

IMPLEMENTARE POLITICHE COMPLESSE: IL CASO DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE IN PIEMONTE (1994-2006)¹

Summer School di Sviluppo Locale “Sebastiano Brusco”

Sesta Edizione, Seneghe, 18-23 luglio 2011

Sviluppo locale, strutture di implementazione e agenzie di sviluppo territoriale

VERSIONE PROVVISORIA. NON CITARE.

¹ Il paper è tratto da un rapporto di ricerca realizzato da Filippo Barbera, Davide Barella e Elena Sinibaldi per l'Ires Piemonte.

1. Introduzione

Fino alla fine degli anni '80 le politiche per lo sviluppo locale in Italia si sono caratterizzate per alcuni elementi costitutivi (Sisti e Strada, 2006):

- 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.

Questa famiglia di politiche si è basata su due leve principali – la costruzione centralizzata di infrastrutture e gli incentivi individuali al capitale e al lavoro (Cersosimo 2000) – in cui il territorio e l'integrazione non svolgevano un ruolo di rilievo. Questo modello entra in crisi a partire dai primi anni '90, per essere sostituito da un nuovo paradigma imperniato sia su una rinnovata centralità del territorio, che diventa un elemento costitutivo dello sviluppo economico al pari del capitale, delle infrastrutture e del lavoro, sia su una maggiore attenzione all'integrazione degli interventi² (Cremaschi 2002, Saccomani 2004, Dematteis 2004, Lanzalaco 2010).

In questo quadro generale, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, sono stati avviati in Piemonte, in risposta alle sollecitazioni dell'Unione Europea, dello Stato centrale o per iniziativa regionale, un numero rilevante di esperienze di programmazione integrata dello sviluppo locale ideati e realizzati interventi in diversi settori (turismo, attività produttive, beni culturali, ecc.). Ogni singolo strumento è caratterizzato da specifici elementi distintivi in ragione degli obiettivi perseguiti, delle regole procedurali utilizzate e dei territori ammissibili. Per alcuni casi esiste una estesa e ricca documentazione, sia di natura amministrativa (rendiconti finanziari, monitoraggi realizzativi) che più propriamente di ricerca (valutazione di processo, studi di caso, ecc.). Le analisi e gli studi finora svolti tendono tuttavia ad avere un oggetto di indagine piuttosto circoscritto: essi, infatti, analizzano singoli strumenti (ad es. i Patti territoriali, i Programmi integrati di sviluppo locale) o puntuali esperienze territoriali (ad es. i Patti della Provincia torinese). In altre parole, manca una riflessione retrospettiva di carattere diacronico volta ad offrire un panorama complessivo sull'evoluzione nel tempo di queste esperienze per evidenziare, con riferimento a specifici profili, eventuali continuità, sovrapposizioni e incoerenze.

Il paper analizza questi programmi 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 politiche, di consolidamento di aggregazioni intercomunali e di cabine di regia. A partire da tali questioni generali, 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 quattro parti. Nella prima parte si descriveranno i caratteri essenziali dei diversi strumenti analizzati, con riferimento al quadro normativo, alle regole di funzionamento e alle risorse attivate. 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

² 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.

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 georeferenziate, 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. Infine, nella quarta parte, si descriveranno i risultati di due studi di caso a carattere "territoriale" ovvero orientati a ricostruire "dal basso" le vicende connesse alla formulazione e attuazione dei diversi programmi.

2. Quindici anni di politiche per lo sviluppo locale

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.

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 con il compito di coordinare gli attori locali coinvolti; in secondo luogo, la previsione, dal momento della presentazione del progetto, delle modalità di compartecipazione tra i vari soggetti e l'elaborazione di una strategia di sviluppo condivisa di medio termine. alcune modifiche e elementi di innovazione metodologica e gestionale. In particolare, viene estesa l'eleggibilità al finanziamento a ulteriori sistemi locali e vengono inclusi due criteri di maggiore chiarezza relativamente alle procedure di implementazione dell'intervento: (i) individuazione di un Soggetto capofila cui spetta il compito di coordinare gli

attori locali coinvolti nel Progetto Integrato e la funzione di raccordo con l'autorità responsabile dell'azione di sostegno (la Regione); (ii) previsione, fin dal momento della presentazione del progetto, della formale dichiarazione delle modalità di compartecipazione tra i vari soggetti e i ruoli da essi svolti.

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. Inoltre, viene indicato un ente Capofila che coordini le necessarie azioni nella fase di implementazione del Progetto Integrato. 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). Il Programma prevede azioni mirate all'acquisizione di competenze da parte della popolazione locale (assistenza tecnica, sensibilizzazione, messa in contatto dei referenti locali, elaborazione delle strategie d'intervento, formazione) e all'attuazione di modelli innovativi di sviluppo rurale (valorizzazione e commercializzazione di prodotti locali, conservazione e miglioramento dell'ambiente, sostegno al mantenimento delle culture autoctone, sostegno a turismo rurale ed artigianato tipico). Responsabile del Programma LEADER in Italia è il Ministero delle Politiche Agricole (MiPa), mentre l'attuazione e la gestione del programma sono di competenza delle Regioni.

La candidatura di un'area, la presentazione di una strategia per il suo sviluppo e, una volta approvato il finanziamento, la successiva attuazione è affidata al Gruppo di Azione Locale (GAL). Il GAL si configura come un consorzio di istituzioni pubbliche, associazioni di categoria, strutture formative, organizzazioni non profit, istituti di credito e soggetti privati emanazione diretta ed esclusiva del territorio. I GAL sono promotori della strategia di sviluppo del loro territorio e responsabili della sua attuazione, sulla base dell'elaborazione di un Piano di Azione Locale (PAL).

Per quanto riguarda specificamente il Piemonte, la Regione ha partecipato a tutte e tre le edizioni dell'Iniziativa LEADER. Per il periodo di programmazione 1988-93 la Regione Piemonte aveva individuato un'area eleggibile all'Obiettivo 5b piuttosto ristretta: i territori interessati erano quelli della zona collinare meridionale di maggiore altitudine, l'Alta Langa (Provincia di Cuneo e Asti). L'attuazione di LEADER I in Piemonte è stata limitata sia in termini di area che di popolazione interessata. 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.

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. Fatta eccezione per Alta Langa, Borba due (che avevano già partecipato a LEADER I), per Giarolo e Basso Monferrato Astigiano (che erano già presenti sul territorio come società o come gruppo di lavoro), gli altri Gal sono stati costituiti per accedere ai finanziamenti comunitari di LEADER II nel 1997. Dal Rapporto di Valutazione intermedia (2001) emerge che i membri dei Gal sono maggiormente presenti nelle istituzioni locali e, in particolare, nelle Comunità Montane, con ruoli decisionali di rilievo. Inoltre, il Rapporto sottolinea che gli Enti Pubblici hanno quote maggioritarie rispetto agli operatori privati, anche se in alcuni Gal (Mongioie, Promovalsesia, Giarolo, Basso Monferrato Astigiano) la composizione societaria tra pubblico e privato appare più equilibrata. Soltanto due Gal sono a maggioranza privata (Borbadue e Colline della Qualità).

Il Programma LEADER plus Regionale è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione del 19 novembre 2001 (C/2001/3558). Nel documento vengono indicate le aree eleggibili, gli obiettivi e la strategia complessiva in base alla quale sono state definite le azioni ammissibili e lanciato il bando per la selezione dei GAL. Rispetto al periodo di programmazione 1994-1999, durante il quale hanno beneficiato di LEADER II soltanto le zone selezionate ai sensi dell'ex. Obiettivo 5b, per una popolazione pari al 60% del totale, LEADER plus prevedeva un'estensione della popolazione compresa in area eligibile pari al 39%.

Nell'individuare le aree rurali eleggibili a LEADER plus, la Regione Piemonte ha adottato, il criterio della bassa densità abitativa (utilizzando la soglia di 120 abitanti/Km²), che la Comunicazione della Commissione del 14 aprile 2000 aveva indicato come parametro di riferimento. Inoltre, la Regione Piemonte, ha concentrato l'intervento nelle proprie aree rurali di collina e montagna, caratterizzate da un tessuto sociale, economico-produttivo e ambientale adatto a promuovere una programmazione integrata "dal basso", come sostenuto dall'approccio LEADER. 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 (Basso Monferrato Astigiano, Valli Gesso Vermenagna Pesio Leader, Mongioie, Tradizione delle Terre Occitane, Alta Langa, Giarolo, Azione Ossola) mentre i GAL con sede in provincia di Torino sono di nuova costituzione in quanto le aree di riferimento sono risultate per la prima volta eleggibili (Valli di Lanzo, Valli del Canavese, Escartons e Valli Valdesi). Solo il GAL Alta Langa ha operato anche con Leader I.

2.1.3 Patti territoriali

I Patti territoriali vengono introdotti in Italia grazie al tentativo del CNEL di rappresentare in un contesto di "vuoto istituzionale" (transizione dalla prima alla seconda Repubblica) le aree meridionali in ritardo di sviluppo. Qui il Patto è un'espressione socio-culturale, ancora poco o per nulla codificata giuridicamente: Nascono così i "Patti di prima generazione" che si configurano come: *"un processo di negoziazione tra attori che liberamente contrattano la propria partecipazione a progetti di interesse comune riempiendo il vuoto lasciato dal ritirarsi dalla politica della sfera degli interessi"* (Cnel, 1994). I patti targati CNEL

costituiscono quindi un primo tentativo di “programmazione dal basso”, che segna anche il punto di massima espressione dei sostenitori dell’efficacia del “partenariato sociale” per la promozione dello sviluppo locale.

Lo sviluppo successivo ai Patti di prima generazione può anche essere interpretato come il punto che segna la svolta dalla *contrattazione programmata* (1993-1994) alla *programmazione negoziata* (1995-): ovvero, da uno strumento per la gestione dei rapporti tra stato e imprenditoria privata del settore industriale, a uno strumento articolato in diverse modalità di gestione del rapporto tra stato e soggetti, pubblici e privati, locali. Il Patto Territoriale viene incluso nel protocollo dell’11 novembre 1994, sottoscritto dai rappresentanti di Cgil, Cisl e Uil, Confindustria e Governo. Nel 1995, un decreto legge introduce la nozione di *programmazione negoziata*, entro cui vengono inseriti i Patti Territoriali. Infine, la legge 662 del 1996 riprende la definizione di “programmazione negoziata” e vi inserisce una nuova modalità di intervento, denominata “Contratto d’Area”.

Un’importante svolta si ha 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). Con questo passaggio di competenze, inizia la stagione dei cosiddetti “Patti di seconda generazione”. La *ratio* implicita nel passaggio segnato dalla delibera CIPE riguarda principalmente due dimensioni. Dal punto di vista dei processi concertativi, nei Patti di seconda generazione assume un’importanza maggiore l’Ente pubblico: la dinamica del Patto dipende in modo sostanziale dalle decisioni e dalle strategie dell’Ente pubblico locale, o dalle relazioni tra gli Enti pubblici locali. Con riferimento al finanziamento dei progetti imprenditoriali, diventa fondamentale l’introduzione nei Patti “post-CNEL” delle modalità istruttorie istituite dalla legge 488/92. Contestualmente, vengono portate a termine le gare per la scelta dei soggetti convenzionati per le attività di istruttoria (banche e società di servizi) e quelle per i soggetti deputati all’assistenza tecnica (società di servizi).

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).

