REGIONE PIEMONTE

analisi delle politiche

LE POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE DELLA REGIONE PIEMONTE (1994-2006)

INQUADRAMENTO GENERALE E STUDI DI CASO

IRES PIEMONTE

Il **Settore Programmazione Negoziata** svolge attività di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche dedicate allo sviluppo socio – economico e al riequilibrio territoriale finanziate con le risorse aggiuntive nazionali e regionali intersettoriali, attuate con strumenti di programmazione negoziata.

La collana Analisi e Studi della Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, nasce con l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto con il Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di Azioni di Sistema.

L'iniziativa è tesa alla progettazione e alla realizzazione di azioni che si pongono la finalità di supportare un processo di riforma in atto, di intervenire a correggere disfunzionalità o deficit di competenze; il fine è quello di contribuire a qualificare il sistema istituzionali rispetto a politiche nuove o a modalità di attuazione che risultano particolarmente complesse.

Direttore Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia: Livio Dezzani
Responsabile dell'Accordo di Programma Quadro "Azioni di Sistema", Dirigente Settore Programmazione Negoziata: Alfonso Facco
Responsabile Analisi e Studi : Valentina Torta
Comunicazione esterna e diffusione: Rita Santisi
Segreteria del Settore: Clara Durbiano

Si ringraziano: Marzia Baracchino, Lorenzo Canova, Flavio Casale, Maria Cavallo Perin, Claudia Cobinotti, Bianca Eula, Alfonso Facco, Giulio Givone, Giovanni Iodice, Tommaso Leporati, Mario Lupo, Manuela Rebaudengo, Silvia Rizzi, Valentina Torta e tutti i rappresentanti delle istituzioni del "Pinerolese" e del "Verbano" che hanno rilasciato l'intervista, senza di loro gli Studi di caso non sarebbero stati possibili

CENTRO STAMPA
REGIONE PIEMONTE

Finito di stampare: gennaio 2013

"Analisi e Studi" è pubblicata anche in formato elettronico all'indirizzo:
http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html

IRES PIEMONTE

REGIONE PIEMONTE

Direzione Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia

Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006)

Inquadramento generale e studi di caso

Rapporto di ricerca

Presentazione

La ricerca "Le Politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006). Inquadramento generale e studi di caso" illustra i modelli di progettazione integrata per lo sviluppo che hanno interessato il Piemonte negli ultimi vent'anni e sistematizza le regole di programmazione per l'accesso ai finanziamenti che hanno costituito lo sfondo a tali esperienze.
Il lavoro si colloca nelle attività definite con l'Accordo di Programma Quadro "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della *governance*, delle attività di programmazione, di verifica e valutazione dell'Intesa Istituzionale di Programma" siglato dalla Regione Piemonte con il Ministero dello Sviluppo Economico nel dicembre del 2006, e intende contribuire a migliorare la programmazione e la messa in opera delle politiche regionali che intendono affrontare il problema dello sviluppo.
L'impegno conoscitivo si inserisce nell'alleanza strategica della Regione Piemonte con gli EE.LL piemontesi, testimoniata dell'impegno finanziario e gestionale in corso nelle aree urbane con i Programmi Integrati di Sviluppo Urbano (P.I.S.U) finanziati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (POR FESR) e su buona parte del territorio regionale con la linea Programmi Territoriali Integrati (P.T.I) del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (PAR FSC).
Si rivolge agli operatori istituzionali, i partner e i collaboratori di livello locale e ai titolari di funzioni di programmazione impegnati, a livello statale e regionale, nel disegno e nel coordinamento delle politiche per lo sviluppo, in quanto portatori di una facoltà di proposta di alternative che incentivino gli attori verso un comportamento auspicato, oltre che delle regole utili per l'accesso ai finanziamenti.
La fase di scrittura degli indirizzi di programmazione economica e dei bandi ha rappresentato negli anni una finestra di opportunità importante per garantire la continuità e il sostegno delle forme di apprendimento maturate a livello territoriale, ma anche per l'introduzione di livelli di cambiamento "performanti" ma raggiungibili e per l'attenzione alla mitigazione degli effetti della competizione territoriale; ad oggi, l'opzione di scelta circa l'adozione dell'approccio di sviluppo locale nell'utilizzo delle risorse aggiuntive comunitarie 2014-2020, per l'attuazione della nuova strategia economica U.E, Europea 2020 COM (2010), riapre il terreno utile al confronto.
Sino alla fine degli anni '80 le politiche per lo sviluppo erano incentrate sull'immagine dello sviluppo veicolato da investimenti in infrastrutture di trasporto, aiuti all'attrazione di investimenti esogeni e all'industria pesante e si caratterizzavano per un approccio di intervento settoriale e la centralizzazione a livello statale: il territorio aveva un ruolo marginale. A metà degli anni

’90 questo modello entra in crisi, in risposta alla debolezza delle politiche statali (disponibilità di informazioni e conoscenze nell’allocazione delle risorse, capacità di adattamento degli interventi per affrontare problemi locali e di mobilitare gli attori chiave dello sviluppo e inerzia dei sistemi centralizzati), a vantaggio di una rinnovata programmazione strategica con la comprensione chiara delle richieste e dei bisogni locali.

Le politiche sposano così l’approccio di sviluppo locale, assegnando un ruolo cardine alla centralità del territorio (con il riconoscimento che tutti i luoghi hanno un potenziale); alla rilevanza del comportamento istituzionale e all’apprendimento nella riproduzione di circoli virtuosi a livello territoriale; all’abilità di legare insieme politiche differenti, di mobilitare una pluralità di attori e costruire una partnership socio-economica territoriale strategica, creando nuove idee e migliorarando la conoscenza circa le risorse esistenti ma non sfruttate, o poco e male utilizzate.

Accanto alla rassegna delle esperienze che hanno interessato il Piemonte dal 1994, l’approfondimento di due casi, il Pinerolese ed il Verbano, intende individuare alcuni elementi di supporto al disegno delle politiche. Ad un primo livello, ci si è interrogati sulla continuità e la coerenza delle politiche proposte dal livello locale, come espressione di preferenze ed elemento di vantaggio per massimizzare il potenziale in esso presente, affrontare problemi specifici e perseguire una visione futura delle aree prestando attenzione alla storia e ai dettagli, al di là del diverso quadro quadro *regolatorio* che fa da sfondo all’utilizzo delle risorse aggiuntive. Ad un secondo livello, viene offerto uno spunto di riflessione circa il consolidamento delle coalizioni degli attori istituzionali nei processi di concertazione avviati nel corso del tempo a livello locale, nella forma di contributo al dibattito sull’importanza dell’apprendimento istituzionale.

Nella parte finale della Pubblicazione è raccolta in appendice una cartografia relativa alle aggregazioni di attori istituzionali proposte a livello locale in risposta a tre iniziative per lo sviluppo promosse dapprima dal livello nazionale e poi da quello regionale (patti territoriali, progetti integrati d’area - pia, progetti territoriali integrati - pti) per l’utilizzo delle risorse aggiuntive, statali ed comunitarie, e le loro sovrapposizioni con alcune articolazioni territoriali d’uso in ambito regionale (distretti sanitari, sistemi locali del lavoro, comunità montane, ambiti di integrazione territoriale ottimale approvati con il piano territoriale regionale del 16 dicembre 2008).

Livio DEZZANI
Direttore Regionale Programmazione
Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia

Indice

Pag.

Executive Summary/Sintesi della ricerca 1

Introduzione. Il contesto e gli obiettivi della ricerca 7
1. Presupposti della ricerca e domande del committente 9

Parte Prima. Politiche di sviluppo locale e progettazione integrata a livello regionale 13
1. Programmi integrati: dalla riqualificazione urbana allo sviluppo locale 15
1.1 I Programmi Integrati: la ricostruzione normativa 16
1.2 I "Programmi complessi" di trasformazione e riqualificazione urbana 20
1.3 Le caratteristiche e le regole di funzionamento dei Programmi Integrati di riqualificazione e trasformazione urbana 21
1.4 Due famiglie di Programmi complessi 27
1.5 I Programmi complessi della Regione Piemonte 28
1.6 I Programmi di Recupero Urbano (PRU) della Regione Piemonte 29

2. Progetti Integrati di Sviluppo Turistico d'Area e Progetti Integrati di Sviluppo Turistico 34

2.1 I Progetti Integrati di Sviluppo Turistico d'Area: quadro normativo 34
2.2 I Progetti Integrati di Sviluppo Turistico d'Area: caratteri 36
2.3 I Progetti integrati di sviluppo turistico (PIST): quadro normativo 38
2.4 I PIST: un modello di progettazione integrata del DOCUP 1997-1999 41
2.5 La fase di implementazione dei PIST 45
2.6 La valutazione dei Progetti Integrati di sviluppo economica: risultati 48

3. Programmi di Iniziativa Comunitaria Leader 50
3.1 I caratteri generali 51
3.2 Il Programma LEADER II in Piemonte 60
3.3 Il LEADER plus in Piemonte 68

4. Patti territoriali 83
4.1 Il quadro normativo 83
4.2 Caratteristiche e regole di funzionamento 86
4.3 Programmazione, selezione e implementazione 89
4.4 La valutazione dei Patti 91

5. Progetti Integrati d'area 98
5.1 Il quadro normativo 98
5.2 Il PIA come modello di progettazione integrata del DOCUP 2000-2006 102

5.3 La valutazione dei PIA 112

6. Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) 116
6.1 Il quadro normativo 116
6.2 Il modello di progettazione integrata 119
6.3 Gli studi di fattibilità 128
6.4 Dalla fase di selezione all'implementazione 130
6.5 Le valutazioni dei PISL 135

7. Programmi Territoriali Integrati (PTI) 139
7.1 Il quadro normativo 139
7.2 Il modello di progettazione integrata 144
7.3 Dalla fase di selezione all'implementazione 155
7.4 Una prima valutazione 161

8. Uno sguardo d'insieme 163

Parte Seconda. L'approfondimento empirico 173

1. Il caso del Pinerolese 175
1.1 Il contesto 175
1.2 La progettualità locale e l'azione collettiva 176
1.3 L'azione collettiva nelle esperienze di programmazione integrata per lo sviluppo 177
1.4 Conclusioni: apprendere dall'esperienza 193

2. Il caso del Verbano 196
2.1 Il contesto 196
2.2 La progettualità locale e l'azione collettiva 198
2.3 L'azione collettiva nelle esperienze di programmazione integrata per lo sviluppo 199
2.4 Conclusioni: apprendere dall'esperienza 217

Parte Terza. Conclusioni e suggerimenti per le politiche pubbliche 221

Riferimenti bibliografici 231

Appendice cartografica.
Programmi di sviluppo locale
Distretti sanitari
Comunità locali
Ambiti di Intergrazione Territoriale (AIT)
Sistemi locali lavoro

Summary
Sintesi

In recent decades a **new local development policies model** has gained acceptance. It is geographically based, it stresses the cooperation between levels of government, and it purports a multisectoral character. On the basis of these assumptions, starting from the second half of the 1990s numerous programmes and/or projects for integrated local development have been initiated. The list of main programs/projects related to this area of policy is telltale: local action programmes (Leader), integrated projects of tourism development, territorial pacts, integrated projects, integrated area local development projects, integrated territorial projects. Although each individual instrument has distinctive elements (objectives, procedural rules and territorial scope), this set of policies shares some common principles: inter-institutional cooperation, public-private partnership, a cross-sectoral approach, an explicit reference to the characteristics of the "territorial context", and the important role of the Regional Government (promotion, financial support, coordination, etc.).

An ample administrative documentation (financial audit, monitoring report) and a body of research literature (evaluation process, case studies, etc.) are available to illustrate the characteristics of single instruments or about specific local experiences. On the other hand, studies on the evolution over time of these experiences are still sorely lacking. An inquiry about these experiences, besides putting them in a chronological context, may provide interesting insights. In particular, it would allow observation of all activated learning processes (both regional and local level).

Carried out in the framework of APQ "Azioni di sistema", this study offers an overview of the main experiences of integrated development programs/projects run in Piedmont in the last fifteen years. More specifically, the focus is on inter-communal cooperation oriented programmes. The programmes examined are, in order: integrated projects of tourism development, local development plans, pacts, integrated projects area (pia), integrated local development projects (pisl), integrated territorial projects (pti). The research has also touched on programmes carried out in urban contexts (pru and prusst). Specific aspects of the various policies have been examined: regulatory frameworks, institutional arrangements, financial dimensions, territories and local institutions involved. The main sources of investigation were: the administrative documentation (community, national and regional); analysis of available surveys and research; interviews with privileged witnesses (mainly regional officials and experts).

The research, ended in March 2011, is the result of a work setting and group discussion by a IRES working group composed by Stefano Piperno (IRES, research coordinator), Davide Barella (IRES), Filippo Barbera (University of Turin), Elena Sinibaldi (University of Turin). The drafting of the report was made by Filippo Barbera, Davide Barella and Elena Sinibaldi.

Negli ultimi decenni si è andato affermando un **nuovo modello di politiche di sviluppo regionale** che poggia sulla centralità del territorio, la cooperazione tra livelli di governo, ed il carattere multisettoriale dei programmi di sviluppo. Sulla scorta di tali presupposti, a partire dalla seconda metà degli anni novanta sono state avviate in Piemonte un numero assai elevato di esperienze di programmazione e/o progettazione integrata dello sviluppo locale. L'elenco dei principali strumenti riconducibili a questo ambito di policy è di per sé sufficiente a dimostrare la ricchezza del fenomeno: programmi di azione locali (Leader), progetti integrati di sviluppo turistico, patti territoriali, progetti integrati di area, progetti integrati di sviluppo locale, progetti territoriali integrati. Pur essendo ogni singolo strumento caratterizzato da specifici elementi distintivi (per obiettivi, regole procedurali ed ambito territoriale), questo insieme di politiche condividono alcuni principi comuni: la cooperazione interistituzionale, la partnership pubblico privato, l'approccio intersettoriale, un esplicito riferimento alle caratteristiche del "contesto territoriale", un ruolo significativo della Regione (promozione, sostegno finanziario, regia, coordinamento, ecc.).

E' disponibile una ricca documentazione di natura amministrativa (rendiconti finanziari, monitoraggi realizzativi) e di ricerca (valutazione di processo, studi di caso, ecc.) in cui sono illustrate le caratteristiche di singoli strumenti o di specifiche esperienze locali (ad es. per i piani integrati di area, i programmi integrati di sviluppo locale, i patti territoriali della provincia torinese). E' invece assente una riflessione volta ad offrire un panorama complessivo sull'evoluzione nel tempo di queste esperienze. Studiare tali esperienze in modo unitario, collocandole nella loro sequenza temporale, può offrire interessanti chiavi di lettura. In particolare consente di osservare gli eventuali processi di apprendimento (sia a livello regionale che locale) che si sono attivati. Il presente lavoro, svolto nell'ambito dell'APQ "Azioni di sistema", propone una rassegna ragionata delle principali esperienze di progettazione integrata promosse in Piemonte con finalità di sviluppo nell'ultimo quindicennio. Più in particolare, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui programmi che prevedevano forme di cooperazione intercomunale. Gli strumenti presi in esame nella ricerca sono, in ordine temporale, i seguenti: i progetti integrati di sviluppo turistico, i piani di sviluppo locale Leader, i patti territoriali, i progetti integrati di area (pia), i progetti integrati di sviluppo locale (pisl), i progetti territoriali integrati (pti). Per completezza si sono richiamati anche alcuni programmi svolti in ambito urbano (pru e prusst). Per ognuno di essi sono stati ricostruiti: i quadri normativi, gli assetti istituzionali, le dimensioni finanziarie, i territori ed i soggetti locali coinvolti. Le principali fonti di indagine utilizzate sono state: la documentazione amministrativa (comunitaria, nazionale e regionale); ricerche e indagini presistenti; interviste ad un gruppo di testimoni privilegiati (in prevalenza funzionari regionali ed esperti).

Nel complesso emerge un ambito di *policy* dalle dimensione finanziarie significative in termini assoluti (anche se non particolarmente elevato in termini relativi), in cui si sono manifestate diverse modalità di relazione tra Regione, Province ed amministrazioni locali. Per quanto

riguarda le caratteristiche dei diversi strumenti si rileva il passaggio da programmi prevalentemente monosettoriali a programmi più marcatamente plurisettoriali. Inoltre, sotto il profilo territoriale emerge un quadro abbastanza instabile con aggregazioni intercomunali che tendono a modificarsi nei diversi programmi che si sono succeduti nel tempo. In alcune parti del territorio regionale, si rileva tuttavia un processo di assestamento per alcune aggregazioni intercomunali (province di Torino, Cuneo e Verbano Cusio Ossola). Tali caratteri sono spiegati da due fattori: le diverse "regole di funzionamento" dei singoli programmi; il ruolo svolto dai diversi settori regionali coinvolti.

La ricerca, conclusasi nel marzo del 2011, è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'IRES composto da Stefano Piperno (IRES, coordinatore della ricerca), Davide Barella (IRES), Filippo Barbera (Università di Torino) Elena Sinibaldi (Università di Torino). La stesura del rapporto è stata curata da Filippo Barbera, Davide Barella ed Elena Sinibaldi

Introduzione

IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI DELLA RICERCA

1. Presupposti della ricerca e domande del committente

Il lavoro si riallaccia ad uno studio di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato Regione Piemonte completato nel 2006. Alla fine di quello stesso anno la Regione Piemonte ha siglato uno specifico Accordo di programma quadro (APQ) finalizzato a svolgere "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa istituzionale di programma Stato-Regione Piemonte". L'accordo mira a supportare la programmazione degli interventi, l'attuazione degli stessi e la loro gestione finanziaria nonché la verifica dei risultati raggiunti. L'accordo costituisce una iniziativa che può favorire lo sviluppo di alcuni approfondimenti tematici relativamente ad alcune tendenze generali delle politiche pubbliche nel nostro paese.

L'approfondimento tematico promosso con questo lavoro mira a ricostruire le principali politiche locali per lo sviluppo realizzate in Piemonte nell'ultimo decennio.

Fino alla fine degli anni '80 le politiche per lo sviluppo regionale in Italia si sono caratterizzate per alcuni elementi fondamentali (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 tramite la leva fiscale e la fiscalizzazione degli oneri sociali (Cersosimo, 2000). Si trattava, quindi, di politiche *top-down*, settoriali, in cui il territorio e l'integrazione non svolgevano alcun ruolo di rilievo. Questo modello di intervento entra in crisi a partire dai primi anni '90 a causa dei processi di declino regionale, dell'erosione delle prerogative statali e della globalizzazione dei sistemi locali. Le conseguenze del nuovo modello che va affermandosi sono sia una rinnovata centralità del territorio, che diventa un elemento costitutivo dello sviluppo regionale, al pari del capitale, delle infrastrutture e del lavoro, sia una maggiore attenzione alla problematica dell'integrazione degli interventi. 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*.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta sono stati avviati in Piemonte, talora in risposta alle sollecitazioni dell'Unione Europea o dello Stato centrale, in altri casi per iniziativa regionale, un numero rilevante di esperienze di programmazione e/o progettazione integrata dello sviluppo locale con le quali sono stati ideati e

realizzati interventi in diversi settori (turismo, attività produttive, beni culturali, ecc.). L'elenco dei principali strumenti riconducibili a questo ambito di *policy* è di per sé sufficiente a dimostrare la ricchezza del fenomeno: Programmi di sviluppo rurale (Leader), Progetti integrati di sviluppo turistico, Patti territoriali, Piani integrati di area, Programmi integrati di sviluppo locale, Programmi territoriali integrati. Ogni singolo strumento è caratterizzato da specifici elementi distintivi in ragione degli obiettivi perseguiti, delle regole procedurali utilizzate, dei territori ammissibili. Nel contempo tali strumenti condividono, seppur in misura diversa, alcuni principi comuni – cooperazione orizzontale e verticale, partenariato, concertazione, partecipazione, programmazione negoziata, integrazione, area vasta – che rimandano a tre elementi chiave: integrazione, governance e territorio. Si tratta di elementi sui quali, nel corso degli ultimi anni, sono state proposte diverse (e non sempre coerenti) definizioni (Cremaschi 2002, Saccomani 2004, Dematteis 2004, Lanzalaco 2010). Per quanto riguarda il termine "integrazione", nel rapporto verranno utilizzate le seguenti accezioni:

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

La *governance* rimanda agli effetti di governo concretamente prodotti dall'interazione cooperativa tra attori pubblici e privati, elettivi e non elettivi, che agiscono sul territorio. Una declinazione importante di questo concetto è la *governance multilivello,* che chiama in causa poteri e responsabilità sia dei diversi livelli di governo (Stato, Regione, Province, Comuni, Enti di secondo livello), sia il ruolo delle aggregazioni territoriali di area vasta. Infine, il territorio è qui inteso come un'entità complessa e multidimensionale con proprie specificità locali, storia e identità.

All'interno di queste coordinate il rapporto di ricerca analizza, con riferimento all'esperienza piemontese, in modo comparato i principali elementi che hanno caratterizzato questa stagione di *policy* in Piemonte, dai primi anni '90 ad oggi. Per alcuni dei diversi strumenti di programmazione/progettazione dello sviluppo locale promossi nella nostra Regione 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 solitamente prendono in esame singoli strumenti (ad es. i Piani integrati di area, i Programmi integrati di sviluppo locale) o puntuali esperienze territoriali (ad es. i Patti della Provincia torinese). In altre parole, sembra mancare 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. In via preliminare sembra possibile, infatti, ipotizzare la presenza di possibili connessioni sia tra i diversi dispositivi istituzionali (regole e procedure) approntati per i singoli strumenti, sia tra le diverse esperienze succedutesi nel corso degli anni nei diversi ambiti territoriali. A sostegno di tale ipotesi sono sufficienti due constatazioni. La Regione ha spesso svolto in tali strumenti un ruolo significativo (talora di promozione, altre volte di regia e coordinamento, altre ancora di sostegno finanziario e in taluni casi tutti questi ruoli insieme). Inoltre, i diversi strumenti si sono a volte sovrapposti nelle medesime aree per cui singoli territori (e i soggetti istituzionali e non in essi presenti) sono stati impegnati, a più riprese, nella elaborazione ed attuazione dei programmi che si sono succeduti nel tempo. Osservare tali esperienze in modo unitario, collocandole nella loro sequenza temporale, sembra quindi poter offrire interessanti chiavi di lettura. In primo luogo, consente di verificare se ogni singola esperienza sia un episodio a sé o se invece, nel loro insieme, costituiscano i capitoli di una medesima storia. In secondo luogo permette di osservare in quale misura queste esperienze si siano sedimentate promuovendo processi di apprendimento (sia a livello regionale che locale) o lasciando quantomeno significative "eredità" nella forma di innovative forme di generazione e implementazioni di politiche, di consolidamento di aggregazioni intercomunali ecc.

Inoltrarsi nello studio di tali esperienze con queste chiavi di lettura non è tuttavia un compito semplice poiché è necessario operare su (almeno) due distinti livelli. Innanzitutto, è indispensabile svolgere un'analisi, che per comodità potremmo definire di carattere "istituzionale", destinata a ricomporre in un quadro d'insieme i dispositivi (regole e procedure) adottati nei diversi strumenti di programmazione e progettazione dello sviluppo locale. In secondo luogo, occorre procedere ad analisi di carattere "territoriale" ovvero orientate a ricostruire "dal basso", nei diversi ambiti territoriali, le vicende connesse alla formulazione e attuazione dei diversi programmi interpretandole come passaggi di un percorso unitario.

Il presente rapporto si situa prevalentemente nel primo profilo di analisi e propone una rassegna ragionata delle principali esperienze di programmazione/progettazione integrata promosse in Piemonte con finalità di sviluppo nell'ultimo quindicennio. Più in particolare, si è scelto di focalizzare l'attenzione soprattutto sui programmi che sollecitavano (e spesso imponevano) forme di cooperazione e concertazione intercomunale. Nel contempo, per completezza d'analisi, sono stati richiamati anche alcuni programmi/progetti integrati sviluppati in ambito urbano poiché essi declinano, su scala più ridotta, medesimi approcci e principi. Le esperienze e i programmi di progettazione integrata presi in esame dalla ricerca sono pertanto i seguenti:

- Programmi complessi di ambito urbano (Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere, ecc.);
- Progetti integrati tematici (settore turismo), previsti e finanziati con il DOCUP 1994-1999 (PIST);
- 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.

Per ognuno di questi programmi sono state ricostruite: a) i quadri normativi e programmatici di sfondo; b) le regole di funzionamento (con particolare attenzione al ruolo della Regione e delle Province); c) il modello di riferimento e le risorse impiegate; d) le procedure di selezione e di valutazione. Infine, nelle conclusioni, per alcune di queste esperienze sono state effettuate alcune analisi geo-referenziate volte all'individuazione delle coalizioni locali e dei soggetti capofila che, dalla metà degli anni '90 ad oggi, hanno guidato la progettualità locale. L'analisi ha così permesso 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.

Le politiche e i programmi per lo sviluppo locale rientrano nella più ampia famiglia dei programmi territoriali complessi (PTC). Questi, nella loro diversità, rispondono all'esigenza di considerare il territorio e l'integrazione in una nuova prospettiva. Nei PTC un'autorità centrale (UE, Stato, Regione) finanzia interventi da parte di attori pubblici e/o privati del territorio. Gli attori in cambio si assumono la responsabilità di portare a termine gli interventi previsti. Oltre alle politiche per lo sviluppo locale, in questa famiglia di strumenti rientrano anche gli interventi pubblici in materia di edilizia e riqualificazione urbana. Si tratta di strumenti esplicitamente costruiti intorno all'idea di pianificazione multisettoriale, nella convinzione che la riqualificazione non si possa perseguire attraverso interventi di tipo fisico sui contesti urbani. Data l'importanza e l'articolazione che il concetto di integrazione ricopre negli interventi di riqualificazione urbana, il primo capitolo del rapporto illustra in modo sintetico il quadro normativo, le regole di funzionamento e la valutazione di questi interventi. Infatti, pur non essendo interventi per lo sviluppo locale in senso stretto, l'analisi di questi programmi permette di mettere a fuoco le specificità dell'integrazione multi-settoriale.

1

POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE E PROGETTAZIONE INTEGRATA A LIVELLO REGIONALE

1. Programmi integrati: dalla riqualificazione urbana allo sviluppo locale

L'esigenza di integrazione, intesa come insieme di interventi in settori e ambiti territoriali differenti con il ricorso a risorse pubblico-privato, non è esclusiva delle politiche di sviluppo locale. Si tratta di un tema emerso nel dibattito sull'intervento pubblico in materia di edilizia e riqualificazione urbana, che ha avuto origine da una valutazione negativa delle precedenti politiche di carattere settoriale.

Nonostante la sua apparente semplicità, l'applicazione pratica del principio dell'integrazione a livello territoriale è di difficile attuazione, richiedendo il coordinamento di diversi centri di responsabilità settoriale della Pubblica Amministrazione.

La pianificazione multisettoriale si collega tradizionalmente a un'immagine dello Stato forte. Non a caso, in Italia, l'idea di intervenire simultaneamente in modo integrato per il miglioramento di specifiche aree era molto diffusa durante il Ventennio fascista. In particolare il principio era alla base dell' attività di bonifica ("integrale") e di colonizzazione agricola condotta dall'Opera Nazionale Combattenti.

Una nozione simile di pianificazione degli interventi infrastrutturali in ambito agricolo è stata poi adottata dalla Cassa per il Mezzogiorno: il concetto di bonifica che la Cassa attuò, infatti, si estese nel corso degli anni, ricomprendendo gli impianti produttivi di trasformazione di prodotti agricoli e forestali, piccole infrastrutture sociali (chiese e impianti sportivi), attività di assistenza sociale e formazione che venivano svolte dagli enti regionali di Riforma Agraria.

Questa modalità di pianificazione "integrata" degli interventi era stata mutuata dall'esperienza americana della Tennessee Valley Authority del New Deal.

La logica multisettoriale è rimasta preponderante nell'ambito delle politiche per le aree rurali anche negli anni successivi: era la filosofia che sovrintendeva alla tipologia di progetti che andavano sotto la voce di "Integrated Rural Development", finanziati in modo massiccio nel corso degli anni '70 da parte delle istituzioni internazionali nei Paesi in via di sviluppo (Bianchi – Casavola, 2008).

Negli anni '90, dopo un periodo in cui la progettazione integrata è stata vista con sospetto perché associata a un interventismo statale costoso e pervasivo, ha guadagnato nuovamente favore.

Nel 1991, l'Unione Europea ha promosso il Programma Leader che, nato all'interno di un filone di politiche fortemente connotato dal punto di vista settoriale come quello dello sviluppo rurale, ha dapprima favorito un approccio integrato all'interno di quella filiera e, nelle successive edizioni, ha interessato anche comparti assai diversi da quello agricolo.

In quegli stessi anni, in Italia i Programmi di rigenerazione urbana hanno adottato un'ottica sistemica e multisettoriale, nella convinzione che la riqualificazione non si possa perseguire attraverso interventi di tipo fisico sui contesti urbani. L'introduzione del programma di iniziativa comunitaria Urban ha rafforzato questo orienta-mento e, in poco tempo, questo approccio ha contagiato anche le politiche per lo sviluppo locale[1].

---

[1] L'ipotesi del "contagio" tra politiche urbane e politiche per lo sviluppo locale riguarda solo il carattere multisettoriale degli interventi. Infatti, i Patti territoriali – come si vedrà nel seguito del

1.1 I Programmi integrati: la ricostruzione normativa

I Programmi integrati vengono introdotti nell'ordinamento italiano dall'articolo 16 della legge 179/92, "Norme per l'edilizia residenziale pubblica", che li definisce come un insieme di interventi coordinati tra di loro caratterizzati da una pluralità di funzioni e di soggetti attuatori. «Al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati» (art. 16, comma 1).

In realtà, un primo caso in Italia di Programmi integrati compare nella legge 203/91 in materia di ordine pubblico che, all'articolo 18, prevede la realizzazione di abitazioni da concedere in locazione ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. In altre parole, questa normativa prevede programmi di intervento di edilizia residenziale destinata alla mobilità delle forze di sicurezza dello Stato, all'interno di un piano di azioni per la lotta alla criminalità. Il carattere integrato è rinvenibile nella presenza di differenti fonti di finanziamento e di funzioni diverse di appoggio alla residenza (spazi commerciali, direzionali, ecc.). Contemplando la possibilità di proporre destinazioni d'uso in difformità con la previsione degli strumenti urbanistici ed evitando la procedura ordinaria di variante, questi Programmi sono stati considerati come un modo per rendere più flessibile e veloce l'attuazione del PRG, a fronte di necessità ritenute impellenti per il Paese (la lotta alla criminalità).

Il carattere episodico e l'ambito legislativo in cui erano inseriti questi Programmi integrati previsti dall'art. 18 della legge n. 203/91 fa sì che la letteratura (Seassaro, 1994; Saccomani, 2004) li annoveri come la prima esperienza di Programmi complessi ma faccia risalire l'avvio vero e proprio della stagione di questo tipo di programmazione alla sopra citata legge n. 179 del 1992, meglio conosciuta come "Ferrarini-Botta".
Il concetto di integrazione contenuto in questa disposizione legislativa in materia di edilizia residenziale pubblica può essere considerato, da un lato, come l'affermarsi della critica che, nel corso degli ultimi decenni, si era sviluppata nei confronti dei quartieri monofunzionali e monoclasse che si erano venuti a formare in seguito all'attuazione della legge n. 167/62 e, dall'altro, come la risposta all'esigenza di far convergere risorse private nella politica per la casa.

Così intesa, l'idea di integrazione era apparsa per la prima volta a livello nazionale in una delibera del CER (Comitato per l'edilizia residenziale) per il biennio 1988-1989 del Piano decennale per la casa, finanziato con i fondi ex-Gescal dalla legge n. 457/78, che si rifaceva ad alcune significative esperienze sviluppate dalle Regioni

---

rapporto – sono nati in modo autonomo dalle politiche urbane nel biennio '92-'94. La normazione legislativa della seconda metà degli anni '90 ne accentua il carattere monosettoriale e, solo successivamente, le politiche per lo sviluppo locale saranno improntate alla multisettorialità, carattere che contraddistingue le politiche per la riqualificazione urbana.

durante gli anni ’80. Le Regioni, infatti, avevano provato ad intervenire nella politica della casa attraverso l’assegnazione dei fondi del Piano decennale per l’edilizia economica e popolare, elaborando pionieristici Programmi integrati (per esempio, i PIR della Regione Lombardia o i POER del Piemonte). In queste sperimentazioni si faceva riferimento all’integrazione di risorse pubbliche e private, all’integrazione di interventi di nuova costruzione e di riuso di edifici esistenti, infine, all’integrazione di destinazioni d’uso (residenza ed altre attività).

La “Ferrarini-Botta”, confermando la validità di queste esperienze, stabilisce che i Programmi Integrati di Intervento (PII) possano essere promossi dai Comuni per riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale con interventi in grado di incidere sulla riorganizzazione urbana. Proprio con l’esperienza regionale, infatti, si era fatta strada l’esigenza di allargare il concetto di “abitazione” al contesto ambientale in cui era inserita, al fine di evitare la costruzione dei quartieri “ghetto”. Inoltre, la legge n. 179 del 1992 introduce altre innovazioni sugli interventi di recupero fondamentali per la promozione dei Programmi integrati: innanzitutto, dispone che i fondi ex-Gescal[2] possano essere utilizzati anche per il recupero di immobili non residenziali o per le “case parcheggio” in cui trasferire temporaneamente gli inquilini; in secondo luogo, stabilisce che con le risorse dell’edilizia agevolata sia possibile finanziare il risanamento delle parti comuni degli edifici; infine, attribuisce alle Regioni la possibilità di individuare particolari categorie sociali a cui assegnare le case popolari, in deroga alla normativa nazionale.

Questa normativa, però, viene impugnata dalle Regioni, che fanno ricorso alla Corte costituzionale denunciando l’interferenza nelle prerogative regionali, disciplinate dal decreto n. 616/77 attuativo della legge delega n. 382/75. La Corte accoglie parte delle osservazioni regionali dichiarando l’incostituzionalità di alcuni commi, ma ribadisce la competenza dello Stato nella disciplina di un istituto volto a dare unità programmatica all’azione pubblica, includendo anche i Programmi integrati nella competenza statale relativa alla definizione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio (Cavallo Perin, 2005). Successivamente le leggi regionali, che recepiscono l’art. 16 della legge 179/92, «hanno evidenziato i differenti orientamenti assunti dalle Regioni sulla programmazione integrata: da strumento finalizzato ad introdurre forme di *mix* sociale e funzionale nell’ambito delle politiche regionali dedicate all’edilizia residenziale pubblica a nuovo istituto per la riqualificazione di parti importanti delle città, per il recupero delle aree dismesse e periferiche» (Cavallo Perin, 2005).

La “Ferrarini-Botta” avvia un processo costante di innovazione e sperimentazione di strumenti per la riqualificazione urbana, a livello nazionale e regionale. Vale la pena sottolineare che nel corso degli anni ’90 l’evoluzione dei Programmi complessi si intreccia con la riforma della PA. In sintesi, si ricordano tre tappe importanti: le leggi n. 142/90 e n. 241/90 che riformano il sistema delle autonomie locali e consolidano nuove modalità di rapporto pubblico-pubblico e pubblico-privato (Conferenza dei

[2] Fondi che non provengono dal bilancio statale, ma che sono assegnati dallo Stato alle Regioni e sono frutto di versamenti dei lavoratori e delle imprese per la costruzione delle case popolari.

Servizi e Accordo di programma); la legge n. 80/93 che istituisce l'elezione diretta del Sindaco; le cosiddette "leggi Bassanini" (e i successivi decreti di attuazione: D.lgs n. 112/1998 e n. 281/1997) che prevedono la delega e il trasferimento di funzioni amministrative dall'amministrazione statale alle amministrazioni regionali e locali, secondo il principio di sussidiarietà.

Nel 1993, l'articolo 11 della legge n. 493 introduce un altro strumento di programmazione integrata nell'ambito dell'edilizia e della trasformazione urbana: i Programmi di recupero urbano (PRU). «I programmi di recupero urbano sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici» (art.11, comma 2). Si tratta, quindi, di programmi che riguardano operazioni di riqualificazione edilizia e urbanistica degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, attraverso una integrazione obbligatoria tra risorse pubbliche e private. I PRU si riferiscono ad ampi ambiti territoriali che non vengono perimetrati preliminarmente ma all'interno di essi si programmano sistemi integrati di interventi per i quali sono stabiliti soggetti attuatori, tempi e risorse.

Successivamente, con il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 21 dicembre 1994 vengono introdotti i Programmi di riqualificazione urbana (PRiU). Si tratta di strumenti di programmazione e attuazione di interventi di riqualificazione nelle grandi aree urbane, finanziati dalla l. 179/92 e normati da successivi decreti del Ministero dei Lavori Pubblici (D. M. 4 febbraio 1995; D. M. 20 giugno 1995; D. M. 29 novembre 1995; D. M. 30 ottobre 1997). Con questo decreto i Programmi complessi raggiungono una fase di consolidamento: vengono delineati i caratteri distintivi, che si distaccano progressivamente dalla matrice originaria legata ai quartieri e all'edilizia residenziale pubblica, inoltre si delineano con maggiore chiarezza sia gli ambiti elettivi di applicazione (aree dismesse, complessi immobiliari fatiscenti) e gli obiettivi prevalenti (recupero, riqualificazione, valorizzazione immobiliare, ma anche produzione di servizi, spazi e verde pubblico), sia i soggetti promotori e attuatori, sia, infine, le modalità e le pratiche. Con i PRiU, quindi, il tema del recupero urbano si estende a tutte le aree in trasformazione delle grandi città e assumono particolare rilevanza le aree dismesse.

Nello stesso anno l'Unione Europea, prendendo spunto dalle esperienze di "rigenerazione urbana" avviate negli anni '60 negli Stati Uniti, prima, in Gran Bretagna, poi, e negli anni '90 in Francia che integravano interventi destinati a combattere la marginalità sociale con interventi di riqualificazione urbana e di sviluppo locale, lancia il programma Urban I (a cui farà seguito nel 2000 Urban II). Questa iniziativa comunitaria, sperimentata con i Progetti Pilota urbani (ex art. 10 dei Fesr 1989-1993), si proponeva come obiettivo generale quello di "promuovere un

miglioramento durevole delle condizioni di vita delle città, in particolare dei quartieri più poveri e socialmente degradati, mediante l'attivazione integrata di progetti innovativi". In particolare, prevedeva l'integrazione di azioni fisiche e immateriali con il coinvolgimento delle comunità locali.
Il programma Urban I coinvolge 16 città italiane: 3 città in Obiettivo 2 (Trieste, Genova, e Venezia), 12 città in Obiettivo 1 (Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Lecce, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Siracusa e Cagliari) e Roma. Ciò che risulta, però, di maggior interesse è che il metodo Urban contamina altri Programmi complessi: un esempio è rappresentato dai PRU attuati dalla Regione Piemonte, di cui si parlerà nei prossimi paragrafi, che si ispirano proprio ai principi di Urban I (Olagnero et al, 2000; Regione Piemonte, 2003).

A livello nazionale, questo tipo di politica di rigenerazione urbana si afferma con i Contratti di quartiere I (CdQ), introdotti dal Decreto M. del 22 ottobre 1997 e previsti dall'art. 2 della legge finanziaria legge n. 662/1996 (finanziaria del 1997). Si tratta, infatti, di uno strumento di riqualificazione urbana caratterizzato da chiare finalità sociali: innanzitutto, nella scelta degli ambiti di intervento (periferie degradate, contesti di scarsa coesioni sociale, aree con marcato disagio abitativo); in secondo luogo, nell'individuazione dei soggetti che possono formulare proposte al Comune (IACP, associazioni, organizzazioni di volontariato) nei tipi di opere proposte (qualità abitativa, spazi pubblici); infine, per quanto concerne le problematiche considerate, come l'incremento dell'occupazione e la riduzione del disagio sociale (art. 5). In altri termini, l'obiettivo principale dei Contratti di quartiere è il raggiungimento di più elevati standard di vivibilità dei quartieri residenziali e l'avvio di processi di trasformazione in quegli ambiti non interessati da operazioni di ristrutturazione urbanistica, attraverso una pluralità di azioni in settori diversi.

Questa intersettorialità diventa ancora più ampia nei Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), introdotti dal D. M. 8 ottobre 1998 e finanziati ancora una volta dall'articolo 2 della legge n. 179/92. In particolare, questi strumenti integrano interventi di riqualificazione urbana con azioni di sviluppo territoriale, al fine promuovere anche lo "sviluppo locale". I PRUSST costituiscono, quindi, un *trait d'union* tra le politiche di riqualificazione urbana e un'altra famiglia di politiche che si era affermata in Italia in quegli stessi anni: le "politiche di sviluppo locale" (la L. Finanziaria del 1995 introduce gli "strumenti di programmazione negoziata"). Inoltre, la possibilità che questi programmi possano svolgere un ruolo di coordinamento tra i diversi interventi rivolti alla promozione dello sviluppo locale (ad esempio, gli stessi strumenti di programmazione negoziata) arricchisce di una nuova accezione il concetto di integrazione. «La chiave fondamentale per promuovere interventi efficaci appare dunque l'integrazione fra politiche diverse, e in particolare tra politiche "settoriali"(…) e quadri di riferimento territoriali» (Pasqui, 1999, 34).

Tab. 1 – Riferimenti normativi PI

Programmi Integrati	Riferimenti normativi
Programma Integrato di Intervento (PII)	- Legge 179/92 (art. 16) -Quadro regionale di riferimento procedurale
Programma di Riqualificazione Urbana (PRU)	- Legge 179/92 (art. 2, comma 2) - D.L. 398/93 convertito in L. 493/93 - D.M. 21 dicembre 1994 (a valere sui finanziamenti Legge 179/92 (art. 2, comma 2)
Programmi di riqualificazione urbana (PRiU)	- D.M. LL.PP. 21 dicembre 1994 -a valere sui finanziamenti Legge 179/92 (art. 2, comma 2)
Contratti di quartiere (CdQ)	- D.M. 22 ottobre 1997 -L. finanziaria n. 662/1996, art. 2
Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)	- D.M. 8 ottobre 1998

1.2 I Programmi complessi di trasformazione e riqualificazione urbana

I Programmi di trasformazione e riqualificazione urbana vengono denominati "Programmi complessi". La complessità fa riferimento primariamente all'integrazione tra risorse pubbliche e private, tra edilizia residenziale pubblica e privata e tra edilizia residenziale e non residenziale; in secondo luogo, richiama la scala urbana (intermedia fra Piano regolatore e Progetto puntuale), il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblico-privati e l'adozione di decisioni concertative o parternariali.

La loro origine si ritrova nei Programmi di edilizia residenziale pubblica degli anni '90 che, oltre alla questione dell'emergenza abitativa, affrontano problemi di manutenzione del patrimonio residenziale, di miglioramento della vivibilità degli insediamenti e di limitazione del consumo di territorio da urbanizzare, a fronte di una progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili e di un sempre maggiore protagonismo degli operatori privati.

Questi strumenti vengono elaborati in risposta al cambiamento di scenario che si origina all'inizio degli anni '80. Negli anni '70, infatti, la politica di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) dopo aver raggiunto il culmine con le grandi espansioni di edilizia economica e popolare nelle periferie urbane avviate durante il boom economico, subisce un brusco rallentamento così come la domanda di case in proprietà e di aree per attività di tipo terziario.
Il crollo della domanda nel mercato edilizio evidenzia la scarsa aderenza alla realtà di un modello di Piano basato sull'espansione e sull'offerta quantitativa di lungo periodo: in 40 anni la popolazione italiana è cresciuta di 1/5 mentre il patrimonio abitativo è triplicato. Anche l'idea del Piano come strumento per dotare uniformemente la città di servizi, in base agli standard urbanistici (D.M. n. 1444/68), mostra segni di crisi di fronte all'emergere di domande diverse dal passato: parcheggi, servizi specializzati, nuove

infrastrutture per la mobilità (Saccomani, 2005).
Negli anni '90, dai limiti degli strumenti tradizionali di intervento pubblico emergono nuove modalità di azione. La risposta viene trovata nell'integrazione funzionale e nello stimolo verso una riqualificazione puntuale di parti urbane, favorita dal fatto che in molte città la riorganizzazione e il decentramento produttivo delle grandi realtà industriali lascia in dismissione aree spesso localizzate nelle parti centrali del tessuto urbano. La pratica che si diffonde è quella di modificare l'uso di parti della città edificate (degradate o sottoutilizzate) invece che estendere, come nei passati decenni, i terreni urbanizzati secondo il modello pubblicistico espropriativo, previsto dalla legge urbanistica n. 1150/1942 (il principale meccanismo di attuazione del Piano Regolatore Generale, introdotto da questa legge urbanistica nazionale, era quello espropriativo). «I programmi integrati rappresentavano dunque la soluzione più idonea sia per favorire l'offerta di nuovi alloggi inseriti nel contesto urbano, sia per riqualificare le abitazioni occupate nei quartieri degradati. L'emergenza nazionale sulla casa poteva così trovare soluzione tramite programmi comunali finanziati dal Governo centrale. Purtroppo, come è noto, i fondi ex-Gescal vengono soppressi nel 1995, senza individuare nuovi canali di finanziamento per la costruzione di abitazioni sociali» (Cavallo Perin, 2005).

Di seguito si proveranno a descrivere sinteticamente le caratteristiche principali e le regole di funzionamento dei Programmi complessi, richiamati nel paragrafo precedente: il Programma integrato di intervento (PII), il Programma di recupero urbano (PRU), il Programma di riqualificazione urbana (PRIU), i Contratti di quartiere (CdQ) e i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST). Non verrà invece presa in esame l'esperienza dei programmi integrati di sviluppo urbano (PISU) promossa di recente nell'ambito del POR FESR relativo al nuovo ciclo di programmazione europea (2007-2013), poiché ancora in fase di decollo all'avvio della ricerca. I PISU sono destinati ad agffrontare problematiche di sviluppo e di miglioramento della coesione nelle aree urbane (capoluogo di regione e capoluoghi di province).

Tab. 2 – Caratteristiche dei Programmi complessi di riqualificazione urbana

Caratteri comuni dei Programmi complessi:

- integrazione funzionale (pluralità di destinazioni d'uso), ambientale e sociale;
- integrazione di risorse finanziarie pubbliche e private;
- scala urbana (intermedia fra piano e progetto);
- coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati;
- uso di forme concertative e/o parternariali.

Prevedono:

- agevolazioni amministrative per la definizione dell'iter procedurale (es. Accordo di Programma);
- accesso ai fondi pubblici a seguito di procedure concorsuali o di selezione sulla base si bandi pubblici.

Elaborazione Casati (2002)

1.3 Le caratteristiche e le regole di funzionamento dei Programmi integrati di riqualificazione e trasformazione urbana

I **Programmi di intervento urbano - PII** (art. 16, L. 179/92 e Delibera CIPE 16 marzo 1994) sono programmi urbanistici caratterizzati dalla presenza

di una pluralità di funzioni, concordati sia negli obiettivi che nella progettazione con l'Amministrazione Comunale. Attraverso un confronto pubblico, infatti, soggetti pubblici o privati, anche riuniti in Consorzi, propongono al Comune la realizzazione del Programma, cui possono concorrere finanziamenti e operatori pubblici e privati. Successivamente, i PII vengono selezionati e finanziati dalle Regioni. Una volta approvati, possono costituire una variante agli strumenti urbanistici vigenti.

Hanno la finalità di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del territorio comunale. Sono rivolti ad ambiti di edilizia preesistente ai fini della riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale di aree urbane centrali e di periferie degradate.

Le caratteristiche dei Programmi integrati di intervento possono essere così sintetizzate:

- dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana;
- concorso di più operatori pubblici e privati;
- integrazione di risorse pubblico-private.

Il **Programma di recupero urbano - PRU** (art. 11, L. 493/93 e D.M. LL.PP. 1 dicembre 1994) riguarda operazioni di riqualificazione edilizia e urbanistica degli insediamenti di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) attraverso una integrazione obbligatoria tra risorse pubbliche e private.

L'art. 11 della legge 493/93 prevede per la prima volta che il 15 % dei fondi ex-Gescal (legge 14 febbraio 1963, n. 60) siano vincolati alla realizzazione di interventi al servizio prevalente del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica e che l'assegnazione dei finanziamenti pubblici sia condizionata al reperimento di risorse private. La norma nazionale contiene, quindi, indirizzi vincolanti per le Regioni nella programmazione di fondi nazionali destinati all'edilizia sociale. Il successivo D.M. 1 dicembre 1994 detta disposizioni alle Regioni sulle modalità di attuazione dei Programmi (Dogliani, 2001).

L'obiettivo della riqualificazione urbanistica, edilizia, funzionale e ambientale può essere perseguita attraverso:

- la realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni (servizi pubblici, impianti, servizi a rete);
- la nuova edificazione di completamento e integrazione;
- la cura dell'arredo urbano;
- la manutenzione, il restauro e risanamento e la ristrutturazione degli edifici esistenti.

Gli ambiti di intervento sono le aree degradate: periferie, centri storici, aree dismesse.

Secondo quanto stabilisce la normativa, il Comune promuove la formazione dei PRU sulla base delle indicazioni statali e regionali. Le zone e le tipologie di intervento sono articolate in una proposta unitaria da parte di soggetti pubblici e privati, che deve garantire in particolare il contenimento degli investimenti pubblici e la presenza di risorse aggiuntive private. Per l'approvazione dei PRU in variante agli strumenti urbanistici vigenti può essere promossa la conclusione di un Accordo di programma. La variante al Piano deve prevedere una comparazione economica delle convenienze pubbliche e private.

Tab. 3 – Procedura di attuazione dei PRU

PRU: la procedura

1. Bando (DM 21/12/94) e stanziamento dei fondi;
2. i Comuni individuano gli ambiti, i soggetti proponenti (privati o pubblici) formulano le proposte di programma;
3. i Comuni selezionano le proposte e i soggetti attuatori, approvano i Programmi e li inviano al CER (Comitato di Edilizia Residenziale);
4. il CER seleziona i programmi e li finanzia;
5. il Comune rivede i programmi secondo i finanziamenti ottenuti e invia al CER la documentazione definitiva per l'Accordo di Programma;
6. sottoscrizione di Protocolli d'Intesa e Accordi di Programma;
7. avvio dei lavori (entro 10 mesi).

Elaborazione Casati (2002)

La legge 4 dicembre 1993 n. 493 che istituiva i Programmi di Recupero urbano non prevedeva espressamente alcuna competenza delle Regioni. I due decreti adottati dal Ministro dei lavori pubblici il 1° dicembre 1994 in attuazione della legge istitutiva dei PRU riconoscevano alle Regioni competenze di carattere programmatorio, grazie alle quali le Regioni hanno potuto configurare le attività amministrative relative alla formazione, approvazione e finanziamento dei Programmi con l'adozione di atti amministrativi (Dogliani, 2001).

Ogni Regione, quindi, ha scelto un metodo diverso per programmazione e attuazione dei Programmi, sia per le specificità dei quartieri da riqualificare sia per la diversa legislazione urbanistica.

I **Programmi di riqualificazione urbana – PRIU** (art. 2, L. 179/92 e D.M. LL.PP. 21 dicembre 1994) si propongono di avviare il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani attraverso interventi che riguardano le urbanizzazioni primarie e secondarie, la realizzazione di interventi residenziali che innescano processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato e, infine, interventi non residenziali che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato.
Gli ambiti urbani interessati dai Programmi sono individuati in relazione al degrado: edilizio, urbanistico, ambientale, economico e sociale, al raggio di influenza delle opere di urbanizzazione previste, al ruolo strategico del Programma rispetto al contesto urbano e metropolitano.

I tipi di intervento previsti sono:

- acquisizione di immobili da destinare a servizi o residenza pubblica;
- realizzazione di urbanizzazioni e riqualificazione di spazi pubblici;
- realizzazione, ampliamento, manutenzione, restauro e risanamento, ristrutturazione di edifici residenziali e non;
- ristrutturazione urbanistica.

I soggetti beneficiari sono i Comuni che devono predisporre i Programmi sulla base di un bando nazionale per l'assegnazione dei finanziamenti statali, specificare gli obiettivi e i contenuti dei PRiU, delimitare gli ambiti entro cui anche i privati possono presentare le loro proposte. I Comuni presentano le richieste al Cer che seleziona ed eroga direttamente i finanziamenti. La selezione è approvata dalla Conferenza Stato-Regioni. In seguito, sono gli stessi Comuni che stipulano Accordi di Programma con il Ministero. Nei casi di variazione degli strumenti urbanistici, alla stipula degli accordi è prevista la partecipazione anche delle Regioni.

I PRiU affermano l'obbligatorietà della concorrenza di risorse pubbliche e private. In particolare, nella guida per la formazione dei Programmi viene richiesta una «rappresentazione in termini economici sintetici» delle risorse private attraverso una relazione che compari le convenienze dei soggetti pubblici e privati: in caso di variante al PRG, a favore dei privati, parte di queste risorse dovrebbero tornare al Comune.

I **Contratti di quartiere 1 – CdQ** (DM. LL.PP. 22 ottobre 1997) costituiscono, all'interno dei Comuni, dei Piani di recupero riservati a quei quartieri dove è presente: un diffuso degrado dell'ambiente urbano e delle costruzioni; una carenza di servizi; un marcato disagio abitativo e una scarsa coesione, caratteristica questa da evidenziare nella domanda attraverso alcuni indicatori di disagio sociale.

Gli obiettivi principali dei Contratti di quartiere sono:

- il raggiungimento di più elevati standard di vivibilità dei quartieri residenziali;
- l'avvio di processi di trasformazione in quegli ambiti non interessati da operazioni di ristrutturazione urbanistica.

Entrambe le finalità possono essere perseguite attraverso una pluralità di azioni in settori diversi, che vanno dal sociale alle trasformazioni urbane e edilizie.
Possono essere stipulati accordi tra Amministrazioni pubbliche e operatori privati per il finanziamento, la realizzazione, la gestione delle opere e delle attività previste nei progetti dei Contratti di Quartiere. In particolare, è prevista la presenza di soggetti pubblici e privati (ad esempio, per interventi nel settore del commercio, dell'artigianato, dell'edilizia) e di soggetti del terzo settore (ONLUS, cooperative sociali) per lo sviluppo di azioni di tipo sociale così come il ricorso a forme di partecipazione da parte degli abitanti per la definizione e attuazione del Programma. Per questo è previsto il ricorso ad Accordi di Programma (Saccomani, 2005).
Per quanto riguarda le procedure, le Regioni selezionano e propongono al Cer massimo 5 progetti, il Cer successivamente compie la selezione a livello nazionale e trasmette alle Regioni i fondi che queste, a loro volta, erogano ai Comuni.

I **Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio - PRUSST** (DM. LL.PP. 8 ottobre 1998) si prefiggono quali obiettivi principali: la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere occasioni di sviluppo sostenibile, sotto il profilo economico, ambientale e sociale; la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti (industriali, commerciali e artigianali), alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado. I PRUSST intervengono su ambiti territoriali molto vasti (sistemi metropolitani e distretti insediativi).
Tra i soggetti promotori figurano i Comuni, le Regioni e le Province, d'intesa con i Comuni interessati; tra i soggetti proponenti, invece, gli Enti pubblici territoriali, Amministrazioni pubbliche e i soggetti privati.
La normativa prevede il concorso di risorse pubbliche (somme non spese per i PRiU, altre risorse pubbliche, fondi comunitari) e private (almeno 1/3 dell'investimento totale previsto). Le

risorse messe a disposizione dal Ministero sono stanziate solo per le attività di progettazione del Programma.
Spetta allo stesso Ministero dei Lavori pubblici la selezione dei Programmi. Alla stipula di Protocolli di Intesa, seguono Accordi di Programma Quadro per regolamentare l'attuazione degli interventi.

