzazione dei beni ambientali. Il contributo a fondo perduto è concesso nella misura massima dell'80%.

La linea 3.1a ha finanziato 19 PIA e coinvolto 7 Province (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Torino, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli). Il PIA Pays-Sage è interprovinciale e coinvolge 2 Province: Torino e Biella.

2.1.5 PISL

I Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) sono uno strumento previsto in attuazione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) sullo Sviluppo Locale del 28 ottobre 2004 (CIPE 17/2003), all'interno dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) tra il Governo e la Regione Piemonte. Tra gli obiettivi dello strumento vi è la predisposizione di un "parco progetti", di cui sia già stata verificata la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale e, quindi, finanziabili in un secondo momento, attraverso diverse fonti (Bigli, 2006).

Il termine "Programma" sta a indicare che esso contiene una pluralità di progetti da attuare nel medio-lungo periodo. Il primo carattere che lo contraddistingue è il suo essere "integrato": esso si configura come "una sintesi" di interventi intersettoriali che coinvolgono una molteplicità di attori (pubblici e privati), e non come una semplice "sommatoria" di misure, scollegate tra di loro, relative a comparti distinti. Inoltre, si presenta come orientativo, non vincolante e strategico. Il Programma infatti, richiede ai soggetti di elaborare una "vision" di sviluppo per il proprio territorio che permetta di costruire una strategia, articolata in una serie di azioni di natura pubblica, privata o pubblico-privata, localizzate in ambiti territoriali comunali o sovra-comunali e tra di loro integrati. Tra gli obiettivi dello strumento vi è la predisposizione di un "parco progetti", finanziabili in un secondo momento attraverso diverse fonti.

In totale le risorse pubbliche messe a disposizione ammontano a circa 4 milioni di euro, di cui circa il 50% a valere sui fondi regionali ed il restante 50% a valere su risorse CIPE attribuite alla Regione Piemonte e riservate alle aree sottoutilizzate. Il bando prevede che possano presentare richiesta di finanziamento le Comunità montane e collinari, gli Enti Parco, tutti i Comuni, singoli e associati che raggiungano una popolazione superiore a 5.000 abitanti, salvo deroghe motivate da particolari condizioni socio-territoriali e ambientali valutate con le Province. Inoltre, stabilisce che ogni Ente locale aderisca con una sola richiesta di contributo, ad eccezione della città di Torino che può presentarne un massimo di tre. La finalità della soglia minima di 5.000 abitanti è quella di evitare la polverizzazione degli investimenti regionali. Come già i Progetti Integrati d'Area (PIA), anche i PISL richiedono la cooperazione e partecipazione dei differenti livelli di governo (partnership istituzionale), con l'obiettivo ultimo di rafforzare la multilevel governance. Per quanto attiene al modello di progettazione, i PISL realizzano l'approccio integrato, già sperimentato dalla Regione nell'ambito della programmazione integrata e negoziata.

La prima istruttoria si è conclusa con l'accettazione di 63 Dossier di Candidatura sui 124 pervenuti. Queste 63 proposte di Programma hanno ottenuto il cofinanziamento per la predisposizione dei Programmi e degli Studi di Fattibilità delle Opere Pubbliche. Alla data di consegna degli elaborati per la seconda fase (Programmi Integrati e Studi di Fattibilità) sono pervenuti in Regione 64 Dossier, uno in più (autofinanziato dal Comune di Torino) rispetto a quelli selezionati. Solo 40 Programmi sui 64 Programmi ammessi alla seconda fase hanno superato la soglia fissata per la seconda fase.

2.1.6 PTI

I PTI prendono avvio nel dicembre 2006 da un Atto integrativo al precedente Accordo di Programma Quadro sullo Sviluppo locale, firmato per gli anni 2005-2006 dalla Regione Piemonte e dall'Intesa Istituzionale di Programma. Il bando "Programmi Territoriali Integrati" si compone di due fasi distinte: la prima, denominata "Programma strategico", definisce le modalità di presentazione dei Dossier di candidatura sulla base dei quali viene stilata una prima graduatoria dei Programmi ammessi al finanziamento; la seconda, determina le modalità di selezione e finanziamento dei "Programmi operativi". Le risorse pubbliche messe a disposizione ammontano a circa 1,75 milioni di euro a valere sui fondi regionali e circa 2,35 milioni a valere su risorse statali assegnate dal CIPE.