Il Patto deve indicare lo specifico e primario obiettivo di sviluppo locale, il soggetto responsabile e gli impegni e gli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori per l’attuazione del Patto. I Patti si possono attivare su tutto il territorio nazionale, ma le specifiche risorse CIPE sono riservate in modo esclusivo alle aree depresse, cioè a quelle aree ammissibili agli interventi dei fondi strutturali ad obiettivi 1, 2 e 5b, nonché nelle fattispecie di cui all’art. 92 paragrafo 3, lettera c del trattato di Roma. Il Patto non poteva prevedere l’utilizzo di specifiche risorse CIPE superiori a 100 miliardi di lire e gli investimenti in infrastrutture non dovevano superare il 30% delle risorse destinate dal CIPE ed essere strettamente funzionali alle finalità e agli obiettivi del Patto territoriale. La quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non poteva essere inferiore al 30% del relativo investimento. *Formalmente*, l’attivazione del Patto e l’erogazione delle risorse da parte del Ministero del Tesoro, poggia sull’esistenza di due requisiti: (i) l’esistenza della concertazione fra le parti sociali; (ii) la coerenza dei singoli progetti con l’obiettivo generale del Patto.

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, in base alla normativa allora in vigore, dal CNEL, che certificava e supportava le pratiche di concertazione (Patti di prima generazione). Con la citata delibera CIPE si apre la seconda stagione dei Patti Piemontesi e tra il 1997 ed il 1998 si muove il Canavese e il VCO, al giugno del 2000 i Patti Territoriali per i quali è già 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.

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. Il processo di regionalizzazione dei Patti Territoriali, ha previsto per ogni Regione o Provincia autonoma, l'assunzione della piena responsabilità e del coordinamento della programmazione e gestione dei Patti Territoriali di propria competenza.

Fermo restando tale competenza, 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 relesi disponibili per ciascun Patto a seguito di rinunce, revoche ed economie siano soggette al parere vincolante della Regione.

La stessa delibera CIPE n. 26/2003 ha fra l'altro previsto le modalità per il trasferimento delle risorse aggiuntive, assegnate con la delibera CIPE n.16/2003 (fondo istituito presso il Ministero per il triennio 2003-2005, legge finanziaria 2003), pari a 120 milioni di Euro, di cui alla Regione Piemonte pari a 3,34 milioni di Euro, destinate al finanziamento - di azioni di sistema materiali e immateriali, comprensivi dei regimi di aiuto alle imprese - dei Patti territoriali o di altri strumenti di sviluppo locale, secondo gli indirizzi di programmazione regionale. La Regione Piemonte ha programmato tali risorse assegnandole al Patto Territoriale del Po. Inoltre, nell'ambito della programmazione delle risorse Cipe - Delibera 20/2004, destinate alle aree sottoutilizzate, la Regione ha assegnato al settore dei Patti Territoriali la quota di € 3.016.366,42 attraverso la stipula di un Accordo di Programma Quadro (APQ) dedicato alle infrastrutture dei Patti Territoriali, stipulato con il Ministero dello Sviluppo Economico il 28 settembre 2005. Tale Accordo prevede l'attuazione di 20 interventi relativi ad opere infrastrutturali inserite nei seguenti Patti Territoriali: Alpi del mare II, Alessandria, Cuneese, Val Bormida Alta Langa e Verbano Cusio Ossola per un valore complessivo pari a Euro 4.756.364,98 (dati monitoraggio al 31 dicembre 2008).

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.

I Progetti Integrati rappresentano lo strumento prioritario nell'ambito delle politiche di sviluppo locale promosse dalla Regione attraverso il DOCUP: non a caso la linea che li prevede (3.1a) assorbe poco meno del 37% delle risorse destinate all'intero Asse. 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%.

Per quanto riguarda le regole di funzionamento dello strumento, diverse sono le innovazioni introdotte rispetto alle precedenti esperienze:

- la Provincia si occupa del coordinamento degli Enti locali coinvolti, della selezione dei progetti da includere nel PIA e dell'assistenza tecnica agli Enti;
- viene individuato un Capofila, scelto dagli Enti coinvolti, attraverso la sottoscrizione di una Convenzione, che rappresenta davanti alla Regione il partenariato istituzionale e le esigenze di sviluppo del territorio;
- vengono attivati tavoli di concertazione, per lo più si tratta di riattivazione di tavoli pregressi utilizzati dai Patti territoriali, che seguono il processo di predisposizione, progettazione e implementazione del PIA;
- l'area bersaglio dell'intervento viene individuata dagli stessi Enti, che formano un'aggregazione territoriale caratterizzata al proprio interno da omogeneità socioeconomica e da un comune obiettivo di sviluppo;
- gli interventi possono essere multisettoriali e sono rappresentati da tutti quelli finanziabili dalle misure del DOCUP.

Emerge chiaramente come le novità maggiori introdotte dai PIA riguardino la divisione dei ruoli tra i diversi livelli di governo: rispetto al passato, infatti, 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 generale, si può affermare che alle Province viene delegato il rapporto con i territori. Tra le novità di maggior rilievo, viene affidato alla concertazione tra Province e Enti locali (Comuni, Comunità montane ecc.), l'individuazione delle "aree bersaglio" e la formazione delle aggregazioni territoriali, sulla scorta del criterio di omogeneità socio-economica. La Regione, attraverso il documento di indirizzo regionale,

suggerisce alcuni indicatori per identificare le aree omogenee che sono riassumibili in quattro tipologie: (i) indicatori istituzionali; (ii) indicatori morfologici; (iii) indicatori demografici; (iv) indicatori di struttura economica. La Provincia e gli altri Enti possono utilizzarli o elaborarne e indicarne altri.

L'obiettivo dei PIA è di promuovere l'intersectorialità e, con essa, una più forte integrazione progettuale. Il modello di progettazione integrata assunto dalla Regione con i PIA presenta le seguenti caratteristiche, ben evidenziate nel rapporto Ecoter (2005):

- *integrazione settoriale*: gli interventi sono afferenti a uno o più settori economici caratterizzati da stretta coerenza e da collegamento funzionale;
- *integrazione orizzontale*: per i Progetti Integrati è stata prevista la possibilità di esplicitare l'effettiva integrazione con progetti non direttamente finanziati dai PIA, ma correlati a essi;
- *integrazione territoriale*: sinergia e complementarità tra PIA localizzati in aree Phasing out e PIA di aree Obiettivo 2, anche se situati in province diverse;
- *concentrazione*: gli investimenti si concentrano su una o più potenzialità dell'“area bersaglio”, così che le azioni convergono verso un comune obiettivo di sviluppo locale.

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. Un numero di 13 province su 19 sono state investite della responsabilità dell'attuazione dei Progetti Integrati in qualità di soggetto Capofila, mentre nella Provincia di Cuneo il ruolo di Capofila dei 4 PIA approvati è stato assunto dalle Comunità Montane, come anche nella provincia di Alessandria per il PIA-Valli appenniniche; nella provincia di Biella si verifica l'unico caso sia di PIA attuato da un Comune (il Comune di Coggiola è Capofila del PIA Valsessera) sia di PIA interprovinciale (si tratta del PIA Pays-sage il cui Capofila è la Provincia di Torino).

I Comuni dell'Obiettivo 2 coinvolti nell'attuazione dei PIA sono 310, 160 i Comuni in Phasing Out.

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. 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 intersectoriali 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.

L'iter di questo strumento prende il via nei primi mesi del 2005, in seguito alla pubblicazione sul BUR n. 13 del 31 marzo 2005 del bando regionale di selezione per “Programmi Integrati di Sviluppo Locale” per gli anni 2005-2006. Il Programma richiede ai soggetti di elaborare una “vision” di sviluppo per il proprio territorio che permetta di costruire una strategia, articolata in una serie di interventi di natura pubblica, privata o pubblico-privata, localizzati in ambiti territoriali comunali o sovracomunali e tra di loro integrati. 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).

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. In particolare, il bando ha previsto due gruppi di interventi finanziabili, tra loro complementari: (i) la redazione di Programmi integrati, per un ammontare di 2 milioni di euro, a valere sulle risorse regionali; (ii) studi di Fattibilità delle opere pubbliche strategiche contenute nei Programmi integrati, per un ammontare pari a 2.356.500 euro, a valere sulle risorse CIPE.

Il bando prevede che possano presentare richiesta di finanziamento le Comunità montane e collinari, gli Enti Parco, tutti i Comuni, singoli e associati (ai sensi del Capo V del D.lgs. 267/2000) 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. Tali richieste devono essere avanzate dall'Ente capofila entro 60 giorni dalla pubblicazione del bando sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte. La finalità della soglia minima di 5.000 abitanti è quella di evitare la polverizzazione degli investimenti regionali, soprattutto in relazione alla natura stessa dei Programmi, volti a promuovere interventi strategici per lo sviluppo locale (Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A., 2006, p. 4).

Alle Province viene assegnato il compito di condurre un'azione di concertazione e di assistenza tecnica sul territorio, oltre che di valutazione (art. 3): spetta a ogni Provincia, infatti, l'elaborazione della graduatoria provinciale delle proposte finanziabili, avvalendosi di un Gruppo di Valutazione, composto da 4 funzionari provinciali designati dalla Provincia stessa e da 4 funzionari regionali. Il Gruppo può essere integrato da esperti indicati da ciascun Ente, che partecipano senza diritto di voto ed è coordinato da uno dei componenti di nomina della Provincia. 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, a diversi livelli:

- integrazione settoriale: gli interventi per promuovere lo sviluppo locale afferiscono a uno o più settori, considerando lo sviluppo socioeconomico, turistico, culturale e dell'ambiente naturale in ambito urbano, rurale e nelle aree protette;
- integrazione finanziaria: i PISL sono cofinanziati da fondi regionali e statali, sia nell'ambito di predisposizione dei progetti sia per la realizzazione degli interventi e delle opere previste;
- integrazione degli strumenti d'intervento: i PISL devono essere coerenti con l'approccio Urban e Leader+.
- integrazione territoriale: il Programma richiede l'elaborazione di una vision di sviluppo per un territorio all'interno di una strategia più ampia. L'ambito territoriale di riferimento può avere una dimensione comunale o sovra-comunale;
- decentramento gestionale e attuativo: i PISL richiedono la cooperazione e la partecipazione dei differenti livelli di governo. La Regione, promuove l'iniziativa e valuta, insieme alla Provincia, la coerenza dei Programmi con le Linee guida; la Provincia svolge anche un ruolo di accompagnamento e assistenza tecnica degli Enti locali. Questi ultimi, partendo dall'analisi dei punti di forza e di debolezza delle aree esposte a rischio di declino o di emarginazione, coinvolgono tutti i soggetti (pubblici e privati, imprenditoriali e non) nell'elaborazione di una strategia di sviluppo territoriale.

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. In seguito all'approvazione della

graduatoria delle proposte ritenute finanziabili, la Regione Piemonte ha pubblicato sul proprio sito le Linee Guida per la Redazione del Programma Integrato e degli Studi di fattibilità, finalizzate a esplicitare i contenuti minimi richiesti per la relazione descrittiva del Programma Integrato e per gli Studi di Fattibilità (SdF) allegati.

Nel passaggio dalla definizione dell'idea (prima fase) alla consegna degli studi (seconda fase) alcuni Programmi hanno subito delle variazioni in seguito all'operazione di "Rimodulazione del programma", prevista dalla Regione in fase preliminare alla redazione degli SdF, che ha consentito di variare il numero di opere inserite e/o l'importo unitario degli interventi.