È importante sottolineare che i PRUSST possono anche svolgere un ruolo di coordinamento degli altri interventi per lo sviluppo, affiancando iniziative già presenti sul territorio (ad esempio, gli strumenti di programmazione negoziata).

Per questo, come già accennato nel paragrafo precedente, i PRUSST rappresentano un elemento di connessione tra famiglie di politiche distinte: quelle urbane e quelle per lo sviluppo locale.

Tab. 4 – Schema riassuntivo

PROGRAMMA	PROMOTORI	OBIETTIVI	LIVELLO DI VALUTAZIONE
PII	I Comuni sulla base di proposte presentate da soggetti pubblici e privati	Riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale del territorio comunale di aree urbane centrali e di periferie degradate	Regione
PRU	Promotori sono i Comuni che rispettano i requisiti richiesti dal bando	Riqualificazione edilizia e urbanistica degli insediamenti di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) attraverso l' integrazione obbligatoria tra risorse pubbliche e private.	Regione specifica criteri generali definiti a livello nazionale
PRIU	I Comuni (con più di 300.000 ab.) specificano obiettivi e contenuti dei PRiU, delimitano gli ambiti entro cui anche i privati possono presentare le loro proposte	Recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani attraverso interventi di urbanizzazioni primarie e secondarie, realizzazione di interventi residenziali e non residenziali	Stato
CdQ 1	Amministrazioni pubbliche e operatori privati	Raggiungimento di più elevati standard di vivibilità dei quartieri residenziali; avvio di processi di trasformazione in quegli ambiti non interessati da operazioni di ristrutturazione urbanistica.	Stato/Regione
PRUSST	I Comuni, le Regioni e le Province, d'intesa con i Comuni interessati	Riqualificazione di zone degradate, realizzazione di un sistema integrato di attività economiche, azioni per l'occupazione e la formazione, rafforzamento e adeguamento delle infrastrutture per promuovere lo sviluppo sostenibile	Stato/Regione

1.4 Due famiglie di programmi complessi

Al fine di promuovere lo sviluppo nelle aree sottoutilizzate, la legge finanziaria del 1995 introduce la cosiddetta "programmazione negoziata" intesa come "regolamentazione concordata tra soggetti pubblici, o tra soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private, per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza". Nel suo ambito sono previsti alcuni strumenti - il Patto territoriale, il Contratto d'Area e il Contratto di programma . destinati a promuovere lo sviluppo locale.

Tra i Programmi formulati a livello comunitario si affiancano poi i Patti territoriali per l'occupazione, i Progetti integrati territoriali (PIT) previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS, 2000-206) per le aree Obiettivo I. Bisogna ricordare che il primo Programma di iniziativa comunitaria che sosteneva progetti ideati a livello locale per rivitalizzare il territorio è stato il Programma Leader I: uno strumento di «sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali» http://it.wikipedia.org/wiki/LEADER_-cite_note-0#cite_note-0(a Leader I, 1991-1193, hanno fatto seguito Leader II, 1994-1999, e Leader plus 2000-2006).

Il carattere distintivo di queste politiche è la centralità della dimensione territoriale. Secondo questa impostazione, lo sviluppo non dovrebbe essere promosso da azioni calate "dall'alto" ma da pratiche che nascono "dal basso", finalizzate alla valorizzazione delle specificità locali e all'uso delle risorse endogene. Su questo orientamento al territorio si realizza, sia a livello nazionale che regionale, una progressiva convergenza di strumenti nati in contesti legislativi e ambiti diversi: gli strumenti di riqualificazione urbana, gli strumenti di rigenerazione urbana e gli strumenti di programmazione negoziata. In tutti questi tipi di strumenti assume un ruolo chiave la multisettorialità, che arricchisce di una nuova accezione il concetto di integrazione dei Programmi complessi.

Quando si parla di Programmi complessi generalmente si fa riferimento ai Programmi Integrati di riqualificazione e trasformazione urbana e agli Strumenti di Programmazione negoziata.

Nella prima famiglia sono ricompresi gli strumenti elaborati in Italia nei primi anni '90 nel settore dell'edilizia pubblica e quelli, formulati nel corso del decennio dietro l'influenza dei Programmi di iniziativa comunitaria, relativi alla rigenerazione urbana.

Fanno parte di questo primo filone:

- i Programmi di intervento urbano (PII)
- i Programma di recupero urbano (PRU)
- i Programmi di riqualificazione urbana (PRIU)
- i Contratti di quartiere 1 (CdQ)
- i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST).

Nella seconda famiglia, invece, si trovano i programmi integrati elaborati nell'ambito della nuova disciplina della programmazione negoziata (legge 622/96, deliberazione CIPE del 21 marzo 1997 e 11 novembre 1998), principalmente finalizzati allo sviluppo economico delle aree svantaggiate e i

Programmi integrati di sviluppo locale, approvati dallo Stato nel quadro della Programmazione comunitaria delle Regioni Obiettivo 1 e nell'ambito delle Intese Stato-Regioni.

Fanno parte di questo secondo filone:

- i Patti territoriali;
- il Contratto d'Area;
- l'Intesa Istituzionale di Programma;
- il Contratto di Programma;
- l'Accordo di Programma Quadro;
- i Programmi integrati territoriali – PIT (QCS 2000-2006).

1.5 I Programmi complessi della Regione Piemonte

Circoscrivendo l'attenzione ai Programmi Integrati regionali, la Regione Piemonte ha classificato questi programmi in due principali categorie:

1) quelli a **vocazione specifica**: in cui l'integrazione avviene all'interno di uno stesso settore;
2) quelli a **vocazione generale**: in cui l'integrazione è trasversale a diversi settori.

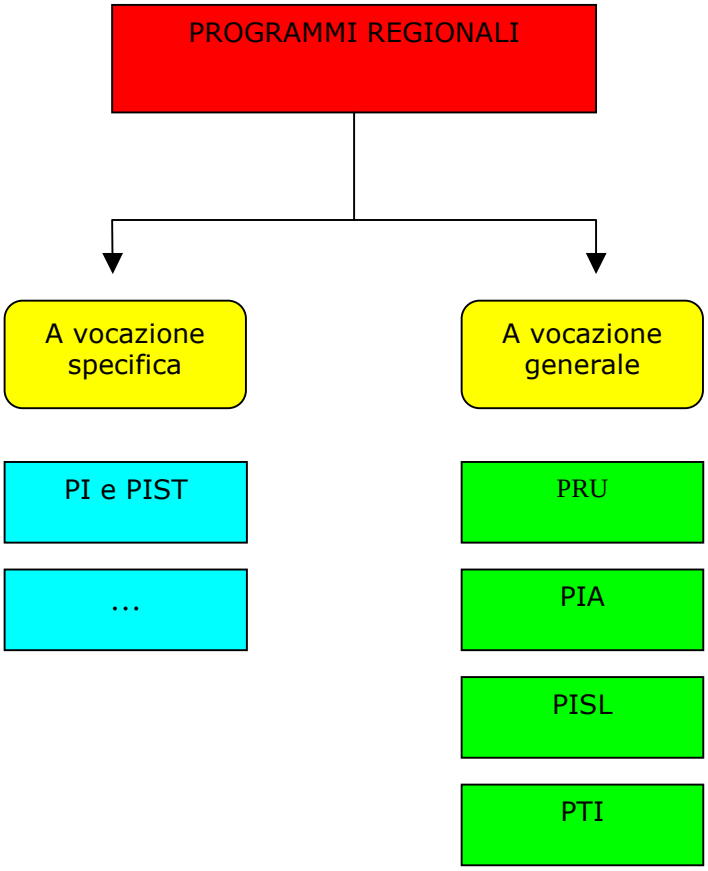
Fanno parte della prima categoria: i Progetti integrati di sviluppo turistico d'Area-PI (1994-1996), che hanno costituito un progetto pilota sperimentato nel settore del turismo; i Progetti integrati di sviluppo turistico – PIST (1997-1999), sempre nel comparto del turismo, che si sono ispirati alle esperienze di sviluppo locale austriache.

Appartengono, invece, alla seconda categoria: i Programma di recupero urbano – PRU (1994-1998), concepiti sul modello del PIC Urban I; i Piani Integrati d'area – PIA (2000-2006); i Programmi integrati di sviluppo locale – PISL (2005-2006), che si sono ispirati all'esperienza nazionale dei PRUSST; i Programmi territoriali integrati – PTI (2006-2007).

Nel paragrafo successivo si proverà a dar conto dell'esperienza dei primi Programmi integrati "a carattere generale", adottati dalla Regione Piemonte nell'ambito della riqualificazione urbana: i PRU.

Negli altri capitoli che compongono questo rapporto, invece, si analizzeranno in modo più approfondito i Programmi complessi per lo Sviluppo locale: partendo dai progetti pilota sperimentati negli anni 1994-1996 nel comparto del Turismo (PI), fino ai Programmi Territoriali integrati del 2006-2007.

Fig. 1 – I Programmi complessi della Regione Piemonte



Fonte: elaborazione da Cavallo Perin (2006)

1.6 I Programmi di recupero urbano (PRU) della Regione Piemonte

Come ricordato nelle pagine precedenti, i decreti attuativi della legge che ha istituito i PRU hanno riconosciuto alle Regioni competenze di carattere programmatorio. Grazie a queste competenze la Regione Piemonte ha potuto elaborare in modo originale le attività amministrative relative alla formazione, approvazione e finanziamento dei Programmi con l'adozione di atti amministrativi, soprattutto, deliberazioni di indirizzo del Consiglio regionale (Dogliani, 2001).

La "filosofia" che la Regione ha proposto per la redazione dei "programmi Pilota", in aggiunta alle finalità fissate dal decreto nazionale per i PRU "standard", è sintetizzabile in due concetti centrali: integrazione fra interventi urbanistici ed azioni di tipo sociale, partecipazione dei soggetti locali (Olagnero et Al, 2004). La Regione Piemonte, operando una "forzatura" rispetto alla legislazione nazionale che proponeva prevalentemente dei Programmi di recupero urbanistico e

edilizio, ha chiesto ai Comuni di elaborare Programmi di recupero urbano, applicando il Metodo Urban. La "forzatura" consiste nel fatto che le risorse a disposizione erano vincolate a opere pubbliche.
Il tentativo, quindi, che la Regione Piemonte ha fatto è stato quello di utilizzare il metodo Urban, volto a rivitalizzare i quartieri degradati attraverso interventi fisici e sociali, per le trasformazioni urbane e la riqualificazione dei quartieri popolari. È stato richiesto ai Comuni di formulare i Programmi con un approccio integrato, che tenesse conto delle esigenze sociali, culturali e di sviluppo economico di ogni quartiere. Con i PRU, infatti, il Comune è stato chiamato ad affrontare i problemi più gravi dei quartieri in cui il degrado urbanistico, edilizio, ambientale, sociale e economico era aumentato nel corso degli anni. Questo obiettivo ha comportato un radicale cambiamento nel modo di lavorare dell'Amministrazione locale che ha dovuto utilizzare un approccio multidisciplinare, basato sull'integrazione delle diverse politiche.

Tutti i fondi Gescal vincolati alla riqualificazione dei quartieri pubblici sono andati prioritariamente alle opere o al ripristino di opere finalizzate al recupero sociale. Sono state finanziate con priorità, all'interno di ciascun Programma: l'ammodernamento delle scuole, la realizzazione di centri sociali e assistenziali, di impianti sportivi, di teatri e di centri culturali. Successivamente sono state selezionate le opere finalizzate al recupero ambientale: le strade, l'arredo urbano, le piazze, le piste ciclabili e i percorsi pedonali. Infine, sono state finanziate le opere residenziali (Cavallo Perin, 2000).

Tenendo conto dei tempi ristretti a disposizione, la Regione ha scelto di esaminare e classificare tutte le opere proposte dai Comuni, ma di finanziare immediatamente solo gli interventi che avessero almeno tre requisiti fondamentali: proprietà delle aree e degli immobili in capo al soggetto beneficiario del finanziamento, conformità urbanistica e idoneità tecnica rispetto alla destinazione d'uso.
Per il rispetto dei tempi imposti dalla legislazione nazionale sui lavori pubblici (si trattava di 13 mesi per l'apertura dei cantieri dall'assegnazione del finanziamento), la Regione Piemonte ha scelto di scindere il finanziamento, con l'assegnazione in un primo tempo solo della quota necessaria alla progettazione dell'intervento. Solo quando il progetto esecutivo è stato approvato da tutti gli organi competenti, sia a livello comunale che a livello regionale o statale (Soprintendenza ai beni architettonici), si è proceduto all'assegnazione del finanziamento per l'attuazione dell'intervento stesso. La scissione del finanziamento tra la fase progettuale e la fase di attuazione dell'intervento ha avuto uno scopo principale: evitare che fosse ridotta la qualità progettuale a causa dei tempi ristretti a disposizione delle Amministrazioni comunali per la realizzazione degli interventi (Cavallo Perin, 2000).
Tra il 1995 e il 1997, 14 Comuni hanno proposto 16 Programmi di Recupero urbano: 12 di questi sono stati selezionati come più rispondenti al metodo Urban e sono stati denominati "programmi pilota".
A fine 2007, i Comuni sono diventati 17 (il Comune di Torino ha elaborato tre PRU); 10 di questi sono collocati nell'area metropolitana torinese, degli altri la metà sono nel resto della provincia di Torino e l'altra metà nel resto della Regione (Tab. 5). La Regione

ha firmato 19 Protocolli d'Intesa relativi ai Programmi di Recupero urbano.

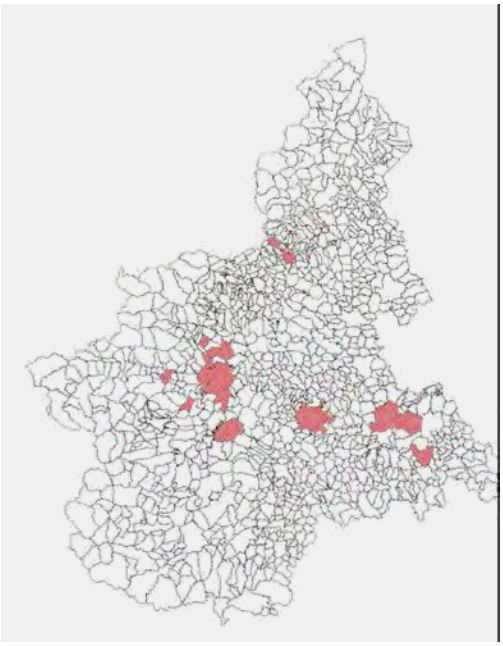
Tab. 5 – I Comuni dei PRU

I TRANCHE	II TRANCHE	III TRANCHE
BIELLA	**ALESSANDRIA**	**ASTI**
CASELLE	**AVIGLIANA**	**BEINASCO**
CIRIE	**CARMAGNOLA**	**CHIERI**
LEINI	**COLLEGNO**	
MONCALIERI	**GRUGLIASCO**	
TORINO	**NOVI LIGURE**	
	VENARIA	
	VOLVERA	

Fonte: sito internet Regione Piemonte (31.12.2007)

Ad agosto 2008, rispetto ai circa 120 milioni di euro inizialmente programmati, erano stati assegnati 115 milioni di euro. Le cause di questa minore attribuzione di risorse sono da ricercarsi nei vari aggiustamenti dei singoli Programmi: eliminazione di alcune opere e accorpamenti delle risorse su un unico intervento all'interno dello stesso Programma comunale (fonte: sito internet Regione Piemonte).

Fig. 2 – I territori dei PRU



Fonte: sito internet Regione Piemonte

La tabella sottostante (tab. 6) riporta per singolo Comune l'avanzamento delle attività e dei lavori dei singoli PRU, criterio utilizzato dalla Regione per erogare le risorse finanziarie assegnate (aggiornamento giugno 2008).

Tab. 6- Finanziamenti assegnati

PRU	ASSEGNATO a giugno 2008	SPESO dai Comuni	
ALESSANDRIA	€ 2.826.622,32	€ 2.826.622,32	100%
ASTI	€ 2.784.144,09	€ 2.706.637,89	97%
LEINI	€ 4.672.281,78	€ 4.407.766,54	94%
CASELLE T.SE	€ 2.008.720,78	€ 1.850.126,64	92%
BIELLA	€ 1.958.393,91	€ 1.728.578,08	88%
AVIGLIANA	€ 2.189.777,26	€ 1.915.286,90	87%
CARMAGNOLA	€ 1.524.246,31	€ 1.328.351,63	87%
VENARIA	€ 3.533.518,48	€ 2.961.682,56	84%
COLLEGNO	€ 8.010.550,26	€ 6.637.982,55	83%
NOVI LIGURE	€ 1.590.687,25	€ 1.255.106,45	79%
VOLVERA	€ 1.843.202,78	€ 1.430.848,70	78%
BEINASCO	€ 2.781.507,76	€ 2.138.262,65	77%
TORINO	€ 65.888.126,33	€ 43.183.034,31	63%
CIRIE '	€ 3.231.655,99	€ 1.743.555,93	54%
MONCALIERI	€ 9.204.216,39	€ 3.652.051,08	40%
GRUGLIASCO	€ 3.610.033,72	€ 361.003,37	10%
CHIERI	€ 2.076.000,00	€ 0,00	0
TOTALE	**€ 119.733.685,41**	**€ 80.126.897,60**	**67%**

Fonte: sito internet Regione Piemonte

Dalla tabella emergono due particolarità: il Comune di Grugliasco, pur avendo portato a fine lavori le opere finanziate dalla Regione, a giugno 2008 non aveva ancora richiesto i finanziamenti alla Tesoreria regionale; per quanto riguarda Chieri, l'importo dei finanziamenti assegnati risulta pari a zero perché ha dato avvio ad alcune opere del Programma solo nel 2007.

Il Rapporto di valutazione dei PRU condotto da Olagnero, Ortona e Saccomani (2004) su quattro casi (Biella, Ciriè, Moncalieri e Torino Corso Grosseto) ha messo in evidenza i principali nodi critici nell'implementazione e realizzazione dei Programmi: i tempi e le procedure, il problema del rendimento delle iniziative di formazione-lavoro, le reti e le procedure, il problema del coinvolgimento dei privati. Si proverà a dar conto in modo sintetico di queste problematicità riscontrate nell'indagine in questione.

Per quanto riguarda i tempi e le procedure, dal rapporto è emerso che dall'emanazione del decreto attuativo dell'art. 11 della Legge n. 493/93 all'avvio dei primi cantieri sono passati oltre sei anni. L'approfondimento effettuato su un caso (con la ricostruzione dell'iter procedurale nazionale, regionale e comunale), ha permesso di rilevare che gli slittamenti nel tempo delle scadenze regionali sono derivati dall'individuazione dei soggetti privati coinvolti nei PRU - condizione per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti – e dalle difficoltà e lentezze nel processo decisionale locale, quando questo ha coinvolto soggetti privati.

In merito al problema del rendimento delle iniziative di formazione-lavoro, nei quattro casi analizzati è stata verificata una scarsa produttività di queste iniziative. Nell'interpretazione della Regione Piemonte l'azione di rigenerazione urbana sviluppata attraverso i PRU non doveva limitarsi ad una riqualificazione fisica ma produrre anche iniziative in grado di incrementare l'occupazione. In generale gli effetti occupazionali specifici nei PRU esaminati non sono risultati consistenti e, in particolare, gli esiti delle azioni di formazione-lavoro si sono rivelati scarsi. L'analisi dei casi ha mostrato che il ricorso alla formazione come elemento di promozione dell'occupazione, come anche l'offerta generica di lavori temporanei, non è un rimedio sufficiente alla disoccupazione di lungo periodo.

Per quanto attiene poi alle reti e alle procedure, l'indagine valutativa ha evidenziato più elementi di tipo procedurale che hanno reso difficile la formazione dei Programmi: in particolare, il rapporto con le ATC che, in alcuni casi, è stato problematico per l'incrociarsi dell'attuazione del PRU con i programmi di vendita degli appartamenti; in secondo luogo, le varianti ai Piani regolatori che, almeno in un caso, hanno rallentato l'attuazione del PRU.
Infine, il rapporto si è concentrato in modo approfondito sulla questione del coinvolgimento dei privati, ritenendo che questo tema fosse trasversale alle altre tre problematicità riscontrate.
La presenza di risorse e soggetti privati nei PRU era obbligatoria. Secondo la filosofia dei Programmi, la compresenza di soggetti pubblici e privati avrebbe dovuto produrre vantaggi per entrambi: in particolare, per l'operatore privato la riqualificazione urbanistica e sociale operata dai PRU avrebbe dovuto rendere convenienti determinati insediamenti produttivi, commerciali o residenziali.
Nei casi esaminati, invece, il PRU non sembra aver operato efficacemente come strumento in grado di offrire al privato incentivi vantaggiosi, salvo in parte nel caso di Biella. Di fatto, la complessità delle procedure, i tempi ristretti e la mancanza di tavoli istituzionali ha fatto sì che in tre dei casi il privato si "affiancasse" semplicemente al pubblico, spostando il livello di cooperazione verso il basso.

2. Progetti Integrati di Sviluppo Turistico d'Area e Progetti Integrati di Sviluppo Turistico

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. 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, al 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.
Nel presente capitolo viene ricostruito il quadro normativo di riferimento di entrambi gli strumenti (1.1 -1.4) e per ognuno di essi vengono messi in luce gli elementi distintivi del modello di integrazione elaborato (1.2 – 1.4.1). Nel caso dei **Progetti Integrati di Sviluppo turistico (PIST),** la disponibilità di una letteratura grigia più consistente ha reso possibile considerare le regole di funzionamento (1.4.2), la fase di selezione (1.4.3), di implementazione (1.5) e, infine, di dar conto dei risultati della valutazione (1.6).

2.1 I Progetti Integrati di Sviluppo Turistico d'Area: quadro normativo

I **Progetti Integrati di sviluppo turistico d'area (PI)** rappresentano una delle prime esperienze di progettazione integrata in Piemonte. La sperimentazione di questo strumento prende avvio nella fase iniziale di programmazione (1994-1996) del Documento Unico di Programmazione 1994-1999 ed è orientata allo sviluppo del settore turistico in particolari aree del territorio regionale, individuate dalla Regione.

Il Documento Unico di Programmazione (DOCUP) è il documento attraverso cui le Regioni dell'Obiettivo 2 comunitario, *"Riconversione delle zone industriali colpite da declino e conseguente problema occupazionale"* indicano la strategia e le risorse finanziarie disponibili per attuare un programma pluriennale di investimenti pubblici e privati e di altri interventi che ricadono sui territori piemontesi considerati eleggibili dell'Unione Europea.
Il programma presenta queste caratteristiche:

- ha una durata pluriennale;
- riguarda diverse aree di intervento;
- prevede l'uso di diversi strumenti;
- richiede la compartecipazione finanziaria dei beneficiari finali degli investimenti, quali le imprese, gli operatori, gli enti locali;
- viene approvato congiuntamente dagli attori pubblici che lo finanziano: Commissione Europea, governo nazionale, amministrazione

regionale.

Il DOCUP è suddiviso in *Assi* che costituiscono le priorità strategiche individuate sulla scorta degli orientamenti comunitari per l'utilizzo dei *Fondi strutturali* e sull'analisi dei punti di forza e di debolezza del territorio. Ogni Asse viene articolato in più *Misure,* le quali sono composte da *Progetti.*

In particolare, il Documento di programmazione piemontese 1994-1996 è articolato in cinque Assi (esclusa l'Assistenza tecnica):

1. Sviluppo e rafforzamento del tessuto di piccole e medie imprese.
2. Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale.
3. Promozione e diffusione innovazione tecnologica.
4. Ambiente e sviluppo sostenibile.
5. Riqualificazione urbana e del territorio.

Il primo Asse è costituito da misure destinate alle PMI, volte a favorire gli investimenti, le acquisizione di consulenze, la creazione e lo sviluppo di aree attrezzate. Il secondo Asse è rivolto alla promozione dell'offerta turistica, sia dal punto di vista infrastrutturale che in termini di promozione della domanda turistica. In particolare, con la misura 2.4 introduce il principio della progettazione integrata. Il terzo Asse annovera le misure attivate per favorire gli investimenti nel campo della ricerca e dell'innovazione. In particolare, la misura 3.1 rappresenta il punto di partenza per la costruzione della rete dei Parchi Tecnologici. Il quarto Asse finanzia investimenti "ambientali". Nello specifico, si tratta di investimenti volti alla sistemazione di siti industriali degradati, alla realizzazione di impianti di stoccaggio, allo smaltimento e recupero dei rifiuti industriali e artigianali. Il quinto Asse è volto a sostenere la realizzazione di grandi strutture attrezzate per l'insediamento delle PMI e alla costruzione di nuove e razionali possibilità localizzative per le stesse.

Il DOCUP viene impostato, quindi, dalla Regione Piemonte secondo gli indirizzi comunitari per l'utilizzo dei fondi strutturali. I piani finanziari complessivi (i DOCUP 1994-1996 e 1997-1999) dettagliano obiettivi, strumenti, contributo finanziario e tempistica. La regia complessiva e l'attuazione del Programma è pertinenza di tre Direzioni della Regione Piemonte, alla Direzione Industria spetta un ruolo di coordinamento. Nell'attuazione di alcune fasi, la Regione coinvolge altri soggetti: istituzioni creditizie e finanziarie, propri enti strumentali o società partecipate, consorzi pubblici. Infine, le modifiche e le integrazioni del Programma, così come il monitoraggio della sua attuazione, vengono curate congiuntamente con rappresentanti della Commissione Europea, attraverso le attività del Comitato di Sorveglianza (organo paritetico).

I DOCUP sono soggetti a modificazioni nel corso della loro attuazione, relativamente ai volumi complessivi di investimento e ai contributi pubblici. Nel caso della prima fase del Programma, (1994-'96) ad esempio, quando venne approvato (dicembre 1994) gli investimenti complessivamente previsti ammontavano a 2.531 miliardi di lire, con un contributo DOCUP complessivo pari a 828 miliardi. Il Documento finale, però, assestato quattro anni dopo, fu ridimensionato a 1.864 miliardi (-26%) di investimento complessivo (IRES, 1996). Tali modifiche sono state apportate in relazione a diversi fattori: l'andamento della selezione dei progetti ma anche i tempi di avvio di alcuni progetti

infrastrutturali.

Il percorso attuativo del DOCUP comprende una prima fase di *Invito* ai potenziali beneficiari (PMI, enti locali, consorzi di imprese, ecc.) alla presentazione di progetti, che spesso si sostanzia in un *Bando pubblico* per l'ammissione a contributo dei singoli progetti da presentarsi entro un termine prefissato. In seguito, gli uffici regionali verificano la rispondenza dei progetti formulati ai requisiti richiesti (dichiarazione di ammissibilità), e per le misure "a bando" vengono predisposte le graduatorie di ammissione al finanziamento. Tale selezione può venire fatta anche in base ad aspetti quali-quantitativi dei singoli progetti, con l'obiettivo di selezionare i migliori; vi è comunque un limite dato dalla disponibilità finanziaria complessiva per le singole misure.

Per quanto riguarda specificamente l'Asse 2, la valorizzazione delle aree turistiche è stato uno dei punti di forza anche della prima fase di programmazione (DOCUP 1989). D'altra parte le aree Obiettivo 2 piemontesi comprendevano alcune zone per cui si riteneva che il turismo rappresentasse il comparto economico di riferimento: le future valli Olimpiche della provincia di Torino e l'area del Lago Maggiore. I fondi strutturali che hanno finanziato i programmi hanno agito contemporaneamente su tre filoni: la realizzazione di infrastrutture turistiche, l'erogazione di incentivi alle imprese turistiche e lo sviluppo delle attività di promozione. L'obiettivo indicato dal DOCUP 1994-'96 per gli interventi nel settore del Turismo era l'incremento generale delle presenze e della loro distribuzione, sia nel tempo – cioè tra le varie stagioni – che nei luoghi, evitando fenomeni di affollamento stagionale.

2.1 I Progetti Integrati di Sviluppo Turistico d'Area: caratteri

Nel 1994 la Regione dà avvio alla sperimentazione dei **Progetti integrati di sviluppo turistico d'area** *(Misura 2.4 Asse 2*), concentrati su alcune aree definite e comprendenti interventi infrastrutturali, promozionali e investimenti privati. La principale finalità di questa "prima generazione" di progetti integrati è quella di sostenere interventi in grado di innescare processi di sviluppo nel settore turistico. All'interno delle aree Obiettivo 2 piemontesi vengono individuati quattro territori per i quali si ritiene che l'*idea-forza* dello sviluppo territoriale sia appunto il turismo: la Valle di Susa, il Canavese, il Lago Maggiore, il Cusio Mottarone (tab. 1).

Tab. 1 – *Aree bersaglio individuate dalla Regione (DOCUP 1994-1996)*

Aree di sviluppo turistico	***Obiettivi dei PI***
Val di Susa	- Riequilibrare e meglio distribuire i flussi turistici, ampliare la stagionalità, evitare la monocultura invernale attraverso l'integrazione tra gli elementi di attrattività sportiva invernale e quelli ambientali e storico-culturali.
Provincia di Torino	- Sviluppare funzioni di servizio; - Valorizzare gli elementi culturali, sportivi e di spettacolo (musei, residenze sabaude, grandi manifestazioni).
Canavese	- Valorizzare le risorse paesaggistiche, naturalistiche, ambientali e culturali (parchi, laghi, castelli).
Lago d'Orta	- Incrementare le presenze turistiche nella bassa stagione attraverso la valorizzazione delle attrattive ambientali e facendo leva sul miglioramento dei servizi.

Fonte: Regione Piemonte (1997)

Questi progetti pilota sono caratterizzati dai seguenti elementi:

1. sono "monosettoriali", 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 (in modo tale da consentire che l'integrazione tra queste diverse tipologie di intervento possa incidere sul "sistema" turistico locale);
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 tabella 2 si riassumono gli interventi di valorizzazione turistica realizzati nella fase 1994-1996, tra cui quelli realizzati attraverso i Progetti integrati. Come emerge, le due principali modalità di intervento del DOCUP sono l'aiuto diretto all'investimento in strutture ricettive private (variabile tra il 15 ed il 7,5% dell'investimento) e il sostegno finanziario alla realizzazione di infrastrutture turistiche da parte di enti pubblici, in questo caso con una più elevata percentuale di contribuzione.

Per entrambi gli strumenti prevale la frammentazione e la piccola dimensione dei progetti.

Tab. 2 – *Interventi di valorizzazione turistica DOCUP 1994-1996*

INTERVENTI	PROGETTI REALIZZATI	CONTRIBUTO PB (MLD DI LIRE)	INVESTIMENTO (MLD DI LIRE)	INVESTIMENTO MEDIO
Sostegno finanziario all'investimento per strutture e impianti turistico-ricettivi privati	33	9,9	80,3	2,434
Sostegno finanziario all'investimento per strutture e impianti turistico-ricettivi pubblici	158	76,5	78,0	0,493
Iniziative pubbliche di marketing e promozione	78	7,4	7,4	0,095
Individuazione e finanziamento di Progetti Integrati di Area, con vari strumenti di intervento, gestiti da enti pubblici o privati di varia natura	95	44,5	66,6	0,701
a) Strutture e impianti privati	*28*	*3,6*	*25,0*	*0,892*
b) Strutture e impianti pubblici	*63*	*40,0*	*37,2*	*0,930*
c) Iniziative di promozione	*4*	*0,9*	*0,9*	*0,225*
Totale interventi per il turismo		**138,3**	**232,3**	
Totale interventi fase 1994-'96		**489,8**	**1.887,4**	

Fonte IRES, 1996

2.3 I Progetti Integrati di Sviluppo Turistico (PIST): quadro normativo

Nel Documento di programmazione 1997-1999, lo strumento dei **Progetti integrati di sviluppo turistico d'area** viene modificato in base alle "lezioni dell'esperienza" apprese, rafforzato e esteso ad altri sistemi locali. In particolare, la Misura 2.2 *"Rafforzamento e sviluppo dei sistemi turistici"* dell'Asse 2 prende spunto dalla Misura 2.4 del precedente ciclo di programmazione introducendo i **Progetti integrati di sviluppo turistico (PIST).**

Il quadro normativo di riferimento di questo strumento è il DOCUP 1997- '99, che si compone di 8 assi prioritari ognuno dei quali individua un settore o un obiettivo da perseguire:

1. Sviluppo e rafforzamento del tessuto di PMI.
2. Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale;
3. Promozione e diffusione dell'innovazione tecnologica e della società dell'informazione;
4. Ambiente e sviluppo sostenibile;
5. Riqualificazione urbana e del territorio;
6. Progetti integrati di sviluppo economico;
7. Valorizzazione delle risorse umane
8. Attuazione del programma.

Nella tabella che segue (tab. 3) per ogni Asse vengono riportate le sue caratteristiche principali (obiettivi e strumenti), ad eccezione dell'Asse 2 che verrà successivamente illustrato in modo più dettagliato.

Tab. 3 – *Assi del DOCUP 1996-1999*

ASSE	OBIETTIVO	MEZZO
ASSE I	Incentivare le PMI a migliorare e aggiornare la propria struttura produttiva, consolidando uno sviluppo autonomo delle grandi imprese.	Sostegno finanziario e di consulenza, formazione professionale.
ASSE III	Promuovere la diffusione dell'innovazione tecnologica presso le PMI.	Promozione di consorzi misti tra imprese private e enti di ricerca; completamento parchi tecnologici, formazione professionale.
ASSE IV	Salvaguardare l'ambiente, promuovere l'uso di tecnologie "pulite" nelle PMI.	Ricerca sullo smaltimento dei rifiuti, interventi sui cicli di produzione e distribuzione tesi al risparmio energetico.
ASSE V	Ottenere un'ottimizzazione dell'uso del territorio, riqualificando le zone degradate.	Sviluppo di strutture logistiche
ASSE VI	Stimolare cultura imprenditoriale e sviluppare le imprese esistenti creando occupazione	Sostegno a iniziative promosse da enti pubblici territoriali.
ASSE VII	Favorire l'acquisizione da parte dei lavoratori di competenze sopratutto nel campo della sicurezza e ambiente.	Aiuti all'occupazione sotto forma di contributi per nuovi posti di lavoro, misure per l'orientamento, la ricollocazione la formazione innovativa dei lavoratori.
ASSE VIII	Fornire assistenza tecnica per la formazione professionale e l'attuazione del programma	Supporto tecnico, *auditing* in fase di implementazione, valutazione dei risultati, informazione e pubblicità.

Fonte: Regione Piemonte (1997)

L' Asse 2 del DOCUP 1997-1999 è interamente dedicato al Turismo. La scelta di sviluppare tale comparto è motivata dal ricco patrimonio naturale ed architettonico dei territori oggetto di intervento ma anche dal perseguimento di una diversificazione industriale.

L'Asse si compone di quattro Misure:

- Misura 2.1: aiuti agli investimenti turistici.
- Misura 2.2: rafforzamento e sviluppo dei sistemi turistici.
- Misura 2.3: valorizzazione del patrimonio culturale.
- Misura 2.4 formazione professionale per occupati.

La Misura 2.1 si prefigge di valorizzare le risorse turistiche sottoutilizzate e di potenziare le strutture turistiche per diversificare le attività produttive delle aree coinvolte. Quale obiettivo specifico mira a ottenere un miglioramento, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, dell'offerta delle strutture e dei servizi ricettivi per turisti. Il soggetto beneficiario della Misura è il settore privato delle piccole e medie imprese turistiche. Queste possono richiedere contributi per realizzare i seguenti interventi: qualificazione, ampliamento e realizzazione di strutture turistico ricettive, di servizi e attrezzature complementari a queste, di impianti e attrezzature per la fruizione degli ambiti lacustri e fluviali; rifacimento e ammodernamento di impianti sciistici obsoleti; adeguamento alle normative comunitarie e nazionali in materia di impiantistica, sicurezza nei luoghi di lavoro e nel rispetto dell'ambiente. I criteri utilizzati per la selezione dei progetti di investimento privati della misura 2.1 si rifanno a quelli adottati per la selezione dei

Progetti Integrati della misura 2.2: si privilegiano i progetti inseriti in sistemi turistici integrati, con un approccio di filiera e innovativi.
La finalità generale della Misura 2.2. è di innescare processi di sviluppo integrato al fine favorire lo sviluppo complessivo delle aree interessate. Gli obiettivi specifici per realizzare tale miglioramento passano attraverso il coinvolgimento di diversi settori, il potenziamento delle strutture e dei mezzi di valorizzazione delle risorse, il loro accesso e, infine, le attività di promozione. La Misura prevede l'elaborazione dei **Progetti integrati di sviluppo turistico** definiti come il risultato dell'intervento di diversi operatori e del finanziamento pubblico-privato. La Misura si rivolge a soggetti pubblici e privati che, rispondendo a un *Invito* e partecipando al successivo bando di gara, possono presentare la propria candidatura e ottenere un contributo per la realizzazione degli interventi specificati nelle Sottomisure A, B, C (tab. 4).

Tab. 4 – *Sottomisure della Misura 2.2.*

SOTTOMISURA	TIPO DI INTERVENTO	BENEFICIARI
Sottomisura A	Lavori di realizzazione, recupero, adeguamento e ampliamento di impianti e strutture turistiche che infrastrutturano il territorio e integrano l'offerta dell'impresa.	- Enti locali; - Associazioni turistiche, culturali, naturalistiche, ricreative e sportive; - Consorzi pubblici; - Enti pubblici; - Enti Parco.
Sottomisura B	Lavori di potenziamento e qualificazione di strutture ricettive e di impianti turistici.	Le piccole e medie imprese turistiche, definite ai sensi della disciplina comunitaria.
Sottomisura C	-Iniziative di tipo promozionale: materiale illustrato, azioni pubblicitarie. - Partecipazione a manifestazione turistico-commerciali, workshop, stage per operatori.	- Regione Piemonte; - Agenzie di promozione turistica, regionali e locali.

Fonte: Regione Piemonte (1997)

Lo scopo generale della Misura 2.3 è il restauro e la valorizzazione di beni architettonici e storici. Tra gli obiettivi specifici prevede il recupero della Reggia di Venaria Reale e del Borgo Castello di Mandria, il completamento del circuito relativo alle Reggie e Collezioni reali, l'insediamento di funzioni museali, di ricerca e di formazione. La Misura favorisce la Regione Piemonte, la Soprintendenza dei Beni ambientali e architettonici del Piemonte, i soggetti pubblici e privati riuniti in Consorzi, attraverso la concessione di finanziamenti per le opere di restauro e di recupero funzionale.
La Misura 2.4 si propone di contribuire al mantenimento dei limiti occupazionali presenti nei vari comparti interessati e di favorire la riconversione della manodopera rimasta esclusa dai processi industriali. L'obiettivo specifico riguarda la formazione di personale qualificato nei diversi comparti dell'industria turistica. Favorisce imprese o consorzi di imprese e le agenzie formative, concedendo contributi per la promozione di corsi di formazione. Nella selezione vengono privilegiati i progetti che dimostrano di essere collegati a quanto proposto nelle altre misure dell'Asse, secondo il principio dell'organizzazione a filiera.

2.4 I PIST: un modello di progettazione integrata del DOCUP 1997-1999

2.4.1 Caratteri generali

La Regione Piemonte introduce per il ciclo programmatico 1997-1999 un modello di progettazione integrata che è trova fondamento in due Misure di intervento: *"Rafforzamento e sviluppo dei sistemi turistici"*, Misura 2.2 dell'Asse 2; *"Progetti Integrati di bacini economici locali, aree sistema, distretti"*, Misura 6.1 dell'Asse 6. Entrambe le Misure individuano un comparto economico e le "aree bersaglio", su cui intervenire in modo integrato e sinergico.
Per quanto riguarda specificamente lo strumento di intervento integrato predisposto nell'ambito del Turismo, come già anticipato, esso riprende la modalità operativa già sperimentata con i **Progetti integrati di sviluppo turistico d'area (PI),** introducendo, però, 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:

- 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);
- 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 2.2 viene attuata, quindi, 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 a cui spetta il compito di coordinare le azioni nella fase di implementazione del Progetto Integrato.
Il modello di integrazione elaborato presenta le seguenti caratteristiche:

- *integrazione settoriale*: gli interventi coinvolgono uno o più settori economici caratterizzati da stretta coerenza e da collegamento funzionale;
- *integrazione territoriale*: i Progetti si realizzano in aree territoriali non circoscritte da confini amministrativi.

Tali caratteristiche vengono ritenute condizioni necessarie affinché il progetto proposto possa essere identificato come integrato.

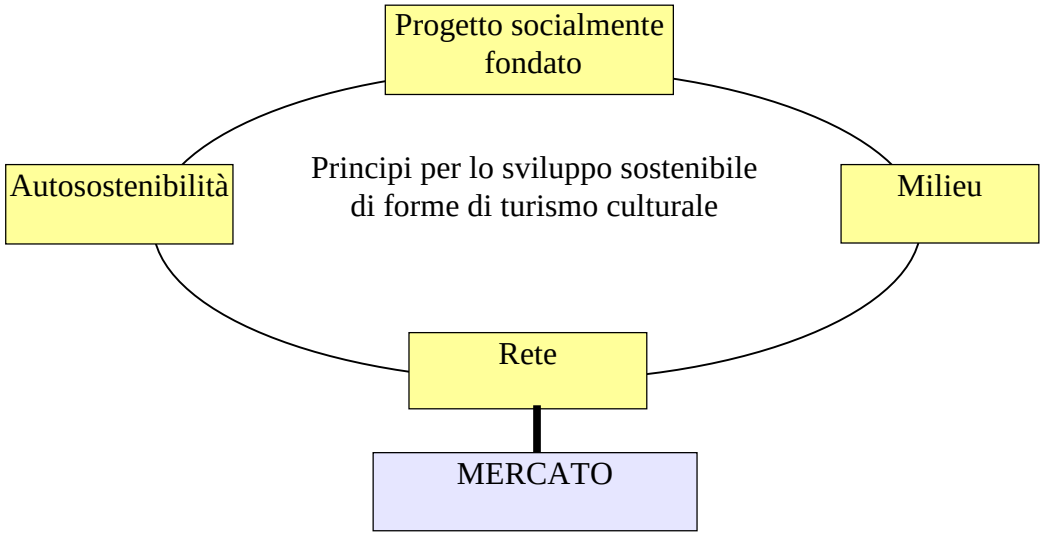
Nei paragrafi che seguono verrà descritta la filosofia e metodologia che ha guidato la costruzione dello strumento (Guida Progettare il cambiamento, 1996), la fase di selezione dei progetti e la loro implementazione; da ultimo, si darà conto delle valutazioni dei PIST.

2.4.2 Filosofia e regole di funzionamento dei PIST

La finalità dei PIST è rappresentata dallo sviluppo dei territori a vocazione turistica conformemente con il principio del *turismo sostenibile* (FIG. 1). Per soddisfare i criteri della sostenibilità, i Progetti devono fare riferimento ai seguenti concetti:

- sviluppo integrato (risorse e soggetti dell'area);
- integrazione della filiera turistica;
- innovazione (di progetto e processo).

FIG. 1 - I PIST E LO SVILUPPO SOSTENIBILE



I PIST si fondano su un'integrazione tra:

- soggetti;
- località e ambiti territoriali;
- tipologie di interventi.

I presupposti stabiliti per la definizione di un *Progetto Integrato di Sviluppo Turistico* riguardano: il tipo di integrazione previsto; le caratteristiche della progettualità auspicate; le procedure indicate nell'Invito. A un progetto integrato, quindi, è richiesto il soddisfacimento della combinazione di queste tre tipi di integrazione e progettualità, non solo di uno di essi (tab. 5).

Tab. 5 – *Presupposti PIST*

TIPOLOGIA	***PRESUPPOSTI PER UN PROGETTO INTEGRATO DI SVILUPPO TURISTICO***		
Tipo di integrazione	Integrazione tra soggetti diversi	Integrazione tra ambiti territoriali diversi	Integrazione tra interventi diversi
Tipo di progettualità	Progettualità politica	Progettualità strategica	Progettualità operativa
Tipo di procedure	Patto associativo	- Sintesi descrittiva - Studio di fattibilità	Progetto definitivo
	PROGETTO SOCIALMENTE FONDATO	**MILIEU E SOSTENIBILITA'**	**RETE**

Fonte: Guida Progettare il cambiamento,1996

Per quanto riguarda il tipo di progettualità, con *Progettualità politica* si fa riferimento alla volontà e capacità di soggetti pubblici e privati di elaborare comunemente progetti di sviluppo del proprio territorio e di promuovere interventi in grado di anticipare tendenze legate a uno sviluppo compatibile. Da un punto di vista operativo, essa comporta che i soggetti beneficiari del finanziamento si impegnino reciprocamente attraverso un atto formale, previsto nelle procedure di candidatura, definito

Patto associativo.
Il *Patto associativo*, risultato di una fase di incontri e confronti tra potenziali soggetti interessati, costituisce uno strumento che vincola le parti anche sotto il profilo finanziario e rappresenta la sintesi di un processo che trova concretezza in una P*rogettualità strategica di sviluppo turistico.* L'elaborazione di una strategia implica una conoscenza dei punti di forza e debolezza del territorio e una *visione di sviluppo* a medio termine. Per questo la *Sintesi descrittiva del contesto territoriale, economico e sociale dell'area* assume una rilevanza fondamentale nell'ambito della soluzione progettuale individuata nello *Studio di fattibilità*.
La *progettualità operativa,* invece, costituisce il momento di sintesi della *progettualità politica e strategica* ed è finalizzata a garantire la realizzazione dei risultati rispetto agli obiettivi individuati. Nei Progetti Integrati di Sviluppo turistico si fa riferimento alla *Progettualità operativa* per indicare la necessità di utilizzare le tecniche legate al *project management* e la presenza di una reale integrazione tra i progetti.

2.4.3 Le due fasi della selezione

Successivamente all'individuazione delle aree, secondo quanto previsto dal DOCUP 1997-1999, la Regione invita gli Enti locali a presentare delle proposte progettuali in risposta al Bando/Invito pubblicato.

Il Bando prevede una procedura che si articola in due momenti distinti. In una fase preliminare, infatti, la Regione invita gli Enti locali a presentare la *Manifestazione di interessi,* un documento in cui si descrivono sinteticamente la logica organizzativa e le caratteristiche dei Progetti elaborati. Nel documento viene esplicitato l'indicazione dell'ente capofila e di tutti i soggetti partecipanti, viene descritto il territorio interessato, gli obiettivi del Progetto, i tempi e i costi di realizzazione previsti. Obiettivo della *Manifestazione di interesse* è fornire indicazioni sul livello di condivisione locale delle finalità del Progetto (*progettualità politica*), sul livello di chiarezza della visione strategica (*progettualità strategica*) e sulla determinazione progettuale nelle formulazione delle ipotesi che vengono sviluppate in dettaglio nel Progetto definitivo (*progettualità operativa*). La Regione esprime una valutazione di quanto riportato nel documento, formulando giudizi e indicazioni (l'indicazione può essere negativa, migliorativa, di apprezzamento) non vincolanti ma aventi esclusivamente una funzione di indirizzo. L'obiettivo della Regione, quindi, non è quello di classificare preventivamente i progetti ma di offrire collaborazione per migliorare i progetti o per consigliare il loro abbandono perché ritenuti non sufficientemente solidi per poter superare con successo la presentazione dei *Dossier di candidatura*.

La presentazione del *Dossier di candidatura* costituisce il primo momento della verifica sul progetto poiché i proponenti devono dimostrare una conoscenza critica e propositiva rispetto all'ambito territoriale d'intervento. Esso si compone di una *Sintesi descrittiva del contesto territoriale, economico e sociale dell'area di intervento,* uno *Studio di fattibilità* e un *Progetto definitivo.* Il *Patto associativo* è parte integrante del *Dossier di candidatura,* dal momento che raccoglie i dati dei contratti intercorsi tra l'ente pubblico capofila del Progetto integrato e i promotori

pubblici e privati dei singoli progetti che vi aderiscono.

Per quanto riguarda il documento *Sintesi descrittiva del contesto territoriale, economico e sociale dell'area di intervento,* esso è finalizzato a illustrare, in modo discorsivo e attraverso l'uso di dati statistici, la coerenza degli obiettivi previsti nei progetti rispetto ai punti di forza e di debolezza del territorio considerato. Ai Progetti integrati, quindi, viene richiesto un'analisi sintetica dei caratteri del contesto in cui gli stessi progetti si inseriscono. Anche agli operatori che presentano progetti utilizzando la Sottomisura A e B viene richiesto di elaborare una *Sintesi descrittiva* che metta in relazione il proprio obiettivo con le caratteristiche e le esigenze del contesto per verificare la sostenibilità economica, ambientale e occupazionale.

Lo *Studio di fattibilità* e il *Progetto definitivo*, invece, costituiscono i documenti contenenti le indicazioni operative per l'attuazione del progetto. Lo *Studio di fattibilità* formula almeno due strategie progettuali di sviluppo e ne sceglie una, illustrando il criterio adottato, i vantaggi e i problemi legati allo sviluppo di ciascuna delle ipotesi. Esso considera, quindi, le diverse alternative confrontandole attraverso la valutazione di elementi quantitativi e qualitativi: analisi costi-benefici; tempi di realizzazione; difficoltà prevedibili; competenze necessarie.
Il *Progetto definitivo* organizza la *pianificazione, la gestione* e il *controllo* delle fasi e delle attività del progetto. La relazione del Progetto definitivo contiene la descrizione del progetto generale e dei singoli interventi, illustrando la coerenza tra il livello generale e quello particolare. I due livelli sono accomunati dalle modalità con cui vanno descritti: entrambi, infatti, considerano il processo di pianificazione, gestione e controllo. La pianificazione deve illustrare due aspetti del progetto: i tempi e i costi; la gestione, invece, secondo quali procedure e risorse umane si intende realizzare il progetto; il controllo, infine, deve descrivere lo stato di avanzamento dei lavori.
Per quanto attiene alla procedura di valutazione, essa prevede una serie di "griglie" organizzate secondo due sezioni (efficienza e coerenza interna; efficacia e coerenza con il contesto), a loro volta suddivise in Categorie di valutazione. Ogni Categoria è articolata in una serie di criteri (indicatori), scelti in funzione dei vari aspetti oggetto della valutazione.
I criteri di selezione vengono riportati nei *Criteri generali di selezione* degli Inviti e del Bando. Essi sono aggregabili in cinque categorie generali:

- coerenza del progetto;
- qualità del progetto;
- metodologia;
- competenza dello staff coinvolto;
- pianificazione, gestione, controllo.

Il primo criterio *Coerenza del progetto* rimanda al soddisfacimento di due sottocriteri specifici: coerenza complessiva del progetto rispetto agli Inviti e al Bando; coerenza del progetto e idoneità dell'intervento.
Nel primo caso si fa riferimento all'adempimento dei requisiti generali (finalità e obiettivi) e alla correttezza formale delle candidatura; nel secondo caso, alla razionalità e alla logica del progetto.
Con il criterio *Qualità del progetto* si richiede la presenza di elementi progettuali in sintonia con i principi generali presenti nel DOCUP. In particolare, la valutazione verte sulla capacità del progetto di esprimere una visione integrata di sviluppo dell'area

indicata, sulla chiarezza delle strategie adottate per creare effetti moltiplicatori in termini di sviluppo economico, sulla visibilità e riproducibilità del progetto.
Il terzo criterio *Metodologia* rimanda alle modalità organizzative e alle tecniche adottate per realizzare il progetto.
Con *Competenza dello staff coinvolto* si fa riferimento al grado di esperienza maturata dal personale proposto per il coordinamento e la realizzazione del progetto nel settore turistico e al suo grado di esperienza in attività di progetto legate allo sviluppo regionale.
Infine, l'ultimo criterio richiama i concetti di base del processo di *project management.* Si tratta di tre concetti strettamente correlati dal momento che la pianificazione influenza la gestione e, successivamente, il controllo.

Tab. 6 – *Cronoprogramma PIST*

Fasi del progetto	***Scadenze temporali***			
FASE PREPARATORIA	**1997**	**1998**	**1999**	**2000-2001**
Analisi critica dell'esperienza maturata nella fase di programmazione 1994-1996	PRIMAVERA			
Attività di ascolto del territorio	ESTATE			
Definizione del modello di intervento e individuazione aree bersaglio	AUTUNNO			
Attività di informazione nelle aree interessate prima e dopo pubblicazione del Bando	AUTUNNO			
FASE DI PREDISPOSIZIONE				
Presentazione della Manifestazione di interesse	OTTOBRE			
Verifica e discussione critica delle MI	NOVEMBRE/ DICEMBRE			
Predisposizione e presentazione dei PIST		MARZO		
FASE DI VALUTAZIONE				
Selezione e approvazione graduatoria		AGOSTO		
Processo negoziale tra Regione e soggetti capofila			SETTEMBRE/ OTTOBRE	
FASE DI ATTUAZIONE				
Inizio lavori e completamento PIST				GENNAIO 2000/ DICEMBRE 2001

2.5 La fase di implementazione dei PIST

Le *Manifestazioni di Interesse* presentate sono state 27, i Progetti selezionati sono stati 18 mentre il numero di quelli approvati e ammessi a contributo pubblico è pari a 13, di cui 10 in aree turisticamente deboli.

I Comuni dell'Obiettivo 2 coinvolti nell'attuazione dei **Progetti Integrati di**

sviluppo turistico sono stati 106 e le Province interessate dagli interventi tre: Torino, Alessandria e Verbano-Cusio-Ossola.

Il ruolo di Capofila è stato svolto da diversi soggetti istituzionali. In particolare: in un caso dalla Provincia (Torino); in cinque casi da Comuni (Verbania, Novi Ligure, Cantalupa, Leinì, Ivrea); e nei restanti sette casi dalla Comunità montana (Comunità Montana valli Orco e Soana, Comunità Montana Cusio Mottarone, Comunità Montana val Pellice, Comunità Montana Pinerolese Pedemontano, Comunità Montana Alta val di Susa, Comunità Montana valli Chisone e Germanasca, Comunità Montana Bassa val di Susa e val Cenischia). In generale i soggetti che partecipano ai Progetti sono gli operatori significativi del territorio interessato, di tipo imprenditoriale o associazionistico: imprenditori, associazioni, pro loco, enti parco, altre associazioni, esercenti privati, APT. In certi casi si tratta di una coalizione locale già sperimentata: per 5 Progetti (Cusio, val Pellice, Pinerolese, val Chisone, Bassa val Susa) i partecipanti sono anche i principali soggetti che promuovono o partecipano alle altre iniziative di sviluppo locale del territorio. Il coinvolgimento di operatori esterni è invece nullo.

La tabella che segue (tab. 7) riporta i titoli dei Progetti, il soggetto capofila e i soggetti sottoscrittori del Patto associativo. L'ordine di esposizione è quello risultante del punteggio conseguito nella graduatoria di ammissione, dal maggiore al minore.

Il numero di interventi realizzati è pari a 246, di cui 63 ad opera di privati (Tab. 8).