Le proposte selezionate con la prima fase del bando, ricevono un contributo per la redazione del Programma Operativo (seconda fase), pari allo 0,75% del costo di realizzazione degli investimenti pubblici programmati. Di tale costo, la Regione finanzia l'80% fino ad un massimo di 200.000 euro. La rimanente quota resta a carico dell'Ente proponente, che si trova in questo modo a cofinanziare il Programma Integrato e gli SdF, richiesti nella seconda fase di selezione. Così come previsto dal bando per i Programmi Integrati di Sviluppo locale (PISL), l'elaborazione della strategia e l'individuazione degli interventi presuppone una operazione di concertazione tra gli attori locali, pubblici e privati. Il bando prevede che possano presentare richiesta di finanziamento i Comuni (singoli o raggruppati), le Comunità Montane e le Comunità Collinari. Inoltre, stabilisce che i Comuni appartenenti alle Comunità montane e collinari non possano presentare proposte senza la partecipazione della Comunità montana o collinare di appartenenza e che gli Enti Parco non possano partecipare da soli. Come per i PISL, ogni Ente non può aderire al bando con più di una richiesta di contributo, ad eccezione della città di Torino (per cui è previsto un massimo di due richieste). A differenza dei PISL, però, varia il numero minimo della popolazione di riferimento per i Comuni che passa da 5.000 a 15.000 abitanti. Alle Province viene assegnato il compito di condurre un'azione di promozione e di supporto nei confronti degli Enti Locali, di concertazione tra tutti i soggetti interessati allo sviluppo dell'area e di definizione, insieme a questi stessi attori, degli obiettivi della strategia di sviluppo territoriale. Rispetto ai PISL, quindi, viene eliminata la doppia fase di valutazione: le Province non sono tenute a operare una selezione dei Programmi presentati e possono concorrere al finanziamento.

Anche i PTI, come i precedenti strumenti integrati PIA e PISL, prevedono la cooperazione e partecipazione dei differenti livelli di governo, nell'intento di rafforzare la multilevel governance così come delineato nel Documento di Programmazione Strategico operativo. Per quanto attiene al modello di progettazione, i PTI realizzano un approccio integrato anch'esso definito nel Documento di Programmazione Strategico operativo:

Come per i PISL, il bando regionale prevede due distinte fasi, ognuna delle quali si conclude con una graduatoria delle proposte: nella prima, vengono selezionati i Dossier di Candidatura; nella seconda, i Programmi che successivamente verranno finanziati. La prima selezione, operata da una Commissione di valutazione composta da 14 Commissari (di cui 8 Dirigenti regionali) ha ammesso a finanziamento tutti i 30 DC presentati, dal momento che tutte le proposte hanno riportato un punteggio superiore ai 50 punti (valore minimo stabilito). Le 30 proposte progettuali, quindi, hanno ottenuto il cofinanziamento per la predisposizione dei Programmi e degli SdF delle opere pubbliche.

3. Integrazione, processo decisionale e governance multilivello: un'analisi comparata

La Tab. 1 elenca le caratteristiche generali delle politiche prima illustrate: a riguardo si evidenzia una cesura importante circa il quadro programmatico e relative risorse finanziarie che si realizza con la regionalizzazione delle politiche (dai PISL in avanti). Se PIST, LEADER e PIA sono finanziati attraverso fondi europei, i PISL e i PTI insistono su fondi regionali e risorse aggiuntive CIPE (quanto meno per ciò che concerne il sostegno alla formulazione dei progetti). Per quanto riguarda i contenuti, PIST, LEADER, PATTI e PIA hanno un obiettivo piuttosto definito, ovvero l'infrastrutturazione del territorio, la riqualificazione locale e il finanziamento o agevolazione di investimenti privati, finalizzati allo sviluppo socio-economico di aree specifiche del territorio. Questi obiettivi sono stabiliti dalla relazione che le risorse finanziarie intrattengono vuoi con i DOCUP e le misure di riferimento, vuoi con gli scopi della politica nazionale (Patti) o Europea (Leader). Con i PISL e i PTI, invece, viene richiesta una generale coerenza con gli orientamenti definiti nei documenti programmatici europei e di governo del territorio regionale. Di conseguenza i contenuti di queste ultime due politiche sono più estesi ed eterogenei.