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. Tale caso, non valutato in sede di presentazione dei DC, è stato dichiarato ammissibile alla seconda fase di valutazione, quella degli studi e dei Programmi, possedendo i requisiti formali. La quasi totale maggioranza dei Programmi selezionati nella prima fase ha richiesto la redazione di almeno uno studio di fattibilità.

Dato che la soglia minima di sufficienza stabilita dal Coordinamento dei Gruppi di valutazione (su richiesta del Ministero per lo Sviluppo economico) è stata fissata a 51 punti su 100, solo 40 Programmi sui 64 Programmi ammessi alla seconda fase hanno superato tale soglia.

2.1.6 PTI

Il 12 dicembre 2005 la Regione Piemonte, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sottoscrivono l'Atto integrativo dell'Accordo di Programma Quadro del 2004 che prevede la pubblicazione di un nuovo bando regionale per la redazione di Programmi territoriali integrati (PTI) "destinati a promuovere lo sviluppo del territorio sotto il profilo economico, ambientale, culturale e sociale". L'obiettivo che la Giunta regionale persegue con l'adozione dei PTI è il rafforzamento della capacità delle comunità locali di progettare in termini integrati, in funzione delle differenti potenzialità e vocazioni del territorio. Nel documento si specifica: "Con la proposta di secondo Atto integrativo in oggetto (risorse CIPE 2006), la Regione intende contribuire al finanziamento per la realizzazione di opere inserite nei programmi integrati presentati dagli Enti territoriali (PISL)." Il bando viene elaborato in coerenza con i documenti programmatici, che caratterizzano in modo incisivo la nuova legislatura: in particolare, le Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, il Documento Strategico Preliminare della Regione Piemonte 2007-2013 (DSPR) e il Piano Territoriale regionale.

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. La Regione pubblica il bando "Programmi Territoriali Integrati" per la selezione di proposte di candidatura e la successiva erogazione di contributi, statali e regionali, per la redazione di Programmi Operativi e Studi di fattibilità (SdF) delle opere pubbliche (o di interesse pubblico) in essi contenuti (B.U.R. n. 1 del 4/01/2007). Il bando "Programmi Territoriali Integrati", quindi, 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 (art. 4). 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:

- integrazione finanziaria: i Programmi sono cofinanziati da fondi regionali e statali sia nell'ambito di predisposizione dei progetti sia per la realizzazione degli interventi e delle opere previste; inoltre, lo strumento prevede una sinergia degli obiettivi e interventi nei diversi Programmi;
- integrazione settoriale e orizzontale: innanzitutto, gli interventi per promuovere lo sviluppo locale afferiscono a uno o più comparti economici e sono coerenti con i Piani di settore regionali; in secondo luogo, nei PTI gli obiettivi e gli interventi si integrano con i contenuti dei piani o programmi strategici comunitari, nazionali e regionali;
- integrazione territoriale: il Programma richiede l'elaborazione di una vision di sviluppo per un territorio all'interno di una strategia più ampia. L'ambito territoriale di riferimento delle aggregazioni può essere provinciale o interprovinciale e la scala di intervento può avere una dimensione locale o sovra-locale.

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. Il bando richiede agli Enti proponenti di costruire per il loro territorio una strategia di sviluppo locale condivisa e articolata in una serie di interventi, servizi ed azioni tra di loro integrate e strettamente ancorate al contesto, con particolare attenzione alle forme di partenariato e agli aspetti ambientali. Tale strategia deve essere presentata nel Dossier di candidatura. L'elenco dei Dossier di Candidatura ammessi a finanziamento e la relativa ripartizione delle risorse viene comunicato con la DGR 12 - 7010 del 27 settembre 2007. Questa 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.

Nel passaggio dalla definizione della proposta progettuale (prima fase) alla consegna dei Programmi operativi con relativi Studi di fattibilità (seconda fase), alcuni Programmi hanno subito delle variazioni in seguito all'operazione di "Rimodulazione del Programma", prevista dalla Regione, che ha consentito di modificare il numero di opere inserite e/o l'importo unitario degli interventi. Mediamente questa operazione ha comportato una riduzione rispetto all'importo totale e al numero degli interventi

3. Le dimensioni dell'integrazione

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"³:

- *territoriale*: quando gli interventi sono all'insegna di un'idea forza di "area vasta" non corrispondente a confini amministrativi;

³ Per una dettagliata analisi dei diversi significati dell'idea di integrazione, si rinvia a Pasqui 2005, pp. 143-147.

- *orizzontale*: quando i finanziamenti sono rivolti a segmenti diversi di uno stesso settore⁴;
- *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 specifico o multisetoriale)	Finanziaria (finanziati da più fondi di origine pubblica)
PIST	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Specifico (turismo)	No
LEADER I	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Specifico (sviluppo rurale)	Sì
PATTI	Area vasta	No	Pubblico-privato	Specifico (manifattura o agricoltura)	No
PIA	Area vasta	Sì	Pubblico	Multisetoriale	No
PISL	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Multisetoriale	Sì
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

⁴ 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.

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 processuali. 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 vincoli⁵. 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 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 alcuni 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, entrambi elementi già giudicati carenti nelle politiche per lo sviluppo locale (Barbera 200...; Pichierri 20...).

⁵ La richiesta di rispettare "l'area omogenea" nel caso dei PIA non configura un vero e proprio vincolo.

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	10 GAL ammessi	No	Sì	Valutazione ex-ante, in itinere e ex post effettuata da valutatore indipendente
PATTI	Aggregazione <i>bottom-up</i>	Due fasi: 1. Tavolo di concertazione locale per contenuti e coerenza; 2. Istruttoria bancaria per aspetti formali	18 Patti: 12 generalisti, 6 agricoli	No	No	Ricerche e analisi, in particolare valutazione di processo.
PIA	Aggregazione <i>bottom-up</i> (definizione area omogenea)	Due fasi: 1. fase: Provincia seleziona i "contenuti"; 2. fase: Regione effettua valutazione "formale" (spese ammissibili, cantierabilità)	Finanziati 19 PIA	No	No	Ecoter, 2005; Analisi di coerenza della misura 3.1. con Docup; ProVa, 2005; Analisi critica dell'implementazione – giudizio degli attori sulla performance
PISL	Aggregazione <i>bottom-up</i> con vincolo demografico (5.000 ab.)	Due fasi: 1. dossier candidatura 2. Programma Integrato e SdF	124 DC presentati; 64 hanno ricevuto finanziamento per II fase	Sì	Prevista, ma realizzazione carente	No
PTI	Aggregazione <i>bottom-up</i> con vincolo demografico (15.000 ab.)	Due fasi: 1. dossier candidatura 2. Programma Integrato e SdF	30 DC presentati; tutti hanno ricevuto finanziamento per II fase	Sì	Prevista (in corso d'opera)	No

3.2. La governance multilivello

L'ultima tabella (Tab. 4) compara le soluzioni di *multilevel governance* adottate e le forme partenariali utilizzate. La cronologia delle politiche mostra la transizione da un modello tendenzialmente gerarchico o a "regia regionale" a un modello multi-livello in cui Province e amministrazioni locali svolgono un ruolo più importante. A riguardo, nei PIA – dopo l'esperienza dei Patti che avevano visto un forte ruolo delle Province – le stesse svolgono funzioni di coordinamento e rapporto con i territori. Nei PIA viene così meno il modello gerarchico che poneva al vertice la Regione e si assiste ad un coinvolgimento istituzionale più ampio che rafforza la *governance* multilivello. Nei PISL e nei PTI la *governance* multilivello viene però ridefinita: alla Province viene assegnato un ruolo più defilato e vengono attivati direttamente i territori.

Tab. 4 - Governance multilivello e Partenariato

	Modello di governance	Regionale	Provinciale	Comunale o Enti locali di secondo livello	Partenariato
PIST	Modello gerarchico	Regione individua aree bersaglio, "invita" enti locali	No	Individuano capofila che coordina gli attori, sottoscrivono "patto" e elaborano una strategia di sviluppo	Interistituzionale orizzontale; Pubblico-privato; Partecipazione diffusa.
LEADER	Modello gerarchico	Regione elabora piano Leader regionale, gestisce selezione e erogazione fondi	No	Partecipano ai GAL	Interistituzionale orizzontale; Pubblico-privato; Partecipazione diffusa.
PATTI	Governance multilivello: vengono attivate province	Ruolo di ratifica, fino alla regionalizzazione	Variabile da Provincia a Provincia	Ruolo di "primo tra pari", spesso capofila	Interistituzionale verticale; Interistituzionale orizzontale; Pubblico-privato;
PIA	Governance multilivello: vengono attivate province	Regione definisce indirizzi e criteri	Provincia coordina enti locali e tavoli di concertazione; Seleziona "contenuti" progetti;	Insieme a Provincia, individuano capofila (sottoscrizione "convenzione") e definiscono idea-forza	Interistituzionale verticale; Interistituzionale orizzontale; Pubblico-privato;
PISL	Governance multilivello: vengono attivati territori e Province	Regione: promuove l'iniziativa, indirizzo e valuta i Programmi;	Provincia: accompagnamento, assistenza tecnica e selezione dei programmi.	Individuano capofila che coordina gli attori e elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)	Interistituzionale verticale; Interistituzionale orizzontale; Pubblico-privato;
PTI	Governance multilivello: vengono attivati territori e Province	Regione: promuove l'iniziativa, indirizzo e valuta i Programmi;	Provincia; coordina un partenariato interistituzionale e può concorrere al finanziamento;	Individuano capofila che coordina gli attori e elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)	Interistituzionale verticale; Interistituzionale orizzontale;

soggetti capofila siano stati Comuni, seguiti dalle Comunità Montane (21,6%). Troviamo poi Province (12%) e GAL (8,8%), seguiti da agenzie/consorzi, Enti Parco e Unioni di Comuni. La *governance multilivello* è dunque stata complessivamente capace di attivare una progettualità diffusa sul territorio, scendendo *sotto il livello provinciale*.

Tab. 5 - Soggetti capofila

		FREQUENZA	PERCENTUALE
VALIDI	COMUNE	63	50,4
	COMUNITÀ MONTANA/COLLINARE	27	21,6
	PROVINCIA	15	12,0
	GAL	11	8,8
	AGENZIA/CONSORZIO	3	2,4
	PARCO	5	4,0
	UNIONE DI COMUNI	1	,8
	Totale	125	100,0

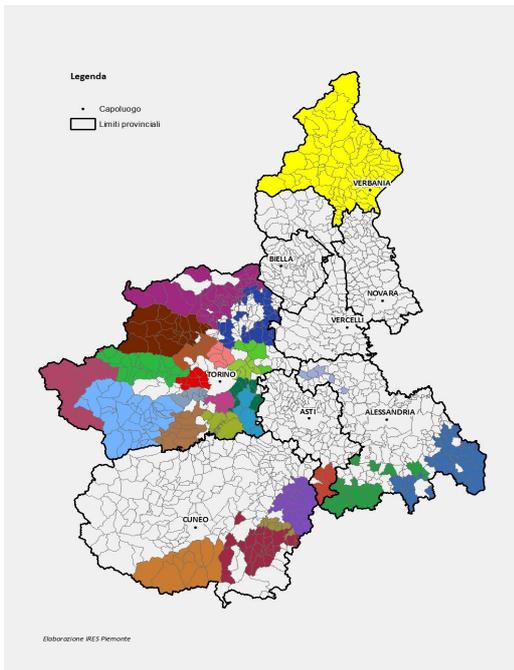
Ma quali, tra gli attori considerati, sono stati i più attivi e hanno svolto *più di una volta* il ruolo di capofila? La tabella seguente riporta quei Comuni, Province, Comunità Montane e GAL che hanno ricoperto il ruolo di capofila 2 volte o più nei programmi considerati. È importante sottolineare come nessuna agenzia, Ente Parco o Unione dei Comuni ha svolto questo ruolo più di 1 volta. Tra i Comuni, a parte il caso di Torino, si distinguono Ivrea (PISL, Patto, PIST, PTI), Verbania (PIST, PISL, PTI), Moncalieri (Patto, PISL, PTI) e Settimo Torinese (Patto, PISL, PTI). Tra le Province, escludendo di nuovo Torino, si notano tra le altre Alessandria e Verbania. Del resto, il caso di Verbania pare più interessante ai fini della continuità progettuale in quanto Alessandria è stato capofila di 3 PIA, mentre Verbania di un PIA, un PISL e un PTI. Tra le Comunità Montane, quella delle Valli Gesso, Vermenagna e Pesio è stata capofila di 4 politiche (Patto, PIA, PISL e PTI). Infine, il GAL Mongioie è stato capofila di un Leader e di un Patto.