Tab. 7 – *Caratteristiche PIST* - Fonte: IRES, 2002

N.	TITOLO DEL PROGETTO	SOGGETTO CAPOFILA	SOTTOSCRITTORI DEL PATTO ASSOCIATIVO
1	**Percorsi turistici verbani**	Comune di Verbania	16 Comuni, enti parco, 1 museo, Pro-loco, 22 privati, ass. operatori turistici, associazione "Haute Ruote", 1 parrocchia
2	**Sviluppo del turismo naturalistico nelle valli di Lanzo**	Provincia di Torino	Provincia di Torino, Comunità Montana, 19 Comuni, 11 strutture ricettive, 2 sciovie, 2 sezioni CAI
3	**Riqualificazione turistica delle valli Orco e Soana**	Com. Mont. valli Orco e Soana	1 Comunità Montana, 7 Comuni, parco, 1 campeggio, 1 hotel, Club Alpinismo Piemontese, asociazione "Amici GP"
4	**Dolci terre di Novi**	Comune di Novi Ligure	7 Comuni, 4 hotel, 2 enti non profit
5	**La montagna tra i due laghi**	Com. Mont. Cusio Mottarone	1 Comunità Montana, 8 hotel, 2 club alpini, 3 parrocchie
6	**Consolidamento del sistema turistico della val Pellice**	Com. Mont. val Pellice	1 Comunità Montana, 9 Comuni
7	**Sviluppo delle attività turistico-terziario nel Pinerolese pedemontano**	Com. Mont. Pinerolese Pedemontano	1 Comunità Montana, 6 Comuni, 2 agriturismo, 2 privati, parco Martinat, associazione equestre
8	**Val Noce**	Comune di Cantalupa	2 Comuni, 4 privati, 3 enti non profit
9	**Le ali del nuovo millennio in un angolo**	Comune di Leinì	11 Comuni, 3 privati, 1

	del Canavese		associazione
10	**Turismo quattro stagioni in Alta val di Susa**	Com. Mont. Alta val di Susa	Provincia di Torino, 9 Comuni, Ente Parco, 9 Privati, Associazione studi militari, CAI, 1 casa per ferie
11	**Vallinsieme**	Com. Mont. valli Chisone e Germanasca	9 Comuni, 1 Hotel, 1 impianto di seggiovie, 2 parchi, consorzio "Pra Catinat", ass.ne culturale, Pro-loco, 1 consorzio, centro ecumenico Concistoro Valdese
12	**Magia di arte, storia e natura**	Com. Mont. Bassa val di Susa e val Cenischia	21 Comuni, 4 privati, 2 parchi, CAI, 1 consorzio, 3 parrocchie
13	**Laghi morenici e castelli del Canavese**	Comune di Ivrea	26 Comuni, ATL

Tab. 8 – Interventi realizzati dai PIST

N°	PROGETTO INTEGRATO	NUMERO INIZIATIVE DEI PIST	NUMERO INIZIAT. PRIVATE	INIZIATIVE PRIV. SUL TOT. (%)	INVESTIM. TOTALE	INVESTIMENTO PRIV. SUL TOT	INVEST PRIVATO (%)
1	Comune di Verbania	41	15	36	42834	19591	45
2	Provincia di Torino	19	12	63	8840	4772	54
3	Comunità Montana valli Orco e Soana	15	2	13	4840	240	5
4	Comune di Novi Ligure	11	3	27	6929	1748	25
5	Comunità Montana Cusio Mottarone	17	9	52	27472	24243	88
6	Comunità Montana val Pellice	21	3	14	8114	1562	19
7	Comunità Montana Pinerolese Pedemontano	8	1	12	12045	401	3
8	Comune di Cantalupa	10	3	30	16043	9730	61
9	Comune di Leinì	15	3	20	11344	3906	34
10	Comunità Montana Alta valle Susa	24	6	25	17045	6826	40
11	Comunità Montana valli Chisone e Germanasca	18	2	11	10064	4218	42
12	Comunità Montana Bassa valle di Susa e val Cenischia	27	2	7	10217	794	8
13	Comune di Ivrea	20	2	10	8029	1872	23

Fonte: IRES, 2002

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 (Tab. 9). La dimensione complessiva deve essere tale da incidere sullo sviluppo turistico locale. I Progetti mirano infatti a "favorire la nascita e l'affermarsi di nuove attività turistiche a valenza economico-imprenditoriale" e a "garantire la redditività delle iniziative complessivamente proposte, sia quella

d'impresa, sia quella del contesto socioeconomico interessato, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro e lo svilupparsi di altre attività" (DOCUP, 1997-1999), dando così luogo ad un effetto moltiplicatore dell'investimento iniziale.

Tab. 9 – *Tipologia interventi PIST*

N.	SOGGETTI CAPOFILA	TIPOLOGIA INTERVENTI FUNZIONALI
1	Comune di Verbania	recupero sentieristica; creazione punti informativi; ristrutturazione strutture ricettive
2	Provincia di Torino	fruizione naturalistica di una grotta; realizzazione di un giardino botanico; infrastrutturazione itinerario per la val Grande; centro polivalente; adeguamento rifugi alpini; ristrutturazione/ampliamento strutture ricettive
3	Comunità Montana valli Orco e Soana	creazione di strutture per accoglienza e informazione turistica; creazione di due strutture per la collettività; valorizzazione della sponda del lago di Ceresole; realizzazione di una nuova struttura extralberghiera; recupero di due strutture ricettive; promozione del prodotto turistico; formazione per gli operatori
4	Comune di Novi Ligure	valorizzare le risorse storico-culturali locali; migliorare l'offerta turistica e la capacità ricettiva; creare una rete integrata museale
5	Comunità Montana Cusio Mottarone	opere di arredamento urbano; riqualificazione ambientale; completamento di un centro congressi; ristrutturazione di edifici; ristrutturazione e completamento di strutture alberghiere; realizzazione di attività promozionali
6	Comunità Montana val Pellice	interventi in Bassa valle; centri di educazione ambientale; centri visita legati al turismo didattico ambientale; itinerari tematici; struttura informativa; organizzazione della segnaletica
7	Comunità Montana Pinerolese Pedemontano	ricettività alberghiera ed extralberghiera; itinerari urbani ed extraurbani; aree turistiche attrezzate; centri visita ed esposizioni; attività convegnistiche; promozione del territorio
8	Comune di Cantalupa	creazione di un punto informativo; creazione del museo mercato del prodotto; ampliamento di strutture sportive ricreative; ampliamento impianti per la ricettività
9	Comune di Leinì	recupero di centri per la comunità; varie opere di arredo urbano
10	Comunità Montana Alta valle Susa	ampliamento rifugi alpini ed escursionistici; strutture per l'informazione turistica; strutture museali; recupero sentieristica; ampliamento e recupero di strutture alberghiere; manutenzione di impianti a fune; programma promozionale; programma formativo
11	Comunità Montana valli Chisone e Germanasca	ristrutturazione di strutture alberghiere ed extralberghiere e di un impianto a fune; strutture per l'informazione turistica; infrastrutture per la qualificazione ambientale; strutture museali; percorsi escursionistici; riqualificazione urbana; programma promozionale; programma formativo
12	Comunità Montana Bassa valle di Susa e val Cenischia	struttura centralizzata per il coordinamento dell'accoglienza turistica; qualificazione della ricettività alberghiera ed extralberghiera; valorizzazione dei parchi esistenti; promozione della Via Francigena; promozione delle abbazie; strutture per la riqualificazione ambientale; strutture polivalenti
13	Comune di Ivrea	comunicazione di prodotto; cartellonistica stradale e campagna pubblicitaria; formazione; monitoraggio delle strutture alberghiere

Fonte: IRES, 2002

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica, essa è stata fornita principalmente dalla Regione che, avvalendosi della collaborazione dell'Associazione Cultura Turismo Ambiente (ACTA), ha accompagnato gli Enti nel processo progettuale, attraverso periodici incontri e la predisposizione di una guida metodologica *Progettare il cambiamento.*

2.6 La valutazione dei Progetti Integrati di sviluppo economica: risultati.

I **Progetti Integrati di Sviluppo turistico** sono stati oggetto di analisi da parte dell'Ires – Piemonte nel luglio del 2001

(sei mesi prima del termine previsto per la fine dei lavori).
La valutazione si è proposta di misurare gli effetti indotti dai PIST, così come percepiti dai protagonisti degli interventi, relativamente a due aspetti considerati decisivi per "stimare" il successo dello strumento di sviluppo locale. Il lavoro si è basato sulle considerazioni fornite dai responsabili (almeno due) di ogni Progetto Integrato, in risposta a interviste in profondità strutturate ad essi somministrate. Attraverso questo strumento di indagine si è messa in evidenza la percezione "condivisa" relativamente:

- all'impatto degli interventi sul territorio;
- alla fase di attuazione e implementazione, per comprendere il ruolo della programmazione partecipata nei processi di sviluppo locale.

L'indagine si è proposta di analizzare il successo comparato dei Progetti, al fine di individuare le caratteristiche e gli elementi che possano avere concorso ad esso.
Il successo dei Progetti è stato studiato prendendo in esame due aspetti:

- ***performance generale***, cioè un impatto economico compatibile con l'equilibrio naturale, sociale ed economico locale (lo sviluppo sostenibile era un importante obiettivo preposto alla politica dei Progetti Integrati);
- ***integrazione***, intesa come coinvolgimento di comparti produttivi diversi e comunicazione tra soggetti pubblici e privati per concordare una linea di sviluppo turistico organica e coerente.

Gli esiti delle interviste sono stati successivamente integrati dai dati amministrativi e finanziari del progetto.

In questa ottica la valutazione dei Progetti Integrati può essere vista come strumento finalizzato a individuare gli elementi di debolezza delle Amministrazioni locali rispetto al processo di ideazione/implementazione e gestione di programmi complessi, in modo da favorire l'identificazione delle soluzioni appropriate per promuovere la "territorializzazione" dello sviluppo e la centralità degli enti locali nella definizione dei percorsi di crescita.

Qui di seguito, si proverà a sintetizzare i risultati della valutazione.

Per quanto riguarda l'impatto percepito, dalle interviste è emerso che l'impatto dei Progetti Integrati più diffuso riguarda le nuove opportunità di lavoro, sviluppate in sette Progetti; l'impatto appare, invece, meno certo nel consolidamento o sviluppo dell'economia locale (solo due Progetti si ritiene incidano sul mantenimento dell'occupazione e che solo quattro abbiano un impatto sull'offerta turistica).
In merito allo strumento, emerge che tutti i Progetti vengono considerati innovativi. Un diffuso giudizio positivo (in 10 casi su 13) riguarda l'adeguatezza territoriale dei Progetti e la varietà degli interventi contenuti; maggiori dubbi vi sono stati (5 progetti) sulla dimensione quantitativa dell'investimento. Per quanto vengano segnalati quasi ovunque elementi di debolezza, in generale emerge una valutazione positiva sul "Progetto Integrato". Inoltre, per tutti i casi viene dichiarata una crescita nella fiducia e nel dialogo tra i partner coinvolti, così come un aumento della capacità di iniziativa locale.
Il valore dei Progetti Integrati, rispetto a politiche tradizionali di finanziamento di singoli progetti, viene attribuito a:

- migliore selezione dei progetti

(valenza scelta da 12 Progetti);
- maggiore capacità di utilizzo dei contributi pubblici disponibili (valenza scelta da 12 Progetti);
- processo decisionale più veloce (valenza scelta da 9 Progetti).

La diminuzione della conflittualità viene indicata solo in 4 casi.
La *performance* economica è stata misurata considerando le seguenti variabili esogene ed endogene: il contesto; le relazioni esterne ai PI; lo stato di attuazione; la tipologia, intesa come volume d'investimento, complessità, tipo di realizzazioni. Ad ogni aspetto indagato nei Progetti è stato assegnato un punteggio. Questa classificazione individua i casi di maggior potenziale economico locale, Cusio Mottarone e val Pellice, e i casi di minor potenziale, Ivrea e valli Orco e Soana. Per quest'ultimo caso, viene segnalato il problema del ripristino territoriale a seguito dell'alluvione dell'ottobre 2000. Per Novi Ligure e val Pellice, le conseguenze della crisi dell'industria dolciaria locale.
Per quanto concerne la relazione tra *performance* economica dei PI e contesto, il lavoro di valutazione non stabilisce una simmetria positiva netta tra contesto dinamico e alta *performance* economica perché dei due PI inseriti in un contesto economicamente favorevole - Comunità Montana Alta val Pellice, Comunità Montana Cusio Mottarone - solo il primo caso sembra avere una buona incidenza sull'economia locale. Al contrario, l'indagine afferma che esiste una simmetria negativa tra contesto debole e bassa *performance* economica: in tutti i Progetti inseriti in territori nei quali l'andamento dell'occupazione, delle presenze turistiche e dell'incremento imprenditoriale era in calo, l'incidenza economica delle iniziative contenute nel PI è stata scarsa. I PI, inseriti in contesti stazionari, hanno contribuito a migliorare le condizioni economiche locali; per la quasi totalità di questi casi, il livello di *performance* economica è ritenuto soddisfacente (Comune di Verbania, Comune di Novi Ligure, Comunità Montana Pinerolese Pedemontano, Comunità Montana Alta val di Susa).
Si sono, infine, indagati legami tra contesto e integrazione. Da quanto è emerso, nei PI inseriti in contesti dinamici non sembra che la vitalità economica dei territori abbia favorito l'integrazione. Appare significativo, invece, l'alto livello di integrazione raggiunto dai PI inseriti in territori economicamente depressi. Questi Progetti, che nella dimensione relativa alla redditività si sono collocati ai livelli più bassi, hanno sviluppato un'alta integrazione e hanno rivelato una possibile tendenza: un contesto economicamente debole riesce ad accogliere le iniziative di sviluppo con un maggior spirito di integrazione e collaborazione.

3. Programmi di Iniziativa Comunitaria Leader

Il Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) **LEADER,** acronimo di Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, 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 di diversificazione del reddito, in primo luogo tramite stimolo alla nascita di attività turistiche e di valorizzazione della filiera agro-alimentare. LEADER si è caratterizzato anche per il suo metodo innovativo: attraverso azioni immateriali e di tipo dimostrativo, favorisce un approccio allo sviluppo "dal basso". Introdotta 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). Nel presente capitolo, dopo una descrizione dei caratteri generali del Programma e delle sue principali risultanze a livello europeo e italiano (par. 3.1), si dà conto dell'Iniziativa **LEADER II** (par. 3.2) e **LEADER plus** (par. 3.3) in Piemonte (**LEADER I** ha conosciuto in questa Regione una limitata attuazione di cui si accenna nel par. 3.1). Per entrambe le edizioni verrà esaminato l'iter attuativo (par. 3.2.1 – par. 3.3.1), le modalità di selezione e le caratteristiche dei GAL (par. 3.2.2 – 3.3.2 - 3.3.3). Infine, si richiameranno le pratiche previste dai regolamenti europei per valutare l'azione comunitaria in tre momenti distinti: ex ante, in itinere ed ex post.

3.1 I caratteri generali

Il Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) **LEADER,** acronimo di *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*, sostiene progetti di sviluppo rurale ideati e gestiti direttamente da partner locali, al fine di promuovere lo sviluppo endogeno, integrato e sostenibile dei territori. 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).

In Italia, il Responsabile del Programma **LEADER** è il Ministero delle Politiche Agricole (MiPa), mentre l'attuazione e la gestione del programma sono di competenza delle Regioni. Inizialmente, il MiPA ha ripartito, secondo criteri territoriali e di concerto con i rappresentati regionali, i fondi tra le aree interessate dall'Iniziativa (aree Obiettivo 1 e 5b); successivamente le Regioni (e le due Province Autonome di Trento e Bolzano) hanno elaborato dei Programmi **LEADER** Regionali (PLR). Per elaborare i PLR, procedere alla selezione e finanziamento dei Piani di Azione Locale e dei beneficiari finali, le Regioni hanno istituito delle Partnership di Concezione e di Decisione. I criteri ed i parametri di valutazione per la selezione variano da Regione a Regione. In generale, però, sono state predisposte modalità di selezione basate su un'analisi multicriteria, con l'assegnazione di un punteggio a ciascun fattore di valutazione prescelto (Inea, 1999).

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). Il PAL è multisettoriale, finalizzato alla rivitalizzazione delle aree rurali attraverso un insieme integrato di interventi sia di carattere economico (piccoli interventi a sostegno del settore agricolo, turistico, artigianale, agroalimentare, ambientale) che socio-culturale (azioni per sensibilizzare, informare, e formare le popolazioni locali). I membri del GAL hanno la possibilità di designare un capofila amministrativo e finanziario capace di gestire le sovvenzioni pubbliche oppure di costituire una struttura comune con personalità giuridica che svolga tali funzioni. Nel periodo 1994-1999, il Programma ha previsto anche un altro soggetto beneficiario, l'Operatore Collettivo (OC): un soggetto pubblico-privato che promuove Piani di Azione Locale tematici.

La caratteristica principale di **LEADER** è quella di adottare un'ottica territoriale anziché settoriale agricola, favorendo azioni di diversificazione del reddito. Ancora nel periodo 2000-2006, però, il 90% del bilancio previsto per la Politica Agricola Comunitaria (PAC) era destinato a iniziative settoriali di sostegno ai prezzi e appena il 10% era finalizzato a misure di sviluppo rurale di carattere territoriale (tra le quali lo stesso Programma).
Il "Metodo" **LEADER** descrive una forma di programmazione e attuazione che prevede l'applicazione combinata e sinergica di otto elementi caratteristici: l'approccio territoriale, l'approccio ascendente, la *partnership* locale, l'innovazione, l'integrazione multi-settoriale, la cooperazione inter-territoriale (compresa la cooperazione transnazionale), la collaborazione in rete e, infine, una gestione e un finanziamento decentralizzati[3] (tab. 1).

[3] In questo caso i diversi significati del termine "integrazione" assumono una declinazione non sempre coincidente con quella utilizzata nel rapporto (cfr. introduzione).

Tab. 1 - *Le 8 specificità del Metodo LEADER*

Gli elementi locali (rappresentati dal Gruppo locale o dalla strategia locale di sviluppo)	**1. Approccio territoriale**	Contrariamente ad un approccio settoriale, lo sviluppo si concentra su un territorio specifico, su un uso migliore delle risorse endogene, su un'integrazione orizzontale delle attività locali, sulle identità comuni e su una visione condivisa per l'area.
	2. Approccio ascendente	La partecipazione attiva di tutte le persone e le organizzazioni interessate alla pianificazione, al processo decisionale e all'attuazione dello sviluppo sociale e economico.
	3. Gruppo locale (approccio basato sulla partnership)	Coalizione temporanea di individui o collettività sulla base di un contratto che vincoli tutti i partner alle stesse condizioni e per lo stesso scopo.
	4. Innovazione	Per dare nuove risposte ai problemi esistenti dello sviluppo rurale, che forniscano valore aggiunto e incrementino la competitività territoriale.
	5. Integrazione multisettoriale	La combinazione di attività di diversi settori economici o di attività pubbliche e private in un unico progetto e la coerenza strategica tra diversi progetti rispetto ad una visione comune.
Gli elementi translocali (emergono dalle interazioni tra i Gruppi locali e tra le loro rispettive strategie)	**6. Collaborazione in rete**	La capacità e la disponibilità all'azione collettiva insieme ad altri soggetti indipendenti per uno scopo comune.
	7. Cooperazione transnazionale	Cooperazione di un numero indefinito di gruppi LEADER situati in almeno due Stati Membri per la progettazione, la produzione e la commercializzazione comune di merci o servizi.
L'elemento verticale (rappresentato e attuato dall'autorità di programmazione. Fornisce il quadro gestionale entro il quale i Gruppi locali svolgono le loro attività)	**8. Gestione e finanziamento decentralizzati**	Affidare l'attuazione dell'iniziativa LEADER alle strutture nazionali e regionali degli Stati Membri e ai gruppi di azione locale, riducendo a livello di programma il ruolo della Commissione alla partecipazione ad una "partnership di pianificazione e di decisione".

Fonte: OIR Valutazione ex post Iniziativa comunitaria LEADER, 2003

La prima generazione dell'Iniziativa **LEADER** ha riguardato 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 stagione, l'iniziativa è stata nuovamente finanziata per il periodo 2001-2006 (**LEADER *plus***).

La prima edizione ha prodotto buoni risultati, soprattutto in relazione all'esiguità del fondo a disposizione (400 milioni di ECU), dimostrando l'efficacia di un approccio basato su una logica di programmazione *bottom up* e sull'integrazione delle attività in un'ottica di sviluppo locale. In Europa, i progetti realizzati dai 217 GAL di prima generazione hanno favorito la diversificazione e l'aggiornamento di settori tradizionali in crisi nelle aree in questione: agricoltura, artigianato e PMI, servizi e turismo rurale (che da solo ha assorbito il 40% del totale dei finanziamenti). Inoltre, il Programma ha incoraggiato lo scambio di esperienze e conoscenze a livello europeo tra i soggetti coinvolti.

LEADER II è stato lanciato con l'obiettivo di "promuovere le azioni innovative proposte da operatori locali, pubblici e privati, in tutti i settori di attività dell'ambiente rurale, diffondere queste esperienze concrete in tutta la Comunità e aiutare gli operatori rurali dei vari Stati membri che lo desiderano ad avvalersi dei risultati ottenuti in altri territori e a realizzare alcuni progetti in

comune" (Decisione della Commissione del 15 giugno 1994, trasmessa con Comunicazione agli Stati Membri il 1 luglio 1994).
Diversamente che per **LEADER I**, la Commissione ha scelto di attuare il Programma **LEADER II** "nella maniera più decentrata possibile", in partenariato con gli Stati Membri. Durante il periodo di svolgimento del Programma, sono stati istituiti 102 programmi operativi, cinque dei quali a livello nazionale (Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo) e gli altri a livello regionale.

Le misure in cui si articola l'Iniziativa **LEADER II** sono quatto:

1) Misura A "Acquisizione di competenze";
2) Misura B "Programmi di innovazione rurale";
3) Misura C "Cooperazione transnazionale";
4) Misura D "Creazione di una rete LEADER II".

Per gli stanziamenti iniziali del programma l'UE, gli Stati Membri e le Regioni hanno mobilitato un finanziamento totale di 3.868,34 M di ECU; includendo le spese finali, l'indicizzazione e la riserva di programma il totale stimato ammontava a circa 5.373,92 M di ECU. Dell'iniziativa **LEADER II** erano beneficiarie le regioni degli Obiettivi 1, 5b e 6 della programmazione europea; fino al 10% degli stanziamenti assegnati poteva essere utilizzato anche in zone rurali limitrofe, non coperte dagli obiettivi suddetti. Il territorio rurale ammissibile a contributo doveva avere, a titolo indicativo, una dimensione locale inferiore ai 100 mila abitanti. L'iniziativa LEADER II è stata cofinanziata da tre Fondi Strutturali Europei: per il 46, 5 % (1.794,89 M di ECU) dal FESR, per il 44,7% dalla Sezione Orientamento del FEAOG e per l'8,8% dal FSE. Le aree Obiettivo 1 hanno ricevuto il 59,6% dei fondi UE, le aree Obiettivo 5b il 37,7% e le aree Obiettivo 6 lo 0,9%. L'1,8% (31,44 M di ECU) è stato riservato agli organismi europei e nazionali istituiti per la collaborazione in rete. Il Programma è stato attuato da 906 GAL e da 92 altri OP (Inea, 1999).

Per quanto riguarda l'Italia, **LEADER II** ha interessato una porzione significativa di popolazione e di territorio rurale: ha beneficiato, infatti, dell'Iniziativa il 43% del territorio nazionale e il 16% della popolazione italiana contro l'8% e il 3% del Leader I. In particolare, considerando i territori potenzialmente eligibili, le aree selezionate nelle Regioni centrali e settentrionali hanno rappresentato il 76% delle zone Obiettivo 5b, mentre nelle Regioni meridionali il 57% dell'Obiettivo 1. Si tratta generalmente di aree geograficamente limitate con una bassa densità della popolazione e la presenza di alcuni fenomeni comuni a quasi tutte le aree rurali: spopolamento, invecchiamento della popolazione, elevato tasso di disoccupazione, rilevanza degli occupati nel settore agricolo (fig. 1).

Nel contesto italiano, l'attuazione del **LEADER** ha seguito, dal punto di vista amministrativo-burocratico, un *iter* che può essere distinto in due fasi:

PRIMA FASE

- elaborazione dei PLR, da parte delle Partnership di Concezione e Decisione regionali, sulla base delle procedure d'applicazione fissate dalla Comunicazione, di una circolare del MiPA e delle manifestazioni di interesse presentate da gruppi di operatori economici e sociali locali;
- presentazione dei PLR alla CE;

- emissione di una Decisione della CE di approvazione e di assegnazione del contributo comunitario;
- emissione da parte delle Giunte Regionali di una Decisione di approvazione dei PLR (e da parte dei Consigli regionali di una Legge di autorizzazione all'attuazione dei PLR e di iscrizione delle risorse in bilancio);
- successivamente alla Decisione della CE e contemporaneamente alle fasi precedentemente descritte, approvazione da parte del Comitato Interministeriale Programmazione Economica (CIPE) per la quota di finanziamento nazionale;
- pagamento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) a titolo di anticipo dei contributi comunitari.

SECONDA FASE:

- elaborazione dei PAL da parte dei GAL/OC;
- presentazione dei PAL entro le date indicate nei PLR;
- selezione e emissione di una Delibera di approvazione della graduatoria dei PAL selezionati;
- emissione del primo accredito ai GAL.

FIG. 1 – *LEADER II in Italia*

Fonte. Inea, 1999

Il Programma è stato attuato da 163 GAL e 11 OP (tab. 2). Mediamente ogni GAL era composto da 19 soci: la componente privata era più rappresentata, essendo in media 11 soci rispetto a 8 di quella pubblica (Inea, 1999).

Nei Piani di Azione Locale sono state individuate modalità di programmazione diverse ma, in generale, esse possono essere ricondotte ai seguenti assi strategici:

1. riqualificare l'offerta produttiva locale (da quella turistica a quella artigianale e agricola);
2. favorire lo sviluppo di attività economiche alternative e complementari a quelle attuali;
3. stimolare la domanda di servizi zonali (di natura economica, sociale e culturale), e sostenerne la crescita;
4. individuare nuovi sbocchi di mercato;
5. promuovere e sostenere forme associative fra i produttori;
6. recuperare e consolidare l'appartenenza socio-territoriale.

Tra i settori strategici di intervento, importanza particolare è stata data ai settori del turismo rurale e delle piccole e medie imprese (artigianato tradizionale ed agroalimentare), i quali hanno assorbito buona parte delle risorse finanziarie. La maggiore attenzione verso questi settori è motivata dal fatto che essi rivestono un ruolo strategico nei processi di sviluppo economico dei sistemi territoriali rurali.

Tab. 2- *Distribuzione GAL e OP per Regione nel LEADER I e LEADER II*

REGIONE	LEADER II		LEADER I
	GAL	OP	GAL
ABRUZZO	7	0	2
BASILICATA	9	2	3
BOLZANO	3	0	1
CALABRIA	16	0	2
CAMPANIA	7	0	3
EMILIA ROMAGNA	4	0	0
FRIULI V.G.	2	0	0
LAZIO	9	0	1
LIGURIA	6	0	0
LOMBARDIA	3	0	0
MARCHE	4	0	2
MOLISE	3	0	1
PIEMONTE	12	1	2
PUGLIA	14	3	2
SARDEGNA	10	2	1
SICILIA	23	2	2
TOSCANA	10	0	2
TRENTO	2	0	2
UMBRIA	6	0	2
VALLE D'AOSTA	1	0	0
VENETO	12	1	1
TOTALE	163	11	29

Fonte: Inea, 2002

Per il periodo 2000-2006, la Commissione ha introdotto **LEADER *plus***. Con la Comunicazione della Commissione del 14 aprile 2000, l'Unione Europea ha reso noto che possono beneficiare dell'Iniziativa **LEADER *plus*** tutti i territori rurali, a differenza di quanto accadeva con **LEADER I e II**, per i quali si faceva riferimento alla zonizzazione adottata per l'Obiettivo 5b. La Commissione assegna agli Stati Membri (nel caso specifico italiano alle Regioni) la facoltà di circoscrivere l'applicazione solo a talune zone, al fine di evitare un'eccessiva dispersione delle iniziative e delle risorse. La definizione dei territori oggetto di **LEADER *plus*** avviene, in pratica, attraverso due fasi successive:

- individuazione delle aree rurali elegibili (azione di competenza della Regione);
- definizione di territori rurali omogenei facenti riferimento ai Gruppi di Azione Locale (formati attraverso un processo ascendente nell'ambito delle aree elegibili).

LEADER *plus* si propone di incoraggiare i protagonisti dei territori rurali a riflettere sulle potenzialità di sviluppo

del loro territorio in una prospettiva di lungo termine. Gli operatori locali attuano la strategia che essi stessi hanno elaborato, sperimentando nuove forme:

- di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale;
- di potenziamento dell'ambiente economico (per contribuire alla creazione di posti di lavoro);
- di miglioramento della capacità organizzativa delle rispettive comunità.

L'iniziativa si articola nelle seguenti tre sezioni:

- **Sezione 1**: sostegno a strategie pilota di sviluppo rurale a carattere territoriale e integrato, fondate su un approccio ascendente e sul partenariato orizzontale;
- **Sezione 2:** sostegno alla cooperazione interterritoriale e transnazionale;
- **Sezione 3:** creazione di reti tra tutti i territori rurali della Comunità europea, beneficiari o meno di **LEADER plus**, e tutti i protagonisti dello sviluppo rurale.

La cooperazione costituisce un elemento fondamentale di **LEADER *plus*.** Essa può concretizzarsi tra territori di uno stesso Stato membro e tra territori di diversi Stati membri, eventualmente addirittura di Paesi terzi. Inoltre, una considerevole attività in rete permette di valorizzare e divulgare nuovi modelli di sviluppo rurale rivelatisi pertinenti. Di norma, la popolazione di un territorio rurale deve essere superiore a 10.000 abitanti, senza però superare i 100.000 abitanti nelle zone a maggiore densità, dell'ordine di 120 abitanti/km2. Beneficiari del contributo **LEADER *plus*** sono i GAL che hanno la possibilità di designare un Capofila amministrativo e finanziario capace di gestire le sovvenzioni pubbliche oppure di costituire una struttura comune con personalità giuridica che svolga tali funzioni. **LEADER *plus*** sostiene tutte le misure ammissibili al finanziamento del FEAOG - sezione Orientamento, del FESR e del FSE. Sono ammissibili al cofinanziamento comunitario tutte le spese connesse alla partecipazione alle reti, all'animazione, all'informazione, alla gestione, alla sorveglianza e alla valutazione del programma. Pertanto, fatti salvi i progetti su scala ridotta, non sono ammissibili gli investimenti per infrastrutture, né gli investimenti produttivi di importo unitario elevato.

In sintesi, tra **LEADER *plus*** e le precedenti edizioni del Programma **LEADER** si possono rinvenire le seguenti differenze:

- i meccanismi di finanziamento, che non prevedono più il ricorso a tutti e tre i Fondi Strutturali ma esclusivamente al Feoga-Orientamento; gli interventi proposti nei Piani di Sviluppo però possono prevedere anche il finanziamento di progetti di misure ammissibili ai sensi dei regolamenti relativi al Fesr, al Fse, allo Sfop;
- l'area di intervento che è stata estesa a tutti i territori rurali anche se sono diventati più selettivi i meccanismi per entrare a far parte di un territorio eleggibile;
- la cooperazione tra territori che può essere sia all'interno di uno stesso Stato Membro, che tra territori di diversi Paesi sia all'interno dell'Unione Europea che oltre i confini.

Per il periodo 2000-2006 è stato assegnato a **LEADER *plus*** uno stanziamento complessivo del FEAOG - sezione Orientamento, pari a 2.020 milioni di EURO a prezzi 1999. Il FEAOG, sezione Orientamento, può contribuire

per una quota massima del 75 % del costo totale ammissibile nelle regioni interessate dall'obiettivo 1 e del 50 % nelle altre Regioni.

In Italia, **LEADER *plus*** ha previsto un investimento complessivo di 746 milioni di euro, dei quali il 40% destinato alle Regioni Ob.1. La quota di contributo pubblico ha rappresentato il 65% delle risorse disponibili. Le risorse destinate all'Italia hanno subito una sensibile riduzione rispetto al precedente periodo di programmazione; inoltre l'iniziativa è stata estesa a tutte le aree rurali del paese. Ciò ha comportato una modifica sostanziale della ripartizione finanziaria tra Regioni a favore di quelle del Centro-Nord, che nella passata edizione erano coinvolte, proporzionalmente in misura minore, limitatamente alle aree ex Obiettivo 5b. A livello nazionale era previsto un numero massimo di GAL finanziabili pari a 128, con una riduzione di circa 70 gruppi rispetto alla passata programmazione. A ciò ha corrisposto un aumento della dotazione media per i GAL fino a raggiungere circa 5,5 M di euro. La ripartizione tra componente pubblica e privata all'interno dei GAL ha visto una predominanza della parte privata, pari al 57% della compagine societaria a livello nazionale. Ciò in risposta alle nuove regole di funzionamento del **LEADER *plus*** che limitava la presenza dei soggetti pubblici ad una quota inferiore al 50% del totale. Il rapporto tra presenza pubblica e presenza privata non presentava variazioni significative tra Regioni Ob.1 e fuori Ob.1 (Inea, 2005).

Per quanto riguarda il Piemonte, la Regione ha partecipato a tutte e tre le edizioni dell'Iniziativa LEADER. Nei paragrafi seguenti si prenderanno in considerazione solo **LEADER II** e **LEADER *plus***, in considerazione del fatto che il Programma **LEADER I** ha conosciuto una limitata attuazione.

Per il periodo di programmazione 1988-93, infatti, 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 pertanto limitata, sia in termini di area che di popolazione interessata. Si costituirono 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** (si veda la Valutazione Intermedia LEADER II, 2000).

3.2 Il Programma LEADER II in Piemonte[4]

Come già sottolineato, l'Iniziativa Comunitaria **LEADER** nasce dall'idea che per offrire alle comunità rurali nuove prospettive di sviluppo sia necessario valorizzare le risorse endogene dei territori e affidare la guida delle azioni agli stessi soggetti locali. Negli anni in cui veniva elaborato, tale approccio assumeva un carattere sperimentale poiché in Europa mancavano esempi di politiche di intervento di tipo *bottom-up* per lo sviluppo rurale.

I risultati conseguiti da **LEADER I** hanno orientato nel periodo 1994-1999 le scelte della Commissione Europea, che ha individuato come leve strategiche su cui puntare i seguenti fattori:

- l'innovazione, considerata la risposta più efficace ai cambiamenti radicali che attraversano il mondo rurale;
- la realizzazione di progetti di investimento, aventi un carattere dimostrativo e trasferibile;
- la definizione di progetti di cooperazione transnazionale tra aree rurali, per la condivisione di buone prassi e lo scambio di esperienze e know-how tra tutti i soggetti locali, nell'ambito di una rete europea LEADER per lo sviluppo rurale.

L'obiettivo principale del PLR Piemonte era di favorire lo sviluppo della popolazione rurale sia dal punto di vista economico che sociale. La strategia prevista per il conseguimento di tale obiettivo si articolava nei seguenti punti:

I. stabilizzare la popolazione e intensificare il presidio del territorio, unendo agli interventi di sostegno all'agricoltura azioni mirate alla nascita di iniziative per l'integrazione dei redditi nel mondo rurale;
II. promuovere la tutela ambientale attraverso interventi di salvaguardia del territorio, in modo da rendere compatibili i diversi settori produttivi e consentire un uso appropriato delle risorse ai fini di una valorizzazione economica delle stesse;
III. rafforzare l'economia attraverso il miglioramento della qualità e la diversificazione dei prodotti locali ed il rafforzamento dei processi di commercializzazione;
IV. stimolare la crescita delle capacità imprenditoriali offrendo i supporti professionali necessari alla diffusione dell'innovazione tecnologica.

Relativamente al carattere innovativo, dimostrativo e di trasferibilità degli interventi, la deliberazione della Giunta Regionale n. 120-16241 (approvata in data 27/01/97), fissando le "Modalità di predisposizione, valutazione e selezione dei Piani di Azione Locale" (PAL), stabiliva all'articolo 4 che "gli interventi previsti dai PAL dovranno essere innovativi, dimostrativi e trasferibili. Saranno pertanto considerati coerenti con il PLR gli interventi che:

- sono innovativi poiché il metodo di approccio ai problemi è di tipo integrato; ciò significa che le azioni previste dovranno essere collegate fra loro (non potranno cioè essere fine a se stesse) e dovranno riguardare settori diversi in un'ottica di sviluppo multisettoriale. Potranno inoltre essere considerati innovativi gli interventi che privilegiano azioni che non siano mai state sperimentate in precedenza sul territorio oggetto

[4] La ricostruzione è basata sui rapporti di valutazione effettuati dalla società Ernst&Young. Si ringrazia la Dott.ssa C. Cominotti per il materiale fornito.

dell'intervento;

- sono dimostrativi poiché le azioni previste costituiscono un valido esempio cui far riferimento;
- sono trasferibili poiché potrebbero essere realizzati in aree caratterizzate dagli stessi problemi anche in zone diverse dal territorio regionale."

L'attuazione del PLR è stata assicurata grazie all'attività di due strutture di coordinamento e indirizzo: la Partnership di concezione e di decisione e la Partnership di consultazione. L'autorità responsabile del coordinamento della Partnership di Concezione e Decisione è stato il Settore Politiche Comunitarie della Direzione Economia Montana e Foreste della Regione Piemonte.

In base a quanto previsto dal PLR Piemonte, alla Partnership di concezione e decisione (istituita con deliberazione di GR n. 159 - 12566 del 30 settembre 1996) erano attribuiti i seguenti compiti:

- ricezione delle proposte degli Enti pubblici per l'attuazione della Misura a) "Acquisizione di competenze", valutazione del contenuto in rapporto agli obiettivi che la Misura, proposta e definizione dell'entità del finanziamento;
- messa a punto del meccanismo di valutazione dei PAL e selezione definitiva degli stessi;
- definizione delle apposite procedure per l'istruttoria tecnico-amministrativa dei singoli progetti e dei bandi pubblici;
- formulazione del parere di non difformità rispetto alla normativa regionale, nazionale e comunitaria sui bandi presentati dai GAL, attestazione della congruità tecnica e finanziaria dei singoli progetti;
- vigilanza sulla corretta attuazione del programma ai fini del conseguimento degli obiettivi fissati, definendo anche idonee procedure di controllo;
- autorizzazione delle variazioni dei piani finanziari dei PAL nel limite del 10% fra una voce e l'altra;
- proposta alla Commissione Europea di eventuali variazioni e adeguamenti del PLR che si fossero resi necessari, anche per accelerarne la realizzazione;
- comunicazione al Comitato di Sorveglianza delle informazioni riguardo l'andamento del Programma.

In relazione all'approvazione dei bandi di gara e all'attestazione della congruità tecnica e finanziaria dei singoli progetti, il documento regionale dal titolo "Modalità di attuazione e rendicontazione dei Piani di Azione Locale", stabiliva al punto 6.1 che i bandi di gara devono essere approvati dal Consiglio di Amministrazione (dei GAL) e, successivamente, al fine di acquisire il parere di non difformità rispetto alla normativa comunitaria, nazionale e regionale, il bando deve essere trasmesso alla Partnership di concezione e decisione, la quale è tenuta a rispondere entro 20 giorni lavorativi dal ricevimento."

Sempre lo stesso documento stabiliva al punto 6.2 che «I progetti esecutivi, approvati dal Consiglio di Amministrazione del GAL, devono essere inoltrati alla Partnership di concezione e decisione la quale è tenuta ad attestarne la congruità tecnica e finanziaria, a seguito dell'istruttoria effettuata a cura dei Settori regionali competenti, entro 20 giorni lavorativi dal ricevimento».

Sempre lo stesso documento stabiliva al punto 6.2 che «I progetti esecutivi, approvati dal Consiglio di Amministrazione del GAL, devono essere inoltrati

alla Partnership di concezione e decisione la quale è tenuta ad attestarne la congruità tecnica e finanziaria, a seguito dell'istruttoria effettuata a cura dei Settori regionali competenti, entro 20 giorni lavorativi dal ricevimento».
In tal modo, la Regione Piemonte fissava una serie di regole volte a garantire un efficace controllo *ex-ante* sulla conformità dei bandi e sulla congruità dei singoli progetti esecutivi. Tale impostazione, non comune alla gestione di altri **Programmi Leader Regionali**, aveva lo scopo di ovviare alle forti carenze evidenziatesi nella fase di elaborazione dei PAL.
Il PLR Piemonte ha previsto che la Partnership di consultazione (costituita con delibera di G.R. n. 141-43654 del 6 marzo 1995) «potrà essere consultata al momento della selezione dei PAL, e comunque ogni qualvolta la Partnership di concezione e decisione lo ritenga necessario».

Con la delibera di Giunta Regionale n. 159-12566 del 30 settembre 1996 è stata costituita una Commissione tecnica interassessorile - unità flessibile di supporto ai lavori della Partnership di concezione e decisione - composta da funzionari regionali designati dai Settori regionali interessati, su richiesta del Settore Politiche Comunitarie della Direzione Economia Montana e Foreste, secondo le necessità emergenti dai PAL.

Per quanto concerne il contenuto del Programma **LEADER II** della Regione Piemonte (PLR), sulla base degli orientamenti strategici comunitari, esso è stato articolato in tre Misure:

Misura A): Acquisizione di competenze.

Misura B): Programmi di Innovazione Rurale.

Misura C): Cooperazione transnazionale

La **Misura A)** riguardava le azioni di assistenza tecnica ai GAL ed agli OC da attuare preliminarmente alla progettazione del Piano di Azione Locale (PAL). Poteva essere attivata, su richiesta specifica dei beneficiari o autonomamente dalla Regione per favorire l'animazione territoriale in zone marginali.

In particolare, la Misura prevedeva le seguenti azioni:

- diagnosi territoriale locale;
- sensibilizzazione della popolazione all'iniziativa;
- assistenza tecnica per la costituzione di partnership;
- assistenza tecnica per l'elaborazione di strategie locali per lo sviluppo locale;
- assistenza tecnica per la ricerca di finanziamenti.

La **Misura B)** era costituita dall'insieme delle azioni finalizzate allo sviluppo territoriale integrato, proposte a livello locale e presentate dai GAL e dagli altri OC. In essa viene privilegiata la presentazione di progetti multisettoriali di sviluppo integrato, ad opera dei GAL, dotati di tre caratteristiche: innovazione rispetto al contesto locale, carattere dimostrativo e trasferibilità. La Misura dalla Regione Piemonte è stata articolata in cinque Sottomisure, che contenevano le azioni ammissibili:

Sottomisura 1 "Assistenza tecnica allo sviluppo rurale". Azioni ammissibili:

- ❖ costi d'esercizio;
- ❖ dotazione dell'attrezzatura informatica necessaria all'attuazione del progetto da parte del GAL;
- ❖ sensibilizzazione della comunità locale sull'identità e sulle prospettive di sviluppo del territorio;

- creazione di sportelli per orientare e sostenere i giovani nell'avvio di nuove attività.

Sottomisura 2 "Formazione professionale ed aiuti all'assunzione". Azioni ammissibili:

- formazione dei responsabili della gestione e dell'animazione del progetto;
- formazione specifica rivolta ai soggetti operanti in ambiente rurale;
- inserimento professionale di giovani disoccupati presso imprese artigiane.

Sottomisura 3 "Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, naturalistico e paesaggistico". Azioni ammissibili:

- restauro e valorizzazione di villaggi, edifici storici e siti rurali di interesse turistico;
- concezione e creazione di nuovi prodotti turistici rurali;
- interventi mirati di valorizzazione delle risorse naturali;
- realizzazione di piccole infrastrutture pubbliche per far fronte alle nuove esigenze derivanti dall'offerta turistica;
- azioni di promozione, studi di mercato ed istituzione di sistemi di prenotazione.

Sottomisura 4 "Sviluppo dell'artigianato locale". Azioni ammissibili:

- aiuto agli investimenti innovativi nelle imprese artigiane;
- aiuto alla creazione di imprese artigiane.

Sottomisura 5 "Valorizzazione e commercializzazione dei prodotti agricoli". Azioni ammissibili:

- studi di mercato locali e regionali e analisi dei circuiti di distribuzione;
- diversificazione delle produzioni agricole e delle attività degli agricoltori;
- promozione dei prodotti locali mediante la loro certificazione e la creazione di marchi di qualità e di tipicità;
- commercializzazione dei prodotti attraverso la creazione di strutture di vendita e l'utilizzo dei canali individuati attraverso gli studi di mercato e l'analisi dei circuiti di distribuzione;
- produzione di energia alternativa e rinnovabile in ambito aziendale.

Infine, la **Misura C)** contribuiva alla concezione, realizzazione e commercializzazione di prodotti o servizi in tutti i settori dello sviluppo rurale, avviati su iniziativa di beneficiari appartenenti ad almeno due Stati membri. Per quanto riguarda il **Piano Leader Regionale** (PLR), esso ha sottolineato che le azioni ammissibili coincidono con quelle relative alla Misura B) e ha aggiunto che lo scarso interesse suscitato tra i soggetti interessati a costituirsi come GAL, ha portato a destinare alla sua attuazione una dotazione finanziaria pari al 5% del contributo comunitario, successivamente ridotta al 3%.

3.2.1 L'iter attuativo del PLR

Per quanto riguarda l'*iter* del PLR, l'attuazione del Programma Regionale è avvenuta, così come in molte altre Regioni italiane, in ritardo a causa delle difficoltà incontrate in fase di programmazione.

La Regione Piemonte, con Deliberazione di Giunta Regionale n. 74-37844 del 5 agosto 1994, ha provveduto ad approvare il documento

recante le linee guida di applicazione dell'Iniziativa Comunitaria **LEADER II.** Tale documento fissava nel 20 settembre 1994 la scadenza per la presentazione dei Piani di Azione Locale.

Il 6 marzo 1995, con Deliberazione di Giunta Regionale n. 141-43654, è stato predisposto il Programma Leader Regionale 1994/1999 ed è stata formalmente costituita la Partnership di consultazione. Dopo più di un anno, la Commissione Europea ha approvato il PLR Piemonte con Decisione n. C (96) 1166/2 del 8 maggio 1996. Infine, il 30 settembre 1996, sempre con deliberazione di Giunta n. 159-12566, è stato adottato il Programma LEADER Regionale e sono state istituite la Partnership di concezione e decisione e la Commissione di controllo.

Il termine ultimo per la presentazione dei PAL era stato originariamente fissato per il 30 aprile 1997. Tale termine, tuttavia, viste le difficoltà di programmazione incontrate dai singoli GAL, è stato prorogato al 15 luglio 1997. Nella fase di selezione e approvazione dei PAL, avvenuta sulla base delle "Modalità di predisposizione, valutazione e selezione dei Piani di Azione Locale", i ritardi sono diventati vistosi: tale fase doveva, infatti, concludersi il 31 luglio 1997 ma, alla luce della proroga concessa ai GAL per la presentazione dei PAL, l'approvazione formale dei Piani di Azione Locale è stata rimandata al 4 dicembre 1997 (determinazione n. 240 del Settore Economia Montana e Foreste).

Tab.3 - *Cronoprogramma*

FASI	SCADENZE TEMPORALI				
	1994	1995	1996	1997	1998
Comunicazione agli Stati Membri	LUGLIO				
Linee Guida Regionali e richiesta di manifestazione di interesse	AGOSTO				
Approvazione del Programma Regionale di attuazione dell'I. C. Leader II		MARZO			
Istituzione della Partnership di Consultazione		MARZO			
Istituzione della Partnership di Concezione e Decisione			SETTEMBRE		
Decisione Comunitaria di approvazione del Piano Regionale Leader II			MARZO		
Presa d'atto della graduatoria dei Piani di Azione Locale stilata dalla Partnership				DICEMBRE	
Presa d'atto del programma regionale di attuazione di Leader II e approvazione delle modalità operative per la sua applicazione					MARZO

3.2.2 I Gal

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: 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).

Per quanto concerne la forma societaria 5 Gal sono S.r.l. (Valli Insieme, Alta Langa, Giarolo, Basso Monferrato Vignale e Valli del Viso), mentre 8 sono Società consortili a.r.l. (Terre d'Oc, Mongioie, Promovalsesia, Azione Ossola, Basso Monferrato Astigiano, Borba due, Valle Elvo, Colline della qualità). Nella predisposizione di azioni integrate e multisettoriali, i Gal hanno cercato di individuare i temi catalizzatori, attraverso cui hanno costruito la propria strategia di intervento. Secondo quanto emerge dal Rapporto di Valutazione intermedia (2001), il turismo rurale ha rappresentato il tema catalizzatore attraverso cui è stato possibile collegare le azioni rivolte alla valorizzazione del patrimonio naturale con le attività dirette a una migliore organizzazione dell'offerta turistica e alla commercializzazione di prodotti agricoli e artigianali. La formazione professionale ha rappresentato trasversalmente un punto di riferimento per l'introduzione

negli ambienti rurali di un approccio multisettoriale ed integrato allo sviluppo, attraverso la realizzazione di corsi specifici disegnati per operatori turistici e agricoli, artigiani.

Per quanto riguarda la delimitazione territoriale delle aree di intervento, essa è stata fortemente vincolata ai criteri indicati dalla Regione: appartenenza all'Obiettivo 5b, limiti minimi e massimi di popolazione, limiti minimi e massimi di contributo pubblico per abitanti. La definizione delle aree d'intervento, nella maggioranza dei casi, è avvenuta mediante un processo di concertazione tra le aree potenzialmente coinvolgibili e la necessità di rispettare i criteri prefissati dalla Regione. L'esclusione di alcune aree ritenute strategiche ha talvolta causato disequilibrio tra i diversi Comuni di un territorio (Valli del Viso, Basso Monferrato - Vignale), oppure ha impedito di usufruire di importanti risorse (Alta Langa), o di trovare un numero sufficiente di beneficiari (Borba due).

In particolare, cinque Gal hanno un territorio coincidente con un'unica unità amministrativa (la Comunità Montana): Valli Insieme (ad esclusione di Roccavione e Robilante), Borba due, Valle Elvo (con l'aggiunta di due Comuni della Bassa Valle Elvo), Promovalsesia (ad esclusione di alcuni Comuni) Alta Langa (il cui territorio è stato recentemente diviso in due Comunità Montane). Per tutti gli altri l'aggregazione territoriale è avvenuta o mediante l'unione di più Comunità Montane (Terre d'Oc, Mongioie, Giarolo, Valli del Viso e Colline della qualità) o mediante aggregazione di Comuni che si sono riconosciuti in un progetto comune: Basso Monferrato (Vignale), Basso Monferrato Astigiano, Azione Ossola (anche se l'area di intervento rientra in 4 Comunità Montane), in cui maggiormente si sono sentiti problemi di disomogeneità o di area disposta "a macchia di leopardo". I Gal presentano una consistente variabilità dimensionale in termini di popolazione: 3 Gal si attestano tra i 9 e i 13 mila abitanti, 4 tra i 17 e i 25 mila abitanti e 6 superano i 25 mila abitanti, con una densità abitativa media di circa 55 abitanti per kmq, molto inferiore dunque alla media regionale (169 ab/kmq) e a quella europea (191 ab/kmq). L'area interessata dal **LEADER II** ha coinvolto una popolazione complessiva di circa 280.000 abitanti, pari a circa il 7% della popolazione regionale.

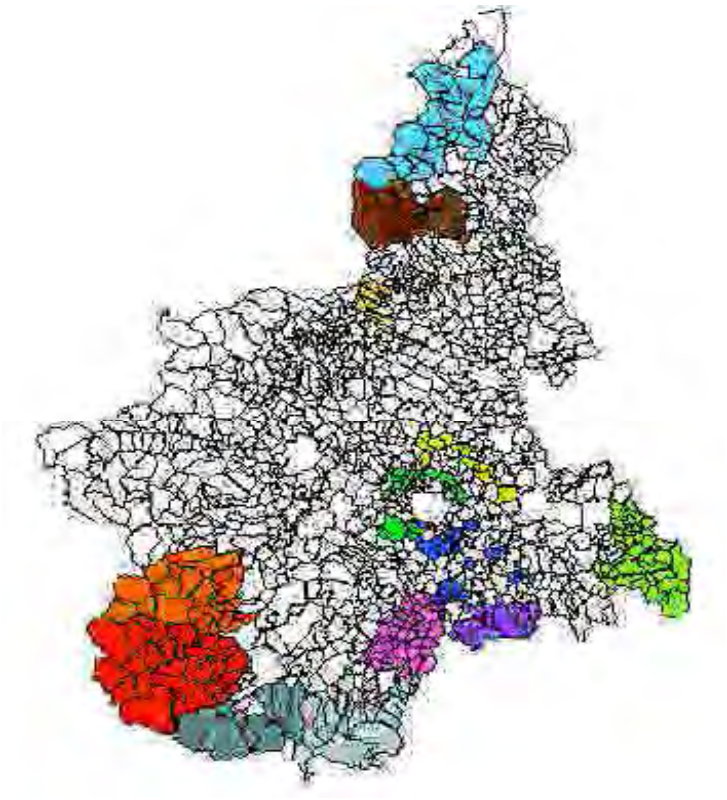


FIG. 2 - *I GAL in Piemonte*

Valli del Viso

Terre d'Oc

Valli Gesso, Vermenagna, Pesio

Mongioie

Alta Langa Leader

Borba Due Leader

Giarolo Leader

Azione Ossola

Promovalsesia

Valle Elvo

Leader Asti: le colline della qualità

Basso Monferrato Astigiano

Basso Monferrato

Tab.4 – *Indicatori territoriali e socio-economici*

	Aree Leader	Aree Ob. 5B	TOTALE REGIONE
Superficie (KMQ.)	7.760	9.205	25.399
Popolazione residente	311.207	402.225	4.302.565
Sistema fisico-territoriale			
- Superficie protetta (%)	0,4	1,3	1,8
- Densità (ab. / kmq.)	40	44	169
Sistema socio-demografico			
- Tasso di variazione della popolazione residente (91-81)	-4,3	-3,9	-3,9
- Tasso di ricambio generazionale	0,5	0,5	0,7
- Lavoratori dipendenti (%)	61,9	62,2	72,5
- Indice di istruzione superiore ed universitaria (%)	16,9	16,6	23,9
- Tasso di disoccupazione giovanile (%)	4,1	4,1	5,6
Sistema economico			
- Tasso di attività (%)	42,1	42,1	44,6
- agricoltura	16,1	15,9	5,7
- servizi	43,5	43,2	50,9
Dimensione media aziende agricole (ha)	5,6	5,2	5,8
Densità unità locali delle imprese (%)	7,3	7,2	6,9
Dimensione media unità locali delle imprese (addetti)	2,9	3,0	4,6
Coeff. di attrattività del mercato del lavoro locale (%)	53,3	53,4	75,4

Fonte: Inea, 2001

Tab. 5- *Indicatori finanziari*

INDICATORI FINANZIARI	
Costo totale	39.890.000 ecu
Costo medio per GAL / OC	3.068.462 ecu
Costo medio per abitante zone Leader	128 ecu

Fonte: Inea, 2001

3.3 Il LEADER plus in Piemonte

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%. La Commissione ha assegnato agli Stati Membri (nel caso

specifico italiano alle Regioni) la facoltà di circoscrivere l'applicazione solo a talune zone, al fine di evitare una eccessiva dispersione delle iniziative e delle risorse.

A seguito dell'approvazione del Programma LEADER Regionale da parte della Commissione, è stato predisposto, entro i tre mesi previsti dal programma, il CdP di supporto all'attuazione del Programma. Esso contiene con un dettaglio maggiore: i criteri di valutazione e selezione dei PSL, i tempi, le procedure di gestione e le modalità di attuazione dei PSL cui devono attenersi i GAL selezionati, il Piano delle azioni di comunicazione.