Tab. 1 - Descrizione caratteristiche generali

	Annualità	Contenuto	Risorse finanziarie	Contesto normativo di riferimento
PIST	1997-1999	Infrastrutturazione, promozione e aiuti agli investimenti turistici	Fesr	Docup 1994-1999
LEADER II e LEADER PLUS	1994-1999; 2001-2006	Promozione sviluppo rurale e turismo, valorizzazione risorse e prodotti locali	Feaog, Fesr, Fes	Piano Leader Regionale 1994-1999 e 2001-2006
PATTI	1995-2005	Concertazione locale per lo sviluppo locale, articolata in una serie di progetti d'impresa ed infrastrutturali pubblici che si integrano reciprocamente a questo fine.	Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione economica	Delibera CIPE 12 luglio 1996; Delibera CIPE del 21 marzo 1997
PIA	2000-2005	Infrastrutturazione, riqualificazione locale, animazione turistica finalizzata allo sviluppo socio-economico di aree specifiche del territorio	Fesr	Docup 2000-2006
PISL	2005-2006	Predisposizione di un "parco progetti", di cui sia stata verificata la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale.	Risorse regionali; Fondi CIPE	Intesa istituzionale di programma, 22 marzo 2000; Regionalizzazione delle politiche di sviluppo, delibera CIPE 4 aprile 2001; APQ, D.G.R. n. 52 – 13705, 18 ottobre 2004
PTI	2006-2008	Promuovere sviluppo economico, ambientale, culturale e sociale, con programmi strategici	Risorse regionali; Fondi CIPE	IIP (22 marzo 2000); Atto Integrativo APQ, D.G.R. n. 92 – 1644, 28 novembre 2005

L'analisi dei diversi programmi è stata sviluppata lungo tre dimensioni: (i) i tipi di integrazione promossi; (ii) le caratteristiche processuali; (iii) la *governance* multilivello e il partenariato. Rispetto al primo punto, l'analisi ha permesso di comparare le diverse esperienze in relazione alle molteplici definizioni del termine "integrazione"⁶:

- *territoriale*: quando gli interventi sono all'insegna di un'idea forza di "area vasta" non corrispondente a confini amministrativi;
- *orizzontale*: quando i finanziamenti sono rivolti a segmenti diversi di uno stesso settore⁷;
- *pubblico-privato*: quando i finanziamenti sono rivolti sia a progetti pubblici che privati;
- *multisetoriale*: in relazione al carattere mono o pluri settoriale degli interventi;
- *finanziaria*: in base alla possibilità del progetto di attingere a fondi diversi.

Come mostra la Tab. 2 l'unico tipo di integrazione sempre presente è quella territoriale, che presuppone un qualche tipo di aggregazione di "area vasta", svincolata da confini amministrativi. Questa caratteristica è quindi la costante che ha accompagnato più di dieci anni di politiche pubbliche per lo sviluppo locale: si tratta di un periodo di tempo rilevante, che ha costituito un'importante finestra di opportunità per la nascita e il consolidamento di *strutture di implementazione di area vasta*. Del resto, come vedremo, l'area vasta non è, da sola, sufficiente per qualificare una politica per lo sviluppo. Da una parte, infatti, l'aggregazione di area vasta cambia in modo sensibile in relazione al disegno di *governance* multilivello adottato. In altre parole, l'area vasta si deve sempre accompagnare ad uno o più attori forti che "trainano" il territorio e guidano la coalizione. E ciò cambia in funzione delle responsabilità attribuite dal disegno di *governance* multilivello. Inoltre, l'area vasta è un semplice "contenitore" il cui significato cambia in modo sensibile in relazione alle altre dimensioni dell'integrazione riportate nella Tab. 2.

Tab. 2 - Tipi di integrazione

	Territoriale (idea forza di area vasta)	Orizzontale (segmenti diversi stesso settore)	Pubblico-privato (finanziamento)	Settoriale (a vocazione specificata o multisetoriale)	Finanziaria (finanziati da più fondi di origine pubblica)
PIST	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Specificata (turismo)	No
LEADER I	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Specificata (sviluppo rurale)	Sì
PATTI	Area vasta	No	Pubblico-privato	Specificata (manifattura o agricoltura)	No
PIA	Area vasta	Sì	Pubblico	Multisetoriale	No
PISL	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Multisetoriale	Sì

⁶ Per una dettagliata analisi dei diversi significati dell'idea di integrazione, si rinvia a Pasqui 2005, pp. 143-147.

⁷ Ad esempio, il sostegno allo sviluppo rurale può finanziare il capitale fisso delle imprese, la formazione dei lavoratori, il marketing, la ricerca e lo sviluppo, le infrastrutture immateriali.