Tab. 6 - Capofila 2 volte o più

COMUNI	N	PROVINCE	N	COMUNITÀ MONTANE	N	GAL	N
Comune di Torino	5	Provincia di Torino	8	Comunità Montana Valli Gesso, Vermenagna, Pesio	4	Gal Mongioie	2
Comune di Ivrea	4	Provincia di Alessandria	3	Comunità Montana Valli Orco e Soana	2		
Comune di Verbania	3	Provincia del Verbano-Cusio-Ossola	2	Comunità Montana Alta Val di Susa	2		
Comune di Moncalieri	3			Comunità Montana Bassa Val di Susa e Val Cenischia	2		
Comune di Settimo torinese	3						
Comune di Collegno	2						
Comune di Pinerolo	2						
Comune di Casale Monferrato	2						
Comune di Vercelli	2						
Comune di Asti	2						
Comune di Chieri	2						
Comune di Venaria	2						
Comune di Cuneo	2						

La tabella precedente restituisce quindi l'elenco di quegli enti locali che, dal 1994 ad oggi, sono stati il perno politico e organizzativo delle politiche integrate in Piemonte. Le informazioni fornite dalla tabella possono essere lette sullo sfondo della mappa seguente, che aggrega i Comuni che sono sempre stati insieme nelle tre politiche analizzate (cfr. anche Poggi *et al.* 2010).

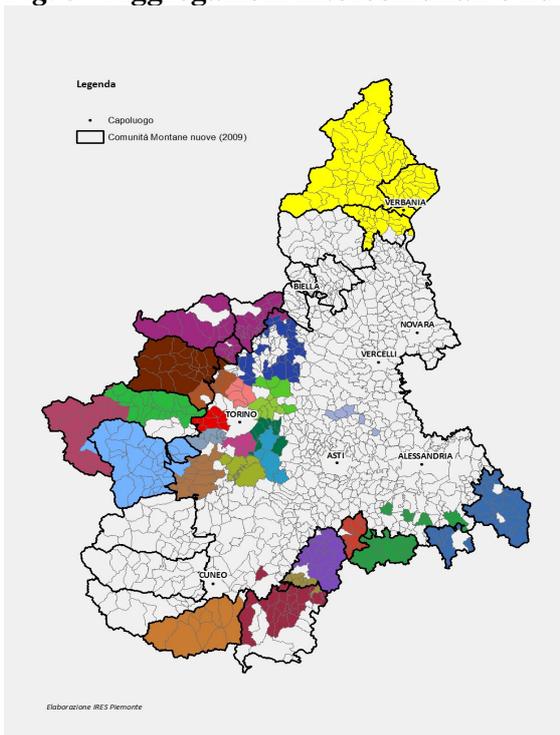
Fig. 2 Aggregazioni intercomunali e confini provinciali



La mappa permette di evidenziare alcune aree di permanenza delle aggregazioni tra Comuni. Innanzitutto la Provincia del VCO nel Nord del Piemonte (area stabile, con uno stesso capofila e dove i confini della *governance* corrispondono a quelli del *government*). Questa è l'unica area dove i confini amministrativi della Provincia hanno costituito il contenitore stabile di un'aggregazione intercomunale duratura.

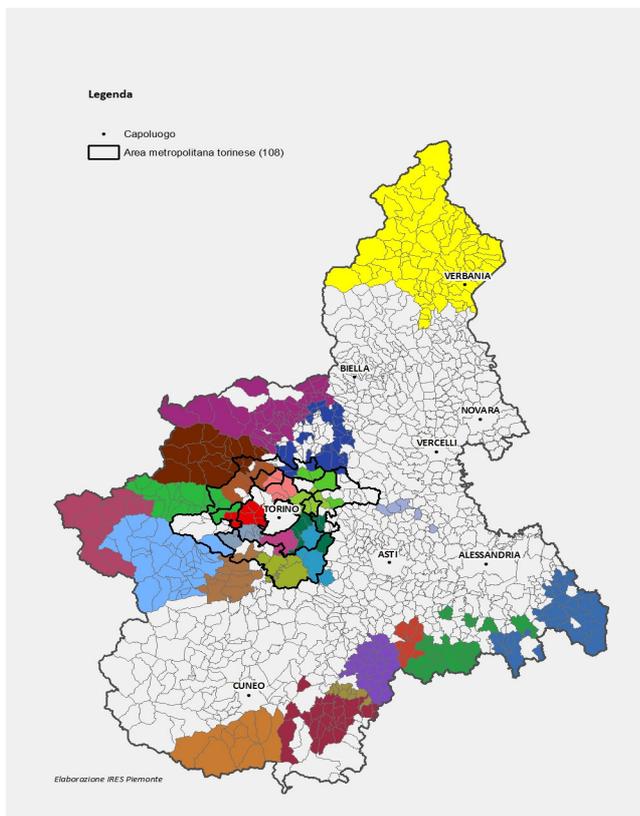
Vi sono poi due zone nelle aree montane delle Province di Cuneo e Torino, i cui confini corrispondono sostanzialmente a quelli delle nuove Comunità Montane (Fig.3).

Fig. 3 - Aggregazioni intercomunali e nuove Comunità Montane



Infine emerge una zona corrispondente all'area metropolitana di Torino, con le sue tre cinture. Questa è l'area dove le aggregazioni intercomunali sono meno legate a strutture amministrative o sovracomunali. Fanno eccezione solo la Zona Ovest e la Zona Sud-Ovest, che corrispondono ai confini di due agenzie di sviluppo. L'area metropolitana pare quindi più soggetta a forze centrifughe e quella in cui le coalizioni faticano, più che nelle altre aree, a stabilizzarsi.

Fig. 4 - Aggregazioni intercomunali e area metropolitana di Torino



Ad eccezione di queste zone, le altre aree mostrano in gran parte Comuni che “stanno insieme” con logiche a geometria variabile, non corrispondenti cioè a confini stabili tra le diverse politiche analizzate. Deve anche essere sottolineato che la vasta “zona bianca” include anche quelle aree del Piemonte non eleggibili in una o più delle tre politiche considerate.⁸

Il dato più significativo, specie alla luce della forte enfasi posta dalla letteratura sulla rilevanza della *governance* nelle politiche per lo sviluppo locale, è la relazione tra aggregazioni intercomunali e confini amministrativi. Come mostrano le mappe precedenti, infatti, la stabilità delle aggregazioni corrisponde spesso alla presenza di confini di *government* (Provincia del VCO e Comunità Montane Cuneo e Valli torinesi). Se, come mostrato in tab. 2, l'area vasta è una costante di tutti i programmi, l'analisi diacronica mostra però che la *governance* di area vasta si realizza piuttosto in relazione alla presenza di confini amministrativi. Dove questi confini mancano, come nell'area metropolitana di Torino, le aggregazioni sono più instabili, con poche eccezioni legate alla presenza di agenzie di sviluppo⁹. Va anche sottolineato che la relazione tra *governance* e *government* non è unidirezionale: la mappa in Fig. 3, infatti, mostra che le strutture amministrative (nuove Comunità Montane) si sovrappongono a pregresse aggregazioni intercomunali.

Alla luce di queste considerazioni, l'analisi degli studi di caso considererà una comparazione tra

⁸ <http://www.regione.piemonte.it/industria/docup/poop/regpiemo.htm>

⁹ Va poi sottolineato che entrambe le agenzie di sviluppo della Zona Ovest e di quella Sud-Ovest sono agenzie guidate e partecipate dagli attori pubblici locali e non configurano dunque una vera e propria *governance* pubblico-privato.

due tipi di aree: una prima area di aggregazione stabile, guidata da uno stesso capofila e dove i confini della *governance* corrispondono a quelli del *government* (Provincia del VCO); una seconda area di aggregazione, più instabile, guidata da uno stesso capofila e dove i confini della *governance non* corrispondono a quelli del *government* (il Pinerolese). In entrambi i casi si analizzerà la continuità progettuale tra le diverse politiche e il consolidamento delle strutture di implementazione, controllando anche questa continuità in presenza/assenza di sovrapposizione tra *governance* e *government*. Scopo principale degli studi di caso è quindi analizzare se la presenza di confini amministrativi stabili (come nel VCO) aumenti la coerenza, continuità e integrazione tra i diversi programmi, oppure se questa condizione da sola non costituisca una differenza specifica con le aree in cui i confini amministrativi e di *governement* sono assenti.

4. Il Pinerolese

4.1. Il contesto

L'area del Pinerolese¹⁰ contava nel 2001 circa 156.00 abitanti, pari al 7,2% della popolazione della Provincia di Torino. La popolazione residente è stata, negli ultimi quarant'anni, in crescita, con valori stabili nell'ultimo ventennio¹¹. Come avviene spesso in territori composti da zone di pianura e zone montane, il trend positivo ha caratterizzato la popolazione di pianura, il Pinerolese Pedemontano e la bassa valle. Le zone montane hanno invece mostrato segni di sofferenza demografica, così come la città di Pinerolo che ha perso residenti a favore dei centri limitrofi di minori dimensioni. Queste dinamiche demografiche hanno fatto sì che in metà del territorio si sia concentrata più dell'80% della popolazione. Anche la struttura per età riflette i problemi tipici di queste aree, con una diminuzione della popolazione giovanile e un aumento della popolazione anziana. I tassi di natalità evidenziano i dati positivi dell'area Pedemontana e quelli negativi delle aree montane. L'organizzazione funzionale del territorio ruota attorno al Comune di Pinerolo e mantiene una buona autonomia dall'area metropolitana di Torino, pur in presenza di una crescente attrattività centrifuga negli anni recenti, che ha interessato i Comuni della pianura. Il Comune di Pinerolo rappresenta la cerniera tra le due forme insediative principali del territorio: l'area montana, da una parte, e i Comuni pedemontani e la pianura dall'altra. La struttura industriale individua tre sistemi locali: l'area di Pinerolo, con imprese medio-grandi specializzate nella meccanica e nel gomma-plastica; l'area di Villar-Perosa, con imprese meccaniche, tessili e agroalimentari; l'area di Airasca e della Bassa Val Pellice, con vocazioni metalmeccaniche, agroalimentari, tessili e lavorazione di minerali non metalliferi. In termini quantitativi, l'occupazione è principalmente assorbita dalle medio-grandi imprese della metalmeccanica e, in misura minore, da quelle tessili e agroalimentari.