Per quanto riguarda specificamente il Programma LEADER Piemonte, il suo obiettivo primario è di stimolare la vitalità socio-economica dei territori rurali e montani più soggetti a fenomeni di marginalizzazione, favorendo le condizioni per la diffusione di modelli di sviluppo endogeni, integrati e sostenibili (PLR, sito internet regione Piemonte).
A tal fine il PLR ha effettuato una scelta di criteri per le aree rurali eleggibili con le seguenti caratteristiche:

1) densità abitativa massima di 120 abitanti/Kmq in base alla popolazione comunale residente nel 1998;
2) aree rurali di collina e montagna, con problemi di declino socioeconomico ma caratterizzate da ricchezza del patrimonio ambientale, naturale, storico-culturale e produttivo tali da consentire azioni di rivitalizzazione e di valorizzazione attraverso una programmazione integrata "dal basso" e lo sviluppo di partenariati locali.

Nell'individuare le aree rurali elegibili a **LEADER *plus*,** la Regione Piemonte ha adottato, quindi, 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.**
Significativa è l'inclusione delle aree eligibili a LEADER *plus* all'interno delle zone Obiettivo 2 e *Phasing out* per una popolazione totale pari all'81,6% e una superficie territoriale pari al 90,8%. Tra i nuovi territori eligibili figurano le aree collinari e montane della Provincia di Torino, che non erano comprese nell'ex Obiettivo 5b.
Complessivamente la popolazione del Piemonte interessata dall'iniziativa risulta essere pari a 691.113 abitanti.

Il Programma LEADER Regionale adottato dalla Regione Piemonte è strutturato in 4 Sezioni:

I. **Sezione 1 – Strategie territoriali di sviluppo rurale.**
II. **Sezione 2- Sostegno alla cooperazione tra territori rurali.**
III. **Sezione 3 - Creazione di una rete tra territori rurali.**
IV. **Sezione 4 - Assistenza tecnica all'attuazione, monitoraggio e valutazione.**

Le Sezioni, a loro volta, sono articolate in Misure e Azioni.

Nella Sezione I si concentrano gli obiettivi di sviluppo integrato dei territori dei GAL attraverso l'organizzazione e la valorizzazione del patrimonio locale, come fulcro di un

modello di sviluppo sostenibile e integrato. La Sezione 1 è articolata in 5 misure e 14 azioni (tab. 6).

Tab. 6 – *Misure e azioni della Sezione 1*

Misura	Azione
1) Innovazione e qualificazione del sistema produttivo locale	1.1 Progetti di filiera e integrazione intersettoriale
	1.2 Qualità e certificazione
	1.3 Mestieri tradizionali
2) Interventi volti al mantenimento e all'insediamento di imprese e residenti	2.1 Marketing territoriale
	2.2 Servizi alla popolazione rurale
	2.3 Servizi alle imprese
3) Valorizzazione integrata del patrimonio, ambientale, culturale e produttivo locale	3.1 Reti di musei ed eco-musei e utilizzo di edifici di notevole rilevanza storico-culturale
	3.2 Interventi di tutela e valorizzazione architettonica e paesaggistica
	3.3 Interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale
	3.4 Interventi per la fruizione turistica e sostenibile delle risorse locali
4) Comunicazione	4.1 Interventi generali di comunicazione
5) Supporti tecnici e organizzativi	5.1 Organizzazione del GAL
	5.2 Servizi di supporto all'attuazione del PSL
	5.3 Formazione

Fonte: Rapporto annuale di esecuzione, 2001

L'obiettivo di questa sezione è di promuovere la cooperazione tra territori rurali nazionali e transnazionali. La sezione 2 è articolata in due Misure e due azioni (tab. 7).

Tab 7. *Misure e azioni della Sezione 2*

Misura	Azione
1) Cooperazione interterritoriale	1.1 Progetti di cooperazione interterritoriale
2) Cooperazione transnazionale	2.1 Progetti di cooperazione transnazionale

Fonte: Rapporto annuale di esecuzione, 2001

La sezione 3 si propone di favorire la creazione di una rete tra gli operatori rurali. Essa è sotto la diretta responsabilità e regia del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali. Il finanziamento delle attività esula dalla programmazione regionale e non comporta l'attivazione di cofinanziamenti europei e regionali. Questa sezione è articolata in 4 azioni (tab. 8).

Tab 8. *Misure e azioni della Sezione 3*

Sezione	Azione
Creazione di una rete tra territori rurali	3.1 Individuazione, analisi e divulgazione delle buone pratiche
	3.2 Animazione e scambi di esperienze
	3.3 Banche dati e supporti informativi
	3.4 Assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti di cooperazione

Fonte: Rapporto annuale di esecuzione, 2001

La Sezione 4 è finalizzata a dotare la Regione Piemonte delle risorse e delle strutture necessarie all'animazione, all'attuazione, alla sorveglianza, al monitoraggio e alla valutazione del Programma, nonché alle attività di comunicazione e diffusione delle informazioni relative al funzionamento del programma, alle modalità di partecipazione e ai risultati conseguiti. Essa non prevede un'articolazione in misure e azioni, ma è suddivisa in 6 tipologie d'intervento (tab. 9).

Tab 9. - *Misure e azioni della Sezione 4*

Sezione	Tipologie d'intervento
Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione	1. Consulenza, assistenza tecnica, sorveglianza e valutazione del Programma e definizione delle piste di controllo come da Reg.438/2001
	2. Attività di funzionamento del Comitato di Sorveglianza
	3. Acquisizione risorse tecniche e umane per il funzionamento delle strutture di gestione del programma (norma 11 del reg. 1685/2000)
	4. Implementazione e adeguamento sistema informativo
	5. Azioni di comunicazione per il Programma come da reg. 1260/99 e 1259/2000
	6. Diffusione dei risultati delle azioni condotte nell'ambito del Programma

Fonte: Rapporto annuale di esecuzione, 2001

Sulla base dell'articolazione degli obiettivi del Programma e delle linee strategiche di intervento, è stata individuata una griglia di indicatori per il monitoraggio e la valutazione del Programma stesso in grado di rilevare periodicamente la *performance* degli interventi e la quantificazione *ex ante* dei risultati attesi, anche in relazione all'impatto sul contesto socioeconomico.

Nell'ambito della redazione del PLR, è stata individuata una griglia di indicatori di realizzazione fisica, di risultato e di impatto per i quali è stata effettuata una quantificazione degli impatti attesi a livello di misura. Nella successiva redazione del Complemento di Programmazione, la griglia di indicatori individuata nel PLR è stata collegata e messa in coerenza con:

- le indicazioni fornite dalla Commissione Europea e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, associando gli obiettivi specifici delle misure del Programma con le "tipologie e sotto-tipologie di progetto standard" definite a partire dal sistema di monitoraggio e valutazione nazionale;
- le categorie/sotto-categorie UE relative ai sotto-settori di riferimento.

Inoltre, il sistema di indicatori di realizzazione risulta coerente con la griglia definita a livello nazionale per il monitoraggio degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea per il periodo di programmazione 2000-2006, e soddisfa l'esigenza connessa alla rilevazione di informazioni comuni per la "lettura comparata" degli interventi, sia a livello nazionale che comunitario.

3.3.1 Iter di attuazione di LEADER plus in Piemonte

Il 2001 è stato un anno di passaggio dalla fase programmatoria a quella attuativa. Nel corso dell'anno è stato condotto il negoziato con i servizi della Commissione sulle integrazioni da apportare al PLR, è stato predisposto il Complemento di programmazione e, infine, è stato lanciato il Bando per la selezione e il finanziamento dei Piani di Sviluppo Locali. Pur essendosi conclusa la fase di negoziato prima dell'estate, l'approvazione del Programma e l'avvio della fase attuativa sono avvenuti in autunno a causa del ritardo con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano ha stabilito la quota di cofinanziamento nazionale al Programma **LEADER *plus***. Dopo avere ricevuto tale Comunicazione (18 ottobre 2001), l'Autorità di gestione del Programma (AdG) ha rivisto i piani finanziari del PLR e del CdP e ottenuto l'approvazione da parte della Commissione nell'arco di un mese.
A fine 2001 la fase attuativa del Programma (sezione1: Strategie territoriali di sviluppo rurale di carattere pilota), corrispondente all'avvio delle operazioni di impegno e di spesa da parte dei GAL, non era ancora iniziata, mentre avevano preso avvio le attività direttamente legate all'assistenza tecnica e alla comunicazione (sezione 4: Assistenza tecnica monitoraggio e valutazione). Le sezioni 2 e 3, riguardanti rispettivamente la cooperazione tra territori rurali e la creazione di una rete tra i territori rurali, sono state attivate successivamente e in modo indipendente.

Nel corso del 2002 sono stati elaborati i PSL sulla base del bando pubblico pubblicato nel dicembre 2001. Alla scadenza dell'invito sono pervenuti 15 PSL con una richiesta complessiva superiore alla disponibilità per più del 70%: il PLR prevedeva, infatti, il finanziamento di un massimo di 10 GAL, per un totale di circa 400.000 abitanti. La valutazione e la selezione dei PSL è stata condotta da un Comitato tecnico, istituito a livello inter-assessoriale e formato da funzionari regionali competenti nei campi di applicazione dell'iniziativa (agricoltura, ambiente, artigianato, beni culturali, commercio, formazione professionale, parchi, PMI, turismo). Questa valutazione è stata effettuata nel periodo aprile-maggio 2002. Al termine della fase di valutazione è stata stilata una graduatoria in base alla quale gli 8 Piani che avevano raggiunto un punteggio superiore alla soglia minima di 60 punti sono stati ammessi a finanziamento per un totale di contributo pubblico di 18.243.760 euro e un investimento totale di 34.351.768 euro. Dal momento che la quota residua di finanziamento pubblico a valere sulla Sezione 1 era rimasta inutilizzata (pari a 1.679.440 euro), si è previsto di finanziare due nuovi GAL nel 2003. La riapertura del bando è stata effettuata all'inizio del 2003 con scadenza a marzo. Dopo alcuni mesi, nel giugno 2003, sono stati approvati due nuovi GAL: Azione Ossola e Giarolo. Con l'approvazione dei PSL Azione Ossola e Giarolo, è stata aggiornata la

griglia di indicatori di realizzazione fisica e di sorveglianza da parte del Comitato di sorveglianza (costituito con la Deliberazione della Giunta Regionale n.49-4713 del 3/12/2001). Inoltre, sono state introdotte alcune modifiche ai codici di intervento, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) al fine di armonizzare i programmi **LEADER *plus*** regionali. Infine, a seguito del completamento della selezione e dell'ammissione al finanziamento dei 10 PSL, è stato necessario rimodulare il Piano finanziario e riproporzionare gli indicatori di programma alla luce degli interventi effettivamente programmati dai GAL.

In sintesi, la prima fase attuativa del PLR Piemonte ha riguardato principalmente lo svolgimento di attività immateriali: studi e analisi propedeutici alla effettiva realizzazione delle operazioni di tipo materiale. Nel corso della prima fase di attività (settembre 2003), sono stati prodotti la maggior parte degli studi di fattibilità e degli studi e ricerche di settore previsti dal CdP e finalizzati:

1) all'innovazione ed al trasferimento tecnologico;
2) alla conservazione e sviluppo dei mestieri tradizionali;
3) al marketing territoriale;
4) ai fabbisogni e alla fattibilità di servizi alla popolazione;
5) ai fabbisogni e alla fattibilità di servizi innovativi alle imprese;
6) al mantenimento e recupero del patrimonio culturale attraverso lo sviluppo e la realizzazione di sinergie tra i musei;
7) a piani e programmi per il recupero dell'architettura locale;
8) all'elaborazione di piani di comunicazione finalizzati a dare visibilità al territorio e alle sue risorse;
9) allo sviluppo dell'associazionismo locale.

3.3.2 La selezione dei Gal

La Regione Piemonte ha ammesso a finanziamento complessivamente 10 GAL selezionati sulla base dei due suddetti bandi pubblici emessi nel 2002 e nel 2003 (tab. 10).

Tab. 10- *Gal selezionati*

GAL	Anno di approvazione del PSL
Alta Langa Leader	2002
Escartos e Valli Valdesi	2002
Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone	2002
Valli del Canavese	2002
Tradizione delle terre Occitane	2002
Mongioie	2002
Valli Gesso Vermenagna Pesio Leader	2002
Basso Monferrato Astigiano	2002
Azione Ossola	2003
Giarolo	2003

Fonte: sito internet Regione Piemonte

La Regione ha stabilito i criteri con i quali valutare la rispondenza tra quanto proposto dal GAL e quanto stabilito dalla Comunicazione. Nell'ambito della progettazione dei PSL, la strategia deve essere impostata dai GAL in modo da risultare:

1) **Integrata**: devono essere resi evidenti interazioni tra operatori, settori e progetti in maniera funzionale allo sviluppo del tema prescelto.
2) **Pilota:** deve risultare innovativa per il proprio territorio anche rispetto agli altri programmi di carattere generale.
3) **Trasferibile:** i metodi proposti devono essere replicabili in contesti analoghi. I GAL devono obbligatoriamente prevedere metodologie ad hoc per diffondere i risultati ottenuti.
4) **Complementare** rispetto agli strumenti di programmazione già presenti sul territorio: da questo punto di vista la strategia deve evidenziare il valore aggiunto apportato da LEADER nei confronti degli altri programmi.
5) **Economicamente sostenibile:** devono essere previsti adeguati strumenti per garantire la vitalità dei progetti in una prospettiva di lungo periodo.
6) **Ambientalmente sostenibile:** lo sfruttamento delle risorse in gioco non deve compromettere le possibilità delle generazioni future.

Per valutare e selezionare i Piani di Sviluppo Locale la Regione, rifacendosi ai suddetti criteri, ha individuato cinque aree alle quali ha attribuito un peso in funzione degli aspetti ritenuti maggiormente strategici: caratteristiche del territorio; caratteristiche del partenariato; qualità della strategia; efficienza della gestione proposta per il 2000/2006; efficienza della gestione 1994-1999 (Gal ex **LEADER II**). Il peso maggiore è stato assegnato alla qualità della strategia: il GAL, deve individuare un tema catalizzatore caratteristico dell'identità dell'area e deve svilupparlo attraverso azioni innovative, trasferibili, complementari rispetto ai programmi generali, senza trascurare la sostenibilità ambientale del Piano nel suo complesso.

Per i GAL che hanno operato in **LEADER II** sono stati presi in considerazione anche i risultati conseguiti in termini di efficienza della gestione. Il punteggio massimo complessivo assegnabile era di 100 punti. Sono stati inseriti in graduatoria i Piani che hanno raggiunto non meno di 60 punti, dei quali almeno 30 riferiti alla qualità della strategia (tab. 11).

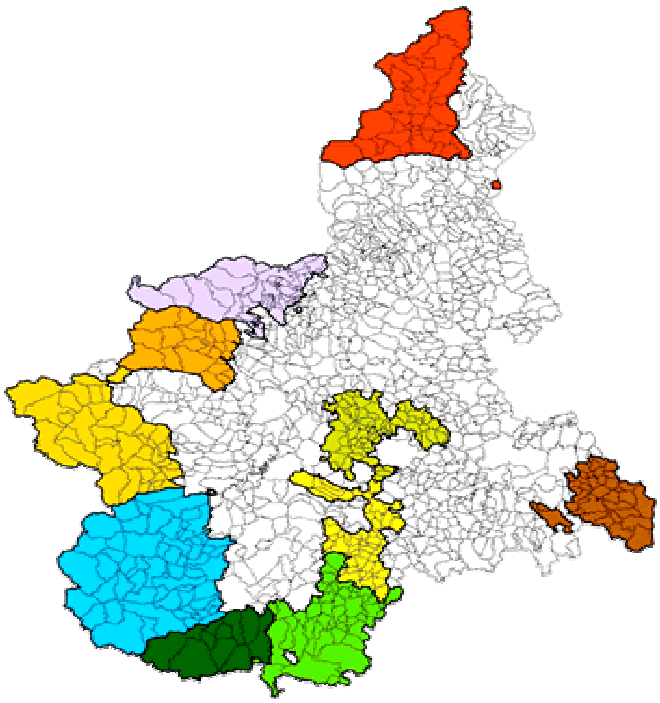
Tab. 11 – Aree e relativi punteggi

AREE	PUNTI
CARATTERISTICHE DEL TERRITORIO	**Max. 10 punti**
A1) Densità della popolazione	Max 3
A2) Tasso di spopolamento	Max 3
A3) Reddito disponibile pro capite	Max 2
A4) Tasso di invecchiamento	Max 2
CARATTERISTICHE DEL PARTENARIATO	**Max. 15 punti**
B1) Rappresentatività dei soggetti rispetto all'area	Max 5
B2) Competenza acquisita dai soggetti rispetto al tema proposto	Max 4
B3) Partecipazione dei soggetti privati al capitale sociale	Max 2
B4) Modalità di concertazione del piano	Max 2
B5) Formalizzazione del partenariato	Max 2
QUALITA' DELLA STRATEGIA	**Max. 50 punti**
C1) Qualità della diagnosi	Max 6
C2) Grado di definizione del tema catalizzatore	Max10
C3) Presenza di azioni a favore di giovani e donne	Max 1
C4) Qualità delle azioni	Max 20
C5) Capacità di generare effetti ambientali	Max 2
C6) Capacità di generare effetti duraturi	Max 3
C7) Complementarietà rispetto alle politiche in atto	Max 8
EFFICIENZA DELLA GESTIONE PROPOSTA PER IL 2000/2006	**Max.20 punti (Gal ex LEADER II) 25 punti (GAL nuovi)**
D1) Modalità di funzionamento della struttura del GAL	Max 3
D2) Modalità di controllo preventivo e in itinere degli interventi	Max 3
D3) Sistema di monitoraggio utilizzato	Max 3
D4) Definizione di un cronoprogramma degli interventi	Max 3
ID5) investimento attivato	Max 5
D6) Garanzie sul cofinanziamento da parte dei soggetti coinvolti	Max 3
EFFICIENZA DELLA GESTIONE 1994-1999	**Max. 5 punti**
E1) Variazioni finanziarie tra PAL iniziale e definitivo	Max 3
E2) Investimento attivato al 31.12.99	Max 1
E3) Avanzamento della spesa al 31.12.99	Max 1

Fonte: elaborazione PLR, sito internet Regione Piemonte

La maggior parte dei Gal selezionati (Fig. 3) 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 eligibili (Valli di Lanzo, Valli del Canavese, Escartons e Valli Valdesi). Solo il GAL Alta Langa ha operato anche con **Leader I**.

Fig. 3 – *Gal Leader plus*



Alta Langa Leader

Escartos e Valli Valdesi

Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone

Valli del Canavese

Tradizione delle terre Occitane

Mongioie

Valli Gesso Vermenagna Pesio Leader

Basso Monferrato Astigiano

Azione Ossola

Giarolo

3.3.3 Caratteristiche dei Gal e contenuti dei Piani di sviluppo locale

I Gal selezionati rappresentano il 66% degli abitanti della zona eleggibile al Programma **LEADER *plus*** con circa 454.000 abitanti (dato 1998), a fronte del 53% che si riscontrava in seguito alla prima selezione di 8 GAL effettuata nel 2002. La media della popolazione dei Gal diminuisce leggermente con l'ingresso nel 2003 dei nuovi territori e si attesta intorno ai 45mila abitanti per GAL.

Tra i GAL selezionati 5 (di cui uno dei nuovi entrati) hanno una popolazione compresa tra i 28.000 e i 50.000 abitanti e 5 (tra cui il secondo) tra i 50.000 e il tetto massimo previsto di 60.000. Il territorio coperto è di 10.633 kmq; con i primi 8 GAL selezionati era invece pari a 8.593 kmq (l'incremento è stato di circa il 24%).

Le forme giuridiche utilizzate dei GAL piemontesi per la loro costituzione formale sono due: alcuni raggruppamenti hanno scelto la formula di società consortile con connotazione privatistica anche se con partecipazione di capitali pubblici, mentre altri hanno costituito società a responsabilità limitata.

La Commissione Europea prevede che il Piano di Sviluppo Locale debba essere articolato attorno ad un "tema catalizzatore" principale. La grande maggioranza dei Gal (8 su 10) ha scelto quale tema catalizzatore principale "la valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando mediante azioni collettive l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive"; un solo GAL ha scelto il tema a sfondo ambientale "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali" (Escartons e Valli Valdesi), mentre un altro ha indicato quello relativo al "Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali" (Valli del Canavese).

Di seguito verranno illustrate sinteticamente le strategie dei piani di sviluppo locale dei Gal selezionati.

Per quanto riguarda la strategia del Piano del Gal Alta Langa, essa è volta alla promozione del territorio attraverso due filoni di intervento: "colture" (prodotti tipici e ambiente), e "cultura" (letteratura, storia e tradizioni). Tra gli obiettivi specifici individuati: formare e sensibilizzare gli operatori turistici allo sviluppo sostenibile e all'utilizzo di prodotti tipici; aumentare la qualità dei prodotti e individuazione di nuove nicchie di mercato; aumentare l'offerta di alternative culturali rivolte ai turisti; migliorare e tutelare l'ambiente e la qualità delle strutture ricettive; creare un'immagine coordinata unitaria e definizione di una strategia di comunicazione globale.

L'obiettivo del PSL è di promuovere la crescita economica dell'area attraverso la valorizzazione delle "tipicità" locali, rafforzando l'attrattività turistica del territorio. Gli obiettivi individuati sono i seguenti: definizione e valorizzazione delle filiere animale, vegetale, lattiero - casearia e della viticoltura con il sostegno dei relativi interventi tecnologici e di commercializzazione; miglioramento della qualità delle produzioni e tracciabilità dei prodotti; valorizzazione delle pratiche artigianali tradizionali e delle produzioni tipiche connesse; recupero e valorizzazione del patrimonio museale locale e messa in rete dello stesso per una migliore fruizione turistica, valorizzazione del patrimonio architettonico; valorizzazione del patrimonio ambientale; interventi per la fruizione turistica integrata delle risorse valorizzate con gli altri assi intervento.

Il PLS Basso Monferrato Astigiano si prefigge di valorizzare e rendere fruibile il patrimonio locale, rivitalizzando le attività produttive tradizionali e incrementando le potenzialità del territorio con il miglioramento e il coordinamento delle sue risorse, il potenziamento del ruolo delle Comunità Collinari, come luogo strategico in cui le politiche elaborate all'interno del GAL possano trovare gli strumenti gestionali e implementativi. I principali obiettivi sono: valorizzazione delle produzioni agricole specifiche dell'area; potenziamento dell' "ambiente naturale", inteso come risorsa primaria da salvaguardare; recupero e rivitalizzazione dell'artigianato tradizionale; valorizzazione degli aspetti storici, artistici e culturali dell'area di riferimento.

Il PSL del Gal Escartos e Valli Valdesi punta, invece, sulla valorizzazione delle risorse per la riqualificazione del contesto rurale alpino, accompagnando le attività di sviluppo legate alla preparazione dell'evento olimpico del 2006 con l'azione LEADER *plus*. Tra gli obiettivi prefissati: definire le "buone prassi" per la trasformazione del territorio e la sua rivitalizzazione; sostenere l'integrazione tra le diverse attività economiche e rafforzare la capacità di fare sistema; esplicitare e rendere visibili i risultati della strategia attraverso azioni che permettano di realizzare alcuni interventi dimostrativi per la sperimentazione e l'illustrazione del processo di sviluppo individuato; diffondere le "buone prassi" sul territorio con predisposizione e diffusione di manuali, interventi forma-tivi e creazione di sportelli informativi.

La strategia del Gal Giarolo si sviluppa parallelamente in quattro ambiti: contesto produttivo; contesto ambientale, con iniziative che contribuiscono a tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente naturale e del paesaggio; contesto culturale, valorizzando le risorse locali e stimolando il mantenimento dei legami con la tradizione e l'identità del territorio; contesto turistico, che rappresenta un'opportunità di sviluppo, grazie alla presenza di poli di attrazione, di integrazione a livello intersettoriale volta alla collocazione sul mercato di un prodotto strutturato e completo, di stimolazione di processi di fruizione sostenibile del territorio, di valorizzazione dell'identità locale. Gli obiettivi previsti sono: sviluppo dell'integrazione economica e innovazione; valorizzazione e tutela delle risorse ambientali e naturali; valorizzazione delle risorse culturali e turistiche; integrazione della fruizione turistica attraverso azioni intersettoriali.

Le azioni del PSL del Gal Mongioie sono volte a rendere percepibile il fascino delle Alpi del Mare: i prodotti agricoli tipici, la ruralità del paesaggio, i segni delle vicende storiche, la vita e l'architettura del mondo rurale, le abilità degli artigiani, il sistema di accoglienza. Gli obiettivi individuati: integrazione del sistema economico e qualità dei prodotti/servizi; promozione del mercato e della comunicazione con la definizione del possibile posizionamento sul mercato dei prodotti locali, promozione dell'area e delle sue risorse, sensibilizzazione ed informazione della popolazione; promo-zione della qualità ambientale con lo sviluppo, attraverso interventi su edifici e luoghi significativi.

La strategia del PSL del Gal Tradizione Terre Occitane si basa su un forte processo identitario che connota l'area di intervento e ne rispetta tutti i fondamenti e le singolarità. Il percorso di sviluppo che il GAL intende perseguire è sia di tipo interno, volto a favorire l'instaurarsi di una coscienza

identitaria tra la popolazione che risiede e lavora in area GAL, sia di tipo esterno basato sul territorio come fattore competitivo, attraverso il quale l'area GAL può essere efficacemente valorizzata e promossa presso i suoi potenziali utenti. Tra gli obiettivi prefissati: innovare, integrare e qualificare il sistema produttivo locale; incrementare l'attrattività del territorio verso imprese e residenti; valorizzare e rendere fruibile in modo integrato il patrimonio locale; organizzare una comunicazione integrata per dare visibilità al territorio e alle sue risorse; fornire supporti all'organizzazione e promozione dello sviluppo locale.

La strategia del PSL del Gal Valli del Canavese consente di attivare una serie di azioni che mirano al sostegno e al miglioramento di tutte le condizioni utili affinché i residenti, di tutte le fasce d'età, possano essere motivati a rimanere nei comuni montani senza essere costretti ad emigrare per carenza di servizi e opportunità lavorative. Tale strategia è volta anche a creare le condizioni affinché il territorio presenti elementi di attrattività nei confronti di soggetti esterni all'area GAL. Gli obiettivi principali sono: migliorare la competitività delle imprese già operanti nell'area GAL; favorire l'insediamento di nuove imprese che operino nei settori tradizionali dell'economia rurale; promuovere servizi locali che favoriscano il mantenimento della popolazione residente.

La strategia del PSL Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone prevede l'utilizzo dello strumento delle Associazioni Collettive per favorire la creazione di valore e la commercializzazione delle risorse locali sia attraverso l'integrazione intersettoriale (legata all'offerta turistica integrata) sia attraverso l'accesso agli specifici mercati dei prodotti tipici locali e dell'artigianato tipico (punti vendita diretta in azienda, partecipazione collettiva a fiere e mercati al di fuori dell'area GAL, commercializzazione diretta verso i punti vendita specializzati esterni ed interni all'area GAL). Gli obiettivi previsti: fidelizzare le imprese del territorio e coinvolgerle attivamente nella nuova strategia di sviluppo; sostenere i processi di integrazione settoriali ed intersettoriali ed aumentare i fattori di competitività delle imprese locali; agevolare l'avviamento di nuove forme associative nei settori dei prodotti tipici agro-alimentari ed artigianali; aumentare la rappresentatività delle imprese e la collaborazione intersettoriale attraverso l'ingresso nel GAL delle nuove associazioni collettive; costruire un prodotto turistico integrato con le componenti ambientali, culturali, agricole ed artigianali e sostenerne l'accesso ai mercati di prossimità ed internazionali da parte del Consorzio Operatori Turistici; costruire un sistema di offerta dei prodotti tipici e fornire alle imprese di settore i servizi necessari all'accesso ai mercati di riferimento.

Infine, le azioni del PSL del Gal Valli Gesso Vermenagna Pesio Leader si concretizzano nella strategia contenuta nel Progetto di turismo sostenibile che il GAL intende sviluppare sul proprio territorio, sull'esempio di quanto attuato dal Parco delle Alpi Marittime nel territorio di intervento, in accordo con l'altra area protetta: il Parco della Valle Pesio. Questo progetto assume il significato strategico e catalizzatore del piano stesso e comporta una serie di iniziative utili per il territorio e per rinsaldare il tessuto di relazioni interne alla collettività locale. Tra gli obiettivi prefissati: integrazione delle componenti socio economiche del territorio; sostenibilità ambientale delle azioni e degli interventi; sostenibilità economica

delle iniziative, innovazione delle modalità di approccio ai problemi; ripetibilità e trasferibilità delle azioni sul territorio del GAL e al di fuori di esso; coinvolgimento dei giovani e delle donne.

Tab. 12 – *Indicatori finanziari*

Costo totale PLR	36.892.419
Costo medio per GAL	3.689.242
Costo medio per abitante	74,28

Fonte: Inea, 2006

Tab.13 - *Indicatori territoriali*

GAL	Comuni	Province interessate	Superficie (km2)	Pianura %	Collina %	Montagna %
Gal Alta Langa	54	AT-CN	645	0	100	0
Gal Azione Ossola	32	VCO	1.405	0	1	99
Gal Basso Monferrato Astigiano	66	AL-AT	706	0	100	0
Gal Escartons e Valli Valdesi	41	TO	1.557	0	5	95
Gal Giarolo	40	AL	680	0	55	45
Gal Mongioie	49	CN	1.162	0	34	66
Gal Tradizione Terre Occitane	64	CN	2.433	7	11	82
Gal Valli del Canavese	43	TO	975	0	10	90
Gal Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone	24	TO	786	0	11	89
Gal Valli Gesso Vermenagna Pesio	10	CN	728	0	0	100
Area Leader	423		11.077	1	24	75
Regione	1.206		25.400	26	30	43

3.3.4 La valutazione nel Programma comunitario Leader

Le prime indicazioni riguardanti la necessità di operare un processo valutativo si trovano nei Regolamenti (CEE) 2081/93 (art. 6) e 2082/93 (art. 25 e 26), ma è nella fase della riforma dei Fondi strutturali che la centralità assegnata alle pratiche valutative risulta evidente. Nel Regolamento (CE) 1257/99 - GUCE L160 del 26.06.99, relativo al sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA, l'intero Capo V del Titolo III è dedicato al controllo e alla valutazione. L'art. 49 dispone, infatti: "La valutazione delle misure contemplate dalla programmazione dello sviluppo rurale viene effettuata in base ai principi di cui agli articoli da 40 a 43 del Regolamento (CE) 1260/99". L'articolo 40 indica chiaramente come l'azione comunitaria debba essere oggetto di tre momenti valutativi: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post.* Nei successivi articoli 41, 42 e 43 vengono poi presentate rispettivamente le caratteristiche della valutazione *ex ante*, intermedia ed *ex post*.

Il più recente Regolamento (CE) 1750/99 - GUCE L 214 del 13.08.99, recante disposizioni di applicazione del Reg. (CE) 1257/99, mette ulteriormente in evidenza l'importanza della valutazione e la necessità di dar luogo a pratiche valutative rigorose e con cadenze temporali ben delineate. In particolare, il provvedimento indica le scadenze, le finalità, i contenuti e le responsabilità riguardanti le valutazioni *ex ante, in itinere* e *ex post*, compiendo così un ulteriore passo avanti rispetto ai regolamenti precedenti. In modo più o meno esplicito, dunque, i nuovi regolamenti sui fondi strutturali ribadiscono quanto già sostenuto dai regolamenti precedenti: la valutazione è un passaggio necessario per poter dare un peso alle azioni passate e un migliore orientamento a quelle future. Viene pertanto recepito l'appello lanciato dalla Commissione l'8 maggio 1996 con la *"Comunicazione sulla valutazione"*, nella quale si chiedeva, dando così forza all'iniziativa denominata *"SEM 2000"*, che la valutazione venisse introdotta in modo sistematico in tutti i programmi dell'Unione.

Per quel che concerne il Programma **LEADER *plus***, le attività di valutazione previste sono organizzate dalla Regione Piemonte nel PLR seguendo i dettami della normativa Comunitaria in materia. Nel Capitolo 7 del PLR vengono indicate le linee guida in materia di valutazione. In esso si precisa che la valutazione intermedia, innanzitutto, analizza i risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi, confrontandoli con la valutazione *ex-ante;* in secondo luogo, che essa valuta l'impiego dei fondi, lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione. La Regione Piemonte è il soggetto responsabile dell'organizzazione della valutazione intermedia del Programma, in collaborazione con la Commissione Europea. La valutazione viene effettuata conformemente all'art. 42 del reg. CE n. 1260/99 e svolta da un valutatore indipendente, secondo le metodologie e le tecniche individuate dagli organismi responsabili di **LEADER *plus*** e avvalendosi dei dati forniti dal sistema di indicatori utilizzati per l'attività di sorveglianza e valutazione. L'attività valutativa deve essere effettuata dopo tre anni dalla decisione relativa alla partecipazione dei fondi da parte della Commissione, presentata al Comitato di Sorveglianza e, successivamente, entro il 31.12.2003, alla Commissione.
Per quanto attiene alla valutazione *ex post*, nel suddetto documento si specifica che essa avviene in conformità con l'art. 43 del reg. CE n. 1260/99 e si basa "sulle informazioni ottenute dalle operazioni di sorveglianza e di valutazione intermedia delle azioni avviate, nonché sulla raccolta dei dati statistici relativi agli indicatori stabiliti al momento della definizione degli obiettivi, con lo scopo di evidenziare l'efficacia degli interventi e il loro impatto e ricavarne insegnamenti per la politica di coesione e di sviluppo". La valutazione *ex-post* viene svolta, sotto la responsabilità della Commissione, da valutatori indipendenti e terminata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione.

Per **LEADER *plus*,** così come anche per **LEADER II**, sono state effettuate una valutazione *ex ante,* intermedia e finale. In particolare, la valutazione *ex ante* di **LEADER *plus*** è stata condotta da Ires Piemonte nel 2001. L'attività di valutazione ha analizzato la conformità del PLR rispetto alla normativa comunitaria e la coerenza interna ed esterna della strategia messa in atto dalla Regione stessa e i relativi impatti. Inoltre, ha accompagnato in ogni sua

fase la predisposizione del Programma regionale.
La valutazione intermedia e il relativo aggiornamento sono stati realizzati rispettivamente nel 2003 e nel 2005 da ATI Team Srl-Apri Spa-Izi Spa. L'obiettivo della valutazione intermedia era di verificare, partendo dalla valutazione *ex-ante,* la coerenza dei risultati conseguiti con gli obiettivi prefissati, motivando gli eventuali divari e esprimendo un giudizio sulla validità dell'intervento in corso. Il rapporto di valutazione intermedia, insieme ai Rapporti annuali di esecuzione predisposti dall'Autorità di Gestione, consentono di ottenere informazioni circa i principali risultati raggiunti dal Programma a livello regionale. Per quanto riguarda l'aggiornamento, esso ha utilizzato un approccio valutativo conforme a quanto disposto dalle "Linee Guida" per la valutazione dei Programmi **Leader+** (documento STAR/VI/43503/02-REV.1), alle indicazioni fissate dal documento n. 9 della Commissione Europea – *Aggiornamento della valutazione intermedia degli interventi dei fondi strutturali* e a quelle formulate dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.
La valutazione finale è stata effettuata sempre da ATI Team Srl-Apri Spa-Izi Spa. nel 2008. L'obiettivo del rapporto era di offrire un quadro dettagliato dei risultati ottenuti dal Programma **LEADER *plus*** 2000-2007 della Regione Piemonte, di mettere in evidenza fattori di successo e insuccesso per l'attuazione del nuovo PSR - Asse 4.

4. Patti territoriali

4.1 Il quadro normativo

Con l'adesione all'Unione Monetaria finisce la possibilità di effettuare manovre sul valore della lira e i vincoli macroeconomici richiesti per poter aderire all'Unione Monetaria frenano la leva dei grandi investimenti pubblici. Contestualmente, verso la metà degli anni '90, si affermano nuove politiche di sviluppo basate su tre principali strumenti:

- la programmazione negoziata;
- l'utilizzo dei fondi UE per le aree depresse;
- il sistema di incentivazione delle imprese fondato sulla legge 488/92.

L'introduzione della programmazione negoziata interseca la riforma per la regionalizzazione del bilancio dello Stato. Nel bilancio finanziario dell'anno 1999, per la prima volta, le risorse destinate agli investimenti sono presentate secondo un'articolazione territoriale con base regionale.

A parte lo strumento dei Patti Territoriali, gli altri istituti della "programmazione negoziata" (legge 28 dicembre 1996, n.662) sono:

- *Intesa istituzionale di programma*, dove il Governo e la Regione o Provincia autonoma stabiliscono in maniera congiunta gli obiettivi da perseguire e i settori nei quali è necessario intervenire. Ogni intesa deve specificare, in riferimento ad un periodo di tre anni, i programmi di intervento nei settori di interesse comune, gli accordi di programma quadro da stipulare e criteri, i tempi e i modi per la loro sottoscrizione.
- *Accordo di programma quadro,* che è da intendersi come l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici in attuazione di un'intesa istituzionale di programma;
- *Contratti d'area*, che interessa aree colpite da crisi occupazionale o zone in cui siano in atto processi di deindustrializzazione. I soggetti promotori sono, insieme, le rappresentanze dei lavoratori e i datori di lavoro. L'iniziativa va poi comunicata alle regioni interessate. Oltre ai promotori, i soggetti sottoscrittori sono: i rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali interessate e degli enti locali e i soggetti imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti.
- *Contratti di programma*, ovvero contratti stipulati tra l'amministrazione e una grande impresa o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese. Oggetto del contratto è la realizzazione, in aree definite, di piani organici di investimenti produttivi.

Alcune ragioni a favore dell'emergere del modello della programmazione negoziata, come ricorda Cersosimo (2000, p. 210), sono:

- la fine, dal 1992, dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e il contemporaneo avvio di politiche di risanamento del debito pubblico;
- l'attacco portato dall'operazione "Tangentopoli", in sede giudiziaria, e dalla Lega Nord, in sede politica, al legame tra grandi opere pubbliche e corruzione;
- la riforma del sistema elettorale comunale del 1993 e quella, di poco successiva, dell'elezione diretta dei presidenti delle Province, che hanno sensibilizzato gli amministratori pubblici alle problematiche dello sviluppo locale;
- la sempre maggiore attenzione delle politiche comunitarie per la dimensione locale dello sviluppo;
- il successo della concertazione a livello nazionale, che ha contribuito a creare un clima favorevole anche

a livello locale.

In Italia, l'evoluzione istituzionale della programmazione negoziata, dalla fine delle politiche di intervento straordinario nel Mezzogiorno agli sviluppi recenti, delinea una traiettoria abbastanza definita, che: *"mettendo in discussione l'intervento centralizzato per lo sviluppo territoriale (…) procede lungo un ciclo che possiamo descrivere: dalla mobilitazione crescente delle comunità locali – a un ruolo attivo dell'amministrazione centrale – a un ritorno decentrato, che chiama in causa le istituzioni regionali* (Bolocan Goldstein, Pasqui, Perulli, 2000, p. 12). Più nel dettaglio, l'evoluzione normativa dei Patti territoriali è stata classificata secondo quattro fasi di *policy* (*ivi*), riguardo ai principali eventi, attori e parole chiave:

- ***Fine dell'intervento straordinario e movimentismo dei patti* (1992-1994)**

  Principali eventi: fine dell'intervento straordinario nel mezzogiorno / ruolo attivo del CNEL nel mobilitare i contesti / primi 12 patti al Sud / legge 81 del 1993 per l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia / nuovo intervento ordinario in tutte le aree depresse del territorio nazionale, nell'ambito della concertazione nazionale e delle politiche regionali dell'Unione Europea.

  Principali attori: attori locali, nuovi sindaci e nuovi presidenti delle province eletti direttamente, associazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori, camere di commercio / CNEL.

  Parole chiave: fare patto / società di mezzo

- ***Programmazione negoziata e prima normativa dei patti* (1995-1996)**

  Principali eventi: deliberazioni CIPE e regolamentazione dei patti e della programmazione negoziata / approvazione dei primi 12 patti del mezzogiorno / il Consiglio Europea sancisce la sperimentazione di 89 patti per l'occupazione, 10 dei quali in Italia / la legge finanziaria 23 dicembre 1996, n. 662 gerarchizza funzionalmente i diversi strumenti programmatori.

  Principali attori: CNEL / Ministero del tesoro / CIPE / parti sociali /Unione Europea.

  Parole chiave: criteri, indirizzi e procedure per il coordinamento nelle aree depresse / risanamento finanziario / emergenza occupazione / concertazione nazionale.

- ***Protagonismo attivo del "centro" e la nuova disciplina* (1997-1998)**

  Principali eventi: delibera CIPE del 21 marzo 1997, che rafforza il ruolo del MTBPE come autorità centrale per la gestione della programmazione negoziata / indebolimento dei compiti del CNEL / diffusione dei patti nel Centro-Nord / costituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS), diretto da Fabrizio Barca / legge Bassanini.

  Principali attori: MTBPE, CIPE, DPS / sistemi locali / Unione Europea.

  Parole chiave: istruttoria finanziaria dei patti / efficienza / valutazione / monitoraggio

- ***Nuova architettura di governance e regionalizzazione in corso***

  Principali eventi: riforma dei fondi strutturali dell'UE e gestione degli stessi da parte del DPS / nuovo sistema di programmazione dei fondi / Fabrizio Barca lascia il DPS / vengono siglate le prime Intese istituzionali di programma tra stato e regioni / la conferenza stato-regioni lavora per il decentramento della programmazione negoziata a

scala regionale / le regioni recepiscono la legge Bassanini.
Principali attori: DPS / sistemi locali / regioni / UE
Parole chiave: governance multilivello / sussidiarietà / partenariato sociale / concertazione territoriale.

Con riferimento all'istituto del Patto Territoriale, la prima fase è segnata dal tentativo del CNEL di rappresentare, in un contesto di "vuoto istituzionale", le aree meridionali in ritardo di sviluppo. All'inizio il Patto è un'espressione socio-culturale, ancora poco o per nulla codificata giuridicamente; i "Patti di prima generazione" 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). In questo senso, quindi, i patti promossi dal CNEL costituiscono 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. In questo modo, 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 attribuisce le competenze in materia di Patti Territoriali al Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica.
Inizia così la stagione dei cosiddetti "Patti di seconda generazione", la cui architettura è, con qualche modifica, ancora simile a quella originaria.
La cesura introdotta dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997 è tuttavia fondamentale: la tabella seguente mette a confronto la vecchia e la nuova disciplina sui Patti.

Tab. 1 – *Confronto tra vecchia e nuova disciplina Patti territoriali*

Vecchia disciplina (CIPE 12/07/1996)	Nuova disciplina (CIPE 21/03/1997)
• I soggetti promotori trasmettono al CNEL la proposta di Patto territoriale. IL CNEL acquisisce la disponibilità delle parti sociali e verifica la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale	• Concertazione fra le parti sociali • Tale concertazione può essere proposta dal CNEL che verifica, inoltre, la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale perseguite
• Definizione del progetto di Patto territoriale da parte dei soggetti promotori e indicazione del soggetto responsabile	• Individuazione da parte dei soggetti sottoscrittori del soggetto responsabile del Patto
• Trasmissione del progetto definitivo al CNEL, che certifica la concertazione tra le parti sociali con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa	• Sottoscrizione tra le parti sociali di uno specifico protocollo d'intesa
• Trasmissione al Ministero del bilancio del progetto di Patto territoriale e del relativo protocollo d'intesa	• Trasmissione al Ministero del bilancio del progetto di Patto territoriale e del relativo protocollo d'intesa
• Verifiche da parte degli uffici ministeriali	• Verifiche da parte degli uffici ministeriali
• Approvazione da parte del CIPE del Patto da stipulare e comunicazione ai soggetti sottoscrittori	• Approvazione con decreto ministeriale del patto territoriale da stipulare
• Sottoscrizione del Patto tra i soggetti partecipanti, compresi i percettori delle agevolazioni	• Sottoscrizione del Patto entro 60 giorni dall'emanazione del decreto ministeriale
• Il soggetto responsabile del Patto, ai fini dell'erogazione dei finanziamenti, trasmette al Ministero del bilancio il Patto territoriale sottoscritto, i progetti esecutivi, corredati dalla necessaria documentazione (tra cui una relazione della banca prescelta dal soggetto beneficiario), i progetti definitivi di ciascuna opera infrastrutturale	• Il soggetto responsabile del patto, ai fini dell'erogazione dei finanziamenti, trasmette alla Cassa Depositi e Prestiti l'elenco degli interventi previsti, con l'indicazione delle risorse pubbliche occorrenti per ciascuno, congiuntamente alla documentazione finale relativa alle rispettive istruttorie
• Gli uffici ministeriali procedono all'istruttoria di rito di ogni singola iniziativa inclusa nel Patto territoriale e provvedono all'emissione del decreto di concessione delle agevolazioni	• La Cassa Depositi e Prestiti provvede, entro 30 giorni, all'erogazione dei finanziamenti destinati alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali contenuti nei Patti territoriali approvati e stipulati

Fonte: Zerboni 1999, 110

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 il soggetto 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).

4.2 Caratteristiche e regole di funzionamento

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;
- 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;
- 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.
I Patti possono essere attivati 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 (obiettivi 1, 2 e 5b, nonché nelle fattispecie di cui all'art. 92 paragrafo 3, lettera c del trattato di Roma). In particolare:
- per le *Regioni del Mezzogiorno* le aree sono quelle "in ritardo di sviluppo" (obiettivo 1 dei fondi strutturali UE);
- per il *Centro Nord* le aree interessate sono quelle colpite da declino industriale (obiettivo 2 dei fondi UE), le zone rurali (obiettivo 5b dei fondi strutturali UE) e le attività o regioni economiche che necessitano di sviluppo (zone ex. Art. 92.3.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. Inoltre 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:
- l'esistenza della concertazione fra le parti sociali;
- la coerenza dei singoli progetti con l'obiettivo generale del Patto.

La concertazione può anche essere promossa dal CNEL ed è, in ogni caso, certificata attraverso uno specifico *protocollo d'intesa*.
Le fasi formali del processo di strutturazione della politica pattizia sono tre:
- *concertazione ed elaborazione strategica;*
- *istruttoria;*
- *sottoscrizione.*

In sintesi, dal punto di vista formale, possiamo definire il Patto territoriale come uno *scambio contrattuale* tra governo e aree territoriali locali: gli attori locali si impegnano a utilizzare e sviluppare il metodo della concertazione per selezionare quei progetti ed infrastrutture coerenti con un disegno organico di sviluppo locale e gli organi centrali erogano le risorse mirate al finanziamento di tali progetti.
Le diverse normative succedutesi hanno avuto alcune conseguenze di rilievo sulle regole e le modalità di funzionamento: "Se nei patti istruiti secondo la procedura ex delibera CIPE

12 luglio 1996 (i "patti CNEL") il soggetto responsabile del patto doveva costituirsi con il concorso di tutte le parti coinvolte, con la delibera CIPE del 21 marzo 1997, l'ente locale acquisisce un ruolo di superiore discrezionalità potendosi in fondo costituire autonomamente come soggetto responsabile" (C.S.A.R, 2000, 30). Le critiche ai "Patti di seconda generazione", hanno tuttavia messo in luce due limiti: (i) l'incentivo economico alle imprese assume come riferimento la legge 488/92 e non incentiva progetti collettivi e di rete tra le imprese e (ii) la rigida tempistica ha indotto i partecipanti ai bandi di gara ad agire rapidamente e ciò ha favorito lo spostamento di competenze tra le parti politiche e quelle tecniche del Patto.

Tra gli anni 1999-2000 è iniziato un nuovo spostamento di competenze istituzionali, dallo Stato nazionale alle Regioni, in seguito al decentramento della *programmazione negoziata* su scala regionale e al recepimento delle leggi 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 delle 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, che hanno assunto la responsabilità del coordinamento e della programmazione dei Patti Territoriali di propria competenza. In particolare, la delibera CIPE 26/2003 prevede che le richieste di rimodulazione delle risorse resesi disponibili per ciascun Patto a seguito di rinunce, revoche ed economie siano soggette al parere vincolante della Regione.

La stessa delibera 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 3,34 milioni alla Regione Piemonte) destinate al finanziamento dei Patti territoriali o di altri strumenti di sviluppo locale, secondo gli indirizzi di programmazione regionale.

Inoltre, nell'ambito della programmazione delle risorse Cipe – Delibera 20/2004, destinate alle aree sottoutilizzate, la Regione Piemonte ha assegnato ai Patti Territoriali la quota di € 3.016.366,42 da utilizzare 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)[5].

4.3 Programmazione, selezione e implementazione

La programmazione negoziata costituisce un tentativo di coniugare in modo sinergico le risorse destinate allo sviluppo, promuovendo la realizzazione di patti-intese-accordi tra i diversi livelli di governo. Come visto, i Patti territoriali sono uno degli strumenti previsti dalla programmazione negoziata.

Il Patto deve indicare l'obiettivo di sviluppo locale e specificarlo in un accordo che preveda:

- gli impegni e gli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori;
- le attività e gli interventi da realizzare, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione;
- il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento, nonché il tipo e l'entità degli eventuali contributi e finanziamenti pubblici richiesti a valere sulle specifiche risorse destinate dal CIPE ai Patti Territoriali e su altre risorse statali, regionali, locali e comunitarie.

Per l'attivazione del Patto viene inoltre richiesta:

- la certificazione, attraverso uno specifico Protocollo d'Intesa, dell'avvenuta concertazione fra le Parti Sociali;
- la disponibilità di progetti di investimento per iniziative imprenditoriali nei diversi settori e la complessiva integrazione di tutte le iniziative contenute nel Patto, tale da rendere coerenti gli interventi con gli obiettivi individuati.

Il Patto deve anche necessariamente contenere un Accordo di Programma quadro tra i soggetti pubblici coinvolti, con cui si individuano diversi elementi, primi tra tutti gli atti e gli adempimenti a carico di ciascuno, per garantire "la massima accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi ed in particolare di quelli di spesa".

La procedura per l'attivazione prevede che i Soggetti Promotori trasmettano al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (MTBPE) una proposta di Patto Territoriale accompagnata da una documentazione di sintesi, contenente l'indicazione del territorio interessato, degli obiettivi e dei tempi previsti di esecuzione, delle iniziative imprenditoriali e delle infrastrutture eventualmente necessarie, nonché dei soggetti coinvolti e degli impegni da questi assunti. Avvalendosi eventualmente di una società di assistenza tecnica, i Soggetti Promotori provvedono poi ad elaborare il progetto di Patto, attraverso il processo di concertazione e la stipula del Protocollo d'Intesa.

La fase istruttoria è riservata ad un Istituto di credito, scelto dai Soggetti Promotori tra quelli convenzionati con il MTBPE. L'Istituto si occupa altresì di "valutare la coerenza complessiva di tutte le iniziative comprese nel Patto". Il MTBPE verifica la validità complessiva del Patto, accerta la disponibilità delle risorse occorrenti a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE ed

5 http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/patti-territoriali.html.

infine approva con decreto, entro 45 giorni, il Patto, che deve poi essere stipulato entro 60 giorni. Il termine per il completamento dei singoli investimenti è di 4 anni.

La legge n. 662/96 stabilisce che il CIPE, in sede di riparto delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle aree depresse, determina le quote da riservare ai PT. Come prima sottolineato, il CIPE, nella deliberazione del 21 marzo 1997, ha stabilito che l'ammontare massimo che un Patto può ricevere non può superare la soglia dei 100 miliardi di lire.

Il MTBPE trasferisce le risorse, in più *tranches,* direttamente al Soggetto Responsabile del Patto, affinché possa effettuare i pagamenti a favore dei soggetti titolari dei progetti d'investimento. La prima quota ha un importo corrispondente alla somma delle prime rate di tutte le iniziative e degli interventi inclusi nel Patto. Per le quote successive, trimestralmente il Soggetto Responsabile raccoglie le richieste dei soggetti beneficiari relative alle quote di agevolazioni concesse da erogare nel successivo trimestre.

Il Soggetto Responsabile deve rendicontare al Ministero, in base allo stato di avanzamento delle iniziative, l'utilizzo delle somme ricevute. Per questa attività di gestione e di rendicontazione, il Soggetto Responsabile riceve un compenso compreso nelle somme trasferite dal Ministero; può comunque avvalersi di Istituti di credito espressamente convenzionati.

Per ciascun Patto approvato è prevista la nomina da parte del MBTPE di una commissione di monitoraggio e di vigilanza, composta da cinque esperti (esterni o interni all'amministrazione), il cui onere di funzionamento, pari al 5 per mille dell'investimento, risulta a carico della finanza del Patto. La commissione ha il compito di riferire al Ministero in merito alle verifiche effettuate sullo stato di avanzamento del Patto, in particolare segnalando l'eventuale esistenza di presupposti per la revoca dei finanziamenti pubblici (qualora riscontri che l'avanzamento nell'attuazione del Patto sia inferiore al 50% degli impegni in termini di tempi di spesa e di assorbimento della manodopera o che non siano rispettati le procedure ed i criteri precedentemente indicati).

Ai fini del coordinamento e dell'attuazione del Patto, i soggetti sottoscrittori devono individuare il Soggetto Responsabile tra quelli pubblici o costituire, allo stesso fine, società miste.

I compiti del Soggetto Responsabile sono quelli di:

- attivare le risorse finanziarie per consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento di eventuali contributi statali, regionali e comunitari;
- attivare le risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del Patto;
- verificare il rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori ed assumere le iniziative ritenute necessarie in caso di inadempimenti o ritardi;
- verificare e garantire la coerenza di nuove iniziative con l'obiettivo di sviluppo locale a cui è finalizzato il Patto;
- assumere ogni altra iniziativa utile alla realizzazione del Patto.

Entro 40 giorni dall'approvazione del Patto il Soggetto Responsabile deve

sottoscrivere un Disciplinare predisposto dal MTBPE volto a regolare i compiti gestionali e le responsabilità del "capofila" del Patto, ed in particolare:

a) le modalità di erogazione delle agevolazioni ai soggetti beneficiari;
b) la convenzione con la Cassa Depositi e Prestiti o con un Istituto bancario per la gestione delle agevolazioni;
c) la restituzione al MTBPE delle somme assegnate ai soggetti beneficiari delle agevolazioni e da questi non utilizzate entro i termini fissati ovvero utilizzate in difformità dal progetto ammesso all'agevolazione;
d) la disciplina delle revoche parziali e totali delle risorse assegnate;
e) le modalità di controllo e verifica da parte del Ministero sulle attività del Soggetto responsabile;
f) le penali a carico del Soggetto responsabile in caso di violazione degli obblighi assunti con il disciplinare.

Il Soggetto Responsabile deve, inoltre, assicurare il monitoraggio e la verifica dei risultati, anche presentando al MTBPE ed alla Regione una relazione semestrale sullo stato di attuazione del Patto Territoriale.
È prevista anche una verifica preventiva dell'idoneità tecnico-organizzativa del Soggetto Responsabile all'espletamento delle attività che gli sono affidate. Si prevede che non oltre 30 giorni dalla sottoscrizione del Disciplinare, il Soggetto Responsabile presenti al Ministero la documentazione idonea a dimostrare il possesso dei requisiti necessari allo svolgimento della propria attività nonché l'avvenuta sottoscrizione della convenzione con l'Istituto di credito prescelto.