PTI	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Multisetoriale	Sì
-----	------------	----	------------------	----------------	----

L'integrazione orizzontale si presenta in quasi tutte le politiche analizzate, ad eccezione dei Patti territoriali il cui modello di finanziamento – ricalcato sul modello della legge 488/92 – era molto selettivo nella scelta dei progetti finanziabili e non ammetteva, ad esempio, il finanziamento di progetti formativi, di marketing e di ricerca. L'importanza dell'integrazione orizzontale è strettamente legata alla centralità delle azioni “di sistema”, materiali e immateriali, che possono contribuire a migliorare la sinergia degli interventi e delle azioni previste, anche in presenza di politiche a vocazione specifica e non multisetoriali. A riguardo, la descrizione dei Leader II e Plus consegna un interessante modello di integrazione orizzontale, nonché territoriale, che fa da cornice ad un programma a vocazione specifica (sviluppo rurale).

Per ciò che riguarda l'integrazione pubblico-privato, qui intesa in senso stretto come possibilità di finanziare direttamente progetti privati, si nota il venir meno degli investimenti privati solo nei PIA. Va però detto che in alcuni casi queste politiche prevedevano l'agevolazione indiretta di investimenti privati, anche se non il loro finanziamento. L'integrazione settoriale vede invece un cambiamento progressivo dalle politiche più “vecchie”, prevalentemente a vocazione specifica, a quelle più recenti, che insistono sul carattere multisetoriale degli investimenti. Il cambiamento che ha interessato l'integrazione finanziaria è invece strettamente legato alla regionalizzazione delle politiche per lo sviluppo e al venir meno del FESR per le aree obiettivo 2: nei PISL e nei PTI, infatti, i progetti possono essere finanziati attingendo a fondi regionali e nazionali e comunitari.

3.1 Il processo di *policy*

I programmi analizzati presentano poi sostanziali differenze riguardo le caratteristiche di processo. Innanzitutto, come mostra la Tab. 3, le modalità di individuazione dell'area vasta vedono la costante presenza di meccanismi *bottom-up* più o meno “puri”. Nel caso di Leader, Patti e PIA i territori si aggregano dal basso senza particolari vincoli⁸. Nel caso dei PIST la Regione individua dall'alto le macro-aree “bersaglio” al cui interno i territori scelgono come aggregarsi; nel caso dei PISL e dei PTI le aggregazioni devono invece rispettare un vincolo demografico minimo.

La fase di selezione (seconda colonna Tab. 3) è piuttosto complessa e a più livelli: quasi sempre l'articolazione del processo di selezione prevede una fase di valutazione dei contenuti distinta da una di valutazione degli aspetti formali. Inoltre, dall'analisi effettuata sono emersi una *pluralità* di criteri di selezione adottati dalle politiche, anche quando si trattava di politiche molto ravvicinate

⁸ La richiesta di rispettare “l'area omogenea” nel caso dei PIA non configura un vero e proprio vincolo.

nel tempo. Ad esempio, PISL e PTI si basano su distinti metodi e criteri di selezione diversi: i primi utilizzano scale di valutazione quantitative, mentre i secondi si basano piuttosto su variabili qualitative. Inoltre, tra le due politiche cambia sensibilmente la rilevanza attribuita ad alcune aspetti, tra cui l'analisi SWOT e lo studio di fattibilità. Differenze significative si rilevano anche riguardo gli esiti dei processi di selezione: infatti, solo i PIST e i PISL hanno effettuato un'effettiva scrematura dei progetti, mentre negli altri casi la selezione non ha prodotto vere e proprie esclusioni. Si riscontra poi una diversa attenzione per la presenza dello studio di *fattibilità* e per il disegno della fase di *gestione*, elementi già rilevati come carenti nelle politiche per lo sviluppo locale (Barbera 2005; Pichierri 2001).



Tab. 3 - Caratteristiche di processo

	Individuazione area	Selezione	Implementazione	Studio di fattibilità	Gestione	Valutazione
PIST	Mista (aree “bersaglio” individuate <i>top-down</i> , aggregazioni <i>bottom-up</i>)	Due fasi: 1. fase preliminare con intento di indirizzo (Manifestazione di interessi, MI) 2. dossier di candidatura, studio di fattibilità, progetto definitivo (PD)	Manifestazione di Interesse presentate: 27 Manifestazione di Interesse selezionate: 18 Progetti definitivi: 13	Sì	No	IRES, 2001: Analisi di implementazione e giudizio degli attori sulla performance
LEADER plus	Aggregazione <i>bottom-up</i>	Selezione regionale tramite bando pubblico e criteri di rilevanza				

This document was truncated here because it was created in the Evaluation Mode.