4.2. Il Patto territoriale: un esperimento di *governance* territoriale

Il Patto territoriale del Pinerolese rappresenta la prima occasione di ricomposizione unitaria del territorio. Hanno aderito al Patto 51 Comuni, 3 Comunità Montane (Valli Chisone e Germasca, Pinerolese Pedemontano, Val Pellice), la Provincia di Torino e 40 diversi soggetti rappresentanti delle principali forze economico-sociali locali. Il Soggetto Promotore è stato la Città di Pinerolo, quello Responsabile la Provincia di Torino mentre il Soggetto Istruttore è stato la Banca Mediocredito Spa. Il segretariato tecnico è stato ricoperto dalla società di consulenza S.&T. Sono

¹⁰ I dati si riferiscono all'area del Patto territoriale del Pinerolese.

¹¹ Le informazioni sono tratte da "A. Mazzocchi, Il Quadro territoriale: stato, dinamiche e criticità, in A. Borgarello, E. Dansero, G. Dematteis, F. Governa e B. Zobel, Promozione della sostenibilità nel Pinerolese, 2007.

stati sottoscritti quattro protocolli d'intesa: Protocollo d'Intesa del Patto, Protocollo del Credito, Protocollo di Parità, Protocollo sulla Formazione.

L'idea obiettivo del Patto territoriale del Pinerolese è quella di rafforzare l'identità del territorio quale elemento decisivo per attrarre nuove imprese, nuovi investimenti ed ottenere maggior credito a livello istituzionale. Nel luglio '98 viene indetta una prima assemblea generale, in cui si raccolgono i consensi degli attori locali e nel settembre del '98 il Sindaco di Pinerolo investe la S&T del compito di Segreteria tecnica. La Segreteria tecnica svolge gli incontri con gli attori locali, illustrando caratteristiche e finalità del Patto Territoriale. Gli incontri raccolgono l'adesione degli Enti locali e delle rappresentanze economiche. Nel novembre del '98 viene steso un rapporto intermedio sul Patto del Pinerolese, sui suoi protagonisti e principali obiettivi. Prima del Patto il Comune di Pinerolo – vero e proprio “leader naturale dell'area” – non era più che tanto interessato ad assumere la leadership del territorio, le Comunità Montane portavano avanti progetti singoli e i Comuni della pianura non guardavano con grande interesse all'appartenenza al territorio del pinerolese. Con il Patto (cfr. Barbera 2000) il territorio comincia a muoversi in modo collettivo, nella seconda metà degli anni '90 nasce un coordinamento tra Comunità Montane, Comune di Pinerolo e alcuni soggetti privati in vista dei mondiali del Sestiere.

Per qualificare il processo di concertazione territoriale del Patto va sottolineato il ruolo svolto da Pinerolo nelle decisioni sui progetti infrastrutturali. Come già evidenziato, Pinerolo occupa nel territorio una posizione strategica, sia perchè è il Comune di dimensioni maggiori sia perché ricopre il ruolo di “cerniera” tra le Valli e la pianura. Nel passato, del resto, Pinerolo si era sostanzialmente disinteressato del territorio del Pinerolese: non aveva mai assunto il ruolo di “leader” del territorio, dando anzi l'impressione di voler usare la propria posizione dominante per accentrare servizi e decisioni strategiche. Questa tendenza cambia durante il processo di concertazione locale del Patto territoriale. Il lavoro svolto dagli attori locali durante il Patto è stato quello caratterizzato: «da maggior concertazione territoriale, pur in presenza di tendenze alla mera contrattazione e alla corsa individualistica verso le risorse economiche» (Intervista numero 2, Tecnici locali) Le dinamiche della concertazione locale si sono concretamente tradotte in un atteggiamento non “pigliatutto” sulle infrastrutture, come emerge in precedenti lavori sul Patto del Pinerolese, il Comune di Pinerolo: “ha rinunciato molto sulle infrastrutture” (Barbera 2000). Il “primo passo” in termini di costi della concertazione, cioè, toccava proprio al mancato leader dell'area, al Comune che in passato, pur avendone le potenzialità, non mai mostrato interesse per il territorio. In definitiva, come è stato rilevato anche in precedenti ricerche, il Patto del Pinerolese è costituito da una forte presenza del settore pubblico e la tenuta della coalizione è in gran parte da ricondurre: «all'atteggiamento del Comune capofila, attento a non fagocitare il territorio in una logica accentratrice» (C.S.A.R., 2000, 77).

4.3. Il Pia Torino 2006: debole integrazione tra tecnica e politica

Dopo l'approvazione del Patto e la buona concertazione locale svolta, il Tavolo di concertazione ha gestito il PIA Torino 2006, il cui soggetto capofila è stata la Provincia di Torino. I promotori sono stati il Patto territoriale del Pinerolese e il Patto territoriale delle Valli di Susa. Il Progetto Integrato d'Area Torino 2006 ha coinvolto il territorio della provincia di Torino corrispondente al Patto Territoriale del Pinerolese e al Patto Territoriale delle Valli di Susa, costituito da 87 Comuni (di cui 43 in Obiettivo 2 e 44 in Phasing out) e 5 Comunità montane. L'ambiente amministrativo dell'area del Patto del Pinerolese era caratterizzato dalla presenza di tre Comunità Montane: Val Chisone e Germanasca (con 16 Comuni), Val Pellice (con 9 Comuni) e Pinerolese Pedemontano (con 8 Comuni), affiancate dalla tradizionale pianura pinerolese (14 Comuni), a cui si sono aggiunti alcuni Comuni della pianura (None, Volvera), due Comuni dell'Alto Cuneese (Bagnolo Piemonte e Barge) e un Comune montano dell'Alta Val Susa (Sestriere). Dal punto di vista amministrativo, il territorio del Patto delle Valli di Susa si presentava suddiviso nelle due Comunità Montane: Bassa Valle di

Susa e Val Cenischia (con 25 Comuni) e Alta Val Susa (con 11 Comuni). Complessivamente l'area del PIA Torino 2006 ha coinvolto una popolazione di circa 222.727 abitanti (144.260 per il Pinerolese e 78.467 per le Valli di Susa) e una superficie territoriale di circa 2.471 Km² (1.388 per il Pinerolese e 1.083 per le Valli di Susa).

L'aggregazione territoriale del PIA è nata dalla volontà di tutto il territorio di sfruttare l'eccezionalità dei Giochi olimpici invernali per rafforzare il settore terziario, attraverso una riqualificazione del patrimonio architettonico e ambientale, nell'intento di attrarre un più consistente flusso di turisti, a prescindere dalla stagionalità e dall'evento.

I Giochi Olimpici hanno costituito, quindi, una leva per avviare tramite la progettualità regionale un processo di innovazione e miglioramento qualitativo del tessuto socio-economico di tutta l'area. Inoltre, l'evento è stato percepito dagli attori locali come un'opportunità per superare le divisioni territoriali tra zona montana e di pianura. L'idea-forza del PIA si è focalizzata sul settore turistico proponendo la promozione di una diffusa vocazione turistica attraverso la valorizzazione del territorio e dei suoi prodotti. Come già accennato, la strategia di intervento si è posta quale obiettivo il rafforzamento delle relazioni tra territori montani e di pianura e la riqualificazione del paesaggio per sviluppare un turismo con caratteri di pluristagionalità e diffuso su tutto il territorio, anche nella prospettiva della diversificazione industriale (che era alla base del disegno di *policy* del DOCUP 2000-2006). Per quanto riguarda le risorse finanziarie, la dimensione del Piano Integrato d'Area è risultata consistente: a conclusione del processo, infatti, l'investimento complessivo è stato pari a 14.779.900,47 di euro, con la realizzazione di 21 interventi in area Obiettivo 2 e 15 in area Phasing out. In aggiunta alle risorse impegnate dalla Regione Piemonte, gli enti locali hanno investito quasi 7 milioni.

Diversamente da quanto avvenuto con il Patto territoriale, la concertazione locale ha visto una forte accentuazione delle componenti tecnico-procedurali, senza una parallela crescita della dimensione politica. Questo aspetto è stato rilevato dagli stessi tecnici degli enti locali coinvolti, presenti anche nella progettualità pregressa del territorio, che hanno sottolineato come durante i PIA vi sia stata una scarsa integrazione tra le due dimensioni.

«c'è stata una difficoltà della politica in genere perché noi avevamo uno spazio assurdo per essere dei tecnici, cioè alla fine noi andavamo a convincere i nostri amministratori delle necessità del territorio» (Intervista numero, 2 tecnici locali)

La Segreteria tecnica del PIA, la stessa che aveva lavorato nel Patto, ha sicuramente reso fluido il processo decisionale, poichè si trattava di una società di consulenza conosciuta dagli attori pubblici e privati del territorio e che aveva ben lavorato durante il Patto territoriale.

Secondo alcuni testimoni intervistati, però, il ricorso a competenze tecniche esterne non è stata accompagnata dalla presenza di risorse politiche del "leader naturale" dell'area, il Comune di Pinerolo, che avrebbero potuto dare al territorio un'identità coesa. Ciò ha reso superflua la creazione endogena di meccanismi di apprendimento di tipo programmatorio e gestionale all'interno degli enti coinvolti. Se, infatti, appare indubbio che vi sia una collaborazione fluida tra le strutture di accompagnamento e i tecnici locali altrettanto chiaramente emerge come la politica locale non abbia investito i propri dirigenti di ruoli chiave durante i processi di concertazione locale.

«Pinerolo non ha mai costruito una competenza al suo interno che si occupasse di sviluppo locale. (...) Pinerolo ha fatto partecipare pochissimo i suoi dirigenti, non c'era un dirigente su questo ruolo. Questa è una carenza perché la visione politica deve avere un appoggio dalla parte tecnica, altrimenti si indebolisce». (Intervista numero 2, tecnici locali)

Secondo gli intervistati, queste criticità relative all'internalizzazione delle competenze e degli strumenti appresi dagli enti per formulare e, successivamente, implementare i programmi di

sviluppo, sono emersi in modo più evidente nella fase di progettazione dei Programmi Territoriali Integrati (PTI).

4.4 Il PTI: dalla struttura dei partenariati ai contenuti del Programma

Nel PTI che ha avuto come Capofila il Comune di Pinerolo, l'area di riferimento ha compreso 53 Comuni, così suddivisi: 8 Comuni nella Comunità Montana Pinerolese Pedemontano, 9 Comuni nella Comunità Montana Val Pellice (VP), 16 Comuni nella Comunità Montana Valli Chisone e Germanasca (VCG), 6 Comuni nella Comunità Montana Val Sangone (VS) e 14 Comuni appartenenti alla Comunità Montana Alta Val Susa (AVS).

Per quanto riguarda il PTI guidato dal Comune di Pinerolo *Distretto delle Valli Olimpiche, del Pinerolese, della Val Sangone*, l'idea guida si è focalizzata sul settore turistico, in continuità con il Piano Integrato d'Area. Anche se, come sottolinea uno degli intervistati, le differenze in termini progettuali tra le due politiche sono rilevanti. L'obiettivo generale di sviluppo del Programma era di avviare un laboratorio permanente di sperimentazione per la costruzione di un distretto turistico, a partire dalla valorizzazione dell'eredità delle infrastrutture realizzate per l'evento olimpico Torino 2006.