4.4. La valutazione dei Patti

Le valutazioni effettuate sullo strumento Patti territoriali sono frutto di ricerche accademiche o commissionate da enti nazionali, locali e uffici studi. Non è cioè stata prevista una vera e propria fase di valutazione istituzionale, ma sono per contro state realizzate molte iniziative di ricerca valutativa che restituiscono un quadro articolato dell'esperienza. Il territorio italiano è interessato da tre tipi di Patti: i Patti di "prima generazione" o Patti CNEL, quelli successivi alla delibera CIPE del 21 marzo 1997 (cosiddetti di "seconda generazione") e i Patti europei per l'occupazione. I numeri dei patti rivelano una presenza nettamente maggiore al Sud rispetto al resto del paese (Galetto 2009): 67 patti attivati nel Centro-nord (tra patti di I e II generazione e patti agricoli) contro i 142 attivati nel Mezzogiorno, esclusi i 10 patti territoriali per l'occupazione, di finanziamento europeo. Tale dato si riflette anche nella letteratura, dalla cui analisi emerge una maggiore attenzione nei confronti dei patti attivati nelle regioni del Mezzogiorno (17 contributi esplicitamente centrati su patti al Sud, contro 9 che analizzano patti al Nord). Per il Centro troviamo i patti della Toscana studiati da Freschi (2001), mentre per il Nord particolare attenzione è stata rivolta ai patti del Piemonte (Barbera 2001; Barbera 2008; Vesan e Sparano 2006 e 2010), con particolare attenzione a quelli in provincia di Torino.
Come sostenuto da Galetto in un'ampia e sistematica rassegna sulle ricerche sui Patti: "A oltre dieci anni dalla loro comparsa, non è ancora chiaro che cosa si debba intendere con «esito» del patto territoriale, né che cosa debba essere considerato un risultato positivo o negativo di tale politica" (2009, 491). Del resto, sono stati realizzati molti

lavori di ricerca/valutazione sui Patti Territoriali a livello italiano e regionale. L'unica ricerca che considera l'impatto occupazionale dei Patti in modo controfattuale è quella di Acetturro e Di Blasio (2007). La ricerca constata che a livello italiano sono stati creati 220 patti, per un onere pubblico di 5,5 miliardi di euro. Quasi metà della popolazione italiana risiede in un comune appartenente a un PT (80% nel Mezzogiorno). Il lavoro in parola ha valutato l'efficacia dei Patti Territoriali nello stimolare lo sviluppo economico, in termini di occupazione e numero di unità locali. I risultati ottenuti suggeriscono che la partecipazione a un Patto non ha modificato in maniera significativa la performance economica delle aree interessate. Questo risultato non sembra dipendere dal livello di sviluppo iniziale delle aree sottoposte all'intervento, o dall'effettivo ammontare di fondi utilizzati. Risulta inoltre confermato sia per i Patti del Mezzogiorno sia per quelli del Centro Nord; resta valido anche per quel sottoinsieme di Patti che vengono considerati dagli stessi responsabili della *policy* come casi di buon funzionamento del Programma.

La valutazione controfattuale degli impatti occupazionali e d'impresa dei Patti tralascia l'altro grande obiettivo dei Patti: il consolidamento delle coalizioni locali per lo sviluppo. A riguardo le ricerche hanno messo in luce che coalizioni che sostengono e promuovono i patti territoriali possono dare vita a realtà molto diverse, sintetizzate dall'espressione "concertazione distributiva" e "concertazione integrativa". Nel primo caso, il Patto Territoriale ha generato o rafforzato, in linea con gli obiettivi espliciti della politica, coalizioni stabili tra gli attori locali, aumentandone la fiducia reciproca e le relazioni orizzontali. Al contrario, nel secondo caso, gli attori locali hanno intercettato un flusso di risorse pubbliche e le hanno distribuite nel territorio, ma senza che ciò abbia influito in modo significativo sulla qualità delle loro relazioni (Barbera 2001; Cersosimo e Wolleb 2001). Le ricerche empiriche sui Patti territoriali hanno mostrato come i fattori che spiegano la configurazione più o meno distributiva di un patto siano da ricondurre soprattutto alle dimensioni del processo di policy: gli aspetti relativi al partenariato e alla leadership sembrano giocare un ruolo chiave, più delle dimensioni relative al capitale sociale pregresso.

Ad esempio, in una delle più recenti e sistematiche ricerche sui "patti territoriali ben avviati" veniva indagata la capacità dei patti di innescare una maggiore attitudine allo sviluppo di relazioni cooperative tra i soggetti pubblici e privati (capitale sociale), una visione condivisa dello sviluppo locale e un'accresciuta spinta alla progettualità locale, anche attraverso nuove iniziative, tra cui l'avvio di PIT o di altre esperienze con caratteristiche simili (Magnatti *et al.*, 2005). La ricerca ha messo in luce una quantità di fattori rilevanti, economici, politici e sociali, associati alla presenza di patti di successo. In particolare cruciale appare la relazione tra patti di prima generazione e patti europei da un lato, e intensità della leadership e del partenariato dall'altro. Sembra cioè che vi sia stata una maggiore mobilitazione della società locale e dei suoi leader per questi primi patti rispetto alla fase successiva. La novità dello strumento patti e le difficoltà economiche e di destabilizzazione politica, hanno stimolato la ricezione dei patti attraverso un grado di mobilitazione e di coinvolgimento più elevato dei soggetti locali. La presenza di queste condizioni è stata meno incisiva nella fase successiva, quando lo strumento

dei patti sembra essersi diffuso anche per imitazione organizzativa e processi di isomorfismo. Quando, cioè, le ragioni imitative, di legittimazione esterna e di allineamento con le pratiche politiche prevalenti hanno prevalso sulle ragioni endogene, di mobilitazione e attivazione del patto come strumento di *policy* per rispondere ad un problema di sviluppo locale. Un ruolo attivo, continua la ricerca, è stato poi svolto da due altre variabili: la debolezza dell'area in termini di sviluppo economico e la composizione mista, in termini di colore politico, delle amministrazioni locali coinvolte nel patto. Questi fattori non incidono direttamente sulla performance, ma sembrano aver accompagnato un livello più elevato di mobilitazione locale e di leadership che ha poi influito sulla performance. La mobilitazione del partenariato, dunque, è più efficace se (i) l'area è caratterizzata da marcati problemi di sviluppo economico e (ii) se la difficoltà a coordinare amministrazioni di colore politico diverso richiede di utilizzare effettivamente il tavolo di concertazione come arena di mediazione tra gli interessi.

Inoltre, una leadership e un partenariato forti si accompagnano ad una maggiore continuità tra istanze politiche e istanze tecnico-amministrative. Continuità, si badi, che non deve però dare luogo ad un'egemonia della politica sulla tecnica, o viceversa. Piuttosto, buone performance sono accompagnate da una sorta di *embedded autonomy* dei due momenti: tecnica e politica sono entrambe necessarie per la costruzione di una buona concertazione locale. La difficoltà risiede nel mantenere, allo stesso tempo, un forte *raccordo* tra le due componenti che devono però anche rimanere *autonome*. Un eccesso di politicizzazione del processo rischia di annullare ogni valutazione tecnica degli interventi, mentre l'assenza della politica e il dominio della tecnica rischiano di trasformare il processo in un mero fatto procedurale, in tutto simile alla costruzione di una grande opera infrastrutturale pubblica. La relazione tra performance dei patti e livello di integrazione tecnica-politica è dunque ad "U" rovesciata: la performance è massima quando la relazione tra le istanze politiche e quelle tecniche lascia spazio anche all'autonomia reciproca delle due dimensioni.

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.

Tab. 2 - *I Patti piemontesi*

PATTO	TIPO	Soggetto promotore	Soggetto responsabile
Alpi del mare	generalista	Gal Mongioie	Gal Mongioie
Alpi del mare II	agricolo	Gal Mongioie	Gal Mongioie
Alessandria	generalista	Provincia di Alessandria	Energia e Territorio S.p.A. Alessandria
Sud est alessandrino	agricolo	Provincia di Alessandria	Energia e Territorio S.p.A. Alessandria
Alta Langa Val Bormida	generalista	Comune di Alba	Società Consortile Langhe, Monferrato, Roero
Verbano Cusio Ossola	generalista	Comune di Domodossola	Provincia del VCO
Val Bormida Alta Langa	agricolo	Comune di Alba	Società Consortile Langhe, Monferrato, Roero
Cuneese	generalista	Comunità Montana Valli Gesso, Vermenagna, Pesio	Comunità Montana Valli Gesso, Vermenagna, Pesio
Torino zona ovest	generalista	Comune di Collegno	Zona Ovest di Torino S.r.l
Zona Ovest di Torino	agricolo	Comune di Collegno	Zona Ovest di Torino S.r.l
Valli di Susa	agricolo	Comunità Montana Alta Valle di Susa	Provincia di Torino
Canavese	agricolo	Comune di Ivrea	Provincia di Torino
Canavese	generalista	Comune di Ivrea	Provincia di Torino
Area Torino Sud	generalista	Comune di Moncalieri	Provincia di Torino
Pinerolese	generalista	Comune di Pinerolo	Provincia di Torino
Sangone	generalista	A.S.S.O.T. (Agenzia per lo sviluppo del sud ovest di Torino)	Provincia di Torino
Stura	generalista	Comune di Ciriè	Provincia di Torino
Po	generalista	Comune di Settimo Torinese	Provincia di Torino

Le due tabelle seguenti riportano i dati economico-finanziari dei Patti piemontesi.

Tab. 3 - *Iniziative imprenditoriali*

	Iniziative imprenditoriali			
	Numero iniziative ammesse a finanziamento	Investimento ammissibile (mln)	Onere pubblico (mln)	Nuova occupazione
Denominazione				
Patto Alessandria	48	155.191	31.228	636
Patto Alta Valle Bormida	14	9.862	1.574	40
Patto Canavese	119	346.814	69.809	1.364
Patto Cuneo	18	44.842	5.941	82
Alpi del mare II*	12	11.147	6.211	25
Canavese*	34	12.970	5.238	9
Sud-est Alessandrino*	6	6.961	3.153	32
Val Bormida Alta Langa*	12	8.750	4.623	26
Val di Susa*	40	23.572	13.353	24
Zona Ovest di Torino*	40	21.604	10.016	21
Zona Ovest di Torino	105	423.641	77.749	1.335
Sangone	74	191.611	47.887	515
Stura	116	316.641	67.453	629
Pinerolese	159	277.878	68.823	890
Verbano-Cusio-Ossola	83	215.286	47.882	476
Torino Sud	157	296.517	70.062	1.462
Alpi del Mare	23	55.582	7.666	71
Totale Patti Piemonte	1.060	2.418.888	538.668	7.636

Fonte: Roberto di Gioacchino, Patti a rapporto. Indagine sui patti territoriali, Roma Ediesse, 2001
** Patti agricoli*

Tab. 4 - *Opere infrastrutturali*

	Infrastrutture			
	Numero iniziative ammesse a finanziamento	Investimento ammissibile (mln)	Onere pubblico (mln)	Nuova occupazione
Denominazione				
Patto Alessandria	6	14.425	12.861	16
Patto Alta Valle Bormida	3	1.515	1.200	4
Patto Canavese	7	33.842	28.535	/
Patto Cuneo	8	4.243	3.591	/
Alpi del mare II*	3	1.396	1.396	/
Canavese*	1	332	233	/
Sud-est Alessandrino*	/	/	/	/
Val Bormida Alta Langa*	/	/	/	/
Val di Susa*	4	1.869	1.869	1.869
Zona Ovest di Torino*	1	300	300	/
Zona Ovest di Torino	9	26.831	22.244	/
Sangone	18	34.494	17.994	18
Stura	20	18.825	9.420	/
Pinerolese	12	16.550	11.179	14
Verbano-Cusio-Ossola	16	43.916	27.409	8
Torino Sud	15	57.587	29.938	/
Alpi del Mare	32	33.292	23.936	/
Totale Patti Piemonte	155	289.416	192.105	60

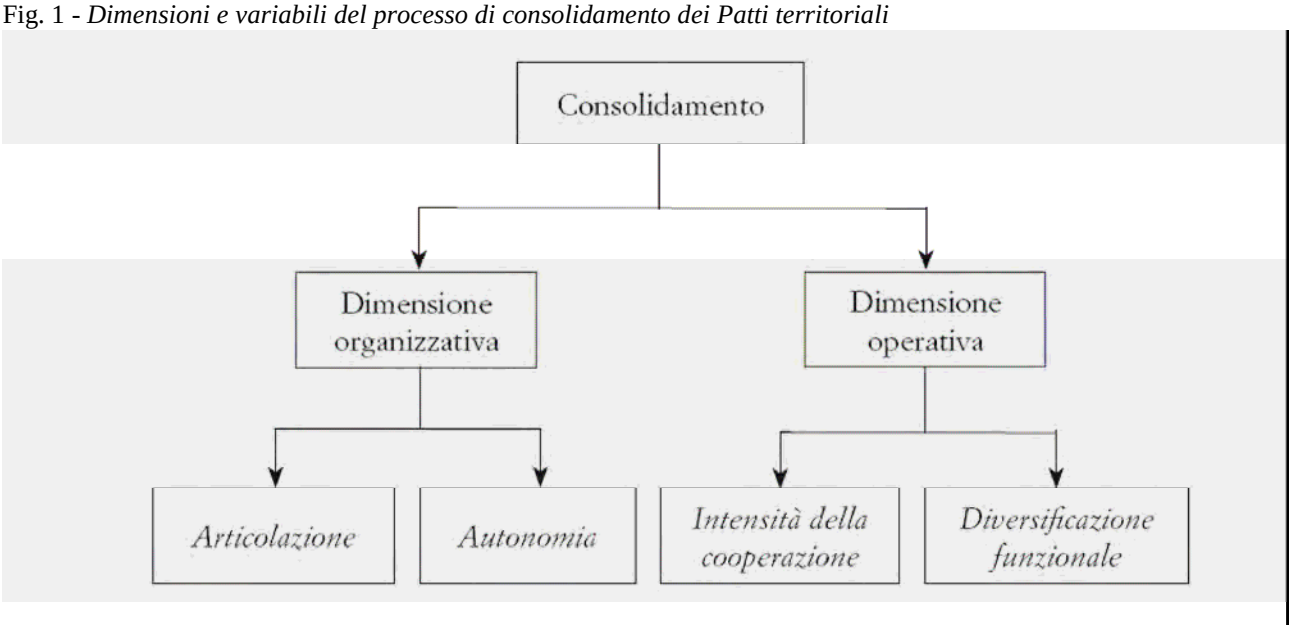
Fonte: Roberto di Gioacchino, Patti a rapporto. Indagine sui patti territoriali, Roma Ediesse, 2001
** Patti agricoli*

Le ricerche svolte in Piemonte hanno confermato le analisi svolte a livello nazionale, specificando alcuni elementi relativi ai costi di concertazione (Barbera 2001; 2008) e alle dinamiche di consolidamento delle coalizioni (Vesan e Sparano 2010). Quanto al primo punto, gli studi hanno sistematicamente evidenziato la necessità che la partecipazione alla costruzione del processo pattizio fosse vincolata a dei costi di concertazione: al patto, cioè, dovrebbero partecipare coalizioni selettive, che si assumono responsabilità pagando dei costi di partecipazione. In generale, cioè, nei casi di successo gli attori hanno pagato dei costi e rischiato risorse proprie nel progetto collettivo. Ciò si traduce tanto nel concreto apporto tecnico-finanziario al progetto, quanto nella diffusione di atteggiamenti e comportamenti che implicano una rinuncia o un parziale arretramento rispetto agli obiettivi e agli interessi dell'organizzazione di appartenenza. Solo così si può giungere ad una presa di coscienza delle proprie caratteristiche come sistema di area vasta da parte dei territori. Le analisi di Barbera mostrano quindi che non necessariamente una leadership e un partenariato forti si accompagnano ad una maggiore continuità tra istanze politiche e istanze tecnico-amministrative. Ciò accade, piuttosto, quando particolari condizioni di contesto e strategie degli attori generano processi di concertazione caratterizzati da costi di concertazione (impegni vincolanti, rinunce agli obiettivi parziali in vista di un obiettivo comune, risorse proprie) e da atteggiamenti di assunzione di rischio. Assumersi un rischio è un atto di fiducia che stimola ulteriore fiducia e ciò genera particolari modalità di legittimazione della leadership.

Il contributo di Vesan e Sparano presenta i principali risultati di una ricerca empirica svolta tra il giugno 2005 e l'ottobre 2008 e indaga le modalità di cooperazione formale tra attori pubblici e privati che comportano

processi di co-regolazione delle politiche socio-economiche locali, avvalendosi di uno o più apparati organizzativi a tal fine designati. La ricerca si concentra sul consolidamento del partenariato, distinguendo tra dimensione organizzativa e dimensione operativa.

Fig. 1 - *Dimensioni e variabili del processo di consolidamento dei Patti territoriali*



Fonte: Vesan e Sparano 2006, 58

La ricerca si rivolge verso la Provincia di Torino, che con ben otto casi di Pt è una delle Province italiane con la maggior concentrazione di esperienze pattizie. La ricerca empirica si è articolata in due fasi. Nella prima fase si è rilevato il livello di consolidamento degli otto casi di partnership esaminati, per poi selezionare i due che presentano stati «estremi» (vale a dire il caso di maggior consolidamento e quello di minor consolidamento nell'universo preso in considerazione): Zona Ovest e Stura. Nella seconda fase gli autori realizzano un'analisi approfondita dei due casi selezionati, ricostruendo le rispettive dinamiche di sviluppo e i fattori che ne hanno segnato il percorso. Una delle conclusioni principali della ricerca è che in un caso (il Patto della Zona Ovest) si rileva un elevato livello di consolidamento lungo entrambe le dimensioni individuate (organizzativa e operativa). Le altre esperienze mostrano luci ed ombre: un buon grado di consolidamento in tre casi (i Patti del Canavese, del Sangone e del Pinerolese), partnership scarsamente consolidate in due casi (i Patti di Torino Sud e della Stura) e nessun significativo segnale di consolidamento negli ultmi due casi (i Patti delle Valli di Susa e del Po).

Fig. 2 - Gli otto Patti della Provincia di Torino in base al livello di consolidamento della partnership

Patti	Livello complessivo di consolidamento	Dimensione organizzativa		Dimensione operativa	
		Articolazione	Autonomia	Intensità della cooperazione	Diversificazione funzionale
Zona Ovest	Elevato	4	4	4	4
Canavese	Buono	3	2	4	4
Sangone	Buono	2	4	2	3
Pinerolese	Buono	2	2	3	3
Torino Sud	Scarso	2	2	2	3
Stura	Scarso	1	2	1	2
Valli di Susa	Assente	1	2	1	1
Po	Assente	1	1	1	1

Fonte: Vesan e Sparano 2006, 65

In sintesi, gli studi di caso sul Patto della Zona Ovest e sul Patto della Stura mostrano come il consolidamento sia facilitato da alcuni elementi:

- la natura inclusiva dei processi decisionali, volta ad offrire visibilità e spazio anche agli eventuali partner «minori»;
- l'emergere di una chiara scelta politica, da parte degli amministratori locali, nel considerare la partnership come una propria creatura, voluta e pensata «dal basso»;
- l'adozione di strategie rivolte a contenere i possibili conflitti interni al partenariato, attraverso la distribuzione di cariche e competenze tra i vari attori;
- la presenza di uno stile di leadership democratico e inclusivo;
- la presenza di strutture tecniche specializzate nelle iniziative rivolte allo sviluppo locale.

5. Progetti Integrati d'Area (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. Questa linea di intervento nasce in continuità con i Progetti Integrati sperimentati nella precedente fase di programmazione: i Progetti Integrati di sviluppo turistico d'area (Misura 2.4 DOCUP 1994-1996), i Progetti integrati di sviluppo turistico (Misura 2.2. DOCUP 1997-1999) e i Progetti Integrati di bacini economici locali, aree sistema, distretti (Misura 6.1 DOCUP 1997-1999), infatti, possono essere considerati l'esperienza pilota che precede la formulazione dei PIA. 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'intersettorialità e, con essa, una più forte integrazione progettuale. Nel presente capitolo si ricostruisce il quadro normativo di riferimento dei Progetti Integrati d'Area (par. 4.1) e si definiscono i caratteri principali del modello elaborato (par. 4.2), considerando separatamente le regole di funzionamento dello strumento (4.2.1), la fase di programmazione e selezione (par. 4.2.2), oltre che l'implementazione (par. 4.2.3). Infine, si sintetizzano i risultati della valutazione (par. 4.3) realizzata dal Valutatore indipendente (Ecoter, 2005) e da ProVa (2005).

5.1. Il quadro normativo

I Progetti Integrati di sviluppo socioeconomico d'Area (PIA) vengono introdotti con la Misura 3.1 del DOCUP 2000-2006 e riuniscono una serie di interventi, tra loro correlati, finalizzati a valorizzare e sviluppare le specificità locali di interi territori. Questa linea di intervento nasce in continuità con i Progetti Integrati sperimentati nella precedente fase di programmazione: i Progetti Integrati di sviluppo turistico d'area (Misura 2.4 DOCUP 1994-1996), i Progetti integrati di sviluppo turistico (Misura 2.2. DOCUP 1997-1999) e i Progetti Integrati di bacini economici locali, aree sistema, distretti (Misura 6.1 DOCUP 1997-1999), infatti, possono essere considerati l'esperienza pilota che precede la formulazione dei PIA.

Gli obiettivi dichiarati del DOCUP 2000-2006 consistono nell'aggancio del sistema Piemonte alle economie forti europee. Le strade per perseguire questo obiettivo passano attraverso lo sviluppo di elementi di *differenziazione* e di *qualificazione* dei settori economici in modo da garantire una crescita strutturale, una maggiore dinamicità dei comparti più innovativi, una conseguente coesione sociale rafforzata e sostenuta.

Il Documento di Programmazione si articola in quattro Assi:

a) Internazionalizzazione
b) Qualificazione e Sostegno di sistema.
c) Sviluppo Locale e Valorizzazione del Territorio.
d) Coesione sociale.

Questi Assi rappresentano le priorità strategiche individuate dalla Regione tenendo conto degli orientamenti comunitari e anche dell'analisi dei punti di forza e di debolezza del territorio piemontese. In effetti, l'analisi SWOT aveva individuato quale "nodo critico" dello scenario regionale di programmazione, la necessità di adeguare i tradizionali settori dell'economia, sia nella vocazione industriale che in quella turistico-culturale. Il DOCUP 2000-2006, partendo da questa criticità rilevata, risponde mettendo in campo le seguenti azioni:

- Promozione della logica di cooperazione e di filiera nell'ottica dell'internazionalizzazione (asse 1): da un lato, cercando di favorire l'accesso delle imprese piemontesi alle reti europee e, dall'altro, di attrarre gli investimenti esterni. Dal punto di vista della programmazione è importante il richiamo alla logica del distretto.
- Rafforzamento del sistema delle imprese (Asse 2), diretto e indiretto. L'obiettivo è il completamento del processo di riconversione del sistema economico piemontese e il miglioramento qualitativo del settore dei servizi, tramite la diffusione di modelli e competenze innovativi e la predisposizione di spazi di accesso e scambio tecnologico (poli tecnologici). Anche in questo caso è presente il richiamo alla logica del distretto.
- Valorizzazione dei siti di interesse storico-naturalistico, specie a fini di fruizione turistica (Assi 1-2-3). Le Misure dell'Asse 3 (entro cui è inclusa la progettazione integrata territoriale) sono principalmente rivolte a questo obiettivo.
- Rafforzamento della coesione sociale, attraverso l'imprenditorialità e interventi finalizzati allo sviluppo imprenditoriale, specie femminile (asse 4).

A ogni Asse corrispondono più Misure, che rappresentano gli strumenti attivabili per il perseguimento delle strategie e degli obiettivi definiti a livello dello stesso Asse. A loro volta, le singole Misure trovano attuazione attraverso linee di intervento, ciascuna delle quali contribuisce al perseguimento delle finalità di ordine superiore (cioè della Misura). Nella tabella che segue (tab. 1) si presenta il quadro riepilogativo degli Assi, delle Misure e delle Linee di intervento del DOCUP 2000-2006.

È importante sottolineare che il periodo di programmazione 2000-2006 fa registrare alcuni cambiamenti rispetto al passato, a seguito della riforma dei Fondi strutturali varata dal Consiglio Europeo. Innanzitutto, la riforma introduce un regime di sostegno transitorio a favore di quelle aree che nei precedenti periodi di programmazione erano considerate ammissibili agli Obiettivi 2 e 5b ma non risultano più comprese nel nuovo Obiettivo 2. Nello specifico, il sostegno viene erogato in misura decrescente sino al 31 dicembre 2005, per evitare

alle aree che ne beneficiano l'interruzione improvvisa dell'aiuto comunitario. Il DOCUP Piemonte 2000-2006, quindi, descrive gli interventi da realizzarsi nelle zone Obiettivo 2 e in quelle definite zone *Phasing out.*

In secondo luogo, gli Obiettivi comunitari vengono ridotti da sette a tre: Obiettivo 1, Obiettivo 2 e Obiettivo 3. L'Obiettivo 1 promuove lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni "in ritardo" (Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria); si applica anche alle aree scarsamente popolate (ex Obiettivo 6) e alle regioni ultra-periferiche; al suo finanziamento partecipano tutti i Fondi strutturali. L'Obiettivo 2 favorisce la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali; riguarda le zone in fase di mutazione socio-economica nel settore industriale e dei servizi, le aree rurali in declino, quelle urbane in difficoltà e le zone in crisi dipendenti dalla pesca. Riunisce sostanzialmente i precedenti Obiettivi 2 e 5b e riguarda aree di minore ampiezza rispetto a quelle Obiettivo 1. Il fondo che interviene in Piemonte per l'Obiettivo 2 è il FESR. L'Obiettivo 3 favorisce l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di formazione e occupazione nelle aree non in Obiettivo 1; riunisce i precedenti Obiettivi 3 e 4 ed è finanziato dal solo FSE.

Infine, vengono precisati e rafforzati i principi di funzionamento dei Fondi:

- ***Programmazione:*** elaborazione di programmi di sviluppo pluriennali, in più fasi, concertata tra la Commissione e le autorità pubbliche, nazionali, regionali, locali e le parti economiche e sociali. Per quanto riguarda l'Obiettivo 2, in Piemonte l'attuazione di questo principio si è tradotta nella redazione di un piano di sviluppo che ha costituito la base del Documento Unico di Programmazione (DOCUP) contenente il relativo programma d'intervento. Dopo l'approvazione del DOCUP da parte della Commissione europea, la Regione ha predisposto il Complemento di Programmazione, ossia il piano dettagliato delle Misure e delle Linee d'azione.
- ***Addizionalità:*** le risorse comunitarie devono sommarsi e non sostituirsi a quelle già stanziate dalle autorità nazionali e locali.
- ***Partenariato o concertazione:*** stretta cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali, regionali e locali o le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali ed altri organismi interessati all'interno di ciascuno Stato membro, dallo stadio dell'elaborazione dei programmi fino all'attuazione degli interventi.
- ***Concentrazione*** degli interventi su un numero ristretto di obiettivi prioritari.

Tab. 1 – *Assi e Misure DOCUP 2000-2006* - Fonte: Regione Piemonte, sito internet

ASSI	MISURE	LINEE DI INTERVENTO
1. Internazionalizzazione	1.1 Valorizzazione dell'immagine regionale e promozione internazionale dei prodotti piemontesi	a) Piemonte nel mondo b) Promozione internazionale per settori economici ed aree geografiche
	1.2 Supporto all'internazionalizzazione del sistema economico del Piemonte	a) Promozione internazionale delle imprese b) Supporto agli investimenti esteri in Piemonte
2. Qualificazione e sostegno di sistema	2.1 Sostegno agli investimenti delle imprese	a) Finanziamento legge 488/92 b) Finanziamenti per gli investimenti delle imprese c) Leggi integrative per gli investimenti imprenditoriali d) Aiuti agli investimenti in connessione con prestiti BEI
	2.2 Sistemi finanziari e di consulenza per lo sviluppo e la creazione di imprese	a) Interventi di ingegneria finanziaria tramite consorzi di garanzia b) Interventi di ingegneria finanziaria tramite prestiti partecipativi c) Consulenze strategiche per la qualificazione delle imprese
	2.3 Completamento e sviluppo di strutture insediative per il sistema economico	Completamento e sviluppo di strutture insediative per il sistema economico
	2.4 Valorizzazione della ricerca scientifica al fine di promuovere il trasferimento tecnologico e lo sviluppo della società dell'informazione	a) Ricerca applicata di sistema b) Azioni di sostegno alla realizzazione della società dell'informazione c) Azioni a sostegno dell'e-business
	2.5 Interventi turistici e culturali di sistema	a) Sistema delle residenze sabaude b) Sviluppo del sistema dei prodotti turistici territoriali e termali
	2.6 Incentivi alle PMI per progetti di ricerca e per investimenti a finalità ambientale	a) Incentivi alle PMI per investimenti a finalità ambientale b) Incentivi alle PMI per progetti di ricerca
3. Sviluppo locale e valorizzazione del territorio	3.1 Valorizzazione della programmazione integrata d'area	a) Progetti integrati di sviluppo socioeconomico di area b) Sistema della Corona Verde
	3.2 Interventi di riqualificazione locale effettuati da soggetti pubblici	Interventi di riqualificazione locale effettuati da soggetti pubblici
	3.3 Interventi di riqualificazione locale effettuati da soggetti privati	Interventi di riqualificazione locale effettuati da soggetti privati
4. Coesione sociale	4.1 Interventi di inclusione sociale	a) Riqualificazione di edifici ed aree a funzione sociale plurima b) Regime di aiuto rimborsabile per il sostegno di attività economiche
	4.2 Creazione d'impresa	a) Strumenti finanziari per la creazione d'impresa b) Realizzazione di infrastrutture territoriali per lo sviluppo imprenditoriale

Per quanto riguarda specificamente il terzo Asse *"Sviluppo Locale e Valorizzazione del Territorio",* esso mira a favorire uno sviluppo sostenibile dei territori, che vengono intesi come aree *omogenee* sotto l'aspetto morfologico o economico o sociale. Quello di omogeneità risulta essere un concetto chiave. Si compone di tre Misure che prevedono due tipologie di azioni: da un lato, quelle volte alla salvaguardia, alla messa in sicurezza di siti inquinati, al recupero delle situazioni di degrado e alla tutela delle risorse ambientali (Misura 3.2 – Misura 3.3); dall'altro, quelle tese alla valorizzazione e riqualificazione del tessuto economico, culturale e sociale (3.1).
Pur integrandosi tra loro nel perseguire l'obiettivo di una riqualificazione territoriale, solo la Misura 3.1 contiene le caratteristiche tipiche degli strumenti di sviluppo locale. Solo questa Misura, infatti, è esplicitamente rivolta a valorizzare le pratiche concertative, le esperienze di sviluppo "dal basso" e una visione di sistema di territori determinati.
Essa è articolata in due linee di intervento:

a) Progetti integrati di sviluppo di sviluppo socio-economico di area, finalizzati alla valorizzazione delle potenzialità di specifiche aree territoriali;
b) Sistema della Corona verde, un complesso di interventi di qualificazione dell'Area Metropolitana Torinese volti a costituire una rete ecologica.

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%.

5.2 I PIA come modello di progettazione integrata del DOCUP 2000-2006

5.2.1 Caratteristiche e regole di funzionamento dei PIA

Nell'ambito della riforma dei Fondi

strutturali, la politica regionale europea ha puntato fortemente sull'approccio integrato alla progettazione. Nel periodo di programmazione 2000-2006, 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, tra cui il Piemonte). In entrambe le aree i Progetti Integrati hanno avuto un ampio utilizzo, anche se lo strumento nelle diverse realtà presenta peculiarità distintive, a partire dalla denominazione: nelle regioni dell'Obiettivo 1 si definiscono Programmi Integrati Territoriali (PIT) mentre, in generale, nelle aree ammesse all'Obiettivo 2 si parla di Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) e, nel caso della Regione Piemonte, di Programmi Integrati d'Area (PIA). Anche la modalità di finanziamento è differente tra i Progetti Integrati dell'Obiettivo 1 e quelli previsti per le aree Obiettivo 2: mentre nel primo caso, infatti, è possibile finanziare tutte le attività previste dai regolamenti comunitari dei quattro fondi strutturali, nel secondo le attività finanziabili sono esclusivamente quelle previste dal FESR (non si può parlare di integrazione finanziaria). Vale la pena sottolineare che il V Programma Quadro comunitario (QCS 2000-2006), introduce novità importanti in ordine al partenariato tra Commissione Europea, Stati membri e Regioni, ponendo l'attenzione sul ruolo della *governance multilivello* e sulla capacità di integrare le linee di finanziamento, a sostegno delle politiche di sviluppo.

I Progetti Integrati vengono definiti a livello comunitario come "*un complesso di azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario*" (Commissione Europea, 2000). Nel DOCUP, la progettazione integrata viene definita come "*un complesso di interventi, afferenti uno o più settori economici, che sono caratterizzati da una stretta coerenza e da un collegamento funzionale e sinergico, che convergono verso un obiettivo di sviluppo del territorio mediante la concentrazione degli investimenti su una o più delle potenzialità dell'area*" (DOCUP 2000-06).

Nel Quadro comunitario di sostegno (QCS), Ob.1 2000-2006, vengono sintetizzate le cinque caratteristiche che contraddistinguono questo strumento di programmazione:

- ✓ l' attitudine a sviluppare legami sinergici tra gli interventi che li compongono;
- ✓ la valenza ad attuare il principio di concentrazione delle risorse (sia territoriale che tematica);
- ✓ la definizione di un'idea-forza con un numero limitato di specificità territoriali;
- ✓ l'identificazione di un'area territoriale considerata omogenea dal punto di vista socioeconomico;
- ✓ l'orientamento verso forme di maggiore cooperazione tra gli attori del territorio.

Nonostante il loro carattere innovativo, in Piemonte i Progetti Integrati d'Area non si sono presentati come uno strumento nuovo perché, come già affermato, si sono ispirati ad altre esperienze di progettazione integrata e di programmazione negoziata (specie i Patti Territoriali), sperimentate nel corso degli anni Novanta. La Misura 3.1, infatti, nasce in continuità con la Misura 2.4 del DOCUP 1994-'96, con le Misure 2.2 e 6.1 del DOCUP 1997-'99.
Quest'ultima Misura, in particolare, è l'esperimento progettuale più vicino ai PIA, dal momento che estende il suo

intervento da uno specifico settore, come il Turismo per le altre due Misure, allo sviluppo socio-economico di aree predeterminate; si riferisce a tre "aree omogenee" (Province di Torino, Alessandria e Verbano-Cusio-Ossola), scelte dalla Regione di concerto con la Provincia, per lo sviluppo di progetti misti turistico-industriali, prevalentemente turistici, o solo industriali. A titolo di esempio, si può ricordare il progetto "TS Canavese" che conteneva azioni sul trasferimento di innovazione tecnologica e cinque centri di competenza e laboratori. L'obiettivo era l'avvio di progetti di ricerca atti ad aggiornare e sviluppare il *know-how* scientifico e tecnologico dei Centri di competenza per adeguarne la rispondenza alle esigenze del tessuto industriale del Canavese. Il progetto ha realizzato circa 250 interventi, di cui 140 progetti di fattibilità o progettazione/prototipazione. Gli interventi hanno coinvolto circa 118 aziende diverse. Concretamente, il progetto si proponeva di soddisfare esigenze di innovazione tecnologica non facilmente sviluppabili all'interno dell'azienda singola (Barbera, 2005).

Qui di seguito vengono sintetizzate le caratteristiche principali degli strumenti integrati nei diversi periodi di programmazione (tab. 2). Dal confronto emerge anche che l'infrastrutturazione del territorio costituisce il tema unificante delle diverse azioni di programmazione integrata promosse dai DOCUP.

Tab. 2 – *Caratteristiche strumenti integrati Regione Piemonte*

1994-1996		*1997-1999*		*2000-06*	
Misura - linea	***Obiettivi***	***Misura-linea***	***Obiettivi***	***Misura-linea***	***Obiettivi***
2.4	Infrastrutturazione, aiuti agli investimenti e promozione turistica per → **4 aree** specifiche del territorio individuate dalla Regione	2.2	Infrastrutturazione, promozione e aiuti agli investimenti turistici per → **6 aree** specifiche del territorio individuate dalla Regione	3.1a	Infrastrutturazione riqualificazione locale, animazione turistica finalizzata allo sviluppo socio-economico di aree specifiche del territorio
		6.1	Infrastrutturazione e aiuti agli investimenti di → **3 aree** caratterizzate da omogeneità di condizioni socioeconomiche individuate dalla Regione di concerto con la Provincia		

Nel DOCUP 2000-2006 i PIA vengono disciplinati nel CdP e successivamente nello schema di indirizzo (DGR 17 dicembre 2001, n. 83) approvato dalla Regione.

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 socio-economica 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 (tab. 3).

Tab. 3 - *Ruoli e attività della progettazione integrata territoriale*

Attività svolte effettivamente	*Regione*	*Provincia*	*Capofila*	*Beneficiari*	*altri*
diagnosi strategica	X				
definizione degli indirizzi e dei criteri	X	X			
definizione entità delle risorse	X	X			
definizione modulistica	X				
informazione locale		X			X***
definizione dell'area PLI	X	X	X	X	
coordinamento predisposizione		X			X***
definizione del progetto (concertazione)		X	X	X	X***
raccolta dei progetti		X			X***
prima istruttoria degli interventi con assistenza		X			
seconda istruttoria con assistenza (CROP)	X				
coordinamento attuazione		X	X		
attuazione interventi				X	
monitoraggio finanziario		X	X		
monitoraggio fisico (andamento lavori, varianti e revoche)		X	X		
controllo a campione	X				
rendicontazione finale (raccolta fine lavori)		X	X		X*
pagamento	X				
valutazioni					X**

* anche a soggetti terzi convenzionati. ** Ecoter ***Agenzie per lo sviluppo locale

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.

Così come non individua i territori oggetto di intervento, la Misura 3.1a non indica neppure un unico comparto economico (a differenza di quanto avveniva per i precedenti strumenti integrati). L'obiettivo è di promuovere l'intersettorialità e, con essa, una più forte integrazione progettuale.
Per quanto attiene a questo punto, 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 convergano verso un comune obiettivo di sviluppo locale.

Assieme all'omogeneità socio-economica, la presenza dei suddetti tipi di integrazione rappresenta la condizione necessaria per realizzare il modello di PIA presentato nel DOCUP 2000-2006.

5.2.2 La programmazione e la selezione

I Progetti Integrati d'Area sono progetti a *regia regionale* attuati mediante il coordinamento delle Province e in convenzione con le Amministrazioni pubbliche capofila. È previsto che la Regione inviti gli Enti locali a presentare progetti integrati elaborati secondo uno schema di indirizzo, che contiene obiettivi e contenuti minimi della Programmazione integrata. La Province interessate sono tenute a assumere le opportune iniziative per giungere alla informazione e alla definizione del progetto che deve essere accompagnato da un accordo o patto tra i diversi attori locali interessati (Comuni, Comunità Montane, Associazione di categoria, Enti pubblici, Organizzazioni sindacali, Organismi finanziari, Imprese, Consorzi, Associazioni e realtà non profit, ecc.). e coordinato da un Ente locale capofila (insieme alla Provincia qualora essa non si identifichi con il Capofila). In effetti, pur mantenendo la funzione di coordinamento e animazione, alcune Province (Cuneo e Biella) non hanno assunto il ruolo di Capofila, svolto dalle Comunità Montane che precedentemente avevano maturato una più

qualificata esperienza nei processi di programmazione di aree sovracomunali. La Regione infine, valuta le proposte presentate, ammettendo a finanziamento quelle ritenute idonee.

Più nel dettaglio si possono rintracciare quattro fasi:

1) in seguito alla definizione delle aree omogenee, a cui si perviene con il confronto tra Province e territori, la Provincia raccoglie le proposte presentate dai soggetti locali. In questa stessa fase i tavoli di concertazione elaborano la diagnosi territoriale, effettuando l'analisi SWOT del contesto, e nominano l'ente Capofila;
2) la Provincia dà luogo ad una prima valutazione degli interventi proposti in relazione alla coerenza con il DOCUP, con lo schema di indirizzo predisposto dalla Regione, con gli altri strumenti di programmazione operanti sul territorio, con i propri indirizzi di programmazione e con l'analisi SWOT effettuata;
3) dopo la prima selezione operata dalle Province e dai territori sui "contenuti", la Regione effettua una valutazione "formale" (spese ammissibili e controllo di cantierabilità). In particolare, questa valutazione viene eseguita da istruttori della Direzione Industria e dal CROP (Comitato Regionale per le Opere Pubbliche);
4) con il parere positivo del Comitato tecnico di valutazione, il PIA diventa definitivo e viene ammesso al finanziamento. La realizzazione degli interventi è lasciata ai territori ma si attua un "sistema stretto" di monitoraggio sui lavori (Provincia, Capofila e, in ultimo, la Regione attraverso società esterne) e sulle spese (Regione).

Centrando il fuoco sulla fase di selezione, emerge come questa sia costituita da un processo articolato e multilivello, con operazioni in sequenza ed altre che si svolgono parallelamente. Questa fase, inoltre, evidenzia l'importante ruolo svolto dalla Provincia e dal partenariato locale nelle diverse fasi di realizzazione dei Progetti.

I punti seguenti sintetizzano una sorta di "*iter* medio" del progetto, una volta individuata l'area omogenea:

- tavolo di concertazione tra Provincia, amministrazioni locali e parti sociali. Qui avviene la prima selezione di progetti, secondo il filo conduttore di quell'area omogenea.
- Il frutto di questa scrematura viene proposto alla Regione, che fa una prima sommaria analisi di coerenza e ammissibilità.
- I risultati di questa ulteriore selezione vengono concertati e approfonditi con i soggetti locali (aggregazioni ulteriori, etc) e poi formalizzati.
- Il CROP (Comitato Regionale per le Opere Pubbliche, formato da rappresentanti di tutti i settori e che vigilia sui costi delle opere) interviene poi, a fronte di un progetto già definitivo (ammissibile e finanziabile). Il CROP ha approvato tutti i progetti, chiedendo modifiche a circa il 5% dei progetti.
- Il comitato tecnico di valutazione, a fronte della formalizzazione (fase intermedia avanzata), valuta una scheda tecnica. Solo a quel punto il progetto diventa definitivo e il soggetto proponente affida l'incarico ad un progettista.
- Il progetto viene così inviato alla Regione e al CROP per un ultimo esame.
- Dopo l'istruttoria formale interna giuridico-tecnico-amministrativa i progetti sono definitivamente ammessi al finanziamento, per un

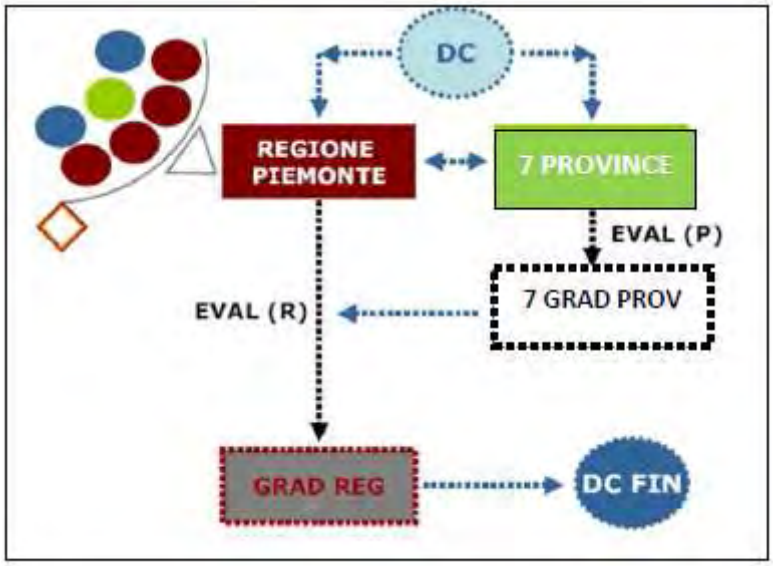
contributo massimo che è quello indicato dalla scheda economica indicata nel progetto.

- Successivamente, si passa alla comunicazione di avvenuta gara d'appalto, quindi al calcolo dell'eventuale ribasso d'asta e alla rideterminazione del contributo (che a questo punto può essere solo inferiore a quello previsto).

Questo processo di selezione, articolato e strutturato su diverse fasi e livelli, ha aiutato ad avere progetti "immediatamente cantierabili", dove l'elemento qualificante è la possibilità di realizzazione tecnico-economica del progetto.
Il processo di selezione, dunque, è stato informato da una logica incrementale di continuo confronto e aggiustamento *tra* gli attori locali e tra questi e la Regione (Barbera, 2005).

La figura sottostante (fig. 2) rappresenta lo schema di valutazione dei PIA, mostrando il diverso ruolo degli attori coinvolti nel processo. Per quanto riguarda la sua interpretazione, l'acronimo DC sta ad indicare la proposta di intervento; i pallini a sinistra dello schema presentano la composizione del gruppo di valutazione della Regione Piemonte, in marrone i funzionari della Regione, in verde quelli della Provincia e in blu i consulenti esterni; con EVAL (R) si intende la fase di valutazione della Regione mentre con EVAL (P) la fase di valutazione della Provincia.

Fig. 1- Schema valutazione PIA



Fonte: Cavallo Perin, 2007

Nella costruzione della politica la Regione ha pianificato scadenze precise, così come si evince dal cronoprogramma presentato nello Schema di indirizzo (tab. 4).

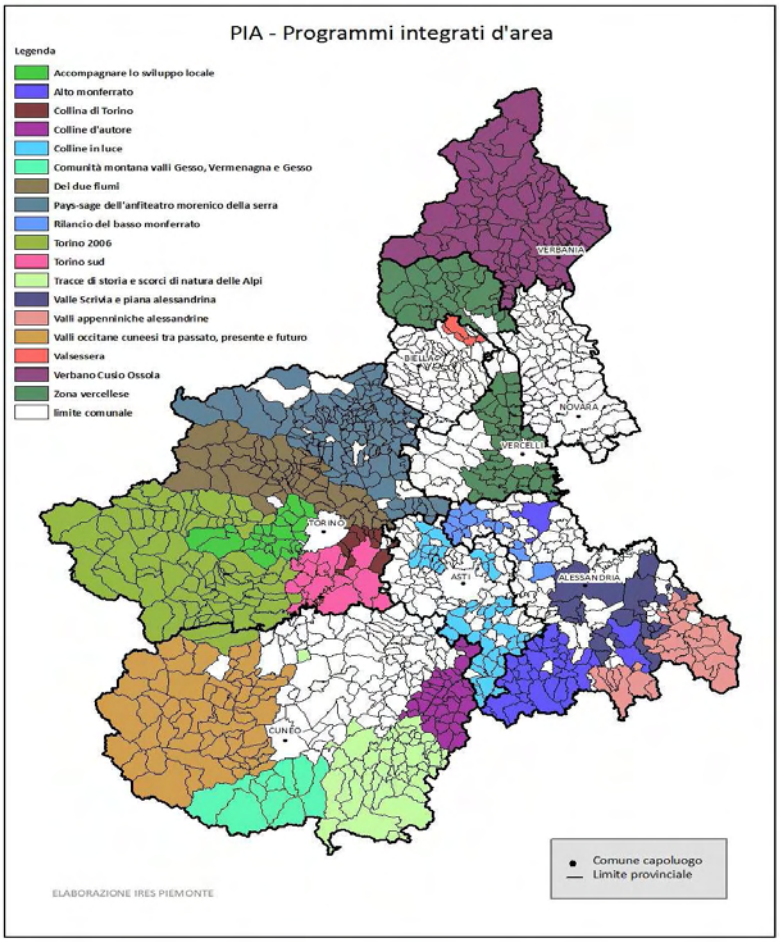
Tab. 4 – *Cronoprogramma PIA*

FASE PREPARATORIA	entro gennaio '02	entro aprile '02	entro settembre '02	entro ottobre '02	entro marzo '03	entro settembre '03	entro dicembre 04
Individuazione aree e raccolta della proposte	X						
Conclusione fase preparatoria		X					
FASE DI PREDISPOSIZIONE							
Presentazione in Regione dei progetti definitivi			X				
FASE DI VALUTAZIONE							
Ammissione progetti				X			
FASE DI ATTUAZIONE							
Consegna lavori e apertura cantieri					X		
Realizzazione 30% interventi						X	
Fine lavori							X
Animazione e coordinamento	X	X	X	X	X	X	X
Monitoraggio finanziario (trimestrale) e fisico (annuale)	X	X	X	X	X	X	X
Controllo							X

5.2.3 La fase di implementazione

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*. La figura che segue (FIG. 1) evidenzia graficamente le aggregazioni territoriali dei PIA, i confini comunali sono tracciati da linee nere sottili, quelli provinciali da linee nere più marcate.

Fig. 2 – *I PIA della Regione Piemonte*



Fonte: elaborazione IRES-Piemonte (2010)

Gli investimenti totali attivati sul territorio attraverso questo strumento ammontano a 193.461.560,79. Il costo medio dei singoli progetti inclusi in ciascun PIA risulta pari a circa 325mila, con un valore di minimo nella provincia di Cuneo (PIA –Tracce di storia e scorci di natura delle Alpi marittime) pari a 125.683,51 e un valore massimo nella provincia di Torino (PIA -Torino ovest e Sangone) pari a 851.861,47. Il costo medio dei 19 PIA ammonta a 9.490.166,33; l'investimento più consistente, in termini di Progetto Integrato, è stato effettuato per il PIA - Torino ovest e Sangone (28.111.428,57), mentre il più contenuto per il PIA – Comunità Valli Gesso, Vermenagna e Pesio 1.074.600,00 (provincia di Cuneo). Il numero totale di progetti finanziati ammonta a 594, con un numero medio di progetti per PIA di 31.2.

La tabella che segue (tab. 5) riassume le caratteristiche principali dei PIA, il numero di interventi, l'investimento totale e quello medio.

Tab. 5 – *Caratteristiche PIA*

Provincia	*Denominazione PIA*	*Capofila*	*N° Interventi*	*Investimenti totali*	*Costo medio per progetto*
AL	Basso Monferrato	Provincia	15	2.354.940,87	156.996,06
	Alto Monferrato	Provincia	52	12.517.900,69	240.728,86
	Valle Scrivia	Provincia	33	5.762.575,58	174.623,50
	Valli Appenniniche	Comunità Montana Valli Curone Grua e Ossona	29	4.015.840,25	138.477,25
		Totale	**129**	**24.651.257,39**	**191.095,02**
AT	Colline in luce	Provincia **Totale**	**67**	**18.179.423,00**	**271.334,67**
BI	Pays-sage	Provincia di Torino	9	2.724.614,25	302.734,92
	Valsessera	Comune di Coggiola	13	5.693.200,98	437.938,54
		Totale	**22**	**8.417.815,23**	**382.627,97**
CN	Alpi Marittime	Comunità Montana Valli Mongia Cevetta e Langa Cebana	35	4.398.923,00	125.683,51
	Colline d'Autore	Comunità Montana Langa Delle Valli	28	4.094.189,38	146.221,05
	Valli Gesso	Comunità Montana Valli Gesso Vermenagna Pesio	5	1.074.600,00	214.920,00
	Valli Occitane	Comunità Montana Valli Po Bronda Infernotto	52	7.193.778,16	138.341,89
		Totale	**119**	**16.761.490,54**	**140.852,86**
TO	Collinando	Provincia	7	1.213.587,63	173.369,66
	Due fiumi	Provincia	20	14.796.785,81	739.839,29
	Pays-Sage	Provincia	56	17.663.291,17	315.415,91
	Torino ovest	Provincia	33	28.111.428,57	851.861,47
	Torino sud	Provincia	24	15.033.543,15	626.397,63
	Torino 2006	Provincia	36	15.599.239,55	433.312,21
		Totale	**176**	**92.417.875,88**	**525.101,57**
VCO	Verbano-Cusio-Ossola	Provincia **Totale**	**51**	**16.343.323,00**	**320.457,31**
VC	Vercelli	Provincia **Totale**	**30**	**16.690.375,75**	**556.345,86**
		TOTALI	**594**	**193.461.560,79**	**325.692,86**

Fonte: Ecoter, 2005

Per quanto riguarda le azioni di assistenza tecnica, esse si sono sviluppate in diverse direzioni. In particolare: l'assistenza tecnico-formale messa a disposizione dalla Regione; il forte ruolo delle Province; il contributo fornito dalla Agenzie per lo sviluppo locale.

A livello della Regione-Direzione Industria il personale che ha seguito la Misura 3.1 del DOCUP era costituito da cinque elementi (di cui 3 esclusivamente dedicati) che svolgevano dall'interno ruoli tecnici, di istruttoria, di rendicontazione, di aggiornamento dei dati e delle comunicazioni sul web e di segreteria.

Inoltre, La Regione ha previsto un supporto finanziario di 70.000 euro alle Province per impostare misure organizzative esclusivamente dedicate. Le Province hanno, con intensità e modalità diverse, impostato azioni mirate di assistenza. Un ruolo

importante è stato svolto dalle Agenzie per lo sviluppo locale che, quando presenti, hanno seguito sia la fase di "animazione territoriale" (coinvolgimento e sensibilizzazione degli attori locali) sia quella di progettazione/selezione degli interventi. Spesso le Agenzie hanno partecipato anche ai Tavoli di Concertazione Regione-Provincia per la definizione delle aree omogenee. In alcuni casi poi l'assistenza tecnica è stata fornita non da Agenzie per lo sviluppo locale ma da studi di architetti.

5.3 La valutazione dei PIA

I Progetti Integrati d'area sono stati oggetto di valutazione da parte del Valutatore indipendente (Ecoter, 2005) e di Prova (2005).

Nel Rapporto "Sviluppo Locale e Progetti Integrati nel DOCUP 2000-06 della Regione Piemonte", il Valutatore Indipendente ha preso in considerazione l'esperienza dei PIA in rapporto all'obiettivo strategico dell'Asse 3 e di quello specifico della linea 3.1a. L'obiettivo dichiarato del DOCUP 2000-2006 è fare della programmazione partecipata uno strumento di sistema per rafforzare le capacità progettuali degli Enti locali. Nello schema di indirizzo della Regione Piemonte, infatti, si parla esplicitamente di "programmazione partecipata quale strumento di sviluppo locale che costituisce, prima ancora che un metodo, un vero e proprio obiettivo del DOCUP 2000-06, che si propone infatti di elevare a sistema la programmazione concertata" (DGR n.83, 17/12/2001).

Per valutare i risultati raggiunti, relativamente all'adozione della progettazione integrata e partecipata quale strumento di sistema per attivare processi di sviluppo locale, il rapporto ha indagato quali cambiamenti, innovazioni o criticità hanno indotto sul sistema di *governance* territoriale l'esperienza dei Progetti Integrati d'Area. La verifica del principio di integrazione (territoriale e progettuale) e concentrazione (territoriale e finanziaria) sono stati utilizzati per esprimere una valutazione sull'idoneità dei PIA di conseguire gli obiettivi del DOCUP.

Di seguito si presentano sinteticamente i principali risultati della valutazione, evidenziando i fattori di successo e le criticità rilevate.

Per quanto riguarda il **principio di concentrazione territoriale e finanziaria,** il rapporto di valutazione esprime un giudizio positivo, dal momento che l'identificazione delle aree omogenee effettuata dai partenariati risulta rispondente agli obiettivi di omogeneità territoriale assunti dalla Regione. Tuttavia alcuni Progetti Integrati risultano troppo piccoli rispetto al territorio interessato, alla popolazione coinvolta e anche alle risorse finanziarie attivate. In alcuni casi, invece, si riscontra che anziché individuare aree prioritarie di intervento su cui concentrare le risorse finanziarie, viene diviso il territorio provinciale in aree omogenee ognuna assegnataria di PIA. La conseguenza è un elevato numero di PIA e una diminuzione di risorse finanziarie per ciascuno di essi, che indebolisce il principio di concentrazione finanziaria ed al tempo stesso quello dell'integrazione territoriale.

Relativamente all'**integrazione funzionale**, l'indagine valutativa esprime un riscontro positivo, individuando nella maggior parte dei PIA *cluster* di progetti tra loro

fortemente sinergici e coerenti con l'idea forza. Dall'analisi emerge, però, che mancano interventi di sistema come quelli di promozione e *marketing* territoriale. Inoltre, in alcuni PIA viene riscontrata una eccessiva presenza di interventi "accessori", non collegati alle altre azioni dei PIA e di contenute dimensioni finanziarie. Il Valutatore indipendente interpreta questi elementi come un cedimento dell'interesse generale del sistema territoriale a vantaggio dell'interesse del singolo Comune (si parla di "effetto municipalismo").

Per ciò che concerne, invece, l'**integrazione territoriale** il rapporto esprime un parere negativo poiché dall'indagine risulta che gli interventi che hanno come Beneficiari finali aggregazioni di Comuni sono pochi, come pochi risultano gli interventi di dimensione sovracomunale. Anche in questo caso la conclusione del Valutatore è il prevalere dell'interesse comunale rispetto a quello di un'area territoriale più ampia.
In relazione al **rafforzamento dei processi partenariali**, il rapporto rileva una minore difficoltà nel gestire il partenariato là dove la Provincia ha avuto un ruolo determinante nel coordinamento e animazione dei processi cooperativi. Emerge che le difficoltà hanno riguardato il processo di definizione dei territori omogenei e la selezione della progettualità e che nelle aree dove le esperienze di concertazione per lo sviluppo erano significative si è verificata una larga partecipazione che ha coinvolto anche i soggetti privati.

Per quanto attiene al **meccanismo di implementazione** dei PIA, l'indagine valutativa evidenzia gli elementi positivi in relazione sia alle capacità di impegno che di erogazione delle risorse. Lo studio suppone che ciò sia stato reso possibile dai meccanismi di selezione della progettualità, che hanno premiato gli interventi di immediata cantierabilità. La Misura 3.1a risulta essere tra le più performanti del DOCUP 2000-06 in relazione ai meccanismi di gestione finanziaria.

Il rapporto del Valutatore Indipendente elenca i principali fattori di "successo" e le criticità del processo di programmazione/implementazione dei PIA.
Tra gli elementi che hanno prodotto un effetto significativo sul sistema di *governance* individua*:* lo sviluppo del partenariato istituzionale e della concertazione socioeconomica; il miglioramento della capacità progettuale degli Enti locali; l'incremento della *capacity building* degli Enti locali per la realizzazione di interventi con ricadute sovracomunali; una efficiente gestione finanziaria della Misura.
Tra i punti di debolezza dei PIA: una selezione di progetti poco legati all'obiettivo comune; la realizzazione di iniziative frammentate e di esiguo ammontare; la bassa propensione alla costituzione di modelli di gestione consortili; la mancata integrazione finanziaria con ulteriori fonti di finanziamento; la mancata attivazione di meccanismi "concorsuali" e premiali per la selezione dei progetti; il predominio dei confini amministrativi nella definizione dei progetti; l'inadeguata presenza di interventi immateriali; il mancato coinvolgimento dei portatori di interesse privati.
Nella griglia che segue (tab. 7) si presentano le proposte correttive formulate dal Valutatore per ogni aspetto problematico riscontrato, al fine di migliorare lo strumento di intervento.

Tab. 7 - *Proposte correttive Ecoter (2005)*

Fase	Criticità rilevate	Proposte avanzate
Programmazione	- elevato numero di progetti di piccole dimensioni; - troppi progetti "accessori" che non presentano un legame sinergico tra loro e non hanno una ricaduta sovracomunale; - predominio dei confini amministrativi	- in fase di regolamentazione, previsione di un tetto massimo di progetti da presentare; - costituzione di Consorzi di Comuni o "Uffici per lo sviluppo" per la gestione delle fasi di costruzione e implementazione delle politiche; - attivazione di meccanismi "concorsuali" e premiali per la selezione dei progetti
Implementazione	- mancato coinvolgimento dei portatori di interesse privati; - inadeguata presenza di interventi immateriali.	- attivazione partenariati pubblico privati attraverso project financing; - non assegnare le risorse finanziarie su base provinciale; - integrazione finanziaria con ulteriori fonti di finanziamento (es. FAS, FSE) e project financing

Tra i punti di debolezza riscontrati, il rapporto insiste sulla realizzazione del principio di concentrazione finanziaria e territoriale che non sempre si è rivelata adeguata. La struttura "pulviscolare" di alcuni Progetti Integrati, viene considerata una conseguenza di una serie di meccanismi "perversi" emersi lungo il percorso di attuazione degli stessi. Al fine di superare questa criticità, il Valutatore formula almeno tre proposte: promuovere maggiormente le aggregazioni territoriali interprovinciali, così da sostenere la formazione di sistemi territoriali più orientati alla condivisione delle specificità dei territori che rispondenti a specifici confini amministrativi; riconsiderare la scelta di assegnare le risorse finanziarie su base provinciale; infine, rafforzare la metodologia "concorsuale", rispetto a quella "negoziale", nella selezione e incentivare l'aspetto "premiale" dei meccanismi di selezione.

La concentrazione delle risorse sul territorio costituisce anche uno dei fuochi al centro dell'indagine valutativa di Prova (2005). Il lavoro di Prova, che si propone quale esigenza conoscitiva di analizzare criticamente i processi di attuazione dei PIA, infatti, si prefigge di rispondere ai seguenti quesiti:

- In che misura le risorse sono state concentrate sul territorio? Quali sono le Province e i PIA in cui è stato raggiunto un maggior grado di concentrazione delle risorse?
- Qual è stato il criterio che ha guidato l'allocazione delle risorse sui diversi progetti? È possibile parlare di spartizione "a pioggia"?

Per quanto riguarda la prima questione, da un lato, il rapporto evidenzia che la capacità di una Provincia di abbassare il proprio numero di enti da finanziare fa aumentare la quantità media di risorse da destinare a ciascun intervento e aumenta così la concentrazione dei finanziamenti sul territorio; dall'altro, rileva che ogni Provincia ha ricevuto un determinato ammontare di risorse proporzionale al numero di abitanti residenti in aree a declino industriale. La conformazione territoriale e la maggiore presenza di Comuni in aree Obiettivo 2, infatti, influisce sulla distribuzione delle risorse.
Nello specifico, le Province di Torino, Vercelli e Biella sono riuscite a realizzare gli interventi mediamente più rilevanti in termini di spesa, e a

distribuire importi mediamente più elevati tra i partecipanti ai Progetti integrati. In questi tre casi è riscontrabile una maggiore concentrazione delle risorse, sia sugli interventi sia sul territorio, e un numero minore di enti da finanziare.

Per quanto attiene, invece, ai criteri che hanno guidato l'allocazione di risorse, l'ipotesi di spartizione a pioggia non ha trovato pieno riscontro ma emerge che c'è stata, in alcune situazioni, una *tendenza* maggiore della ripartizione reale ad avvicinarsi a quella teorica. Tale tendenza si è manifestata con più intensità in alcune Province rispetto ad altre. Soprattutto è apparsa generalmente più marcata per i finanziamenti riguardanti aree Obiettivo 2, dove gli importi da concedere erano più consistenti, rispetto a quanto avvenuto per le aree *Phasing out,* dove le risorse erano decisamente più contenute.

6. Programmi Integrati di Sviluppo Locale (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. Si tratta di uno strumento di pianificazione territoriale che si rifà all'esperienza, a livello nazionale, dei PRUSST. Il termine "Programma" sta a indicare che esso contiene una pluralità di progetti da attuare nel medio-lungo periodo. Il primo carattere che lo contraddistingue è il suo essere "integrato": esso si configura come "una sintesi" di interventi intersettoriali che coinvolgono una molteplicità di attori (pubblici e privati), e non come una semplice "sommatoria" di misure, scollegate tra di loro, relative a comparti distinti. Inoltre, si presenta come orientativo, non vincolante e strategico. Il Programma infatti, richiede ai soggetti di elaborare una "vision" di sviluppo per il proprio territorio che permetta di costruire una strategia, articolata in una serie di azioni di natura pubblica, privata o pubblico-privata, localizzate in ambiti territoriali comunali o sovra-comunali e tra di loro integrati. Tra gli obiettivi dello strumento vi è la predisposizione di un "parco progetti", finanziabili in un secondo momento attraverso diverse fonti. In questo capitolo, partendo dalla ricostruzione del quadro normativo (par. 6.1) si definiscono le caratteristiche del modello di progettazione integrata (par. 6.2), considerando specificamente le regole di funzionamento (par. 6.2.1) e le due fasi della selezione (par. 6.2.2 – 6.2.3), si dà poi conto dei requisiti previsti dal bando per la redazione degli Studi di fattibilità di opere pubbliche (par. 6.3) e, infine, della risposta dei territori allo stesso bando (par. 6.4).

6.1 Il quadro normativo

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), reso operativo con il D.D del 14 marzo 2005 n. 16 con il quale viene adottato il relativo bando, all'interno dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) tra il Governo e la Regione Piemonte.

L'Intesa Istituzionale di Programma e i relativi strumenti attuativi sono stati introdotti nel nostro ordinamento dall'art. 2, comma 203, della legge n. 662/1996 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica". L'IIP, insieme all'APQ (e agli altri strumenti di contrattazione programmatica: i Patti Territoriali, i Contratti di Programma e i Contratti d'Area), costituisce uno degli strumenti della *programmazione negoziata*, le cui procedure attuative sono state disciplinate a livello centrale dal CIPE (Delibera n. 29 del 21 marzo 1997). In sintesi, l'Intesa Istituzionale di Programma è lo strumento con cui si stabiliscono gli obiettivi da conseguire e i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta tra Governo e Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma. La normativa non indica espressamente chi debba essere il soggetto istituzionale promotore dell'Intesa ma, di fatto, riconosce nelle Regioni e nelle Province autonome gli attivatori del processo «in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista» (delibera CIPE, 21 marzo 1997). Questa interpretazione è supportata dalla legge 15 marzo 1997 n.

59, che individua nella Regione il momento decisionale in grado di assicurare livelli di responsabilità e unicità, efficienza, omogeneità ed autonomia organizzativa. L'Intesa Istituzionale di Programma può essere utilizzata come strumento nodale di raccordo tra le iniziative di sviluppo locale e gli obiettivi regionali e nazionali di integrazione europea. Ogni Intesa deve specificare, con riferimento ad un arco temporale pluriennale: a) i programmi di intervento nei settori di interesse comune; b) gli Accordi di Programma Quadro da stipulare, che coinvolgeranno tutti i soggetti pubblici e privati interessati; c) i criteri, i tempi ed i modi per la sottoscrizione dei singoli Accordi di programma quadro; d) le modalità di periodica verifica e di aggiornamento degli obiettivi generali e degli strumenti attuativi dell'Intesa da parte dei soggetti sottoscrittori, che a tal fine danno vita ad un apposito Comitato.

L'intesa tra Governo della Repubblica e Giunta della Regione Piemonte, stipulata il 22 marzo 2000, apre la strada al coordinamento delle politiche di sviluppo tra i vari livelli di Governo. Con l'Intesa si persegue l'obiettivo di accelerare e qualificare il processo di sviluppo territoriale, attraverso una più stretta collaborazione tra i due livelli di Governo, in modo da assicurare una coordinata e funzionale programmazione e realizzazione delle iniziative promosse dai soggetti pubblici e privati. Nel complesso, l'Intesa costituisce uno strumento funzionale all'avvio di nuove politiche di sviluppo policentrico regionale, concordate tra Stato, Regione ed Enti Locali, orientate alla realizzazione di programmi strategici a carattere pluriennale e di iniziative infrastrutturali, da attuare ricorrendo a differenti canali di finanziamento: in prevalenza, risorse FAS (Fondi Aree Sottoutilizzate), ma anche fondi europei, risorse regionali. Il FAS costituisce il principale strumento di finanziamento della politica regionale nazionale, cui sono destinate le risorse aggiuntive nazionali destinate alle aree del Paese caratterizzate da un ritardo nello sfruttamento dei propri potenziali di sviluppo.

L'Accordo di Programma Quadro rappresenta lo strumento ordinario di programmazione degli investimenti finanziati dalle risorse FAS assegnate alle Intese Istituzionali di Programma per la definizione di una strategia esecutiva di interventi di interesse comune, di varia natura e funzionalmente collegati. A fianco dei fondi FAS, gli APQ possono inoltre essere finanziati da risorse pubbliche ordinarie, da risorse pubbliche aggiuntive (fra cui lo stesso FAS) e da una quota di risorse provenienti da privati. Secondo la logica della cooperazione e del partenariato interistituzionale, i promotori degli APQ possono essere lo Stato, le Regioni o altri Enti Pubblici. L'Accordo di Programma Quadro, quindi, costituisce lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale.

In Piemonte sono stati sottoscritti APQ relativamente ai seguenti ambiti tematici:

1) Risorse idriche;
2) Beni culturali;
3) Difesa del suolo;
4) Valorizzazione turistica;
5) Trasporti;
6) Bonifiche;
7) Società dell'informazione;
8) Ricerca scientifica applicata;
9) Sviluppo locale;
10) Giochi Olimpici invernali 2006;
11) Sanità pubblica;
12) Infrastrutture dei Patti Territoriali.

La stipula degli APQ (finanziati a partire dalla Delibera CIPE 3/2006) è preceduta dalla redazione e approvazione di specifici documenti programmatici preliminari: i Quadri Strategici dell'APQ (QSA).

L'Accordo di Programma del 28 ottobre 2004, "Accordo di Programma Quadro per la promozione dei Programmi Integrati di sviluppo locale", stipulato tra il livello nazionale (Ministero dell'Economia e della Finanze e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e quello regionale (Regione Piemonte), in continuità con le esperienze realizzate dal DOCUP 2000-06, prevede una sperimentazione a livello locale di programmazione integrata, ispirata ai principi e ai metodi dei Programmi di Iniziativa Comunitari (PIC), *Urban* e *Leader*. In particolare, questo strumento si prefigge di stimolare gli Enti locali a coinvolgere i soggetti pubblici e privati in una strategia di sviluppo condivisa di medio periodo, in seguito all'elaborazione di un'analisi dei punti di forza e di debolezza del territorio di riferimento.

Tale approccio risulta complementare alla Misura 3.1a del DOCUP 2000-06, con l'esperienza regionale dei Patti Territoriali e, prima ancora, con i Progetti integrati di sviluppo turistico (PIST) nell'ambito del turismo. Risulta anche compatibile con l'esperienza dei Programmi di recupero urbano (PRU), nel campo della riqualificazione urbanistica.

L'APQ prevede il finanziamento di due gruppi di interventi:

- redazione di programmi integrati;
- elaborazioni di studi di fattibilità per opere pubbliche contenute nei programmi integrati.

L'ammontare previsto del finanziamento complessivo è pari a 4.356.500 di cui 2 milioni a valere su risorse regionali (la Regione finanzia il primo gruppo di interventi), la restante quota di finanziamento è coperta con risorse statali (relativa alla definizione degli Studi di Fattibilità). Inoltre, nel provvedimento si fa esplicita menzione a ulteriori finanziamenti concedibili dall'Ente Regione per l'effettiva realizzazione dei programmi integrati che rispondano ai requisiti previsti. L'obiettivo primo degli Studi di Fattibilità (SdF) finanziati è quello di aumentare la qualità dei singoli progetti previsti nei PI, garantendo una rapida cantierabilità degli stessi.

Come già affermato, si può rinvenire una certa continuità e coerenza tra l'obiettivo dell'APQ con quelli esplicitati nel DOCUP 2000-2006 e la programmazione negoziata degli anni Novanta: anche lo strumento finanziato dai fondi regionali e statali, infatti, è volto a rafforzare le capacità progettuali degli Enti locali, in un'ottica di progettazione integrata, e a rinsaldare le forme di partenariato già sperimentate. Inoltre, con l'introduzione di questo strumento si realizza il principio di *addizionalità* dei Fondi strutturali, secondo cui le risorse comunitarie devono sommarsi e non sostituirsi a quelle già stanziate dalle autorità nazionali e locali.

6.2 Il modello di progettazione integrata

6.2.1 PISL: il modello e le regole di funzionamento

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. Si tratta di uno strumento di pianificazione territoriale che, come indica il termine "Programma", contiene una pluralità di interventi da attuare nel medio-lungo periodo. Il primo carattere che lo contraddistingue è il suo essere "integrato": esso si configura come "una sintesi" di progetti intersettoriali che coinvolgono una molteplicità di attori (pubblici e privati), e non come una semplice "sommatoria" di misure, scollegate tra di loro, relative a comparti distinti. Inoltre, si presenta come orientativo, non vincolante e strategico. Il Programma infatti, richiede ai soggetti di elaborare una "*vision*" di sviluppo per il proprio territorio che permetta di costruire una *strategia,* articolata in una serie di 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 (Bighi, 2006).
Vale la pena sottolineare che i PISL si inseriscono all'interno di un processo di regionalizzazione delle politiche di sviluppo che ha avuto impulso dalle deliberazioni del CIPE del 4 aprile 2001 e del 25 luglio 2003. Queste delibere pongono le condizioni affinché le Regioni possano legiferare autonomamente in materia.

Il bando regionale (B.U.R n. 13 del 31 marzo 2005) predispone i criteri per la selezione delle proposte di candidatura (Dossier di candidatura, DC) in cui si presenta la strategia dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale e degli Studi di Fattibilità delle opere pubbliche in essi contenute.

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 prevede due gruppi di interventi finanziabili, tra loro complementari:

- la redazione di Programmi integrati, per un ammontare di 2 milioni di euro, a valere sulle risorse regionali;
- gli 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 (tab. 1).

Tab. 1 – *Fonti finanziarie e relative risorse*

FONTE	**Risorse (in Euro)**
Delibera CIPE n. 17/2003 - Quota F3	2.356.500,00
Regione Piemonte – Bilancio di previsione per l'anno 2004 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2004- 2006 L.R. 14 maggio 2004 n. 10, cap. n. 27167	2.000.000,00
TOTALE	**4.356.500,00**

In termini finanziari, il suddetto documento indica i valori limite per la ripartizione delle quote di finanziamento regionale e statale: entrambe non possono superare il 25% del costo totale di realizzazione; così come sia il finanziamento pubblico locale che quello privato non possono essere inferiori al 25% di tale costo. Il contributo massimo erogabile dalla Regione e dai Ministeri, corrispondente all'80% del costo totale previsto per la redazione degli Studi e dei Programmi (definito dal bando pari allo 0,75% del costo di realizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico), viene fissato a 150.000€. La rimanente quota è a carico dell'Ente proponente, che in questo modo cofinanzia il Programma Integrato e gli SdF richiesti nella seconda fase di selezione (art. 1).

L'elaborazione della strategia, così come l'individuazione degli interventi, presuppongono una operazione di concertazione tra gli attori locali, pubblici e privati.

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.*
In sintesi, in base agli orientamenti e indirizzi contenuti nel bando, è possibile individuare i seguenti ruoli per

ciascun attore istituzionale:

- la Regione promuove l'iniziativa e valuta, in collaborazione con la Provincia, la coerenza dei Programmi rispetto alle Linee guida. In fase di predisposizione delle richieste di finanziamento la Regione attiva incontri e seminari di approfondimento tematico, finalizzati a ottimizzare la capacità progettuale degli Enti locali;
- la Provincia, svolge un ruolo di accompagnamento, assistenza tecnica e selezione dei Programmi. A differenza di quanto stabilito da altre Regioni per programmi simili (ad esempio, i PISL della Regione Lombardia), non può concorrere al finanziamento;
- gli Enti elaborano una strategia di sviluppo, presentano il Programma che coinvolge soggetti pubblici e privati, al fine di costituire una rete di relazioni forti nel territorio.

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 della 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.

6.2.2 La prima fase della selezione

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, invece, si scelgono i Programmi finanziabili, la cui attuazione è prevista in una fase successiva vincolata alla disponibilità di risorse nazionali e regionali future.

Il contenuto del Dossier di candidatura si compone di tre parti:

- una relazione descrittiva, che illustra la proposta di Programma Integrato a partire dall'analisi dei punti di forza e di debolezza del territorio considerato e individua gli

interventi, i servizi e le azioni, in coerenza con gli strumenti di programmazione esistenti, a livello locale e sovra-locale;
- una rappresentazione cartografica, che definisce il perimetro dell'ambito interessato dal Programma e delle aree oggetto di intervento;
- una relazione finanziaria, che indica il costo previsto per la realizzazione di quanto contenuto nella proposta, le possibili fonti di finanziamento e le altre risorse (lavoro beni o servizi) a disposizione del Programma Integrato.

Le scelte degli interventi contenuti nei Dossier di candidatura devono essere motivate alla luce dei seguenti parametri:

1. promozione e rafforzamento di attività di carattere sociale, economico e culturale;
2. promozione dell'insediamento di attività terziarie e produttive;
3. ampliamento o creazione di servizi (a rete o puntuali) alle famiglie e agli individui;
4. ampliamento o creazione di servizi (a rete o puntuali) alle imprese, con attenzione alle esigenze della piccola impresa;
5. miglioramento del paesaggio;
6. difesa del suolo e prevenzione del rischio idrogeologico;
7. valorizzazione dei beni ambientali, architettonici e culturali;
8. riduzione delle fonti di inquinamento (acustico, atmosferico, idrico);
9. promozione della raccolta differenziata e del riciclaggio di rifiuti;
10. miglioramento e ampliamento dei trasporti pubblici;
11. sviluppo e promozione della gestione associata dei servizi pubblici;
12. incentivazione di interventi eco-sostenibili;
13. miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei cittadini;
14. miglioramento della qualità della vita dei residenti con particolare riferimento alle persone più deboli;
15. sviluppo delle reti e delle tecnologie per la comunicazione e lo scambio delle informazioni;
16. riqualificazione e valorizzazione dell'offerta turistica territoriale e del turismo culturale;
17. promozione della ricerca applicata alle specificità locali e di innovazioni tecniche finalizzate a valorizzare le produzioni locali.

Per quanto riguarda i tempi, si prevede che le proposte di programma vengano predisposte in circa 60 giorni e che nei quattro mesi successivi alla consegna si svolgano le istruttorie. Questo cronoprogramma è stato effettivamente rispettato e in seguito allo svolgimento delle due istruttorie, quella provinciale e quella regionale, è stata resa nota la graduatoria delle proposte ammesse alla seconda fase.

Le domande presentate sono state valutate secondo i seguenti criteri (art. 2, comma 1 del bando):

- realismo e precisione delle analisi sui punti di forza e di debolezza relativi all'ambito individuato (max. 30 pt);
- coerenza tra gli obiettivi socio-economici di sviluppo locale e le analisi (max. 30 pt);
- miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita (max. 20 pt);
- integrazione del Programma in coerenza con l'approccio Leader e Urban (max. 20 pt).

A partire da questi criteri, per la fase di valutazione delle proposte di

candidatura è stata predisposta, una griglia di valutazione *ad hoc* articolata in criteri, sottocriteri, scale di misura e punteggi (tab. 2).

Tab. 2 – *Griglia di valutazione dei Dossier di candidatura*

			SCALA			
			Dicotomica	Qualitativa	Quantitativa	PUNTI
A. Realismo e precisione delle analisi sui punti di forza e di debolezza relativi all'ambito individuato (Max 30 punti)	1. Punti di forza: presenza e qualità di dati ed analisi quantitative			X		0-6
	2. Punti di debolezza: presenza e qualità di analisi quantitative			X		0-6
	3. Qualità ed analisi delle Opportunità e delle Minacce			X		0-3
	4. Validità del PISL rispetto alle analisi			X		0-6
	5. Programma complementare	Integrazione con interventi già esistenti		X		0-6
	6. Indicazione di eventuali vincoli su aree/edifici			X		0-3
B. Coerenza tra gli obiettivi socioeconomici di sviluppo locale e le analisi (max. 30 punti)	1. Individuazione e quantificazione degli obiettivi puntuali e degli effetti attesi			X		0-6
	2. Coerenza tra obiettivi ed analisi; coerenza con pianificazione territoriale			X		0-12
	3. Coerenza tra dimensione degli interventi pubblici e dimensione locale				X	0-6
	4. Capacità di aggregazione di più Enti locali ed Enti Parco				X	0-6
C. Miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita (max. 20 punti)	1. Ambiente	Sicurezza e difesa del suolo	X			0-2,5
		Uso dell'energia	X			0-2,5
		Acqua, aria, terra	X			0-2,5
		Paesaggio e beni architettonici e culturali	X			0-2,5
	2. Qualità della vita	Miglioramento socio-economico	X			0-5
		Servizi e formazione	X			0-2,5
		Mobilità e accessibilità	X			0-2,5
D. Integrazione del Programma (Soggetti, finanziamenti, azioni....) in coerenza con l'approccio Leader e Urban (max. 20 punti)	1. Livello di integrazione al suo interno del Programma Integrato			x		0-4
	2. Finanziamenti	Impegno e qualità del finanziamento privato			x	0-6
	3. Azioni immateriali	-Impegno di cofinanziamento locale .- qualità		X	X	0-3 0-3
	4. Presenza di elementi di concertazione/partecipazione			x		0-4

Fonte: sito internet Regione Piemonte

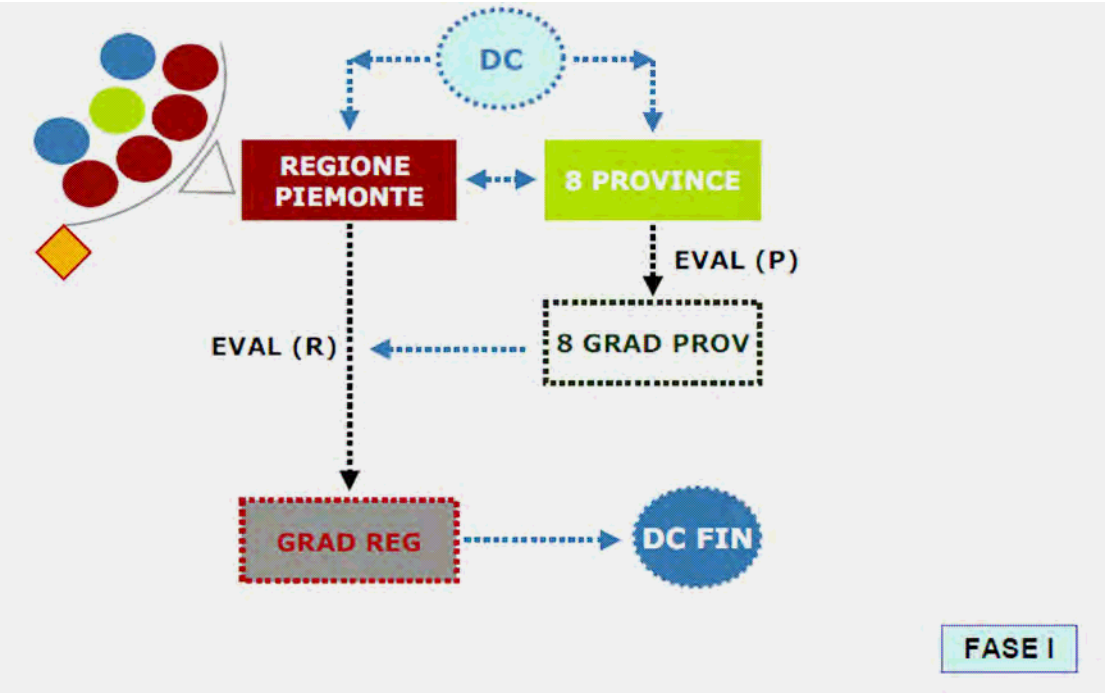
Sono state, quindi, utilizzate tre tipi di scale di valutazione: scale quantitative, misurate attraverso specifici indicatori (il punteggio massimo viene assegnato all'indicatore più alto, agli altri un punteggio proporzionato); scale dicotomiche (tipo Si/No), a cui è stato assegnato un punteggio pesato rispetto agli effetti su tutto o su una parte dei residenti dell'ambito; scale qualitative, in cui il punteggio è stato assegnato dai membri della Commissione. L'istruttoria tecnica è stata prevista come "aiuto" per collocare il Dossier di candidatura sulla base di specifiche valutazioni a punti, in una "classe" (su tre classi: sufficiente, buona, ottima).
La valutazione dei Dossier di candidatura ha previsto la predisposizione di apposite Schede di pre-istruttoria, utilizzate per la redazione delle Schede di sintesi di ogni Dossier di candidatura. Le Schede di sintesi sono state utilizzate dai Commissari regionali per l'elaborazione delle graduatorie regionali, tenendo anche conto delle graduatorie trasmesse dalle singole Province e a seguito di una valutazione complessiva, effettuata dal Coordinamento dei Gruppi di Valutazione Provinciali (Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A., 2006).
L'elenco dei Dossier di Candidatura ammessi a finanziamento e la relativa ripartizione delle risorse è stato comunicato con la delibera n. 7-1019 del 10 ottobre 2005, modificata dalla DGR n. 4-1440 del 21 novembre 2005. Questa prima selezione ha ammesso a finanziamento (pari all'80% del costo previsto di redazione dello studio e dei piani e non superiore allo 0,75% del costo di realizzazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico, fino ad un massimo di 150.000 €) i primi 52 Enti della graduatoria; con un successivo atto sono stati ricompresi nel finanziamento, mediante l'utilizzo di fondi esclusivamente regionali, gli enti collocati dalla posizione 53 alla 63, per i quali si è previsto un contributo pari al 45% dell'80% totale.
La prima istruttoria si è conclusa, quindi, 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. La graduatoria dei Programmi finanziabili è stata formulata dalla Giunta Regionale, tenendo in considerazione le graduatorie trasmesse da ogni Provincia e in seguito ad una successiva analisi e valutazione delle proposte effettuata dal Gruppo di Valutazione Regionale.

Nei 10 mesi successivi alla pubblicazione della graduatoria, gli Enti interessati hanno elaborato un Programma Integrato di Sviluppo Locale contenente la relazione descrittiva e quella finanziaria, lo studio di fattibilità e le schede di intervento, con relativa cartografia di riferimento. Prima della presentazione della versione definitiva del Programma, però, la Regione ha previsto una fase di "rimodulazione" dei Dossier di candidatura: gli Enti hanno avuto la possibilità di accertare la sostenibilità finanziaria dell'ipotesi presentata e, in caso di non sostenibilità, apportare delle modifiche con una variazione superiore al 30% dell'importo complessivo previsto per le opere pubbliche, mantenendo inalterate le percentuali di ripartizione dei finanziamenti tra Intesa, Regione, Ente Locale e privati.

Nella figura seguente (fig. 1) viene raffigurato lo schema di valutazione che ha portato all'approvazione della graduatoria finale dei Dossier di candidatura dei PISL. Il modello consente di mostrare il diverso ruolo

degli attori coinvolti nel processo valutativo. Per quanto riguarda la sua interpretazione, l'acronimo DC sta ad indicare i Dossier di Candidatura; i pallini a sinistra dello schema presentano la composizione del gruppo di valutazione della Regione Piemonte, in marrone i funzionari della Regione, in verde quelli della Provincia e in blu i consulenti esterni; il quadrettino arancione, in alto a sinistra fa riferimento alla presenza di un'ulteriore gruppo di valutazione (istruzione preliminare di valutazione, costituita da esperti dell'Università e del Politecnico di Torino); con EVAL (R) si intende la fase di valutazione della Regione mentre con EVAL (P) la fase di valutazione della Provincia.

Fig. 1 – Schema di valutazione dei PISL



Fonte: Cavallo Perin, 2007

6.2.3 La seconda fase della selezione

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. Inoltre, ha fissato quale data ultima per la consegna dei Programmi definitivi presso l'ufficio di competenza il 23 ottobre 2006.

Con la consegna dei PISL prende avvio la fase conclusiva, che termina con l'approvazione della graduatoria definitiva. Questa seconda graduatoria ammette a finanziamento le opere pubbliche strategiche per un importo massimo pari al 25% del costo del programma, a valere sulle risorse che in futuro si renderanno disponibili sull'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) e sulle corrispondenti risorse regionali occorrenti al cofinanziamento.
Per l'attività di valutazione sono stati coinvolti i "Gruppi di valutazione" costituiti da: quattro funzionari

regionali (due della Direzione Programmazione e Statistica, uno del Settore Valutazione Progetti e uno del Nucleo di Valutazione); un funzionario della Direzione Industria, uno della Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica e un funzionario Provinciale. Inoltre, sono stati nominati esperti dal Ministero dello Sviluppo Economico, dall'Università degli Studi di Torino e dal Politecnico di Torino.

Per quanto concerne i contenuti della selezione, il numero di criteri stabiliti dal bando (art. 6, comma 3) per la valutazione dei Programmi Integrati e degli Studi di Fattibilità delle opere pubbliche o di interesse pubblico, risulta più consistente rispetto alla fase precedente.
Nello specifico, le richieste di finanziamento sono state valutate tenendo conto dei seguenti parametri:

1. caratteristiche del degrado ambientale e socio-economico documentato nell'ambito del Programma (max. 10 punti);
2. soluzioni innovative per la progettazione e realizzazione degli interventi, la progettazione ed erogazione dei servizi, la progettazione e lo svolgimento di attività comunque rilevanti per lo sviluppo locale (max. 10 punti);
3. integrazione degli interventi, dei servizi e delle attività (max. 10 punti);
4. grado di condivisione documentato degli attori locali agli obiettivi e alla realizzazione del Programma (max. 10 punti);
5. quota percentuale di finanziamento privato sul totale del Programma Integrato (max. 10 punti);
6. quota percentuale di finanziamento pubblico locale sul totale del Programma Integrato (max. 10 punti);
7. valutazione degli Studi di fattibilità delle opere pubbliche con particolare riferimento agli aspetti di sostenibilità economico-finanziaria anche in termini di gestione futura (40 punti).

Il bando prevede, quindi, l'assegnazione di 60 punti su 100 sulla base dei contenuti della relazione illustrativa del Programma Integrato e dell'allegata Relazione Finanziaria del Piano di Fattibilità, mentre attribuisce i restanti 40 punti all'analisi degli Studi di Fattibilità.

La tabella (tab. 3) che segue riporta la suddivisione in criteri e sottocriteri utilizzata per la valutazione dei Programmi e degli SdF, approvata dal Gruppo di Valutazione prima di procedere alla seconda istruttoria tecnica.

Tab. 3 – *Criteri e sottocriteri per la valutazione dei Programmi e degli SdF*

		SCALA			
		VAR DICOTOMICA	VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	PUNTI
ENTITÀ' E CARATTERISTICHE DEL DEGRADO AMBIENTALE E SOCIOECONOMICO DOCUMENTATO NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA					max. 10
a.1 Entità del degrado ambientale (dimostrata da dati quantitativi)			X		max 5
a.2 Entità del degrado socio-economico (dimostrata da dati quantitativi)			X		max 5
(b) SOLUZIONI INNOVATIVE PER LA PROGETTAZIONE E REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI, LA PROGETTAZIONE ED EROGAZIONE DEI SERVIZI, LA PROGETTAZIONE E LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ COMUNQUE RILEVANTI PER LO SVILUPPO LOCALE		VAR DICOTOMICA	VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	max.10
b.1 Presenza elementi innovativi (interventi pubblici, servizi o azioni immateriali)			X		
b.2 Premio per originalità/innovazione - risposta efficace a problemi strategici			X		
(c) INTEGRAZIONE DEGLI INTERVENTI, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITÀ		VAR DICOTOMICA	VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	max. 10
c.1 Livello di integrazione interno al Programma			X		
(d) GRADO DI CONDIVISIONE DOCUMENTATO DEGLI ATTORI LOCALI AGLI OBIETTIVI ED ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA		VAR DICOTOMICA	VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	max. 10
d.1 Attori pubblici	d.1.1 Numero di enti pubblici coinvolti oltre al capofila			X	max. 2
	d.1.2 Grado di condivisione e partecipazione di altri Enti pubblici ed attori locali al Programma in termini di qualità e coerenza con il sistema strategico territoriale		X		max. 3
d.2 Attori privati	d.2.1 Presentazione accordo-convenzione e/o presentazione lettere di intenti			X	max. 3
	d.2.2 Livello di dettaglio delle schede di intervento delle opere private		X		max. 2
(e) QUOTA PERCENTUALE DI FINANZIAMENTO PRIVATO SUL TOTALE DEL PROGRAMMA INTEGRATO		VAR DICOTOMICA	VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	max.10
e.1 percentuale di cofinanziamento privato pesato				X	max. 9
e.2 premio per aumento quota privata rispetto alla I fase		x			max. 1
(f) QUOTA PERCENTUALE DI COFINANZIAMENTO PUBBLICO LOCALE SUL TOTALE DEL PROGRAMMA INTEGRATO		VAR DICOTOMICA	VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	max.10
f.1 percentuale di cofinanziamento pubblico locale				X	max. 9
f.2 premio per aumento quota pubblica locale rispetto alla I fase		X			max. 1
(g) APPROFONDIMENTO E CONCRETEZZA DEGLI SDF PRESENTATI CON PARTICOLARE RIGUARDO A:		VAR DICOTOMICA	VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	max. 40
g.1 Approfondimento ed realismo dell'analisi della domanda		X	x	x	-
g.2 Analisi finanziaria dell'investimento		x	x	x	-
g.3 Solidità del modello gestionale proposto		x	x	x	-

Fonte: sito internet Regione Piemonte

Come nella prima fase, la valutazione si è articolata in due momenti distinti: una pre-istruttoria tecnica di esame di tutti gli studi e calcolo degli indicatori quantitativi, e successivamente, una istruttoria regionale di selezione dei Programmi finanziabili.

Tab. 4 – *Cronoprogramma PISL*

FASE DI PREPARAZIONE	2004	2005	2006	2007
I PISL vengono previsti in attuazione all'APQ sullo Sviluppo Locale all'interno dell'IIP	28/10/10			
Il bando è preceduto da una fase di presentazione. Viene coinvolto l'Ufficio Programmi Integrati della Regione.	Inverno	Primavera		
FASE DI PREDISPOSIZIONE				
Pubblicazione sul BUR del bando regionale		31/03/10		
FASE DI VALUTAZIONE				
Pubblicazione elenco 52 DC ammessi a finanziamento		21/11/05 DGR n. 4-1440		
Pubblicazione DC posizionati da 53 a a 63 ammessi a finanziamento			10/02/06 Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 8	
Termine fissato per presentazione Programmi definitivi			23/10/06	
Termine fissato per la pubblicazione della graduatoria definitiva				22/02/07
Data fissata in seguito alla proroga per la pubblicazione della graduatoria definitiva				16/04/07

6.3 Gli studi di fattibilità

L'articolo 5 del bando prevede per le opere pubbliche o di interesse pubblico, incluse nel Programma Integrato, l'elaborazione di uno Studio di Fattibilità (SdF) redatto secondo le linee indicate dalla *Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (NUVV).

A livello nazionale, gli Studi di fattibilità vengono introdotti nel "ciclo del progetto" (Florio e Pancheri, 2001) con l'obiettivo di attivare una più trasparente selezione delle opzioni di investimento pubblico e di individuare gli ostacoli che ritardano, impediscono o stravolgono gli interventi selezionati. L'introduzione degli SdF ha costituito uno degli obiettivi del *Programma di sviluppo del Mezzogiorno* con il recepimento nel *QCS 2000-2006* e ha ricevuto impulso dalla legge n. 144/99. Quest'ultima stabilisce che «lo studio di fattibilità per opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di vecchie lire è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche» (art. 4, c.1) e che «gli studi di fattibilità approvati dalle amministrazioni costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri» (art. 4, c.2).

La legge n. 144/99 prevede anche l'istituzione, presso le Amministrazioni centrali e regionali, di "Nuclei di

valutazione e verifica degli investimenti pubblici". Ciò al fine di «migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo». Tra le funzioni attribuite ai Nuclei rientra quella di fornire «l'assistenza e il supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti e per la valutazione ex ante di progetti e interventi» (art.1, c.1 e 2).
La *Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (2003), a cui si faceva riferimento, si propone di offrire una traccia di lavoro comune ai Nuclei regionali di valutazione nel loro compito di "certificazione" degli Studi di fattibilità delle opere pubbliche, definendo criteri e procedure omogenee. «Poiché l'introduzione di procedure formali di valutazione di merito nella Pubblica Amministrazione, ancorché non sia una novità nel nostro paese, presenta ancora gradi di incertezza in termini di applicabilità non formalistica, sembra utile, a fronte di prassi e comportamenti non ancora consolidati né codificati, procedere con gradualità».

Nella Guida lo SdF viene qualificato nei seguenti termini:

- ✓ ha per oggetto un'opera la cui definizione normativa non può essere che quella contenuta nella legge 109/94 e nelle successive modifiche;
- ✓ costituisce il momento preliminare e propedeutico all'insieme del processo decisionale;
- ✓ deve individuare se, e a quali condizioni, un'opera può soddisfare con efficienza e efficacia una determinata domanda di beni e servizi;
- ✓ deve essere: esaustivo, flessibile, fattibile, valutabile.

Lo scopo riconosciuto dello SdF è quello di analizzare e valutare la fattibilità dell'opera da punti di vista diversi, raggruppabili in cinque ambiti: tecnico, ambientale, finanziario, economico-sociale e procedurale. Tali valutazioni devono essere precedute da studi propedeutici e concludersi con analisi sui rischi della realizzazione dell'opera.

La struttura di base degli SdF descritta dalla Guida è articolata nei seguenti punti:

- ✓ analisi propedeutiche e alternative di progetto;
- ✓ fattibilità tecnica;
- ✓ compatibilità ambientale;
- ✓ sostenibilità finanziaria;
- ✓ convenienza economico-sociale;
- ✓ verifica procedurale;
- ✓ analisi di rischio e sensitività.

Infine, individua due categorie di SdF: "completo" per OO.PP. di importo superiore ai 2M€; "sintetico" per OO.PP. di importo inferiore.

Nel contesto piemontese, la redazione degli SdF previsti nel bando dei PISL si rifà ai contenuti del riferimento nazionale (Guida NUVV), pur apportando alcune modifiche. Tra queste, in particolare, nelle *Linee guida per la redazione del Programma Integrato e degli Studi di fattibilità (SdF),* si individuano quattro anziché due categorie, sulla base della dimensione finanziaria delle opere. La classificazione avviene nel modo seguente:

1) opere di importo inferiore a 0,8 M di euro;
2) opere di importo compreso tra 0,8 M e 2 M di euro;
3) opere di importo compreso tra 2 M e 10 M di euro;

4) opere di importo superiore ai 10 M di euro.

Ogni tipo categoria individuata presuppone un diverso livello di approfondimento: per il primo tipo è sufficiente una Scheda di intervento (SI), contenuta nel Piano di Fattibilità del Programma; per il secondo, deve essere redatto uno SdF semplificato (tipo C); per il terzo, uno SdF sintetico (tipo B); infine, per il quarto uno SdF completo (tipo A).

La struttura di base degli SdF richiesta dai PISL rimane invariata rispetto a quella presentata nella *Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*, prevedendo allo stesso modo una articolazione nei sette punti su elencati (analisi propedeutiche e alternative di progetto; fattibilità tecnica; compatibilità ambientale; sostenibilità finanziaria; convenienza economico-sociale; verifica procedurale; analisi di rischio e di sensitività). Relativamente a questi punti, i tre tipi di SdF individuati richiedono un diverso livello di approfondimento; la Scheda Intervento, viene considerata uno Studio di Fattibilità in sintesi e ne riprende in parte l'articolazione: quadro conoscitivo, fattibilità tecnica, compatibilità urbanistica, ambientale e paesaggistica, sostenibilità finanziaria e le procedure.

Per quanto attiene poi alla fase di valutazione degli SdF, essa prevede l'assegnazione di 40 dei 100 punti complessivamente disponibili per l'intero PISL. Sulla base delle disposizioni del bando, il livello di approfondimento e concretezza degli SdF allegati al Programma viene valutato considerando questi requisiti:

- ✓ approfondimento e realismo dell'analisi della domanda;
- ✓ analisi finanziaria dell'investimento;
- ✓ solidità del modello gestionale proposto (art. 6, c. 3, punto g) del bando).

Sulla base di questi elementi il Gruppo di Valutazione, ha definito i sotto-criteri e ha attributo ad ognuno un punteggio sul totale a disposizione. In particolare:

1) per gli SdF di tipo A, B, C:
   - approfondimento e realismo dell'analisi della domanda (8 punti);
   - analisi finanziaria dell'investimento (8 punti);
   - solidità del modello gestionale proposto (12 punti);
   - approfondimento della fattibilità tecnica, amministrativa ed economica (12 punti).
2) per le Schede Intervento:
   - approfondimento del quadro conoscitivo (10 punti);
   - approfondimento della fattibilità tecnica (15 punti);
   - sostenibilità finanziaria e gestionale dell'intervento (15 punti).

Gli SdF e le SI presentano sotto-criteri differenti perché, come già evidenziato, diverso è il loro contenuto (Prizzon, 2007).

6.4 Dalla fase di selezione all'implementazione

Complessivamente sono pervenuti alla Regione 124 Dossier di candidatura. In un primo momento, le ipotesi di Programma Integrato selezionate e finanziate sono state 52 (tab. 5).

Tab. 5– Elenco DC ammessi a finanziamento e ripartizione delle risorse

ENTE		Prov	Tot. Punti	Fin. concesso	Ob. 2 Ph. O	Contr. Reg.	Contr. Intesa
1	COMUNE DI ASTI	AT	69,50	150.000	0	150.000	0
2	C. M. VALLI GESSO VERMENAGNA	CN	68,00	68.176	1	13.635	54.541
3	PARCO FLUVIALE DEL PO E DELL'ORBA	AL	66,11	134.800	0	134.800	0
4	COMUNE DI TORINO (3) Scalo Vanchiglia	TO	66,00	150.000	1	30.000	120.000
5	C. C. ALTO ASTIGIANO	AT	65,50	11.578	0	11.578	0
6	COMUNE DI BIELLA	BI	65,00	150.000	0	150.000	0
7	PARCO NATURALE VALLE DEL TICINO	NO	64,50	87.480	0	87.480	0
8	COMUNE DI RIVALTA TORINESE	TO	61,99	35.568	1	7.114	28.454
9	COMUNE DI SAVIGLIANO	CN	61,69	117.416	0	117.416	0
10	COMUNE DI TORINO (2) Falchera	TO	61,00	99.566	1	19.913	79.653
11	PARCO FLUVIALE PO TORINESE	TO	61,00	146.400	1	29.280	117.120
12	C. M. BASSA VALLE DI SUSA E VAL CENISCHIA	TO	61,00	20.477	1	4.095	16.382
13	C. M. ANTIGORIO DI VEDRO FORMAZZA	VB	60,00	127.140	1	25.428	101.712
14	COMUNE DI VALENZA	AL	59,46	146.958	0	146.958	0
15	COMUNE DI SETTIMO TORINESE	TO	58,00	150.000	1	30.000	120.000
16	COMUNE DI TORINO (1) Docks Dora	TO	57,00	150.000	1	30.000	120.000
17	COMUNE DI CASALE M.TO	AL	56,53	50.118	0	50.118	0
18	C.M. BASSA VALLE ELVO	BI	55,39	41.100	1	8.220	32.880
19	COMUNE DI VERCELLI	VC	50,00	133.787	0	133.787	0
20	COMUNE DI GALLIATE	NO	49,64	118.818	0	118.818	0
21	COMUNE DI OLEGGIO	NO	49,50	69.300	0	69.300	0
22	COMUNE DI IVREA	TO	49,00	150.000	1	30.000	120.000
23	COMUNE DI MASIO	AL	49,00	7.950	0	7.950	0
24	C. C. PIANALTO ASTIGIANO	AT	49,00	23.683	1	4.737	18.946
25	COMUNE DI VIGONE	TO	49,00	30.906	1	6.181	24.725
26	C.M. ALTA LANGA	AT	48,50	20.508	1	4.102	16.406
27	COMUNE DI OVADA	AL	48,50	59.790	1	11.958	47.832
28	COMUNE DI CANALE	CN	48,00	69.023	0	69.023	0
29	COMUNE DI TORTONA	AL	48,00	112.770	1	22.554	90.216
30	C. M. DORA BALTEA CANAVESANA	TO	48,00	65.610	1	13.122	52.488
31	COMUNE DI COLLEGNO	TO	48,00	143.541	1	28.708	114.833
32	COMUNE DI SAN BENIGNO CANAVESE	TO	48,00	34.452	1	6.890	27.562
33	C. M. ALTA VAL TANARO	CN	47,00	132.444	1	26.489	105.955
34	COMUNE DI GRUGLIASCO	TO	47,00	57.106	1	11.421	45.685
35	COMUNE DI ROMANO CANAVESE	TO	47,00	23.361	1	4.672	18.689
36	COMUNE DI CHIERI	TO	46,00	150.000	1	30.000	120.000
37	COMUNE DI PIOBESI	TO	46,00	24.696	1	4.939	19.757
38	COMUNE DI BRANDIZZO	TO	45,00	26.280	1	5.256	21.024
39	COMUNE DI DRUENTO	TO	45,00	26.788	1	5.358	21.430
40	COMUNE DI VERBANIA	VB	45,00	150.000	1	30.000	120.000
41	COMUNE DI BIANDRATE	NO	44,28	13.000	0	13.000	0
42	C. M. VALLI ORCO E SOANA	TO	44,00	150.000	1	30.000	120.000
43	ENTE PARCO LA MANDRIA	TO	44,00	32.430	1	6.486	25.944
44	COMUNE DI CARIGNANO	TO	44,00	19.200	1	3.840	15.360
45	COMUNE DI CUNEO	CN	43,00	137.401	0	137.401	0
46	COMUNE DI MONCALIERI	TO	42,00	80.272	1	16.054	64.218
47	COMUNE DI PINO TORINESE	TO	42,00	46.140	1	9.228	36.912
48	COMUNE DI VENARIA	TO	42,00	150.000	1	30.000	120.000
49	COMUNE DI MONTANARO	TO	41,00	33.750	1	6.750	27.000
50	COMUNE DI NOLE	TO	40,50	76.510	1	15.302	61.208
51	PARCO E RIS. NAT. ASTIGIANI	AT	40,04	19.641	1	3.928	15.713
52	PARCO NATURALE ALTA VAL SESIA	VC	39,00	114.460	1	22.892	91.568
TOTALE						**1.986.182**	**2.354.212**

Fonte:sito Internet Regione Piemonte

In seguito, i fondi a disposizione della Regione sono stati integrati e si è proceduto all'assegnazione dei finanziamenti ai successivi Dossier, per un totale complessivo di 63 Dossier (tab. 6).

Tab. 6 – *Elenco ulteriori DC ammessi a finanziamento e ripartizione delle risorse* (Contenuto nell'Accordo di Programma approvato con Decreto Presidenziale N. 8 del 10 febbraio 2006)

	ENTE	Prov.	Tot. Punti	Contributo regionale concesso
53	COMUNE DI VARALLO SESIA	VC	39,00	67.500,00
54	COMUNE DI TRECATE	NO	38,00	55.657,00
55	COMUNE DI BRA	CN	37,50	40.419,00
56	COMUNE DI CAMERI	NO	37,00	38.384,00
57	C. M. VALLE OSSOLA	VB	37,00	67.500,00
58	C. M. BISALTA	CN	36,50	18.313,00
59	UNIONE COMUNI COLLINE DI LANGA DEL BAROLO	CN	36,50	59.550,00
60	CONSORZIO C. C. ROERO	CN	36,00	18.289,00
61	C. C. UNIONE SEI IN LANGA	CN	36,00	15.750,00
62	C. M. VALLE MAIRA	CN	36,00	38.983,00
63	C. M. MONTE ROSA	VB	36,00	13.163,00

Dalle domande presentate emerge che gli Enti capofila sono per lo più Comuni (58% dei casi), seguiti dalle Comunità Montane e Collinari (rispettivamente il 23,4% ed il 7,3%); pochi i casi di presentazione a cura di Parchi (6,5%) e di Unioni di Comuni (4,8%).

La risposta del territorio al bando risulta positiva: su 1.206 Comuni della Regione Piemonte circa l'86% (1.033 Comuni) ha presentato richiesta di finanziamento. In termini di popolazione è stato coinvolto circa il 90% (3.928.708 abitanti) su una popolazione regionale pari a 4.341.733 abitanti.

Tra gli Enti che hanno presentato richiesta di finanziamento più del 27% si trova in aree Obiettivo 2 o Phasing Out, mentre la restante quota è in zona classificata "bianca" (tab. 7).

Tab. 7 – *Aree PISL*

Enti locali	I Fase: 124 dossier di candidatura		
	Totale	Area bianca	Obiettivo 2 - *Phasing out*
Comunità Montane	29	2	27
Comunità Collinari	11	5	6
Ente Parco	8	3	5
Comuni associati	35	10	25
Comuni singoli	41	19	22
Totale	124	19	85

Fonte: Bighi, 2006

Per quanto riguarda la dimensione media delle proposte presentate, in termini di popolazione, di richiesta di contributo, di importo pro-capite e totale del programma nella tabella che segue si sintetizzano alcuni dati (tab. 8).

Tab. 8 - *Caratteristiche medie dei Dossier di Candidatura (DC) presentati*

Numero di soggetti aggregati	8
Popolazione (ab.)	31.683
Entità della richiesta di contributo (€)	90.297
Importo totale dell'ipotesi di Programma (€)	42.393.450
Importo pro capite (€/ab.)	1.153

Fonte: elaborazione sito internet Regione Piemonte

Dalla tabella emerge che mediamente il soggetto proponente, ha aggregato complessivamente 8 Enti Locali, con una popolazione pari a circa 30.000 abitanti. Tale numero risulta notevolmente superiore alla soglia minima fissata dal bando (5.000 ab.)
L'entità media del contributo richiesto (pari a circa 90.000€) è inferiore al limite massimo concedibile dalla Regione; questo dato rimanda, secondo i parametri di corrispondenza precisati nel bando, a un importo totale di Programma pari a circa 20.000.000.
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.
I punteggi assegnati agli studi di fattibilità dei 64 Programmi oggetto della seconda fase di valutazione, attraverso il percorso descritto nei paragrafi precedenti, hanno portato alla definizione del punteggio medio pesato degli studi e delle schede. Il dato medio del campione è risultato pari a 21,80. Complessivamente ha conseguito un punteggio sufficiente più del 60% dei Programmi; tuttavia solamente a poco più del 10% è stato attribuito un punteggio buono (almeno pari a 30 punti) (Prizzon, 2007).
Nella tabella che segue (tab. 9) si riporta la graduatoria definitiva (Deliberazione n. 52 – 5731, 16 aprile 2007). 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.