Rispetto al PIA, in questo PTI il territorio di riferimento ha cambiato perimetro per ragioni legate a input derivanti dall'amministrazione regionale e anche per motivazioni politiche, interne ed esterne all'area. Per quanto riguarda il primo aspetto, nei PTI l'indicazione proveniente dalla Regione incentivava forme di aggregazioni territoriali ampie, con l'obiettivo di rafforzare la capacità delle comunità locali di progettare in termini integrati, in funzione delle differenti potenzialità e vocazioni delle aree nel loro insieme. Inizialmente, i territori del Pinerolese per rispondere all'impostazione regionale hanno provato a costruire un ampio partenariato, ricomponendo l'aggregazione sperimentata nei Patti. Questa idea di mantenere una continuità tra l'area Patto-PIA e il PTI è stata sostenuta principalmente dai tecnici locali.

«Nel momento in cui si è trattato di ragionare sul PTI noi abbiamo cominciato a dire “si potrebbe riprendere l'area del Patto».(Intervista numero 2, tecnici locali)

L'area del Pinerolese, però, si è distaccata ben presto da questa idea iniziale e sotto la spinta centrifuga dei territori ha dato vita a inedite coalizioni rispetto a quelle formate precedentemente. In particolare, nel Pinerolese le nuove alleanze territoriali che si sono costituite nella transizione dal Patto-Pia ai PTI si sono formate all'interno di un mutato scenario politico.

«Nel frattempo era cambiata l'amministrazione: da Barbero con l'assessore Rolando a Covato con l'assessore Vercelli. Sostanzialmente, nelle fasi di definizione degli ambiti l'area del Patto si è divisa in due: l'area di pianura si è allargata a un pezzo di provincia di CN, la parte bassa che confina con Villafranca». (Intervista numero 1, tecnici agenzia di sviluppo)

La nuova Giunta comunale non aveva vissuto in prima persona la fase Patto-PIA e le strutture di accompagnamento tecnico si sono trovate a ricostruire una relazione *ex novo* con i rappresentanti della politica. Ciò è stato possibile anche grazie alla continuità professionale dei “tecnici locali”. Del resto, va sottolineato che queste figure facevano parte degli Enti locali di secondo livello e dei Consorzi locali, prima dell'avvio della stagione delle politiche negoziate nella seconda metà degli anni '90.

«Su quel territorio le figure tecniche che avevano seguito le altre esperienze sono rimaste, per poco perchè poi alcuni son andati in pensione. Questo ci ha aiutato a portare avanti il discorso, ci ha aiutato perchè avevamo il riconoscimento come facilitatori e animatori del territorio».(Intervista numero 1, tecnici agenzia di sviluppo)

Per ciò che riguarda le cause esogene al territorio, il processo di aggregazione ha portato la Zona Ovest a costruire un PTI con la bassa Val di Susa: i due territori hanno provato a “correre” allo stesso livello di Torino, unendo un’area metropolitana (Zona Ovest) con una zona di montagna (Val di Susa) all’insegna dell’etichetta “metromontano” (PTI *Metromontano: verso la competitività sostenibile del tessuto produttivo, la riqualificazione del territorio e la conoscenza*, con capofila Rivoli). Mentre la Bassa Val di Susa si è dunque staccata dalla coalizione che nel PIA l’aveva aggregata al Pinerolese e si è collegata al PTI metromontano, l’alta Val di Susa si è alleata con Pinerolo e la Val Sangone (PTI Distretto delle Valli Olimpiche, del Pinerolese e della Val Sangone, con capofila Pinerolo).

«La Bassa Val di Susa non è rimasta e l’Alta Valle è andata con Pinerolo e Val Sangone, perché lì ha giocato un ruolo la politica. Qui la geometria, al di là delle previsioni regionali, è diventata ancora più variabile perché si sono spezzati quegli equilibri formati prima coi Patti e poi con i PIA e ancora una volta i confini geografici di aggregazione sulla provincia sono cambiati. (...) Si è inserito un player di peso diverso: la Zona ovest che ha rotto questi equilibri. Così la Val di Susa si è aggregata alla Zona ovest, Pinerolo che ci aveva provato a proporre un PTI equilibrato come peso con Torino... L’obiettivo era un po’ quello: fare una massa critica sufficiente per avere un peso che desse idea di un territorio coeso e competitivo. Ma non è stato possibile. Non c’è niente da fare: l’area metropolitana ha delle logiche diverse» » (Intervista numero 1, tecnici agenzia di sviluppo).

Dalle interviste emerge come alla base dei partenariati costruiti dai territori del “Pinerolese” per l’elaborazione dei PTI abbiano pesato fenomeni di opportunismo, specie di tipo politico. Ciò sembra trovare conferma anche in quanto sostenuto nel Rapporto Lapo (2010) relativamente alla costituzione delle articolazioni territoriali che, proprio prendendo ad esempio il PTI con Capofila Pinerolo, scrive: “(...) non è il disegno di sviluppo che ha determinato la costruzione dei partenariati ma, al contrario, la struttura dei partenariati ha piuttosto determinato i contenuti del Programma”.

I contenuti progettuali per lo più sembrano avere determinato i processi di aggregazione “per esclusione”, nel senso che la difficoltà di elaborare strategie di sviluppo in cui si riconoscesse tutto il territorio ha spinto alcuni a dar vita a nuovi partenariati. È quel che è successo, ad esempio, a Villafranca Piemonte che, preso atto delle differenti esigenze rispetto alla coalizione guidata dal Comune di Pinerolo, ha costituito una nuova alleanza con altri 25 piccoli Comuni fondata sugli interessi generali intorno al parco.

Il cambiamento a livello politico, la mancanza di strutture dedicate *ad hoc* per le azioni di sviluppo locale, con figure dirigenziali interne adibite al coordinamento e alla gestione di questi programmi, secondo alcuni intervistati, hanno conferito un ruolo ancor più preponderante, rispetto a quanto avvenuto con il PIA, alla Segreteria tecnica nella costruzione dei partenariati e nell’elaborazione dei progetti. Inoltre, l’accentuazione delle modalità tecnico-procedurali dei processi decisionali del PTI ha ridimensionato il lavoro dei tavoli di concertazione, a favore di modalità di selezione delle linee strategiche e dei progetti più verticali con la Provincia e la Regione.

“Quando si è trattato di fare la scelta delle priorità tutto quello che erano i tavoli, la governance non ha contato molto... prima il Comune di Pinerolo incontrava la Provincia per capire cosa ne

pensava poi, riunione con il sindaco e il suo assessore e dicevano “noi siamo stati in Provincia e secondo la Provincia i progetti strategici sono questi, questi e questi”. E quindi un po’ di discussione, con dei tavoli molto ristretti si è ricomposto una divisione di risorse”. (Intervista numero 2, tecnici locali)

4. Il Verbano-Cusio-Ossola

4.1 Il contesto

La Provincia del VCO conta 163.151 abitanti (DemoIstat, 2010). Il territorio della Provincia è quasi esclusivamente collinare e montuoso, le uniche zone relativamente pianeggianti sono il fondo valle ossolano lungo il corso del fiume Toce, da Crevaldossola alla foce del Lago Maggiore, alla Piana di Intra. Il VCO rappresenta, insieme a Biella, la Provincia piemontese con i tassi di incremento della popolazione minori all'interno della Regione¹². Anche la struttura demografica è piuttosto fragile: l'indice di vecchiaia risulta superiore alla media regionale (181) e in modo particolare, a quella italiana (142). Anche rivela come la tenuta della struttura del mercato del lavoro locale sia già oggi minacciata dal rischio del difficile reperimento di manodopera capace di rimpiazzare le classi di età in uscita (l'indice superiore a 100, infatti, segnala come la popolazione in uscita dal mercato del lavoro superi nettamente quella in entrata). Anche nel caso dell'indice di ricambio il confronto (dato 2006) con la media regionale (175,4) e soprattutto nazionale (111,9) appare penalizzante per l'area locale (185,2).

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, prima della crisi degli ultimi anni che ha avuto conseguenze significative per il sistema manifatturiero locale, il tasso di attività (67,1% nel 2007) e di occupazione (64,9%) era in linea con il dato regionale (62,5%) e decisamente più elevato della media nazionale (58,7%). Nel 2007, il basso tasso di disoccupazione era al 3,2%, dato ben al di sotto sia del Piemonte (4,2%) sia dell'Italia (6,1%). Solo le province di Cuneo e Asti, registravano situazioni migliori o comparabili. Il settore che più contribuisce alla formazione del valore aggiunto totale della Provincia è quello manifatturiero, seguito dal turistico-alberghiero, legato alla presenza dei laghi e all'escursionismo montano. Importanti sono anche il florovivaismo e il lapideo e la logistica. Nonostante la crisi attuale, soprattutto occupazionale e legata alle delocalizzazioni, l'industria dei casalinghi è ancora il settore portante dell'economia provinciale in termini di valore aggiunto. Le aziende che si occupano di fabbricazione di prodotti metallici rappresentano il 50% del comparto manifatturiero. Fra i 30 principali produttori italiani di pentole e stoviglie metalliche, otto aziende del VCO occupano le prime posizioni con circa il 40% del fatturato nazionale.

Negli ultimi due anni la crisi ha però colpito duramente la spina dorsale industriale del territorio e i comparti che più ne hanno fatto le spese risultano quello manifatturiero e delle costruzioni che alla fine del 2009 occupavano 12.405 e 5.632 addetti, con un calo rispetto al 2007 del 9,35% e 2,96%, ulteriormente aggravato nel corso del 2010. La capacità di *export* della provincia risulta piuttosto debole, con un volume di vendite all'estero rapportato alla popolazione residente di circa il 40% inferiore alla media nazionale (Violi 2008, 6). Le dotazioni infrastrutturali del V.C.O. risultano diffusamente inadeguate, sia sotto il profilo economico che nell'ambito dei servizi alla persona, conducendo a una valutazione complessiva ampiamente distaccata dal livello medio nazionale (ibidem 12).

¹² I dati e i commenti di questa prima parte sono tratti dal Piano strategico della Camera di Commercio di Verbania, 2008.

4.2. Il Patto territoriale: la nascita della leadership provinciale

Nel 1998, la città di Domodossola assume l'iniziativa di promuovere il Patto Territoriale del Verbano Cusio Ossola. Circa un anno dopo, si insedia il Tavolo di Concertazione che individua il Soggetto Istruttore del Patto territoriale nella Banca Mediocredito Spa e, successivamente, il Soggetto Responsabile nella Provincia del VCO. Il Soggetto Promotore ha identificato, d'accordo con la Provincia, l'ambito territoriale del Patto nei 77 Comuni della Provincia del VCO compresi (fatta eccezione per il Comune di Verbania e il Comune di Belgirate) all'interno delle allora 10 Comunità Montane del territorio. Al Patto hanno aderito, quali Soggetti Sottoscrittori, 42 diversi attori rappresentanti delle principali forze economico-sociali locali, presenti nel suddetto ambito.

L'aggregazione del Patto nasce dalla volontà di coinvolgere tutto il territorio all'interno dei confini amministrativi della neonata Provincia del Verbano-Cusio-Ossola, con l'obiettivo di superare le divisioni interne e provare a riconoscersi in un'identità comune. Il Patto Territoriale ha dunque rappresentato la prima esperienza di politica concertata che ha unito le diverse aree in un'unica coalizione dal momento della costituzione della Provincia di metà anni '90.