Tab. 9 - *Graduatoria definitiva*

N.	ENTE CONCORRENTE	TITOLO	PUNTI
1	PARCO FLUVIALE DEL PO E DELL'ORBA	N.A.TU.R.A.	76,52
2	C.M. VALLI GESSO E VERMENAGNA	VALORIZZAZIONE, INTEGRAZIONE E INNOVAZIONE DEL SISTEMA TURISTICO	71,87
3	PARCO FLUVIALE ALTA VAL SESIA	UN' OCCASIONE PER PROTEGGERE LO SVILUPPO LOCALE DEL TERRITORIO	71,79
4	COMUNE DI CASALE MONFERRATO	RONZONE.ECO	68,83
5	COMUNE DI TORINO (2) Falchera	VERDE FALCHERA: UNA PROPOSTA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA	68,01
6	COMUNE DI TORINO (1) Docks Dora	RICUCITURA DI AMBITI URBANI STORICAMENTE SEPARATI - AREE RICOMPRESE NELLE CIRC. 5-6-7	67,44
7	COMUNE DI VERCELLI	LA CITTA' E IL FIUME: PERCORSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA, ECONOMICA ED AMBIENTALE	67,28
8	COMUNE DI ASTI	ASTI.UNI.FER.EXPO'	64,6
9	COMUNE DI RIVALTA TORINESE	RETI D'ACQUA, ARCHITETTURA E PAESAGGIO IN BASSA VAL SANGONE	64,01

10	ENTE PARCO LA MANDRIA	VALORIZZAZIONE DELL'AMBITO DELLA STURA DI LANZO	62,37
11	COMUNE DI BIELLA	L'ISOLA DELLA CREATIVITA': ACQUA, AMBIENTE, CULTURA ED ECONOMIA	61,52
12	COMUNE DI GALLIATE	RIQUALIFICAZIONE AMBIENTALE E SVILUPPO DELL'OFFERTA TURISTICA DEL COMUNE DI GALLIATE	61,13
13	COMUNE DI SAVIGLIANO	SAVIGLIANO - CITTA' CREATIVA (CREA CITTA')	61,11
14	C. M. ANTIGORIO DI VEDRO FORMAZZA	UTILIZZO E RIQUALIFICAZIONE DI FONTI ENERGETICHE PULITE E RINNOVABILI AL FINE DI INCREMENTARE LO SVILUPPO SOSTENIBILE	60,87
15	COMUNE DI IVREA	PROGRAMMA INTEGRATO DI SVILUPPO LOCALE DELLA CITTA' DI IVREA	59,71
16	PARCO FLUVIALE PO TORINESE	PROGRAMMA PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA UNITARIO DI FRUIZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DEL PARCO FLUVIALE DEL PO - TRATTO TORINESE	58,9
17	COMUNE DI TORINO San Salvario	SAN SALVARIO - PARCO DEL VALENTINO	58,75
18	COMUNE DI VIGONE	TEATRO S.E.L.V.E 2005	58,22
19	COMUNE DI BRA	SVILUPPO ECCENTRICO	57,72
20	COMUNE DI BIANDRATE	RICONVERSIONE VILLAGGIO CANTIERE ALTA VELOCITA' IN CITTADELLA DEGLI STUDI	57,48
21	COMUNE DI MASIO	ITC COUNTRY COMMUNITY TECNOLOGIA E SVILUPPO RURALE	57,46
22	PARCO NATURALE VALLE DEL TICINO	PER LA RICONVERSIONE ECONOMICA, SOCIALE E FRUITIVA DEI TERRITORI CHE COSTITUISCONO IL PARCO NATURALE VALLE TICINO FINALIZZATO ALLA CONSERVAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PAESISTICO, AMBIENTALE E AL POTENZIAMENTO DELLA RETE ECOLOGICA	56,85
23	COMUNE DI COLLEGNO	PROGETTO CARCIPE - CARIGNANO CICLO PEDONALE	56,78
24	COMUNE DI CHIERI	IL TESSILE CHIERESE: MOTORE DI CULTURA E DI COMPETITIVITA' INTERNAZIONALE	55,95
25	C. M. BASSA VALLE DI SUSA E VAL CENISCHIA	INIZIATIVE DI SVILUPPO DELLA VALLE DI SUSA NEL SETTORE DELL'ENERGIE ALTERNATIVE	55,85
26	COMUNE DI VENARIA	VENARIA REALE 2015	55,83
27	COMUNE DI DRUENTO	LA CITTÀ CHE SALE – VERSO L'INTEGRAZIONE DI SERVIZI INNOVATIVI, STORIA E NATURA	55,37
28	COMUNE DI CUNEO	CUNEO 2015 – APPUNTAMENTO CON L'EUROPA POLICENTRICA	55,2
29	COMUNE DI CARIGNANO	PROGETTO CARCIPE - CARIGNANO CICLO PEDONALE	54,73
30	COMUNE DI SETTIMO TORINESE	4 X 4 - COMUNI E PROGETTI PER UN PROGRAMMA DI SVILUPPO LOCALE NEL QUADRANTE NORD DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE	54,05
31	C. M. VALLI ORCO E SOANA	SVILUPPO INTEGRATO TURISTICO DELLE VALLI ORCO E SOANA, VALLE SACRA E ALTA VAL CHIUSELLA	53,75
32	COMUNE DI VERBANIA	UN PATTO PER LO SVILUPPO DELL'AREA URBANA DEI LAGHI	53,62
33	COMUNE DI PIOBESI	LA CONNESSIONE ECOLOGICA PER UNO SVILUPPO INTEGRATO E SOSTENIBILE DEL TERRITORIO	53,25
34	COMUNE DI OVADA	IL TERRITORIO OVADESE PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE	53,05
35	C. M. ALTA VAL TANARO	PROGRAMMA INTEGRATO PER LO SVILUPPO LOCALE DELLA COMUNITA' MONTANA ALTA VAL TANARO	52,73
36	COMUNE DI MONTANARO	PROGRAMMA INTEGRATO PER LA QUALIFICAZIONE DEL SISITEMA INSEDIATIVO, ECONOMICO E DEI SERVIZI DEL COMUNE DI MONTANARO	51,68
37	COMUNE DI VALENZA	L'ORO DI VALENZA **-** CULTURA, PROMOZIONE ED INNOVAZIONE DEL DISTRETTO ORAFO E DEL SUO TERRITORIO	51,66

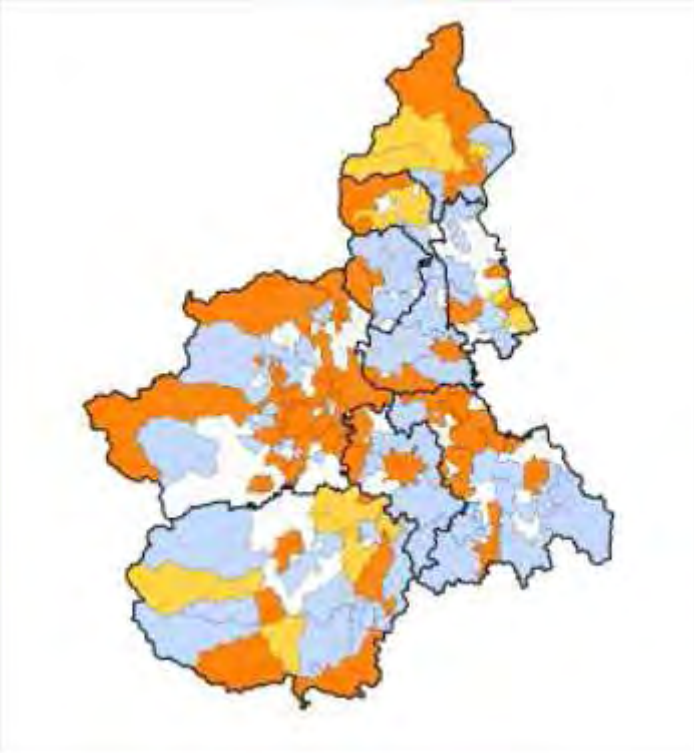
38	COMUNE DI MONCALIERI	PORTA SUD 2	51,41
39	C. C. PIANALTO ASTIGIANO	PIANO SVILUPPO INTEGRATO PER L'AREA INDUSTRIALE PIANALTO ASTIGIANO	51,23
40	COMUNE DI CANALE	PROGETTO DI VALORIZZAZIONE DEL SETTORE ORTOFRUTTICOLO E DEL RELATIVO INDOTTO	51,14

6.5 Le valutazioni dei PISL

Alcuni studi (Prizzon *et Al,* 2006; Prizzon *et Al*, 2007; Rebaudengo, 2007; Rebaudengo, 2009), già citati precedentemente, analizzando la procedura di valutazione dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale adottata nelle due fasi previste dal bando, hanno evidenziato alcuni aspetti di interesse che si ritiene utile richiamare.

Come accennato nei precedenti paragrafi, alla Regione sono pervenute 124 Dossier di candidatura. In un primo momento, le ipotesi di Programma Integrato selezionate e finanziate sono state 52; questo numero di Dossier finanziati è poi cresciuto a 63, in seguito ad un'integrazione di fondi regionali.
La figura qui sotto (FIG. 1) riporta la distribuzione territoriale delle proposte finanziate, mostrando quelle ammesse nei due diversi momenti e i Comuni che, pur avendo aderito al bando, non hanno ottenuto il finanziamento; in bianco vengono evidenziati quelli che non hanno partecipato.

Fig. 2 - Dossier di candidatura finanziati



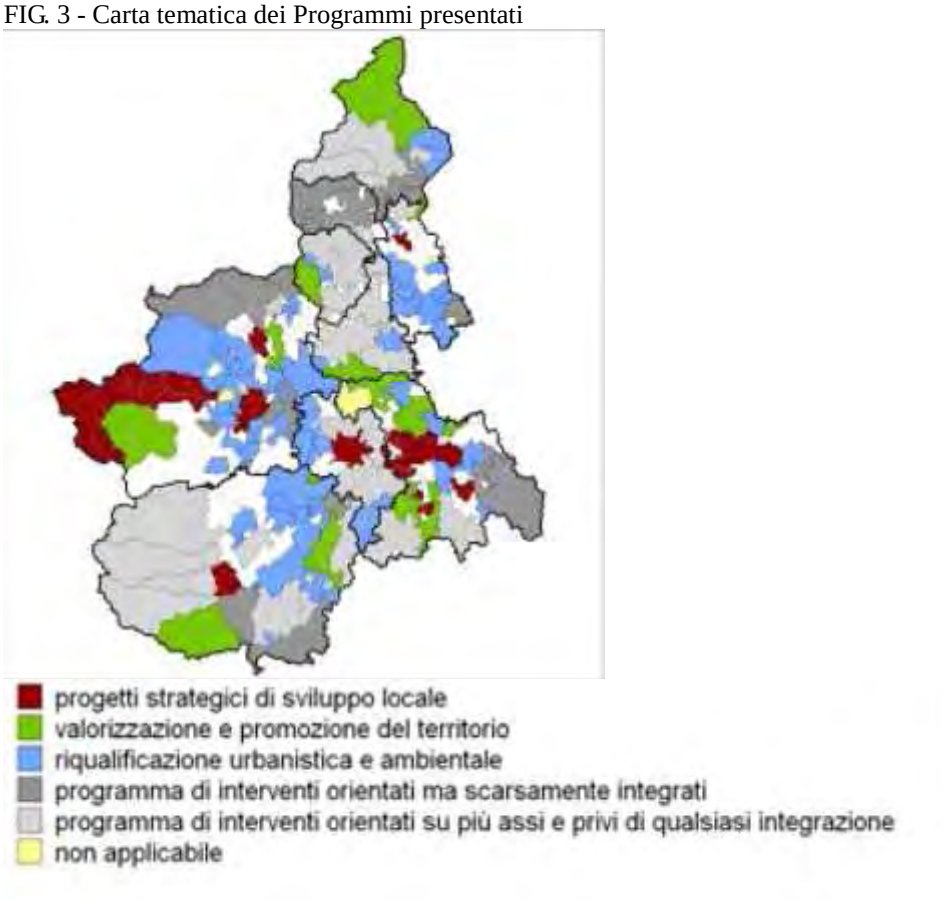
Fonte: Prizzon, 2007

Dal punto di vista della componente tematica la Commissione regionale, durante la selezione, ha distinto i Programmi in riferimento al settore di intervento prevalente degli stessi. Le proposte progettuali sono state raggruppate secondo i seguenti tematismi:

1) progetti strategici;
2) valorizzazione e promozione del territorio in termini di turismo e di specificità locali;
3) riqualificazione urbanistica e ambientale;
4) programma di interventi orientati su un asse di sviluppo ma scarsamente integrati;
5) programma di interventi orientati su più assi di sviluppo e privi di integrazione.

La figura che segue (FIG. 2) visualizza la mappa tematica dei DC presentati.

FIG. 3 - Carta tematica dei Programmi presentati



Con **progetti strategici** si è fatto riferimento a quegli interventi in grado di generare sviluppo sotto il profilo economico e occupazionale, ritenuti capaci di attrarre nuovi investimenti; dall'analisi dei Dossier di candidatura è emerso che sono stati presentati da Enti aventi una popolazione superiore all'aggregazione media, perlopiù localizzati nei Comuni capoluogo di provincia. Con **progetti di valorizzazione e promozione del territorio** sono stati identificati quegli interventi che hanno posto il turismo e la promozione di una cultura eno-gastronomica "tipica" alla base dello sviluppo del territorio; è emerso che sono stati formulati prevalentemente da Enti Parco e Comunità Montane o Collinari. Con **progetti di riqualificazione urbanistica e ambientale** è stato indicato, invece, quell'insieme di azioni la

cui strategia territoriale ha considerato quale leva dello sviluppo il recupero di aree o siti degradati e la realizzazione di interventi infrastrutturali. Con **Programmi orientati ma scarsamente integrati** si è fatto riferimento a quegli interventi caratterizzati da una esigua componente strategica; è stato rilevato che sono stati elaborati da grandi raggruppamenti di Enti, in cui probabilmente ha prevalso uno logica spartitoria su quella concertativa. Infine, con **Programmi privi di integrazione** si è indicato un elenco di opere pubbliche da realizzare senza alcuna organizzazione strategica e con elevate richieste in termini di quote di finanziamento regionale e nazionale. In riferimento a quest'ultimo gruppo, Rebaudengo parla di "lista della spesa" (2009).

Tra i Programmi ammessi alla seconda fase, la domanda regionale di OO.PP. è risultata essere di 1.408, per un investimento complessivo pari a circa 1,5 miliardi di euro.
Come riportato nella tabella 9, mediamente l'entità del contributo richiesto dai DC è stato pari a circa 90.000 € dato che rimanda, secondo i parametri di corrispondenza precisati nel bando, a un importo totale di Programma di circa 20.000.000€. Prizzon (2006), confrontando tale valore con il dato medio ha sottolineato un'incongruenza: buona parte dei DC presentati prevedeva un investimento in opere pubbliche ben al di sopra della soglia che consentiva di ottenere il massimo contributo, pari a 25.000.000€; inoltre, l'importo pro-capite medio risultava essere molto al di sopra della spesa regionale pro-capite per OO.PP, secondo i dati rilevati nel 2004 (pari a 500€). In particolare, circa il 50% dei Dossier presentati prevedevano un contributo per la realizzazione di interventi pubblici inferiore a 500 Euro ad abitante, mentre nel 27% dei Dossier tale contributo era compreso tra 500 e 1.200€ ad abitante.
Dall'analisi delle tipologie di OO. PP. strategiche inserite nei DC selezionati emerge che il maggior numero di interventi è legato al settore della mobilità (strade, parcheggi e sistemi integrati di trasporto locale). Infatti le ipotesi di programma che comprendono almeno un'opera strategica tra quelle sopra elencate rappresentano il 25% dei casi. Le altre tipologie di investimento sono riferite ai seguenti settori: promozione del territorio (22%), protezione dell'ambiente e difesa del suolo (21%), servizi per la collettività (18%), edilizia sportiva e attrezzature per lo sport (5%), edilizia scolastica (4%) ed edilizia residenziale pubblica (3%).
Secondo la logica del bando i soggetti privati aderenti al Programma (per una quota minima pari 25% del totale Programma) avrebbero dovuto risultare interessati e stimolati alla partecipazione con propri investimenti in quanto potenzialmente fruitori delle esternalità generate dal progetto stesso, non in quanto destinatari di contributi finanziari pubblici a fondo perduto. Di fatto la partecipazione complessiva dei soggetti privati per i Dossier selezionati risulta pari a circa un miliardo di euro che corrisponde al 41% del costo totale di attuazione degli interventi. In dettaglio la partecipazione del privato si è così ripartita: interventi di edilizia residenziale in attuazione del PRGC (15%); investimenti in attività economiche (42%); interventi in opere di interesse pubblico (41%); investimenti in azioni immateriali (1%).
Subito dopo la pubblicazione della graduatoria la Regione Piemonte ha concesso un periodo di tempo per la rimodulazione dei DC da parte di quegli Enti proponenti che si sono resi conto di

aver costruito delle ipotesi di Programma che per entità finanziaria degli investimenti andavano oltre la sostenibilità locale. In sintesi, la rimodulazione formale ha riguardato circa il 28% del totale (18 Programmi), quelli che si sono mantenuti entro i limiti previsti sono stati il il 56% del totale e, infine, e quelli che non hanno previsto alcuna variazione sono stati complessivamente 10 P.I.S.L. Mediamente questa operazione ha provocato una riduzione rispetto all'importo totale di circa 680M€, e cioè il 27% del totale (Prizzon, 2007).
La quasi totale maggioranza dei Programmi selezionati nella prima fase ha richiesto la redazione di almeno uno studio di fattibilità: in particolare, in termini di numero di studi, la metà del totale ha previsto un approfondimento "sintetico" (SdF di tipo B); il 45%, un livello "semplificato"; la restante quota (complessivamente 22 studi), uno studio "completo" (SdF di tipo A). Risulta che solo 3 Enti (meno del 5%) hanno presentato ipotesi di Programma richiedenti la predisposizione della Scheda intervento, trattandosi di OO.PP. di importo inferiore agli 800.000€.

Gli Studi di Fattibilità consegnati sono stati 342, poco più del 30% del totale, le Schede intervento presentate 778, circa il 70% del totale. Nel complesso l'esame ha riguardato 1.120 osservazioni.
Il valore medio dei punteggi attribuiti ai singoli studi e alle schede intervento risulta pari a 23,09 su un massimo di 40 punti. Per quanto riguarda specificamente la distribuzione dei punteggi nelle quattro classi di approfondimento richieste (Scheda di Intervento, Studio di Fattibilità semplificato, Studio di Fattibilità sintetico, Studio di Fattibilità completo, tab. 10), però, emergono delle differenze: al minore livello di dettaglio richiesto (SI) corrisponde un punteggio medio più elevato; per gli studi di tipo [B] e tipo [C], i due dati medi (circa 21) risultano sostanzialmente allineati; il punteggio medio relativo agli studi completi che prevedono il massimi livello di approfondimento, invece, si mostra insufficiente (17⁄40) (Prizzon, 2007).

Tab. 10 – *Punteggi nelle 4 classi di approfondimento*

	SI	***SdF[C]***	***SdF[B]***	***SdF[A]***
1.120 osservazioni	778	150	180	12
max	40	37	40	32,25
min	2	1	1	6
media	23,91	21,51	21,28	17
mediana	24	21	21,75	16,88
dev.st	7,5	8,71	8,63	8,33

Fonte: Prizzon, 2007

I tre tipi di SdF (tipo A, B, C) hanno ottenuto buoni punteggi per gli aspetti legati alla fattibilità tecnica; in generale, i punti critici sono risultati legati all'analisi della domanda e alla sostenibilità finanziaria, anche se è stato assegnato un punteggio discreto agli aspetti preliminari di definizione delle modalità di gestione. Relativamente allo studio della fattibilità finanziaria, gli aspetti lacunosi si sono concentrati nella definizione del bacino di utenza, nella conseguente stima degli utenti potenziali e nella predisposizione dell'analisi finanziaria. Infine, un ulteriore elemento di debolezza ha riguardato l'analisi di sensibilità e di rischio: in media le valutazioni si sono attestate intorno al 20% del massimo punteggio attribuibile.

7. Programmi Territoriali Integrati

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 programmatori, 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. Nel capitolo si ricostruisce il quadro normativo (par. 7.1) dei PTI, si mettono in luce le peculiarità del modello di progettazione integrata (par. 7.2), analizzando le regole di funzionamento (par. 7.2.1) e le due fasi della selezione (7.2.3 – 7.2.4), si dà poi conto dei risultati delle due fasi di selezione (par. 7.3) e, infine, si sintetizzano i risultati di una prima analisi valutativa realizzata da Lapo-Corep nel 2010 (par.7.4).

7.1 Il quadro normativo

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).

Nel suddetto Atto integrativo viene definito l'obiettivo principale di questi Programmi e specificata la loro fonte di finanziamento: «i Programmi sono destinati a promuovere lo sviluppo del territorio sotto il profilo economico, ambientale, culturale e sociale, sono costituiti da un insieme di interventi, servizi ed azioni, compresi i fabbisogni formativi e gli interventi per garantire le pari opportunità, concepiti in modo organico e coordinato tra loro e si realizzeranno in un periodo pluriennale. I futuri finanziamenti potranno pertanto riguardare sia opere pubbliche o di interesse pubblico, interventi e azioni finanziabili a valere sul Fondo aree sottoutilizzate (FAS), sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), sia interventi sulle risorse umane a valere sul Fondo sociale europeo (FSE) che ulteriori opere pubbliche, interventi e azioni finanziabili sul bilancio regionale». Il documento specifica anche la ragione alla base dell'integrazione dell'Accordo del 2004: «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)». Infine, viene presentata una ipotesi programmatica che può essere sintetizzata nella seguente tabella (tab. 1).

Tab. 1 – *Ipotesi programmatica*

Fasi della programmazione strategica fonte di finanziamento integrata	periodo di riferimento	fonte di finanziamento			
		comunitaria	statale	regionale	altre risorse
definizione parco progetti - Accordo di Programma 2004- bando PISL (Delibera CIPE 17/2003)	febbraio 2007		FAS 2003	Cofinanz. FAS 2003	Cofinanz. Enti locali FAS 2003
finanziamento progettazione definitiva delle OO.PP inserite nei programmi integrati (II° Atto integrativo – Delibera CIPE 3/2006)	marzo/aprile 2007			Cofinanz. FAS 2006	
finanziamento realizzazione OO.PP inserite nei programmi integrati (II° Atto integrativo - Delibera CIPE 3/2006)	febbraio 2008		FAS 2006		
finanziamento realizzazione OO.PP strategiche inserite in programmi integrati afferenti alle aree urbane (Delibera CIPE 35/2005)	dicembre 2008		FAS -RAU 2005	Cofinanz. FAS–RAU 2005	Cofinanz. Enti locali FAS– RAU 2005
definizione parco progetti – Atto integrativo 2005- bando PIT (Delibera CIPE 20/2004)	dicembre 2008		FAS 2004	Cofinanz. FAS 2004	Cofinanz. Enti locali FAS 2004
finanziamento realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, interventi e azioni inseriti in programmi integrati	2007-2013	FESR, FEASR, FSE 2007-2013	FAS 2007-2013	Cofinanz. FAS 2007-2013	

Fonte: Atto integrativo APQ

Il fine della Giunta regionale è quello di rafforzare la capacità delle comunità locali di progettare in termini integrati, in funzione delle differenti potenzialità e vocazioni del territorio regionale. Il bando viene elaborato, quindi, in coerenza con i documenti programmatori, che caratterizzano in modo incisivo la nuova legislatura:

- le *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, che forniscono un quadro di riferimento per i programmi sostenuti dai tre Fondi che nel nuovo periodo di programmazione 20007-2013 sostengono la Politica di Coesione: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione (FdC).

- Il Documento Strategico Preliminare della Regione Piemonte 2007-2013 (DSPR), che compone il più ampio Quadro strategico nazionale (QSN) in cui si descrivono le strategie e le priorità della politica regionale, in riferimento agli Obiettivi del nuovo ciclo di programmazione:
  - convergenza;
  - competitività regionale e occupazione;
  - cooperazione territoriale europea.

  Il QSN, infatti, viene redatto tenendo in considerazione la visione strategica di sviluppo regionale delineata attraverso i diversi DSPR. Sulla base delle indicazioni programmatiche contenute nel QSN, gli Stati Membri o le singole Regioni, a loro volta, predispongono i Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR), che contengono la definizione delle priorità, le disposizioni di attuazione e l'annesso piano finanziario di allocazione delle risorse;
- Il *Piano Territoriale regionale,* che permette di "territorializzare" e rendere maggiormente incisiva l'azione regionale. Per la prima

volta, nel PTR della Regione Piemonte viene conferita particolare attenzione alla promozione dei *sistemi locali territoriali* (SLoT), come potenziali aggregati di soggetti in grado di collaborare, insieme ad altre componenti, allo sviluppo locale del territorio regionale. Il PTR individua i sistemi territoriali e funzionali di livello regionale come ambiti territoriali sovracomunali nei quali si integrano la dimensione ambientale, sociale e economica. Questi ambiti sono stati definiti *Ambiti di Integrazione Territoriale* (AIT), cioè "nodi" di una rete di sistemi locali a sostegno degli obiettivi di sviluppo integrato e equilibrato del territorio regionale. Secondo gli orientamenti del Piano, la programmazione integrata avrebbe dovuto assumere un ruolo determinante, diventando lo strumento operativo di applicazione della politica territoriale di sviluppo locale.

Inoltre, i Programmi integrati previsti dal bando (B.U.R n. 1 del 4 gennaio 2007) rappresentano uno strumento operativo della nuova programmazione regionale attuativa del *Documento di Programmazione Strategico-Operativa (DPSO)*. In questo Documento, come prescritto dal Quadro Strategico Nazionale, ogni Regione espone gli indirizzi della propria strategia di attuazione della *Politica regionale di Coesione unitaria 2007-2013.* Il DPSO, infatti, insieme al DSPR è uno dei testi regionali che forniscono i contenuti e le linee guida per l'elaborazione del POR.
Approvato dal Consiglio regionale il 21 dicembre 2006, il DPSO della Regione Piemonte stabilisce gli indirizzi per la programmazione dei fondi europei, nazionali e regionali, nell'ambito della Politica di Coesione regionale per l'attuale quarto periodo di programmazione. Nello specifico, esso prevede una programmazione delle risorse e degli interventi improntata sui seguenti principi guida:

1. l'integrazione delle risorse a disposizione, il miglioramento dell'efficacia delle azioni promosse dalle diverse fonti di finanziamento e dai relativi interventi operativi;
2. una più efficace selezione degli interventi proposti, in vista di innescare sul territorio impulsi di crescita duratura e sostenibile;
3. la territorializzazione degli interventi, finalizzata ad assicurare l'organicità dell'azione su differenti livelli di governo territoriale.

L'integrazione viene considerata un elemento cardine della nuova fase programmatoria, tanto che il DPSO la promuove nelle seguenti forme:

- integrazione settoriale, con la riduzione dei programmi di settore, a favore di una più stretta correlazione tra le differenti azioni settoriali condotte dalla Regione;
- integrazione multi-attore, con l'attivazione di sinergie a livello locale e tra i diversi livelli di governo ritenute decisive per la promozione di sistemi economici territoriali, la cui competitività poggia sui servizi alle imprese, sui vantaggi infrastrutturali e ambientali;
- integrazione delle risorse, attraverso il coinvolgimento sia delle capacità progettuali che delle disponibilità finanziarie di attori non istituzionali, nella direzione del partenariato pubblico-privato.

In concreto, il DPSO individua per la politica di sviluppo regionale, quattro priorità tematiche di intervento, articolate a loro volta in 28 linee progettuali (tab. 2):

1. innovazione e transizione produttiva;
2. sostenibilità ambientale, efficienza energetica e sviluppo di fonti energetiche rinnovabili;
3. riqualificazione territoriale;
4. valorizzazione delle risorse umane.

Tab. 2 – *Priorità tematiche DPSO*

PRIORITÀ I - INNOVAZIONE E TRANSIZIONE PRODUTTIVA
1. Promozione della ricerca, del trasferimento tecnologico e dell'innovazione: sostegno alla formazione di piattaforme innovative, laboratori e infrastrutture connesse; creazione di reti di collaborazione tra imprese e tra imprese e istituzioni della ricerca: progetti di ricerca congiunta tra centri di ricerca e imprese e condivisione delle strutture, sostegno alle reti transnazionali di scambio e di azione formativa; sostegno a progetti di innovazione delle PMI. 2. Promozione della ricerca, del trasferimento tecnologico e dell'innovazione per le fonti energetiche rinnovabili: sostegno alla formazione di piattaforme innovative, laboratori e infrastrutture connesse. 3. Sviluppo dei sistemi produttivi locali e rafforzamento delle filiere produttive (incluse filiere agro-industriali ed energie rinnovabili): poli innovativi, promozione dell'imprenditorialità, innovazione organizzativa e sostegno alla formazione di centri di competenza, offerta di servizi alle imprese, compresa l'ingegneria finanziaria e il sostegno della ricerca, percorsi formativi integrati per la creazione d'impresa. 4. Creazione di reti tecnologiche e collaborative transnazionali. 5. Internazionalizzazione del sistema economico e attrazione degli investimenti. 6. Sviluppo di reti di comunicazione e circolazione dell'informazione: interventi di sostegno per l'accesso all'ICT. 7. Promozione della formazione di eccellenza. 8. Valorizzazione della filiera agroalimentare, con particolare riguardo alle produzioni tipiche e di qualità, alla tracciabilità, identificazione e commercializzazione dei prodotti.
PRIORITÀ II - SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE, EFFICIENZA ENERGETICA, SVILUPPO DELLE FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI
9. Promozione di fonti energetiche rinnovabili: sistema solare fotovoltaico, solare termico, eolico, biocombustibili, biogas, biocombustibili liquidi, energia idroelettrica, idrogeno. 10. Adozione di processi e tecnologie finalizzate all'efficienza e al risparmio energetico. 11. Gestione del ciclo dell'acqua, difesa e valorizzazione delle risorse idriche: interventi per il riuso delle acque reflue urbane e l'ammodernamento degli acquedotti. 12. Prevenzione dei rischi, difesa del suolo e assetto idrogeologico. 13. Promozione di aree industriali ecocompatibili, inclusa la bonifica e il riuso dei siti degradati e/o dismessi. 14. Conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, gestione e valorizzazione delle risorse forestali, rivitalizzazione del sistema fluviale del Po e dei suoi affluenti.
PRIORITÀ III - RIQUALIFICAZIONE TERRITORIALE
15. Progetti di trasformazione urbana: infrastrutturazione, direzionalità, recupero ambientale. 16. Coesione sociale e qualità della vita (inclusione, sicurezza, salute, accesso alla conoscenza): rafforzamento della rete dei servizi socio-sanitari, culturali e sportivi, percorsi per l'integrazione sociolavorativa dei soggetti svantaggiati. 17. Logistica, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi intermodali integrati. 18. Miglioramento dell'accessibilità aeroportuale, ferroviaria e stradale. 19. Mobilità sostenibile: sviluppo dei servizi di trasporto alternativi al mezzo privato e sistemi innovativi di gestione del traffico. 20. Valorizzazione del patrimonio architettonico e storico-culturale materiale e immateriale: promozione e valorizzazione dei sistemi turistico-culturali (beni "faro", sistemi e reti territoriali), tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio architettonico, sviluppo dei prodotti tipici di qualità, realizzazione di interventi formativi. 21. Diversificazione delle attività economiche nelle zone rurali. 22. Progettazione integrata transfrontaliera.
PRIORITÀ IV - VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE
23. Promozione del sistema della formazione permanente per gli adulti, allargando le opportunità per le iniziative individuali. 24. Contenimento dell'abbandono scolastico dei giovani attraverso l'offerta di opportunità diversificate di formazione – qualificazione. 25. Accettazione delle diversità nei posti di lavoro e lotta alla discriminazione nell'accesso all'occupazione. 26. Aumento della partecipazione e dell'occupazione delle donne. 27. Inserimento lavorativo degli immigrati. 28. Rafforzamento delle capacità dei servizi per l'impiego di svolgere funzioni di attiva promozione e mediazione tra domanda e offerta di lavoro e di sviluppo e mantenimento dell'occupabilità.

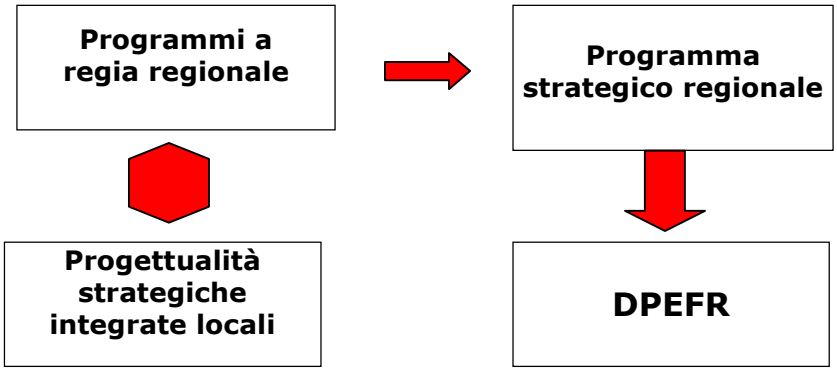
Fonte: APQ

Dal punto di vista operativo, il DPSO propone un'architettura che si fonda su due distinti flussi programmatori, che dovrebbero sviluppare una stretta

interazione: i Programmi a regia regionale e i Programmi territoriali integrati. Attraverso i primi, la Regione intende ricondurre le differenti politiche di settore all'interno di tematiche unitarie e condivise, favorendone l'integrazione; attraverso i PTI, invece, cerca di favorire la definizione di ipotesi progettuali che emergono dal confronto negoziale a livello locale e basate sulle vocazioni dei territori stessi. Il fine ultimo è che le ipotesi progettuali provenienti dai territori trovino coerenza all'interno dei Programmi a regia regionale e i Programmi a regia regionale, a loro volta, si integrino con le caratteristiche dei territori, in un processo di ridefinizione continua (fig. 1).

Il passo successivo consiste nell'integrazione tra programmazione economica pluriennale (DPEFR) e politica territoriale, in modo da favorire una efficace utilizzazione delle risorse. Le risorse del fondo aree sottoutilizzate (FAS), integrate con quelle del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), concorreranno così all'attuazione della programmazione strategica integrata, sostenendo sia la realizzazione delle opere pubbliche inserite nei programmi territoriali integrati sia la realizzazione delle opere strategiche funzionali allo sviluppo dei territori.

FIG. 1



Fonte: Programma strategico regionale 2007-2013.

7.2 Il modello di progettazione integrata

7.2.1 Le regole di funzionamento

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 (art. 1).

In termini finanziari, il bando indica i valori limite per la ripartizione delle quote di finanziamento regionale e statale: entrambe non possono superare il 50% del costo complessivo degli interventi, dei servizi e delle azioni; quello richiesto a valere sulle risorse dell'Intesa Istituzionale di Programma, per le opere pubbliche strategiche non può andare oltre il 25% del costo complessivo. Il finanziamento locale, pubblico e privato non può essere inferiore al 50%, mentre il solo finanziamento pubblico locale non può essere inferiore al 10% del costo complessivo (art. 2, comma 9).
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 (art. 3). 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 (art. 2).

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. In particolare, nel bando si rintracciano i seguenti ruoli per ciascun attore istituzionale:

- la Regione promuove l'iniziativa e, in concomitanza con essa, attiva incontri di approfondimento tematico per stimolare la capacità progettuale degli Enti locali, svolge un ruolo di indirizzo nelle scelte strategiche locali e valuta i Programmi nelle due fasi previste;
- la Provincia coordina un partenariato interistituzionale e aggrega gli attori locali allo scopo di costruire Programmi integrati dotati di una visione strategica;
- gli Enti elaborano una strategia di sviluppo basata su obiettivi condivisi che può essere attuata attraverso la costituzione di una forte cooperazione pubblico-privato.

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 egli 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.

Nella tabella seguente (tab. 3) viene formulata una comparazione tra alcuni strumenti di progettazione integrata avviati dalla Regione Piemonte, nel periodo che va dal 2000 al 2006.

Tab. 3 - *Caratteristiche PIA-PISL-PTI*

Strumento	Normativa	Attori coinvolti	Vincoli demografici	Obiettivi	Fonti di finanziamento	Ruolo attori istituzionali
PIA 2000-2006	- Docup 2000-2006; → Legge 662/1996	Aggregazioni di Comuni per raggruppamento caratterizzata al proprio interno da omogeneità socioeconomica	Nessun vincolo	Promuovere lo sviluppo a livello territoriale locale; Infrastrutturazione, riqualificazione locale, animazione turistica	FESR	- Regione: definisce indirizzi e criteri; - Provincia: gestisce rapporto con i territori; - Enti: individuano aree bersaglio e soggetto Capofila;
PISL 2005-2006	- IIP (22 marzo 2000); - APQ, D.G.R. n. 52 – 13705, 18 ottobre 2004; → Legge 662/1996	-Comuni (singoli o associati); - Comunità montane e collinari; - Enti parco	Popolazione superiore a 5.000 abitanti, salvo deroghe motivate	-Migliorare lo sviluppo dell'area, le condizioni di vita e di lavoro dei residenti e l'integrazione sociale; predisposizione di un "parco progetti", di cui sia stata verificata la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale.	Redazione di Programmi e Studi di fattibilità: Risorse regionali; Fondi CIPE Realizzazione: Fondi strutturali UE FAS Altre risorse regionali Risorse pubbliche locali	- Regione: promuove l'iniziativa, indirizzo e valuta i Programmi; - Provincia: accompagnamento, assistenza tecnica e selezione dei programmi. - Enti locali: elaborano una strategia di sviluppo - Capofila: coordinamento
PTI 2006-2008	- IIP (22 marzo 2000); - Atto Integrativo APQ, D.G.R. n. 92 – 1644, 28 novembre 2005 → Legge 662/1996	- Comuni associati con altri Comuni, con Comunità montane o collinari o con soggetti gestori di aree protette istituite con legge regionale; - Comunità montane e collinari, senza vincoli demografici.	Popolazione superiore a 15.000 abitanti, salvo le eccezioni previste	Promuovere sviluppo economico, ambientale, culturale e sociale, con approccio strategico. 4 linee progettuali: a) innovazione e transizione produttiva; b) sostenibilità ambientale, efficienza energetica, sviluppo fonti energetiche rinnovabili; c) riqualificazione territoriale; d) valorizzazione risorse umane	Redazione di Programmi e Studi di fattibilità: Risorse regionali; Fondi CIPE Realizzazione: Fondi strutturali UE FAS Altre risorse regionali Risorse pubbliche locali	- Regione: promuove l'iniziativa, indirizzo e valuta i Programmi; - Provincia: coordina un partenariato interistituzionale e può concorrere al finanziamento; - Enti locali: elaborano una strategia di sviluppo.

7.2.2 La prima fase della selezione

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 che si compone di tre parti principali (art. 6):

1. una relazione descrittiva, in cui, a partire da un'attenta analisi del contesto socio-economico, si individuano le potenzialità locali, gli interventi da realizzare in coerenza con gli strumenti di programmazione esistenti a livello locale e sovralocale;
2. la planimetria generale dell'ambito interessato dal Programma e quello delle aree oggetto di intervento;
3. una relazione finanziaria, che indica il costo previsto per la realizzazione di quanto contenuto nella proposta, le possibili fonti di finanziamento e le altre risorse (lavoro beni o servizi) a disposizione del Programma Integrato.

In particolare, le richieste di finanziamento sono valutate tenendo conto dei seguenti criteri (art. 7):

a) rilevanza e contenuto strategico degli obiettivi socioeconomici di sviluppo locale, in rapporto alle priorità ed agli orientamenti definiti nei documenti programmatici per il governo del territorio regionale (a1); coerenza fra il Programma territoriale integrato e le vocazioni, i vincoli e le potenzialità offerte dal contesto territoriale in vista di realizzare vantaggi competitivi (a2); individuazione dell'aggregazione territoriale di dimensione idonea e di adeguata capacità di programmazione integrata (a3): punti 30;
b) approfondimento delle analisi sui punti di forza e di debolezza relativi al sistema locale individuato: punti 10;
c) coerenza rispetto a piani e accordi di settore regionali e nazionali: punti 10;
d) specificazione dei risultati attesi e attendibilità del programma in termini di effetti indotti di sviluppo economico unitario sull'intero ambito di intervento, di qualità sociale, ambientale e paesaggistica in rapporto alla situazione attuale; disponibilità di indicatori statistici o quantitativi per la valutazione di impatto del programma: punti 15;
e) livello di integrazione del programma (soggetti, finanziamenti, azioni, ecc.), evitando la frammentarietà degli interventi: punti 20;
f) incidenza del cofinanziamento privato: punti 15;

Al fine di favorire l'applicazione dei suddetti criteri, il Nucleo di valutazione ha approvato la Proposta metodologica per la valutazione dei DC, contenente la scheda di valutazione articolata su 8 ambiti tematici ("ancoraggi"):

1. **"ancoraggio" territoriale del Programma (a1):** ambito tematico volto a indagare e a valutare quanto il Programma assuma il territorio di riferimento, le sue vocazioni e le sue specificità come supporto attivo del Programma e, quindi, come collegamento per

intervenire sui processi indesiderati dello sviluppo locale o per valorizzare le potenzialità inespresse. Una scarsa coerenza del Programma rispetto alle condizioni territoriali costituisce, infatti, la premessa per l'elaborazione di un Programma svincolato dalle condizioni del contesto;

2. **"ancoraggio" programmatico del Programma (a2)**: ambito tematico orientato a valutare quanto il Programma assuma come ulteriore riferimento di base le indicazioni e le strategie programmatiche di livello sovralocale, in particolare quelle definite dalla Regione nell'ambito dei propri strumenti istituzionali. Come per l'ambito precedente, uno scarso confronto con questi dettati programmatici costituisce indicatore di una scarsa sinergia istituzionale tra livelli di governo e di programmazione dello sviluppo;
3. **contestualizzazione/territorializzazione del Programma e articolazione dell'idea guida (a3)**: ambito tematico finalizzato a valutare le relazioni che vengono stabilite tra caratteristiche territoriali e le iniziative incluse nel Programma. In particolare, a valutare quanto l'articolazione del Programma e dell'idea guida si articolino su obiettivi, cluster e iniziative progettuali che scaturiscono dalle caratteristiche e dalle condizioni territoriali di base, in alternativa a semplici (e sterili) richiami alle linee progettuali predefinite dal bando istitutivo dei Programmi;
4. **individuazione dei punti di forza, delle minacce e delle opportunità offerti dal territorio di riferimento (b)**: ambito tematico volto a valutare i contenuti e la rispondenza dell'analisi SWOT con le caratteristiche e le dinamiche territoriali, nonché la capacità del Programma di allestire rappresentazioni dotate di pertinenza pratica, progettuale e logica.
5. **integrazione "verticale" del Programma[6] (c)**: ambito tematico finalizzato a valutare il livello di integrazione che il Programma presenta con le strategie progettuali, definite dagli strumenti programmatici di livello superiore, e a stabilire quanto esso si configuri come uno strumento attuativo di queste ultime.
6. **integrazione "orizzontale" del Programma (d)**: ambito tematico destinato a valutare il livello di reciproca integrazione tra gli interventi inclusi nel Programma e, quindi, a evitare la frammentazione territoriale degli interventi, l'eterogeneità tra le categorie di opere e tra le linee progettuali proposte.
7. **composizione dell'investimento e della rete degli attori impegnati nella attuazione del programma (e)**: ambito tematico volto a valutare la struttura economico-finanziaria del Programma per accertare che esso non si riduca a un semplice piano di opere pubbliche da realizzarsi con il sostegno delle fonti finanziarie di origine sovralocale.
8. **effetti e risultati territoriali attesi dall'attuazione del programma (f)**: ambito tematico destinato a valutare i valori aggiunti territoriali previsti dalla realizzazione del Programma e gli impatti territoriali delle opere e delle iniziative.

---

[6] I termini "orizzontale" e "verticale" assumono in questo caso una declinazione diversa da quella qui utilizzata.

Nella tabella sottostante (tab. 4) si presenta un confronto tra i criteri di selezione e il relativo punteggio utilizzati per i PISL e per i PTI.

Tab. 4 – *Confronto criteri di selezione PISL-PTI*

CRITERI SELEZIONE PISL	PUNTEGGIO
Realismo e precisione delle analisi sui punti di forza e di debolezza relativi all'ambito individuato	punti 30
coerenza tra gli obiettivi socioeconomici di sviluppo locale e le analisi presentate	punti 30
miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita dei residenti	punti 20
integrazione del programma con l'approccio Leader e Urban	punti 20
CRITERI SELEZIONE PTI	
A 1) rilevanza e contenuto strategico degli obiettivi socioeconomici di sviluppo locale, in rapporto alle priorità ed agli orientamenti definiti nei documenti programmatici per il governo del territorio regionale; a 2) coerenza fra il programma territoriale integrato e le vocazioni, i vincoli e le potenzialità offerte dal contesto territoriale in vista di realizzare vantaggi competitivi; a 3) individuazione dell'aggregazione territoriale di dimensione idonea e di adeguata capacità di programmazione integrata.	30 punti
approfondimento delle analisi sui punti di forza e di debolezza relativi al sistema locale individuato	10 punti
coerenza rispetto a piani e accordi di settore regionali e nazionali	10 punti
specificazione dei risultati attesi e attendibilità del programma in termini di effetti indotti di sviluppo economico unitario sull'intero ambito di intervento, di qualità sociale, ambientale e paesaggistica in rapporto alla situazione attuale; disponibilità di indicatori statistici o quantitativi per la valutazione di impatto del programma	punti 15
livello di integrazione del programma (soggetti, finanziamenti, azioni, ecc.), evitando la frammentarietà degli interventi:	20 punti
incidenza del cofinanziamento privato	punti 15

Rispetto ai PISL, nella valutazione dei Programmi viene attribuita una minore importanza all'analisi SWOT (il cui punteggio viene ridotto a un terzo). Inoltre, a differenza di quanto predisposto per i PISL, la maggior parte dei criteri sono ricondotti a scale qualitative piuttosto che a scale quantitative e dicotomiche.

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.

L'istruttoria si è conclusa in poco meno di tre mesi con un breve allungamento dei tempi (tab. 5).

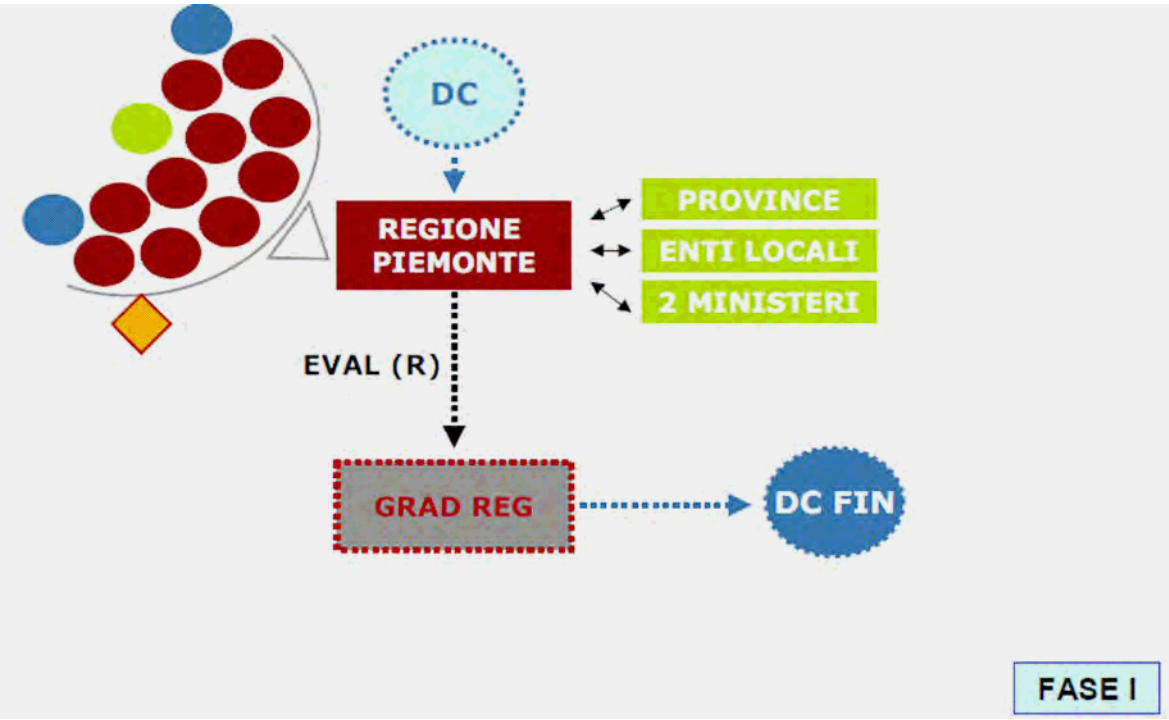
Tab. 5 - *Cronoprogramma*

FASE DI PREPARAZIONE	2005	2006	2007
PTI previsti in attuazione Atto Integrativo APQ 2004 sullo Sviluppo Locale all'interno dell'IIP	12 dicembre 2005		
Emanazione con deliberazione n. 55-4877 bando regionale PTI anni 2006-2007		11/12/06	
FASE DI PREDISPOSIZIONE			
Pubblicazione sul BUR del bando regionale PTI			B.U.R n. 1 del 4 gennaio 2007
Termine ultimo consegna DC			30/06/07
Termine ultimo rimodulazione DC			29/02/08
Termine ultimo consegna PO			30/06/08
FASE DI VALUTAZIONE			
Costituzione Nucleo di valutazione e coinvolgimento Direzioni interessate			23/07/07
Pubblicazione elenco 30 DC ammessi a finanziamento			27/09/07
Approvazione graduatoria finale			10/11/08

Fonte: sito internet regione Piemonte

Nella figura seguente (fig. 2) viene raffigurato lo schema di valutazione che ha portato all'approvazione della graduatoria finale dei Dossier di candidatura dei PTI. Il modello permette di evidenziare il diverso ruolo degli attori coinvolti nel processo valutativo.

FIG. 2 – PTI: schema di valutazione I fase



Fonte: Cavallo Perin (2007)

Dove l'acronimo DC sta per Dossier di Candidatura; i pallini a sinistra dello schema indicano la composizione del gruppo di valutazione della Regione Piemonte, in marrone i funzionari della Regione, in verde quelli della Provincia e in blu i consulenti esterni; il quadrettino arancione, in alto a

sinistra, sta ad indicare la presenza di un'ulteriore gruppo di valutazione (istruzione preliminare di valutazione, costituita da esperti dell'Università e del Politecnico di Torino).

7.2.3 La selezione dei Programmi nella seconda fase

In seguito alla pubblicazione della graduatoria delle proposte ritenute finanziabili, la Regione Piemonte nella DGR n. 4 del 20 novembre 2007 rende note le procedure riguardanti la seconda fase. In questo atto vengono fornite agli Enti beneficiari del finanziamento le indicazioni relative alla redazione del Programma operativo, una volta che gli Enti Capofila abbiano provveduto alla rimodulazione del Dossier, secondo quanto prescritto dal paragrafo 1, il cui termine ultimo viene fissato il 29 febbraio 2008.
Come previsto dal bando regionale (art. 10), il Programma operativo deve contenere:

a) la relazione descrittiva della fase di attuazione;
b) il piano di fattibilità, comprensivo degli studi di fattibilità delle opere pubbliche o di interesse pubblico, e le schede relative a ciascun intervento, servizio, azione;
c) il quadro finanziario.

La suddetta delibera dettaglia il contenuto della Relazione descrittiva (paragrafo 3) e del Piano finanziario (paragrafo 5). Per quel che attiene agli Studi di fattibilità, l'atto rimanda a un successivo documento tecnico, contenente le *Linee guida per la redazione degli studi di fattibilità per opere pubbliche o di interesse pubblico*, che tratterà specificamente la materia (paragrafo 4).
Per quanto riguarda la relazione descrittiva, si precisa che essa deve includere:

1. l'analisi dettagliata delle caratteristiche del contesto territoriale, allo scopo di motivare la coerenza dell'idea guida degli obiettivi e dei corrispondenti interventi previsti, con riferimento all'analisi SWOT già predisposta nella prima fase;
2. la dimostrazione della coerenza del Programma, degli interventi e delle azioni con le priorità strategiche della Regione e della Provincia, inoltre, la dimostrazione di quanto lo stesso Programma si configuri come strumento di attuazione delle strategie regionali;
3. l'attestazione del contributo dato alla valorizzazione e all'incremento del patrimonio culturale e naturale, nonché alle restanti componenti territoriali;
4. la descrizione degli interventi e del loro grado di integrazione;
5. l'ordine di priorità degli interventi con riferimento alla loro valenza strategica, ai vincoli procedimentali, tecnici e di coordinamento che condizionano la loro attuazione;
6. le interrelazioni e le complementarietà degli interventi con altre opere e azioni avviate, al fine di metterle a sistema; le interrelazioni con le reti locali e sovralocali, nodi pertinenti e centri di competenza situati sia all'interno sia all'esterno dell'ambito interessato;
7. la rete dei soggetti pubblici e privati che partecipa all'attuazione del Programma e alla sua gestione, con l'indicazione dei ruoli, degli apporti e delle competenze attribuiti agli attori e degli impegni previsti per ciascuno di essi;
8. l'indicazione delle scadenze temporali per la loro realizzazione (cronoprogramma) in relazione sia

alla loro connessione funzionale sia al loro grado di maturità progettuale;

9. l'indicazione degli effetti e dei benefici che si attendono dalla realizzazione del Programma sul breve, medio, e lungo periodo rispetto alle diverse scale territoriali, anche tramite indicatori di impatto. Tali effetti e benefici devono essere analizzati anche con riferimento agli obiettivi della programmazione strategica regionale operativa;
10. l'indicazione del modello di governance e del modello gestionale che si intendono adottare per l'attuazione del Programma;
11. la relazione, redatta secondo le indicazioni dell'allegato 2 della parte seconda del D. Lgs. 152/06, contenente gli elementi necessari alla verifica dell'esistenza di possibili effetti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale;
12. la planimetria e la cartografia dell'area interessata, con l'indicazione del perimetro dell'ambito.

Per quanto concerne, invece, il Piano finanziario, esso deve indicare:

- il costo complessivo;
- il finanziamento statale, regionale e comunitario previsto, che non può superare il 50% del costo complessivo;
- il finanziamento pubblico locale (di Comuni, Province o altri Enti pubblici) e privato, che non può essere inferiore al 50% del costo complessivo, con almeno il 10% di investimento pubblico locale.

Inoltre, si precisa che il finanziamento richiesto a valere sulle risorse dell'Intesa Istituzionale di Programma, per le opere strategiche, non può superare il 25% del costo complessivo.

In merito ai contenuti della selezione, i criteri specificati dalla presente delibera per la valutazione dei Programmi (paragrafo 7) sono i seguenti:

1. grado di coerenza del Programma (50 punti);
2. qualità degli investimenti (20 punti);
3. approfondimento e concretezza degli studi i fattibilità presentati (30 punti).

La valutazione dei Programmi viene affidata al Nucleo di valutazione (paragrafo 8), che approva la graduatoria finale il 10 novembre 2008.
La tabella che segue (tab. 6) riporta la suddivisione in criteri e sotto-criteri utilizzata per la valutazione dei Programmi e degli SdF adottata dal Nucleo di Valutazione, composto da 14 membri più un esperto. La metodologia utilizzata per la fase istruttoria è stata resa nota nella DGR. n. 119 del 1 agosto 2008.