Il ruolo della Provincia del VCO nella formazione della *partnership* territoriale è stato cruciale sin dall'inizio del processo: l'Amministrazione provinciale ha avuto una funzione chiave nell'attivazione del Patto e, subito dopo, nella istituzione di una struttura dedicata, "l'Ufficio per le politiche comunitarie e attività produttive". A partire dalla progettazione del Patto, quindi, la Provincia ha investito nella creazione di un ufficio *ad hoc* per le politiche di sviluppo locale con risorse e ruoli organizzativi dedicati, che ha svolto poi un ruolo centrale nel processo di elaborazione e implementazione dei Piani Integrati d'Area. L'azione unitaria a livello dell'intero territorio provinciale, secondo quanto riportato da tutti gli intervistati, veniva avvertita come una necessità imprescindibile, nel senso che qualsiasi altra strategia che non facesse perno su tutto il territorio veniva considerata perdente. La strategia di intervento si propone, infatti, di rafforzare il legame tra i tre territori che compongono la Provincia, ognuno caratterizzato da una diversa specializzazione produttiva, nella convinzione che l'unione e il rappresentarsi in modo unitario costituisca un punto di forza.

«noi siamo un territorio piccolo, la concorrenza c'è, dobbiamo fare un unico programma. Noi trasmettevamo questo messaggio al territorio e il territorio si univa» (Intervista numero 4, funzionario provincia VCO)».

«(In riferimento all'aggregazione di tutta la Provincia, nda) Secondo me vi è una volontà politica di giustificare e accontentare la tripolarità di cui è composta la provincia del VCO, una tripolarità forte si è sentita fin dalla nascita e che si legge in modo chiara anche dall'organizzazione dei servizi: la Camera di Commercio a Bovenno, la Motorizzazione civile a Domodossola, il Capoluogo provinciale a Verbania, il Centro per l'impiego a Omegna. Una distribuzione dei servizi derivanti dalla nascita dell'amministrazione provinciale». (Intervista numero 5, Sindaco Comune del VCO)».

Così l'idea obiettivo del Patto ruota intorno al binomio "cooperazione-competitiva", focalizzandosi sulla qualità e sulla valorizzazione dell'ambiente come risorse che si integrano a vicenda. Per coniugare la cooperazione con la competitività, però, viene sottolineata la necessità che il pubblico collabori con le imprese private. Nel Patto, anche grazie all'attività di sensibilizzazione portata avanti dalle istituzioni nei confronti del mondo imprenditoriale, la partecipazione delle aziende locali risulta essere stata costante e numerosa. Uno dei principali presupposti del Patto è la ricerca di una identità condivisa in un territorio che, come ribadito nelle interviste, presenta forti disomogeneità geografiche, economiche e tensioni tra aree di montagna e di fondovalle.

«Questa tripolarità è sempre stata un limite, sottolineata da tutti. (...) Il Cusio è un'area che ha vissuto una grande vocazione industriale, penso al casalingo, che si è ormai totalmente persa (...) il Verbano è sempre stato di vocazione turistico, l'Ossola ha un passato nel mondo nella siderurgica e della chimica oltre che nell'estrazione della pietra, che l'unico comparto che è rimasto con una occupazione rilevante». (Intervista numero 5, Sindaco Comune del VCO).

«Sono aree profondamente disomogenee (...) Val Dossola: turismo di montagna, acque minerali, termalismo, cave e posto di frontiera; Omegna attività di tipo industriale (casalingo ecc.), un tempo molto vivace estendendosi anche sulla rubinetteria del lago che è già in Provincia di Novara; il Verbano (da Cannobbio a Belgirate), la sponda del Verbano, che è il turismo storico nato i primi del '900, una forte imprenditorialità turistica e le grandi industrie scomparse. nell'Ossola poi, non ho detto, il fattore numero uno è l'energia. (...) E qui si attiva una forte competizione nel senso che la Provincia vuole mangiare l'energia dell'Ossola». (Intervista numero 4, funzionario provincia VCO)».

Nel Patto Territoriale, la concertazione locale sembra aver favorito in misura equilibrata la dimensione politica e quella tecnica. L'attività di accompagnamento è stata svolta da consulenti esterni che hanno affiancato i dirigenti del Comune di Domodossola e della Provincia, fino alla creazione, all'interno di quest'ultimo ente, dell'Ufficio per le politiche comunitarie e attività produttive. In particolare, questa struttura si è trovata a gestire la fase di attuazione del Patto e l'erogazione dei contributi, in seguito alla rimodulazione delle risorse. I soggetti tecnici e politici locali che hanno preso parte all'elaborazione e implementazione del Patto hanno sviluppato, proprio a partire dalla partecipazione a questo processo, una maggiore capacità di rapportarsi con i temi e gli strumenti della programmazione negoziata e comunitaria. Ciò sembra essere avvenuto *on the job* ma anche attraverso la partecipazione a percorsi formativi specifici che ha consentito l'apprendimento di tecniche di tipo programmatico e organizzativo. Secondo quanto emerge dalle interviste, il Patto territoriale ha generato negli Enti pubblici e privati dei tre territori provinciali una maggiore fiducia nell'azione collettiva: ha rafforzato, a livello di reti orizzontali, la collaborazione tra Amministrazioni comunali e tra queste e altri soggetti pubblici e privati; a livello di reti verticali, invece, ha stimolato la cooperazione tra Comuni e Provincia. Inoltre, il Patto ha visto l'affermazione di una leadership politica e tecnica, quella provinciale, che proprio in virtù delle risorse sviluppate durante questa esperienza è riuscita a svolgere senza difficoltà quella funzione di indirizzo in tutto il processo di realizzazione del successivo Piano Integrato d'Area (PIA) e di centralità del partenariato, prevista dallo stesso strumento.

4.3. Il PIA: il consolidamento della leadership provinciale

La Provincia del Verbano-Cusio-Ossola assume il ruolo di Capofila dell'unico Piano Integrato d'Area (PIA) presentato, utilizzando lo stesso Tavolo di concertazione del Patto affiancato da un tavolo tecnico. Questo Tavolo di concertazione “allargato” diventa il “motore” del processo di predisposizione, progettazione e implementazione del PIA, rendendo fluida la transizione da una politica territoriale all'altra.

«La cosa che ci dà un qualche merito è che le politiche negoziali sono molto difficile da applicare, gli amministratori pubblici sono più abituati ai bandi... noi abbiamo visto che questo tavolo molto ampio – c'erano tutte le associazioni di categoria, le CM tutti gli enti, i parchi e tutti i Comuni- e l'abbiamo tenuto anche per il PIA implementandolo con un tavolo tecnico: in uno venivano i sindaci e i presidenti e davano le direttive, nell'altro c'erano i tecnici che dicevano ai politici “hai

chiesto questo intervento ma nella 3.1 non è previsto». (Intervista numero 4, funzionario provincia VCO)».

Dal punto di vista amministrativo, il PIA *Verbano-Cusio-Ossola* coinvolge tutto il territorio provinciale, costituito da 78 Comuni (30 Comuni in Obiettivo 2, 38 in Phasing out); 10 Comunità Montane (oggi tre, in seguito alla fusione: Comunità Montana dello Strona e Basso Toce, Comunità Montana Monte Rosa, Comunità Montana Antigorio, Divedro e Formazza); 2 Enti Parco (Parco nazionale Val grande, Parco naturale Veglia Devero). Complessivamente l'area del PIA ha riguardato una popolazione di circa 160.674 abitanti e una superficie territoriale di circa 2.261 Km².

Nella transizione dal Patto al PIA vengono mantenute non solo le stesse strutture decisionali, ma anche la stessa aggregazione territoriale. La coalizione mantiene stabili i confini provinciali e propone un unico Progetto, nell'intento di tenere unito un territorio di dimensioni ridotte che, secondo gli attori locali, corre il rischio di uscire svantaggiato dalla competizione con *players* più grandi. Ciò sembra trovare conferma anche in quanto sostenuto nel Rapporto Prova (2005) che, in merito alla costituzione dell'articolazione territoriale del PIA nella Provincia del VCO, scrive: “la preoccupazione principale degli amministratori è stata quella di riuscire a proporre un solo progetto integrato, che includesse tutto il territorio”, con il fine di aggregare aree molto diverse. Secondo quanto riferiscono alcuni intervistati, quindi, alla base del processo che ha portato alla formazione del partenariato sono prevalse motivazioni di tipo strumentale “imposte” da una leadership tecnico-politica, che pure godeva di una sua legittimazione interna, piuttosto che da un senso di appartenenza all'intero territorio provinciale.

« (In riferimento all'aggregazione del PIA, nda) È stata una imposizione politica non è nata dal basso perché le nostre tre aree sono totalmente differenti e cercare di metterle insieme suscita grandi perplessità (Intervista numero 6, funzionario provincia VCO)».

«Secondo me vi è una volontà politica di giustificare e accontentare la tripolarità di cui è composta la provincia del VCO, una tripolarità forte si è sentita fin dalla nascita (...).».(Intervista numero 5, Sindaco Comune del VCO)».

Per quanto riguarda l'idea-forza del PIA, essa si pone in linea di continuità con gli obiettivi del Patto: punta, infatti, al superamento dei problemi strutturali della Provincia attraverso un rilancio economico e sociale, basato sulla valorizzazione dell'ambiente e la cooperazione degli attori locali. Dalle interviste emerge che in fase di concertazione si è prestata attenzione agli interventi di tutela dall'ambiente e alla valorizzazione del patrimonio naturalistico, oltre che al miglioramento delle strutture integrate di partenariato. Il giudizio sui PIA risulta complessivamente buono: la maggioranza degli intervistati, infatti, ha espresso un generale apprezzamento sullo strumento, definito semplice e efficace. Anche il processo concertativo, guidato dalla Provincia, è stato valutato positivamente dai soggetti coinvolti tanto che tutti gli intervistati sono soliti leggere in chiaro scuro le altre politiche per lo sviluppo locale a cui hanno partecipato usando quale termine di paragone l'esperienza “di successo” dei PIA. Non mancano alcune voci critiche che, pur riconoscendo la validità e i risultati conseguiti dallo strumento, sottolineano come alla base del processo vi sia stata una logica spartitoria delle risorse disponibili da parte dei singoli Comuni, volta ad accontentare tutti i territori.

Come nel Patto, la progettazione nel PIA è stata svolta quasi del tutto attraverso risorse interne all'Ufficio dedicato alla programmazione negoziata e comunitaria della Provincia: i funzionari responsabili hanno seguito corsi di aggiornamento e specializzazione, relazionati a convegni

nazionali e rivestito ruoli tecnici chiave nella formulazione e implementazione del Piano. Il PIA ha permesso di consolidare, quindi, le competenze già internalizzate durante il Patto Territoriale.

«Da un certo punto di vista il PIA è stato oneroso. Nel PIA il capofila era la Provincia e noi abbiamo questo ufficio dedicato, la concertazione era il nostro DNA. Noi come Provincia abbiamo questo ufficio politiche comunitarie dal Patto». (Intervista numero 3, funzionario Provincia VCO)».

Se la transizione del Patto ai PIA si era svolta in modo fluido, non si può dire lo stesso riguardo al passaggio dai PIA e ai Programmi Territoriali Integrati (PTI) che avviene all'insegna di una discontinuità rilevante: il nuovo strumento di progettazione integrata, infatti, mette in discussione il ruolo di *leadership* tecnico-politica delle Province.

4.4 Il PTI: quando cambiano le regole del gioco

Nel PTI del Verbano-Cusio-Ossola *Qualità in movimento*, il Comune di Verbania assume il ruolo di Soggetto Capofila in una coalizione composta da 77 Comuni, di cui 75 inseriti all'interno di Comunità montane. Il territorio interessato ha un'estensione di 2.256 kmq, una popolazione di circa 162 mila abitanti e una densità abitativa media pari a 70,8 abitanti per kmq. Il Programma Territoriale presentato è unico per tutta la Provincia del VCO e vi hanno partecipato tutti i soggetti istituzionali pubblici: le dieci Comunità Montane e i due Comuni non facenti parte di Comunità Montane, Verbania e Belgirate. Al Programma Territoriale Integrato hanno aderito enti pubblici e soggetti imprenditoriali privati, presentando iniziative di sviluppo nei settori della riqualificazione territoriale, dell'innovazione e della ricerca, dell'ambiente e delle energie rinnovabili, della formazione professionale. Il Comune di Verbania ha coordinato la Cabina di regia e ha fornito il supporto logistico, tecnico e amministrativo. Come nel Patto e nel PIA, il contesto territoriale del PTI coincide ancora una volta con i confini amministrativi della Provincia del VCO, caso unico in Piemonte come illustrato dal Rapporto Lapo (2010). Nel partenariato si presenta, però, una novità che non riguarda l'articolazione territoriale della coalizione, che appunto rimane invariata, quanto il ruolo della Provincia all'interno della stessa. Come accennato sopra, si tratta di una cesura importante rispetto alle esperienze precedenti di progettazione concertata. La Provincia, che si era guadagnata un ruolo di *leadership* sia dal punto di vista tecnico che politico riconosciuto dai territori, con i PTI si trova a svolgere una funzione ancillare, di assistenza tecnica ma non di responsabilità politica del processo.

In effetti, l'impianto dello strumento assegna alle Province compiti di supporto agli Enti Locali per la definizione e attuazione degli interventi previsti, cofinanziamento delle opere, implementazione del monitoraggio e proposta al Comitato di Pilotaggio di eventuali rimodulazioni. Per quanto attiene agli adempimenti previsti per la Regione, ad essa attribuisce compiti di coordinamento dell'*iter* procedurale, monitoraggio degli interventi e coordinamento delle Province per gli interventi che ricadano in Province confinanti; per gli Enti Capofila, invece, prevede compiti di coordinamento del partenariato locale, di cofinanziamento delle opere di competenza, di implementazione del sistema di monitoraggio (Bando PTI).

Da quanto emerge dalle interviste, il fatto che le Province oltre a non essere tenute ad operare una selezione dei Programmi presentati non potessero neppure concorrere al finanziamento ha suscitato alcune critiche nei confronti dello strumento. In particolare, i rappresentanti provinciali hanno riferito di essersi visti privati di un ruolo di guida che conferiva all'Ente la possibilità di tenere insieme un territorio eterogeneo, nell'intento di costruire un'identità condivisa; altri soggetti

coinvolti, invece, hanno sottolineato come l'esclusione delle Province dalla valutazione dei Progetti sia andato a discapito dell'intero processo di concertazione territoriale, ritenendo che solo gli attori locali siano in grado di selezionare le priorità progettuali.

“Nel PTI la Provincia ha avuto un ruolo marginale: un ruolo di animazione subito, che è anche il nostro ruolo, poi sono uscite direttive che dicevano che la Provincia doveva fare assistenza tecnica ai Capofila, noi non potevamo essere Capofila. Dare alla Regione l'erogazione, ai Comuni i beneficiari, alla Provincia l'assistenza tecnica vuol dire tagliarla fuori. L'assistenza tecnica non vuol dire niente” (Intervista numero 5, funzionario Provincia VCO)”.

Il Comune di Verbania, che aveva avuto un ruolo importante nel processo di elaborazione del Piano Strategico avviato nel 2003 dalla Camera di Commercio di Baveno, diventa Soggetto Capofila e coordina la cabina di regia di un partenariato che si aggrega più che altro per rispondere alle richieste della Regione di costituire aggregazioni territoriali ampie, in modo da rafforzare la capacità delle comunità locali di progettare in termini integrati.

Dalle interviste emerge che il ruolo di *leadership* del Comune di Verbania non era riconosciuto da tutti territori e che probabilmente, senza le indicazioni provenienti del livello regionale, il VCO si sarebbe diviso formulando due Programmi Integrati distinti, come peraltro era già avvenuto l'anno precedente con i Programmi Integrati di Sviluppo locale (PISL).

“Verbania viene riconosciuta solo dai Verbanesi. Il fatto che gli altri rispondano sì all'aggregazione è perché, come dicevo, siamo piccoli e dobbiamo restare insieme”. (Intervista numero 5, Sindaco Comune del VCO)».

“Nel Pisl l'aggregazione è rimasta insieme per inerzia: col Pia era andato tutto bene, squadra che vince non si cambia e siamo stati insieme. Nel Pti, invece, è stato consigliato: come ho detto avevamo un tutor regionale. È stato veicolato il fatto che “siete pochi, le risorse sono poche”. Secondo me dovevamo dividerci, la zona del lago non è uguale alle altre, ma la mia è una posizione minoritaria... questo, secondo me, è un territorio che non riesce a vocarsi”. (Intervista numero 5, Sindaco Comune del VCO)».

Per quanto riguarda i contenuti del PTI, riprendendo gli assi individuati dal Piano Strategico (2003-2007) e i temi del Piano Territoriale Provinciale, l'idea guida viene sintetizzata nel titolo del Programma: *Qualità in movimento*. Con le parole di uno degli intervistati, si può affermare che «il PTI ha individuato delle linee guida di sistema», delle linee cioè che sono in grado di sfruttare le interdipendenze tra le sub-aree provinciali e superare le vocazioni di ogni territorio. Le linee strategiche “di sistema” individuate nel PTI (energia, logistica, turismo) si sono rivelate condivise dalla maggioranza degli attori che hanno preso parte ai lavori. Tutti gli intervistati, infatti, sono convenuti sul fatto che il patrimonio idrico così come la posizione geografica, favorevole allo sviluppo di una logistica “ad alto valore aggiunto”, rappresentino risorse non adeguatamente sfruttate.

Gli attori si sono dimostrati concordi nel sostenere che il PTI ha individuato dei validi obiettivi generali e, nello stesso tempo, trasversali alle diverse sub-aree che compongono il VCO. Tuttavia la maggioranza di essi ha espresso forti critiche per come è stato gestito il processo concertativo: alcuni hanno sottolineato che vi è stata una riduzione del peso dei piccoli Comuni all'interno del Tavolo durante tutte le fasi di formulazione dei progetti, altri hanno rimarcato che il Tavolo di concertazione non ha lavorato seguendo regole precedentemente concordate, altri ancora hanno sostenuto che il ruolo delle singole imprese nella definizione del partenariato e degli interventi

progettuali sia stato inesistente perchè lo spazio dei privati è stato occupato dalle Associazioni di rappresentanza degli interessi.

« (...) per me quello che fa funzionare i tavoli di concertazione sono le regole e nei PTI non sono state create. Anche per i tavoli di concertazione bisogna fare la delibera con le regole di funzionamento. Nei PTI non si è fatta nessuna delibera. Hanno fatto una cabina di regia ma non hanno fatto una delibera dicendo “questa è la cabina di regia”, anche perchè il meccanismo del PTI richiedeva che tutto passasse nei Consigli comunali ma non è passato niente». (Intervista numero 5, Sindaco Comune del VCO)».

In generale, il bilancio che gli intervistati fanno sui PTI non è positivo. L'accentuazione della complessità tecnico-procedurale del processo nelle due fasi (presentazione Dossier di candidatura e presentazione dei Programmi con Studio di fattibilità) ha ridimensionato il lavoro del tavolo di concertazione: gli attori non si sono sentiti protagonisti nelle diverse fasi del processo e buona parte del lavoro è stato affidato a consulenti esterni, che non si sono avvalsi della collaborazione dell'Ufficio provinciale dedicato. Inoltre, dalle interviste emerge che il giudizio sui PTI è influenzato dall'incertezza della copertura finanziaria: le politiche concertative sono considerate onerose, il finanziamento degli interventi ripaga dagli sforzi compiuti.

5. Conclusioni (da completare)

Le politiche per lo sviluppo locale hanno rappresentato una stagione importante di *policy*, che ha suscitato sia entusiasmi che critiche da parte degli studiosi. L'articolo ha affrontato la questione da una prospettiva inedita, osservando le diverse esperienze in chiave diacronica e comparata. Il percorso svolto permette di articolare alcune considerazioni in merito alle domande di ricerca presentate nella parte introduttiva. La prima domanda si chiedeva se le politiche in parola hanno permesso l'emersione di stabili aggregazioni intercomunali. Ci siamo poi chiesti in quale misura le aggregazioni e la capacità di apprendimento locale fosse influenzata dalle regole disegnate a livello regionale. Come mostrano le rappresentazioni cartografiche, la risposta alla prima domanda è affermativa, con alcune qualificazioni che rimandano alla seconda questione. Le aggregazioni intercomunali, infatti, sono fortemente influenzate dal cambiamento delle regole istituzionali, che assegnano ruoli e peso diverso agli Enti Locali nei diversi strumenti. Inoltre, va sottolineato come l'area metropolitana sia meno stabile e capace di esprimere coalizioni ampie e durature rispetto alle aree di montagna, guidate dalle Comunità Montane. Ciò potrebbe essere letto anche in chiave negativa: perchè mettere in piedi marchingegni così complessi quali quelli sottesi ai progetti di sviluppo locale? Non sarebbe forse più semplice attribuire risorse alle comunità montane per promuovere tali iniziative?

Alle aggregazioni intercomunali, poi, non corrispondono in misura significativa strutture di implementazione. Queste nascono *ad hoc* sui singoli programmi ma faticano ad istituzionalizzarsi in modo generalizzato. Gli studi di caso mostrano la presenza di interessanti tentativi in questa direzione, ma che non hanno portato a strutture consolidate. I problemi emersi nel consolidamento delle strutture di implementazione, è bene sottolineare, sono comuni tanto alle zone trainate da confini amministrativi, che a quelle di “area vasta”. L'analisi effettuata mostra infatti che sia le aree dove un attore sovralocale (Provincia – caso VCO) ha mantenuto i confini dell'aggregazione intercomunale, sia le aree dove questi confini mancano (caso Pinerolese) sono soggette a problemi molto simili. In entrambi i casi, infatti, il rapporto tra ruoli e competenze tecniche e politiche, l'integrazione degli interventi e la presenza di una chiara leadership di processo hanno rappresentato ostacoli importanti per i programmi analizzati.

In generale, poi, l'analisi effettuata permette di distinguere due aspetti sottesi ai programmi per lo sviluppo locale. Con essi si desidera promuovere lo sviluppo locale (qualunque definizione si dia di esso) o promuovere processi di programmazione negoziata? La risposta ovvia potrebbe essere entrambe le cose ma l'esperienza piemontese sembra che segua un percorso che parte dall'intenzione di promuovere sviluppo locale, ma poi sfocia nella programmazione negoziata. I due andrebbero tenuti distinti, in quanto: (i) la programmazione negoziata dovrebbe essere la modalità ordinaria di "fare politiche", almeno quello di un certo respiro, non riguardare solo le politiche per lo sviluppo e rappresenta il sintomo delle trasformazioni della pubblica amministrazione (accordi invece di gerarchia, integrazione anziché settorialità, ecc.) b) le politiche per lo sviluppo, per contrasto, dovrebbero essere politiche "straordinarie", non estese a tutti i territori ma solo a quelli che si trovano in particolari condizioni, sia negative (di crisi) sia positive (approfittare di specifiche opportunità).