Tab. 6 – *Criteri e sottocriteri valutazione dei Programmi*

CRITERI E SOTTOCRITERI	SCALA			
		VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	PUNTI
GRADO DI COERENZA DEL PROGRAMMA CON RIGUARDO A				Max. 50
a) obiettivi del programma (livello di integrazione verticale e orizzontale)				Max. 5
a1) coerenza nell'individuazione dei cluster progettuali in relazione agli obiettivi del programma		x		Max. 2
a2) approfondimento nella descrizione dell'integrazione degli interventi e valenza strategica		x		Max. 3
b) strategie regionali				Max. 15
b1) livello di integrazione che il programma presenta rispetto alle strategie progettuali definite dagli strumenti programmatici regionali		x		Max. 5
b2) presenza di relazioni sinergiche con le politiche settoriali dei livelli sovraordinati e con i programmi, le azioni, le opere già avviate sul territorio		x		Max. 5
b3) dimostrazione della capacità del programma di configurarsi come strumento di attuazione di tali strategie		x		Max. 5
c) condivisione documentata degli attori locali e solidità del modello gestionale del programma				Max. 10
c1) approfondimento nell'individuazione della rete di soggetti pb e pr. coinvolti che partecipa alla realizzazione del programma (...)		x		Max. 4
c2) caratteristiche e concretezza del modello di governance (...)		x		Max. 4
c3) compatibilità del cronoprogramma del PTI con l'attuale fase di programmazione 2007-2013		x		Max. 2
d) vocazioni, vincoli e potenzialità del territorio				Max 10
d1) grado di dettaglio dell'analisi delle caratteristiche del contesto territoriale (...)		x		Max. 4
d2) grado di approfondimento delle indicazioni relative agli effetti e benefici che si attendono dalla realizzazione del programma sul breve, medio e lungo periodo rispetto alle diverse scale e indicatori di impatto		x		Max. 4
d3) premio innovazione		x		Max. 2
e) attendibilità e completezza dei criteri e delle misure che si intendono adottare nella progettazione degli interventi per garantire qualità paesistica e sostenibilità ambientale				Max. 10
e1) grado di approfondimento della relazione redatta secondo le indicazioni del DGL. 152/06 (...)		x		Max. 5
e2) dimostrazione del contributo dato alla valorizzazione e all'incremento del patrimonio culturale (...)		x		Max. 5
QUALITA' DEGLI INVESTIMENTI CON RIFERIMENTO A		VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	Max. 20
a) incidenza del cofinanziamento pubblico locale sul totale del programma			x	6
b) incidenza del cofinanziamento privato sul totale del programma			x	6
c) profilo finanziario dl partenariato			x	2
d) rapporto tra investimenti materiali e immateriali			x	6
APPROFONDIMENTO E CONCRETEZZA DEGLI SdF CON RIGUARDO A		VAR QUALITATIVA	VAR QUANTITATIVA	Max. 30
a) analisi della domanda		x		-
b) analisi finanziaria dell'investimento		x		-
c) solidità del modello gestionale proposto		x		-

Fonte: DGR. n. 119 del 1 agosto 2008

Mettendo a confronto i criteri utilizzati per la valutazione dei Programmi dei PISL e dei PTI (tab. 7), si nota che nella seconda esperienza tali criteri vengono maggiormente accorpati e che vi è una diminuzione dell'importanza attribuita agli Studi di Fattibilità, il cui punteggio passa da 40 a 30 punti. Inoltre, rispetto all'esperienza dei PISL, la maggior parte dei criteri viene ricondotta a scale qualitative, caratterizzate da un maggior margine discrezionale rispetto a scale quantitative e dicotomiche. Per gli Studi di fattibilità, invece, si riconferma la procedura per l'attribuzione del punteggio in modo pesato rispetto all'importo delle opere.

A questo proposito, le prescrizioni relative alla redazione degli Studi di Fattibilità vengono esplicitate nelle *"Linee guida per la redazione degli studi di fattibilità per opere pubbliche o di interesse pubblico"* (Allegato 1), insieme a quelle relative alle azioni immateriali descritte nelle *"Linee guida per la redazione degli approfondimenti sulle azioni immateriali"* (Allegato 2, del D.D. n. 133 del 12 dicembre 2007). Le Linee Guida per la redazione degli SdF si basano sulla "*Guida per la certificazione da parte dei nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV).*

Come già per i PISL, il Gruppo di valutazione della Regione Piemonte individua tre anziché due categorie (come indicato nella Guida di riferimento nazionale), sulla base della dimensione finanziaria delle opere. I tre tipi di SdF individuati in base alla classe dimensionale richiedono un diverso grado di approfondimento. In particolare:

1. SdF completo (A), per opere di importo superiore o uguale ai 10 MLD di euro;
2. SdF sintetico (B), per opere di importo compreso tra 2 e 10 MLD di euro;
3. SdF semplificato (C), per opere di importo compreso tra 0,8 e 2 MLD di euro.

Per le opere di importo inferiore a 800 mila euro, è sufficiente presentare una Scheda di intervento (SI), contenuta nel Piano di Fattibilità del Programma.
Per quanto riguarda il livello di approfondimento e concretezza, il Gruppo di valutazione attribuisce un punteggio da 0 a 30 punti per ogni SdF, attraverso la compilazione di Schede di valutazione che ne analizzano la completezza, l'approfondimento e la coerenza. Sono previste detrazioni e penalizzazioni in caso di criticità urbanistiche paesaggistiche e ambientali, fino a un massimo di 6 punti. Come già specificato, il punteggio attribuito ai PTI è calcolato come media pesata dei punteggi ottenuti dagli SdF del PTI, utilizzando come peso il costo del singolo intervento sul totale degli investimenti pubblici del PTI.
Per gli interventi che richiedono solo la redazione di una Scheda intervento, invece, viene considerato l'approfondimento del quadro conoscitivo; della fattibilità tecnica e il livello di sostenibilità finanziaria e gestionale dell'intervento.

Nella tabella che segue (tab. 7) si sintetizza il contenuto degli SdF.

Tab. 7 – *Sintesi contenuto SdF*

QUADRO CONOSCITIVO	1.1 quadro conoscitivo generale e obiettivi dell'intervento 1.2 individuazione e progettazione delle alternative progettuali 1.3 modalità di gestione dell'opera
FATTIBILITA' TECNICA	2.1 indicazioni tecniche di base ed esplorazioni pre-progettuali 2.2 stima parametrica dettagliata del costo di costruzione e realizzazione 2.3 eventuali problemi su cui porre l'attenzione in fase progettuale
COMPATIBILITA' URBANISTICA, AMBIENTALE PAESAGGISTICA	3.1 compatibilità urbanistica 3.2 descrizione dettagliata impatti ambientali e relative misure compensative 3.3 descrizione dettagliata impatti paesaggistici e realtive misure compensative
SOSTENIBILITA' FINANZIARIA	4.1 descrizione bacino di utenza, domanda analisi potenziale e competitori presenti 4.2 stima potenziali utenti 4.3 piano finanziario dell'opera analisi C-R 4.4 sostenibilità dei costi e copertura finanziaria
CONVENIANZA ECONOMICO-SOCIALE	5.1 analisi costi – benefici per la collettività
PROCEDURE	6.1 descrizione puntuale dei vincoli che gravano sull'opera 6.2 descrizione puntuale passaggi normativi/procedurali 6.3 cronoprogramma scadenze temporali
ANALISI SENSIBILITA' - RISCHIO	7.1 analisi di sensibilità 7.2 analisi di rischio

Fonte: sito internet Regione Piemonte

7.3 Dalla fase di selezione all'implementazione

Complessivamente sono pervenuti alla Regione 30 Dossier di candidatura che, nella prima fase della selezione, sono stati tutti valutati positivamente, ottenendo così un contributo per la redazione del Programma operativo e degli SdF.

Nella tabella sottostante (tab. 8) si riporta la ripartizione delle risorse finanziarie, distinte a seconda della fonte, ottenute dai singoli soggetti capofila.

Tab. 8 – *Ripartizione risorse finanziarie*

Posizione in graduatoria	Enti capofila	Contributo assegnato			% rispetto al contributo richiesto
		FAS	RISORSE REGIONALI	TOTALE	
1	Ivrea	160000		160000	80,00%
2	Casale		160000	160000	80,00%
3	Torino	160000		160000	80,00%
4	Alessandria		160000	160000	80,00%
5	Cuneo		160000	160000	80,00%
6	Alba		160000	160000	80,00%
7	CC Tra Langa e M.to	160000		160000	80,00%
8	Torino (sostenibilità energetica)	87000	46000	133000	67,00%
9	CM Alta Val Lemme-Alto Ovadese	133000		133000	67,00%
10	Settimo	133000		133000	67,00%
11	Unione Fossanese		133000	133000	67,00%
12	CM Valli di Lanzo	133000		133000	67,00%

13	Asti		133000	133000	67,00%
14	Carmagnola		133000	133000	67,00%
15	Borgomanero		133000	133000	67,00%
16	Verbania	133000		133000	67,00%
17	CM Valli Gesso	133000		133000	67,00%
18	Venaria	133000		133000	67,00%
19	Rivoli	133000		133000	67,00%
20	Vercelli		133000	133000	67,00%
21	Chieri	133000		133000	67,00%
22	Biella		133000	133000	67,00%
23	Moncalieri	133000		133000	67,00%
24	Novara		133000	133000	67,00%
25	Saluzzo	133000		133000	67,00%
26	Pinerolo	133000		133000	67,00%
27	Cm Val Sesia	133000		133000	67,00%
28	Villafranca		133000	133000	67,00%
29	Cm Valli Monregalesi	133000		133000	67,00%
30	CM Langa astigiana-Val Bormida	51480,92		51480,92	67,00%
TOTALE		2347480,92	1750000	4097480,92	

Fonte: Sito internet Regione Piemonte

Dalle domande presentate emerge che gli Enti capofila sono per lo più Comuni (circa 74%), seguiti dalle Comunità Montane (circa 23%) e dalle Unioni di Comuni (circa 3%).

La risposta del territorio al bando risulta positiva: su 1.206 Comuni della Regione Piemonte circa l'86% (1.033 Comuni) ha presentato richiesta di finanziamento, analogamente a quanto registrato per i PISL nel 2005. In termini di abitanti, è stato coinvolto circa il 92% della popolazione (tab. 9).

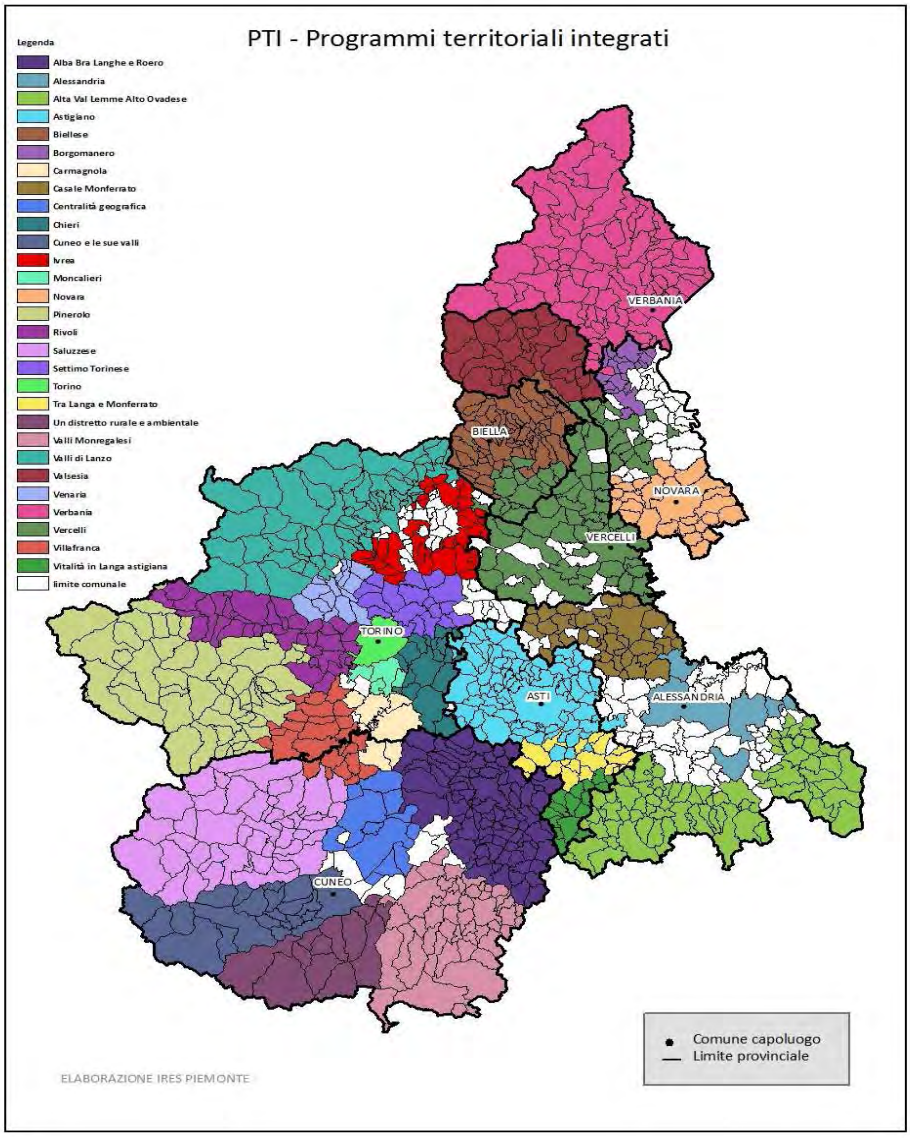
Tab. 9 – *Sintesi risultato aggregazioni*

NUMERO ABITANTI	3.992.342 ab.
NUMERO COMUNI	1001
IMPORTO	6.411.961.398 €
RISORSE PRIVATE	3.234.269.870 €
RISORSE PUBBLICO LOCALE	9 22.852.179 €
RISORSE STATO-REGIONE	2.254.839.349 €

Fonte: elaborazione sito internet Regione Piemonte e Cavallo Perin (2007)

La figura che segue (FIG. 1) riporta graficamente la copertura del bando PTI.

FIG. 1 Distribuzione territoriale dei PTI



Fonte; elaborazione IRES-PIEMONTE, 2010

Per quanto riguarda la *dimensione media* delle proposte presentate, in termini di popolazione, di richiesta di contributo, di importo pro capite e totale del Programma nella tabella che segue (tab. 10) si sintetizzano alcuni dati.

Tab. 10 – *Dimensioni medie proposte PISL-PTI*

	PISL	PTI
Numero di soggetti aggregati	8	34
Popolazione (ab)	31.683	137.380
Entità della richiesta di contributo (€)	90.297	193.816
Importo totale dell'ipotesi di Programma (€)	42.393.450	196.713.873
Importo pro capite (€/ab)	1.153	2.127

Dai risultati emerge che mediamente le aggregazioni formatesi per i PTI sono circa 4 volte superiori rispetto a quelle per i PISL, sia in termini di soggetti partecipanti sia di popolazione rappresentata, e che l'entità media del contributo richiesto è circa pari al massimo concedibile dalla Regione (200.000€).
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 (tab. 11).

Tab. 11 – *Risultati Rimodulazioni Programmi*

	FASE I	RIMODULAZIONE	FASE II
COSTO TOTALE PTI	6,3 MLD	5,2 MLD	5,8 MLD
RISORSE PRIVATE	3,2 MLD	2,6 MLD	3,0 MLD
RISORSE PUBBLICHE	0,9 MLD	0,8 MLD	0,9 MLD
RISORSE STATO REGIONE	2,2 MLD	1,8 MLD	1,9 MLD
NUMERO INTERVENTI	1285	1038	1079

Alla data di consegna degli elaborati per la seconda fase istruttoria sono pervenuti in Regione 30 relazioni descrittive, 613 SdF e SI, 195 Schede di interventi privati e 271 approfondimenti per le azioni immateriali pubbliche e private. Nel complesso l'esame ha riguardato 814 osservazioni (tab. 12).

Tab. 12 - *Punteggi medi attribuiti ai documenti*

Tipo di documento	**media**	**valutazioni**
SCHEDA AZIONE IMMATERIALE	16,66	(203 valutazioni)
SCHEDA INTERVENTO	12,82	(250 valutazioni)
SDF COMPLETO [A]	16,82	(43 valutazioni)
SDF SEMPLIFICATO [B]	14,87	(133 valutazioni)
SDF SINTETICO [C]	16,28	(185 valutazioni)
media	*16,12*	*(814 valutazioni)*

Fonte: Rebaudengo, 2009

Il punteggio medio (non pesato) degli Studi di fattibilità già depurato delle penalità è pari a 16,12 con un valore minimo pari a 8,16 e un massimo di 23,49; nei PISL, il dato era 21,80 con un massimo attribuibile pari a 40. Come sottolinea Rebaudengo (2009), dato che le valutazioni in entrambi i casi hanno portato a poco meno del 55% del massimo attribuibile sembra si possa affermare che, da un bando all'altro, non è migliorata la capacità degli Enti nel redigere Studi di Fattibilità.

Alcuni documenti regionali (Cecati, 2008) evidenziano che, come

nell'esperienza precedente, al minore livello di dettaglio richiesto (Scheda Intervento) corrisponde un punteggio medio più elevato e che, ancora una volta, gli aspetti più penalizzanti riguardano le modalità di gestione e le ipotesi di fattibilità economico finanziaria del modello previsto. In particolare, per quanto riguarda il primo aspetto si rimanda a una fase successiva l'individuazione di chi gestirà l'opera e la specificazione del "come". Relativamente alla sostenibilità finanziaria, invece, nella definizione del bacino di utenza nella maggioranza dei casi non si giunge a una stima numerica mentre nell'analisi della domanda potenziale e dei competitori presenti mancano previsioni sull'evoluzione tanto della domanda quanto dell'offerta. Infine, nel Piano finanziario dell'opera (Costi – Ricavi) si tende a non imputare alcuni costi e a sovrastimare i ricavi.

Nella tabella che segue (tab. 13) si riporta la graduatoria definitiva (pubblicata nella Deliberazione n. 25-10066, 17 novembre 2008). Come per i PISL, la soglia minima di sufficienza stabilita dal Nucleo di Valutazione è stata fissata a 51 punti su 100.

Nello stesso documento si specifica che i finanziamenti verranno attribuiti nel modo seguente:

- 6 Milioni di euro per ciascuno dei Programmi con punteggio superiore a 65 punti;
- 5 Milioni di euro per ciascuno dei Programmi con punteggio compreso tra 60 e 65 punti;
- 3.710.000 per ciascuno dei Programmi con punteggio inferiore a 60 punti.

Tab. 13 - *Graduatoria definitiva PTI*

ENTE	TITOLO	PUNTI
1. BIELLA	BIELLA LABORATORIO TESSILE	69,58
2. C.C. TRA LANGHE E MONFERRATO	MU.D.A.MU.SEO.D.IFFUSO.A.STIGIANO	69
3. PINEROLO	DISTRETTO DELLE VALLI OLIMPICHE DEL PIENROLOSE E DELLA VAL SANGONE	67,19
4. IVREA	CANAVESE BUSINESS PARK	66,44
5. VERBANIA	VCO QUALITA' IN MOVIMENTO	65,46
6. SETTIMO TORINESE	RTI 2011. RESEARCH,ENVIRONMENT TERRITORI, INNOVATION 2011	64,73
7. CASALE MONFERRATO	PROGRAMMA TERRITORIALE INTEGRATO DELL'AREA CASALESE: FREDDO, LOGISTICA, ENERGIA PER UNO SVILUPPO COMPETITIVO	64,48
8. C.M. ALTA VAL LEMME E ALTO OVADESE	PTI DELL'APPENNINO DELL'ALTO MONFERRATO: LE ENERGIE, LE ACQUE E LA NATURA	64,18
9. ASTI	IL FUTURO DALLE RADICI: SVILUPPO SOSTENIBILE PER IL TERRITORIO DELLA QUALITA'	63,92
10. C.M. VALLI MONREGALESI	SVILUPPO SOSTENIBILE DEL MONREGALESE	63,45
11. RIVOLI	METROMONTANO: VERSO LA COMPETITIVITA' SOSTENIBILE DEL TESSUTO PRODUTTIVO, LA RIQUALIFICAZIONE DEL TERRITORIO E LA CONOSCENZA	63,15
12. VERCELLI	TERRA DI MEZZO	62,76
13. VILLAFRANCA PIEMONTE	A.I.R. P.L.U.S. P.I.A.N.U.R.A	62,01
14. TORINO "Sostenibilità energetica"	LA SOSTENIBILITA' ENERGETICA COME FATTORE DI SVILUPPO: UN PIANO PER TORINO	61,86
15. ALBA	ALBA BRA LANGHE ROERO	61,75
16. CHIERI	VIVERE IL RURALE, PARTECIPARE ALLA METROPOLI	61,74
17. C.M. VALLI DI LANZO	SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE VALI DI LANZO E DEL CANAVESE	61,72
18. ALESSANDRIA	LA CONGIUNZIONE SUD-EST. PTI DELLA PIANA ALESSNDRINA: CONOSCENZA E INNOVAZIONE PER LO SVILUPPO DELLE VOCAZIONI DEL TERRITORIO	61,55
19. SALUZZO	LA CULTURA DL TERRITORIO. INNOVAZIONE NELLA TRADIZIONE	61,45
20. NOVARA	INNOVARE IN NOVARA	60,75
21. BORGOMANERO	INDUSTRIA & NATURA: DAL DISTRETTO ALLA RETE LOCALE PER L'INNOVAZIONE	58,01
22. UNIONE DI COMUNI FOSSANESE	CENTRALITA' GEOGRAFICA UN'OPPORTUNITA' STRATEGICA	57,97
23. MONCALIERI	PORTA SUD METROPOLITANA	57,84
24. CUNEO	CUNEO E LE SUE VALLI: IL POLO AGROALIMENTARE E AGROINDUSTRIALE DI QUALITA'	57,68
25. TORINO "Infrastrutture e qualità della vita"	INFRASTRUTTURE E QUALITA' DELLA VITA NEL QUADRANTE EST/NORD-EST	57,33
26. C.M. VAL SESIA	VALSESIA, RISORSE DI QUALITA' IN CONCERTO	57,29
27. CARMAGNOLA	LA MARCA DELLE DUE PROVINCE	56,39
28. VENARIA REALE	PAESAGGI REALI	54,09
29. C.M. VALLI GESSO E VERMENAGNA	UN DISTRETTO RURALE E AMBIENTALE DI QUALITA'	53,45
30. C.M. VALLI LANGA ASTIGIANA VAL BORMIDA	VITALITA' IN LANGA ASTIGIANA	50,35

Fonte: elaborazione sito internet Regione Piemonte

7.4 Una prima valutazione

Una prima valutazione dell'esperienza dei Programmi Territoriali Integrati in Piemonte è stata effettuata dal rapporto Lapo- Corep, nel corso del 2010.

Lo studio, che si è posto l'obiettivo di definire i possibili modelli di governance territoriale e i relativi strumenti per l'attuazione dei PTI in Regione, si compone di tre parti: nella prima, viene compiuta una ricognizione della progettazione integrata in Italia, con un focus sul caso piemontese; nella seconda, vengono ricostruiti i processi di aggregazione territoriale e i contenuti dei 30 Programmi Integrati Territoriali; infine, nella terza vengono formulate alcune linee guida per la governance dell'attuazione dei PTI piemontesi.

Per quanto riguarda la prima parte, l'indagine in riferimento al contesto normativo evidenzia che, a differenza di quanto avvenuto in altre Regioni italiane, la programmazione territoriale in Piemonte non poggia su di una base normativa specifica. In particolare, per ciò che attiene all'esperienza dei PTI, la Regione ha tentato di collocarla all'interno del quadro di riferimento più generale del Piano Territoriale Regionale (tentativo che non è giunto a conclusione anche a causa della mancata approvazione del Piano entro la fine della legislatura regionale). Per questa ragione, pur lasciando ampia autonomia ai territori nella formazione delle coalizioni, la Regione ha provato ad indirizzare i processi aggregativi in relazione alle perimetrazioni territoriali che emergevano dal Piano Territoriale Regionale. Rispetto alle altre realtà regionali, i PTI piemontesi si caratterizzano per la loro "vocazione generale", non settoriale, e per la rilevanza attribuita allo strumento dello Studio di fattibilità, come dispositivo in grado di migliorare la qualità della progettazione.

In merito alla costruzione delle articolazioni territoriali, l'indagine mostra che questo processo è avvenuto tra spinte alla concentrazione provenienti dalla Regione (per via delle perimetrazioni del PTR) e tendenze centrifughe dei territori. Con la sola eccezione della Provincia del Verbano Cusio Ossola, le aggregazioni non ricalcano precedenti partenariati né articolazioni socio-economiche riconoscibili (sistemi locali del lavoro). Le articolazioni appaiono, quindi, fortemente diversificate, in termini di numero di Comuni e di numerosità della popolazione coinvolta. Ciò che si ritrova è il riuso di dispositivi organizzativi già presenti sul territorio, perché ereditati da esperienze passate di progettazione territoriale. I Programmi si presentano altrettanto diversificati per importo e per numero di progetti presenti. Nella loro formulazione il ruolo del privato è stato pressoché assente.

Infine, per quel che concerne i possibili dispositivi per la governance della attuazione, il rapporto individua tre livelli:

- un primo livello è quello della governance territoriale, vale a dire il riconoscimento delle potenzialità espresse dai territori. Vi sono, infatti, alcuni Enti con una riconosciuta leadership che possono essere candidati a gestire l'attuazione del PTI;
- un secondo livello è quello della governance dei singoli progetti con valenze connettive. In questo caso, si tratta di definire forme di

gestione che tengano conto della presenza di progetti trasversali, la cui attuazione non può essere affidata ai singoli Comuni;

- infine, un terzo livello è la governance dell'intero parco progetti messo a punto nel processo di programmazione territoriale. A questo proposito, lo studio rivolge alcune raccomandazioni alla Regione: promuovere l'attivazione di bandi da parte delle Direzioni competenti così da intercettare la progettualità dei PTI; svolgere un ruolo di supporto ai territori per la riscrittura dei progetti per adeguarli ai singoli bandi.

8. Uno sguardo d'insieme

Le politiche per lo sviluppo locale analizzate in questo studio presentano caratteristiche diverse ed elementi di similarità in relazione a forme, contenuti e processi. Qui di seguito verranno fornite alcune chiavi di lettura sintetiche e trasversali, utili per cogliere queste similarità e differenze. La tab. 1 elenca le caratteristiche generali delle politiche esaminate: 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 delle ultime due politiche analizzate 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-	Promozione 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

Per meglio mettere a fuoco gli elementi sostanziali delle politiche sono state poi realizzate tre tabelle comparative per rapporto a: (i) tipi di integrazione promossi; (ii) caratteristiche processuali; (iii) *governance* multilivello e partenariato. Rispetto al primo punto, l'analisi ha permesso di comparare le diverse esperienze in relazione alle diverse dimensioni dell'integrazione proposte nell'introduzione:

- *territoriale*: quando gli interventi sono all'insegna di un'idea forza di "area vasta" non corrispondente a confini amministrativi;
- *orizzontale*: quando i finanziamenti sono rivolti a segmenti diversi di uno stesso settore. 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;
- *pubblico-privato*: quando i finanziamenti sono rivolti sia a progetti pubblici che privati;
- *multisettoriale*: in relazione al carattere più o meno 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. Del resto, come vedremo di seguito, l'aggregazione di area vasta cambia in modo sensibile in relazione al disegno di *governance* multilivello adottato.

Tab. 2 - Tipi di integrazione

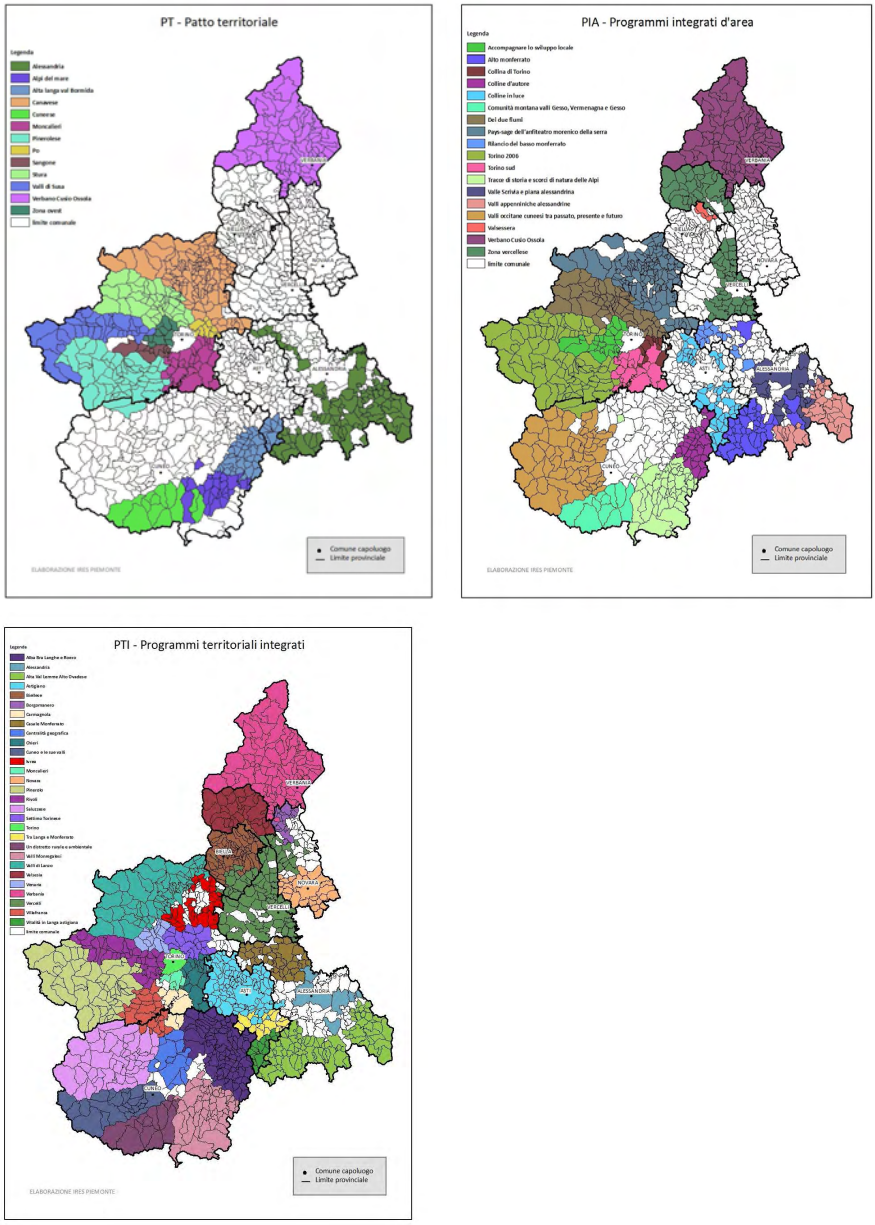
	Territoriale (idea forza di area vasta)	Orizzontale (segmenti diversi stesso settore)	Pubblico-privato (finanziamento)	Settoriale (a vocazione specifica o multisettoriale)	Finanziaria (finanziati da più fondi di origine pubblica)
PIST	Area vasta	Sì	Pubblico-privato	Specifica (turismo)	No
LEADER I	Area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

La rappresentazione cartografica delle aggregazioni territoriali (cfr. Fig.1) permette di confrontare i diversi territori attivati nei Patti, PIA e PTI. Come si può apprezzare dalle mappe, c'è una buona sovrapposizione tra le aree dei Patti e quelli dei PIA; spesso, infatti, i PIA si sono basati sui Tavoli di concertazione locale dei Patti e questo ha contribuito a mantenere la continuità territoriale. Nel caso della provincia di Torino è stato importante il ruolo svolto dall'Ente provinciale nelle due politiche.

Interessante è il caso del VCO, che mantiene esattamente gli stessi confini anche nei PTI. Anche nel cuneese i confini rimangono abbastanza stabili, probabilmente in funzione della regia attuata dalle Comunità Montane. Altri territori si aggregano invece cogliendo opportunità contingenti (il caso del PTI Torino 2006 che aggrega il Patto di Susa e del Pinerolese), o sfruttando geometrie variabili (il PIA Pay-Sage che aggrega al Patto del Canavese alcuni Comuni del biellese sulla Serra d'Ivrea).
Si rileva invece una più marcata

discontinuità nella transizione tra PIA e PTI: come già notato (Lapo-Corep, 2010), le aggregazioni territoriali dei PTI non ricalcano precedenti aggregazioni territoriali. Un'eccezione a questa situazione, come prima sottolineato, è il Verbano-Cusio-Ossola, che mantiene gli stessi confini nelle tre politiche. Va a riguardo sottolineato che le poche aggregazioni territoriali che si mostrano molto stabili in tutte e tre le politiche sono quelle legate a confini amministrativi (Provincia nel caso del VCO e Comunità Montana Valle Gesso Vermenagna Pesio).

Fig. 1 *Aggregazioni territoriali: Patti, PIA e PTI*



Anche l'integrazione orizzontale si presenta in 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 (non multisettoriali). 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 multisettoriale degli investimenti. Il cambiamento che ha interessato l'integrazione finanziaria è invece strettamente legato alla regionalizzazione delle politiche per lo sviluppo e al venir meno del FESR per le aree obiettivo 2: nei PISL e nei PTI, infatti, i progetti possono essere finanziati attingendo a fondi regionali e nazionali e comunitari.

Infine, le politiche analizzate presentano sostanziali differenze riguardo le caratteristiche processuali (tab. 3) e a proposito del modello di governance multilivello adottato (tab. 4).

Innanzitutto, come mostra la tabella seguente, 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 vincoli (la definizione dell'area omogenea nel caso dei PIA non è un vero e proprio vincolo). 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. 4) 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 alcune aspetti, tra cui l'analisi SWOT e lo studio di fattibilità. Differenze significative si rilevano anche riguardo gli esiti dei processi di selezione: infatti, solo i PIST e i PISL hanno effettuato un'effettiva scrematura dei progetti, mentre negli altri casi la selezione non ha prodotto vere e proprie esclusioni. Si riscontra poi una diversa attenzione per la presenza dello studio di fattibilità e per il disegno della fase di gestione.

Tabella 3: Caratteristiche processuali

	Individuazione area	Selezione	Implementazione	Studio di fattibilità	Gestione	Valutazione
PIST	Mista (aree "bersaglio" individuate *top-down*, aggregazioni *bottom-up*)	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 – giudizio degli attori sulla performance
LEADER plus	Aggregazione *bottom-up*	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 *bottom-up*	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 *bottom-up* (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 *bottom-up* 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 *bottom-up* 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

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 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, l'indirizzo e valuta i Programmi;	Provincia: accompagnamento, assistenza tecnica e selezione dei programmi.	Individuano capofila che coordina gli attori ed elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)	Interistituzionale verticale; Interistituzionale orizzontale; Pubblico-privato;
PTI	Governance multilivello: vengono attivati territori e Province	Regione: promuove l'iniziativa, l'indirizzo e valuta i Programmi;	Provincia: coordina un partenariato interistituzionale e può concorrere al finanziamento;	Individuano capofila che coordina gli attori ed elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)	Interistituzionale verticale; Interistituzionale orizzontale;

Infine, le tabelle seguenti riportano l'elenco dei soggetti responsabili delle politiche analizzate. Le informazioni raccolte permettono quindi di visualizzare quei Comuni, Province, Comunità Montane, Enti Parco e Unioni di Comuni che si sono "fatti carico" della conduzione e della regia delle politiche analizzate. La Tab. 5 mostra come su 125 programmi considerati[7], il 50,4% dei 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
	PROVINCIA	15	12,0
	COMUNITÀ MONTANA/COLLINARE	27	21,6
	GAL	11	8,8
	AGENZIA/CONSORZIO	3	2,4
	PARCO	5	4,0
	UNIONE DI COMUNI	1	,8
	Totale	125	100,0

[7] I patti agricoli sono stati inclusi solo quando non era già presente il corrispettivo Patto generalista.

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. 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*

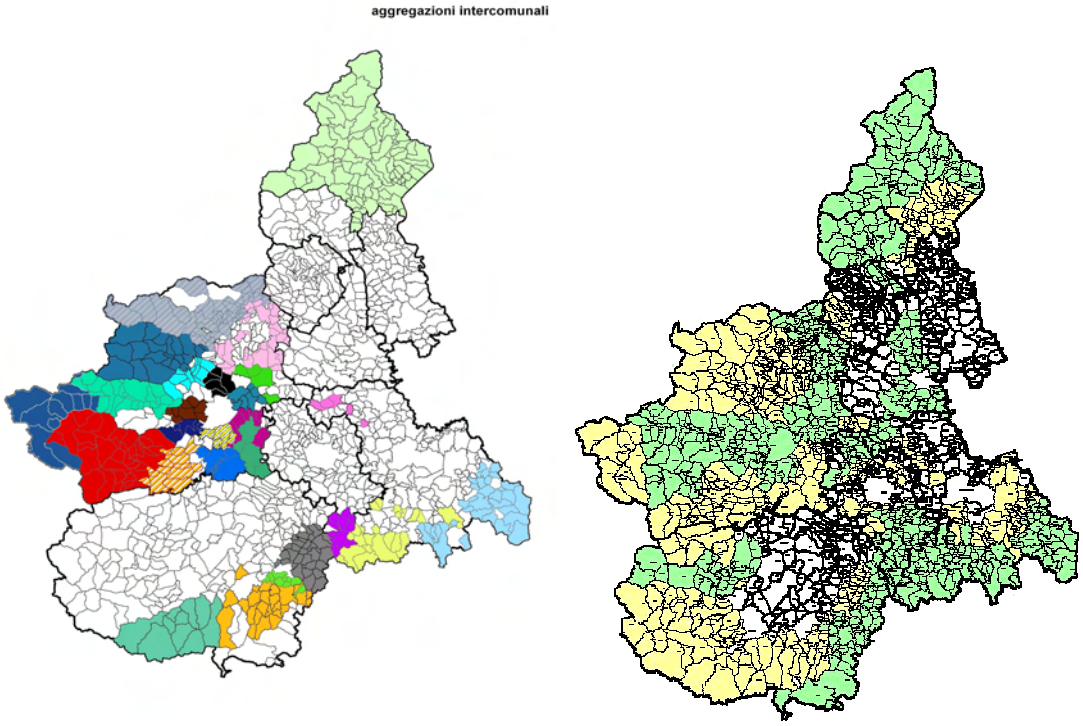
COMUNI	N	PROVINCE	N	COMUNITÀ MONTANE	N	GAL	N
Comune di Torino	5	Provincia di Torino	8	Comunità Montana Valli Gesso, Vermenagna, Pesio	4	Gal Mongioie	2
Comune di Ivrea	4	Provincia di Alessandria	3	Comunità Montana Valli Orco e Soana	2		
Comune di Verbania	3	Provincia del Verbano-Cusio-Ossola	2	Comunità 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 dell'ultima mappa presentata, che aggrega i Comuni che sono sempre stati insieme nelle tre politiche analizzate (cfr. anche Poggi et al, 2010). Si evidenziano alcune aree di permanenza delle aggregazioni: (i) 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*); (ii) una zona corrispondente all'area metropolitana di Torino, che vede la tenuta di coalizioni guidate da Moncalieri, Chieri, Venaria, Settimo e Collegno. Una terza area a Ovest, Sud-Ovest e Nord-Ovest di Torino, dove emergono le aggregazioni del pinerolese (capofila Pinerolo) e dall'area dell'eporediese (capofila Ivrea). Ad eccezione di queste zone, le altre aree se confrontate con le mappe di cui in Fig. 1 mostrano in gran parte Comuni che "stanno insieme" con logiche a geometria variabile, non corrispondenti cioè a confini stabili tra le diverse politiche analizzate. Anche gran parte dell'alessandrino e del cuneese rientrano in questo insieme, con l'eccezione delle aree montane delle due province. Tra queste, emerge con particolare evidenza l'area corrispondente alla Comunità Montana Valli Gesso, Vermenagna e Pesio (area stabile, con uno stesso capofila e dove i confini della *governance* corrispondono a quelli del *government*). Si riconosce poi una vasta "zona bianca", che corrisponde in parte a quelle aree del Piemonte non eleggibili in una o più delle tre politiche considerate[8].

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

Tab. 7 - *Aggregazioni tra Comuni nei Patti, PIA e PTI e confronto con aree ob.2 e Phasing Out*



La scelta degli studi di caso, da effettuarsi nella seconda parte della ricerca, potrà quindi considerare una comparazione tra 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* (ad es. Provincia di Verbania o Comunità Montana Valli Gesso, Vermenagna e Pesio); una seconda area di aggregazione stabile, guidata da uno stesso capofila e dove i confini della *governance non* corrispondono a quelli del *government* (una delle zone dell'area metropolitana di Torino; il pinerolese; l'eporediese). In entrambi i casi si potrebbe vedere quali sono le condizioni locali che hanno permesso la continuità progettuale tra le diverse politiche analizzate, controllando anche questa continuità in presenza/assenza di sovrapposizione tra *governance* e *government*.

Si tratta di un insieme di approfondimenti che potranno essere utilizzati anche per verificare in che misura l'attuale geografia amministrativa sovra-comunale (ATO, Unioni, ecc.) e quella prodotta dai diversi strumenti di programmazione locale possano contribuire alla individuazione di dimensioni territoriali ottimali per la cooperazione intercomunale, anche alla luce del disegno di legge di riforma del TU delle autonomie locali.[9]

[9] Ci riferiamo al ddl approvato dalla camera dei deputati il 30 giugno 2010 e attualmente in discussione al Senato "Individuazione delle funzioni fondamentali di province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati", in particolare all'art. 8, c.6.

2

L'APPROFONDIMENTO EMPIRICO

1. Il caso del Pinerolese

1.1 Il contesto

L'area del Pinerolese[10] 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 ventennio[11]. 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 di Barge, Bagnolo, Pianura, Pinerolo, area Pedemontana e quelli negativi delle aree montane.

Due ulteriori elementi contrad-distinguono il territorio: la consistente penetrazione di stranieri e il grado di istruzione della popolazione. Riguardo al primo aspetto, gli stranieri costituiscono una componente della popolazione in crescita, che a metà degli anni 2000 sfiorava il 5% dei residenti. Nel 2003, tra i Comuni della Provincia di Torino con più di 10.000 abitanti, Pinerolo è al quinto posto come presenza di stranieri. La crescente affluenza di stranieri è dovuta sia all'offerta di lavoro in settori ad alto assorbimento di manodopera immigrata (edilizia, agricoltura), sia al minor costo delle abitazioni. Venendo al secondo elemento qualificante, si rileva come il territorio mostri tassi di scolarità nella fascia di età 14-19 anni superiori a quelli medi provinciali. L'offerta locale soddisfa la domanda di istruzione, dal momento che quasi il 90% frequenta scuole medie superiori della zona.

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. Il settore delle costruzioni si caratterizza per le

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

[11] Le informazioni sono tratte da "A. Mazzoccoli, 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.

dimensioni medio-piccole delle imprese e si concentra in particolare in pianura e nella zona pedemontana. Fornisce circa il 15% degli addetti totali dell'area. Anche le aziende agricole si concentrano in aree definite: in pianura o in zone collinari specializzate e in aziende medio-grandi che si sono riorganizzate. Il terziario comprende circa il 60% delle imprese del territorio e il 40% degli addetti totali; all'interno del terziario, il commercio rappresenta il settore prevalente, mentre meno sviluppato è quello dei servizi alle imprese. Infine, il turismo del Pinerolese è stato a lungo legato alla monostagionalità e allo sci, prevalentemente basato sulle seconde case. Negli ultimi anni si è avviato un processo di riconversione verso un turismo più orientato all'insieme dell'offerta territoriale, anche in grado di cogliere gli aspetti ambientali e culturali del territorio.

1.2 La progettualità locale e l'azione collettiva

La ricostruzione generale della progettualità locale si basa sull'analisi di 98 progetti sovracomunali che hanno interessato l'area di riferimento, soprattutto negli anni '90 fino ai primi anni del decennio successivo.[12]

L'analisi permette di isolare alcune dimensioni costitutive della progettualità locale di area vasta. Innanzitutto, la progettualità non è uniformemente distribuita sul territorio, ma si concentra nei Comuni sede delle (ex) tre Comunità Montane e cioè Torre Pellice, Perosa Argentina e Pinerolo. La progettualità è meno intensa, anche se più equamente distribuita, nella pianura. Sui 98 progetti analizzati, ben 66 presentano azioni singole e solo 32 azioni multiple; va sottolineato che, su questi 32 progetti ad azioni multiple, sono 20 quelli "a matrice", cioè composti da più azioni integrate alla luce di un'idea guida. L'area di riferimento dei progetti è in maggioranza più ampia delle aggregazioni istituzionali, come le Comunità Montane; i progetti sono poi perlopiù settoriali, con una prevalenza dei settori "turismo", "cultura" e "ambiente".

I soggetti che guidano la progettualità sono perlopiù attori pubblici di primo e secondo livello, tra cui spiccano le Comunità Montane e il GAL Escartons e Valli Valdesi. I soggetti privati sono spesso partner o finanziatori, mentre più raramente ricoprono il ruolo di capofila o di promotori delle iniziative.

L'analisi delle reti che hanno sorretto la progettualità locale mostra tre fasce principali: la pianura, l'area pedemontana e le medie valli, che si polarizzano sui Comuni sede delle tre Comunità Montane (Pinerolo, Perosa Argentina e Torre Pellice). La pianura ha un nodo centrale nel Comune di Cavour. Più nel dettaglio, emerge come la rete della Val Pellice sia più densa e coesa, con una pluralità di soggetti attivi; la rete delle Valli Chisone e Germanasca sono centrate soprattutto sulla Comunità Montana e sul Consorzio Pracatinat; infine, la rete locale del Pinerolese pedemontano gioca soprattutto sul ruolo della sola Comunità Montana.

Infine, l'analisi ha permesso di individuare i soggetti più presenti nei diversi progetti. A riguardo non è emersa un'unica rete stabile di soggetti, che si è data obiettivi condivisi di lungo periodo e dotata di uniforme

[12] E. Bignante e M. Santangelo, Analisi della progettualità, in A. Borgarello, E. Dansero, G. Dematteis, F. Governa e B. Zobel, Promozione della sostenibilità nel Pinerolese, 2007.

capacità di azione collettiva. Si sono invece registrate tre reti distinte, poste a diversi livelli di aggregazione: la prima è composta da quattro reti locali, ovvero dalle tre reti delle Comunità Montane e dalla rete dei comuni della pianura; la seconda è la rete delle Comunità Montane, che si pone come la principale meta-rete endogena del territorio; la terza, infine, collega la rete delle Comunità Montane ad altri attori, non solo locali. Infatti, viene notato come esistano relazioni più fitte tra la rete delle Comunità Montane e la Comunità Montana Val di Susa che tra le tre Comunità del Pinerolese e i Comuni della pianura.
In sintesi, quindi, il territorio si configura come un'area autonoma rispetto a quella metropolitana di Torino ed è dotato di risorse specifiche che ne caratterizzano l'auto-contenimento economico e sociale. Del resto, ciò si accompagna ad una rilevante eterogeneità interna, che si sostanzia nella presenza di almeno tre sub-aree dotate di diversa capacità di azione collettiva e progettuale, cui corrispondo anche altrettante aggregazioni reticolari.

1.3 L'azione collettiva nelle esperienze di programmazione integrata per lo sviluppo

1.3.1 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 (tab. 1 e fig. 1).

Tab. 1 – Comuni aderenti al Patto Territoriale

Patto Territoriale del Pinerolese	
Comuni in Obiettivo 2	Fenestrelle, Inverso Pinasca, Massello, Perosa Argentina, Perrero, Pinasca, Pomaretto, Porte, Prali, Pramollo, Roure, Salza di Pinerolo, San Germano Chisone, Usseaux, Villar Perosa
Comuni in Phasing out	Airasca, Angrogna, Bagnolo Piemonte, Barge, Bibiana, Bobbio Pellice, Bricherasio, Buriasco, Campiglione Fenile, Cantalupa, Cavour, Cercenasco, Cumiana, Frossasco, Garzigliana, Luserna San Giovanni, Lusernetta, Macello, None, Osasco, Pinerolo, Piscina, Pragelato, Prarostino, Roletto, Rorà, San Pietro Val Lemina, San Secondo di Pinerolo, Scalenghe, Sestriere, Torre Pellice, Vigone, Villafranca Piemonte, Villar Pellice, Virle Piemonte, Volvera

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 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.

Fig. 1 – Patti territoriali in Provincia di Torino

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.

Tab. 2 - Principali eventi Patto del Pinerolese

Prima fase: novembre ‘96-luglio ‘98	Seconda fase: settembre ‘98-dicembre ‘99	Terza fase: dicembre ‘99-dicembre ‘00
Novembre ’96: nascita FORUM per il rilancio del Pinerolese	Settembre ’98: la S&T è incaricata del ruolo di segreteria tecnica	Dicembre ’99: avvio dell’attività di istruttoria
Luglio ’97: presentazione prima bozza per lo sviluppo locale	Novembre ’98: stesura rapporto intermedio	Maggio ’00: conclusione dell’attività di istruttoria
Fine ‘97-metà ’98: incontro rappresentanti FORUM con Sindaci locali	Novembre ’98: prima assemblea generale promossa dalla Segreteria Tecnica	Dicembre ’00: finanziamento del Patto Territoriale
Luglio ’98: prima assemblea generale promossa dal FORUM	Dicembre ’98: prima riunione Tavolo di Concertazione	
	Marzo ’99: prima riunione per lo Sportello Unico	
	Maggio ’99: prima riunione Tavolo per la formazione	
	Giugno ’99: prima riunione Tavolo per il credito	
	Settembre-Ottobre ’99: fase di raccolta dei progetti imprenditoriali	
	Settembre ’99: firma Protocollo d’Intesa	
	Ottobre ’99: la CGIL minaccia di non firmare	
	Ottobre ’99: si riunisce il Comitato d’Ausilio del Sindaco	
	Novembre ’99: prima riunione Tavolo per le infrastrutture	
	Novembre ’99: scadenza per la presentazione dei progetti	
	Dicembre ’99: rientra il conflitto con la CGIL	

Fonte: Barbera, 2005

Il 1° Bando del Patto Territoriale del Pinerolese è stato approvato con Decreto del Ministero delle Attività Produttive – Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese - del 4 dicembre 2001, e successivo decreto integrativo del 5 febbraio 2002, per l'importo complessivo di euro 31.319.862,41, di cui euro 23.738.688,30 relativo a iniziative produttive ed euro 7.581.174,11 per l'attuazione degli interventi infrastrutturali. Con il Decreto del Ministero delle Attività Produttive Decreto del Ministero delle Attività Produttive del 18 maggio 2005 è stata approvata la Prima Rimodulazione del Patto, a favore delle iniziative imprenditoriali, per un importo di euro 3.087.220,00. Il Ministero dello Sviluppo Economico, con Decreto del 01 febbraio 2007, ha approvato gli esiti istruttori della Seconda Rimodulazione del Patto per la realizzazione di un intervento infrastrutturale finalizzato all'imple-mentazione delle tecnologie di "banda

larga", per l'importo di euro 1.723.073,26.

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.

«Fino a qualche anno fa la situazione era che Pinerolo non faceva nessuno sforzo per rappresentare questo territorio. Gestiva le sue cose all'interno, in modo molto chiuso. Non ha neanche mai individuato un asse strategico con Torino: Pinerolo era Pinerolo e basta. Sono state le Comunità Montane, Val Chisone in particolare, a cercare un dialogo. Ricordo che varie iniziative all'inizio erano quasi osteggiate da Pinerolo. Qualcosa è cambiato nel '95-'96. Il nuovo Sindaco Barbero, ci ha creduto».

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.

Un paio di anni dopo, con l'apporto dei parlamentari locali, nasce il "FORUM per il Rilancio del Pinerolese", che inizia un'attività politica di discussione sulle strategie per lo sviluppo locale. Con l'istituzione del Tavolo di Concertazione del Patto, il FORUM viene trasformato nel "Comitato d'Ausilio del Sindaco di Pinerolo", ma vede di fatto esaurito il suo ruolo.

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. Come detto, però, nel passato 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*».

In termini pratici, questa intenzione si è tradotta 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 aveva 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).

1.3.2 Il Pia Torino 2006: debole integrazione tra tecnica e politica

Dopo l'approvazione del Patto, 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).

Il *PIA Torino 2006* ha riguardato, quindi, l'intero territorio del Pinerolese, che morfologicamente si articola in una parte di pianura, una parte di collina e in una di montagna, e l'intero territorio della Valle di Susa, che rappresenta un bacino unitario prevalentemente di montagna. 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 Kmq (1.388 per il Pinerolese e 1.083 per le Valli di Susa), (tab. 3 e tab. 4).

Tab. 3 – Schema riassuntivo

PROMOTORI	Patto Territoriale del Pinerolese – Patto Territoriale delle Valli di Susa	
SOGGETTO CAPOFILA	Provincia di Torino	
AREA DI LOCALIZZAZIONE	Patto Territoriale del Pinerolese e Patto Territoriale delle Valli di Susa: 87 Comun i e 5 comunità Montane; 222.727 abitanti al momento dell'avvio del PIA; 2.471 Kmq di superficie	
RISORSE DOCUP PREVISTE	**Sub-ambito Valli di Susa**	Ob. 2 euro 4.068.000,00
		Ph. Out euro193.000,00
	Sub-ambito Pinerolese	Ob. 2 euro 1.092.000,00
		Ph. Out euro 2.720.000,00
RISORSE EROGATE	Ob.2 euro 5.216.421,71	Ph.o. euro 2.904.512,69
INTERVENTI REALIZZATI	N° 21 interventi (Comuni in Ob. 2)	N° 15 interventi (Comuni in Ph. Out)
RISORSE COMPLESSIVAMENTE IMPEGNATE	Ob. 2 euro 8.336.188,19	Ph. Out euro 6.443.712,28

Tab. 4 – Comuni coinvolti nel PIA

Patto Territoriale del Pinerolese	
Comuni in Obiettivo 2	Fenestrelle, Inverso Pinasca, Massello, Perosa Argentina, Perrero, Pinasca, Pomaretto, Porte, Prali, Pramollo, Roure, Salza di Pinerolo, San Germano Chisone, Usseaux, Villar Perosa
Comuni in Phasing out	Airasca, Angrogna, Bagnolo Piemonte, Barge, Bibiana, Bobbio Pellice, Bricherasio, Buriasco, Campiglione Fenile, Cantalupa, Cavour, Cercenasco, Cumiana, Frossasco, Garzigliana, Luserna San Giovanni, Lusernetta, Macello, None, Osasco, Pinerolo, Piscina, Pragelato, Prarostino, Roletto, Rorà, San Pietro Val Lemina, San Secondo di Pinerolo, Scalenghe, Sestriere, Torre Pellice, Vigone, Villafranca Piemonte, Villar Pellice, Virle Piemonte, Volvera
Patto Territoriale delle Valli di Susa	
Comuni in Obiettivo 2	Almese, Avigliana, Borgone di Susa, Bruzolo, Bussoleno, Caprie, Caselette, Chianocco, Chiomonte, Chiusa di San Michele, Condove, Giaglione, Gravere, Mattie, Meana di Susa, Mompantero, Moncenisio, Novalesa, Rubiana, San Didero, San Giorio di Susa, Sant'Ambrogio di Torino, Sant'Antonino di Susa, Susa, Vaie, Venaus, Villar Dora, Villar Focchiardo
Comuni in Phasing out	Bardonecchia, Cesana Torinese, Claviere, Exilles, Oulx, Salbertrand, Sauze d'Oulx, Sauze di Cesana

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.

«(…) il PIA veniva fuori da un interesse di questi territori coinvolti nell'evento olimpico, di valorizzare i propri territori. (...) nel PIA uno dei problemi, posto da un numero rilevante di Comuni, era di avere risorse che riqualificassero i centri storici per le Olimpiadi. Grazie anche a questa alleanza tra i due territori, era stato possibile chiedere alla Provincia di integrare con risorse proprie il budget totale, in modo da poter consentire anche ad alcuni Comuni, che altrimenti non ne avrebbero avuto la possibilità, di garantire quello che in quel momento era la necessità».

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.

Secondo alcuni, in quel momento l'intero Pinerolese avrebbe potuto riconoscersi in una identità unica se il Comune di Pinerolo avesse assunto un ruolo trainante, attivando maggiori risorse politiche.

«Il problema è che in tutti questi anni c'è stata la domanda su cos'era questo Pinerolese. Secondo noi la domanda doveva farsela innanzitutto il Comune di Pinerolo, che avrebbe dovuto svolgere una funzione di Capofila di quell'area, era un'area che poteva variare nelle frange. (...) A livello politico, rispetto alle altre amministrazioni, non è mai riuscito a superare dei limiti di visione politica. Non è mai riuscito a veder il proprio territorio come un qualcosa in cui l'unione faceva la forza, mettendo insieme territori molto diversi che però avevano delle caratteristiche anche simili».

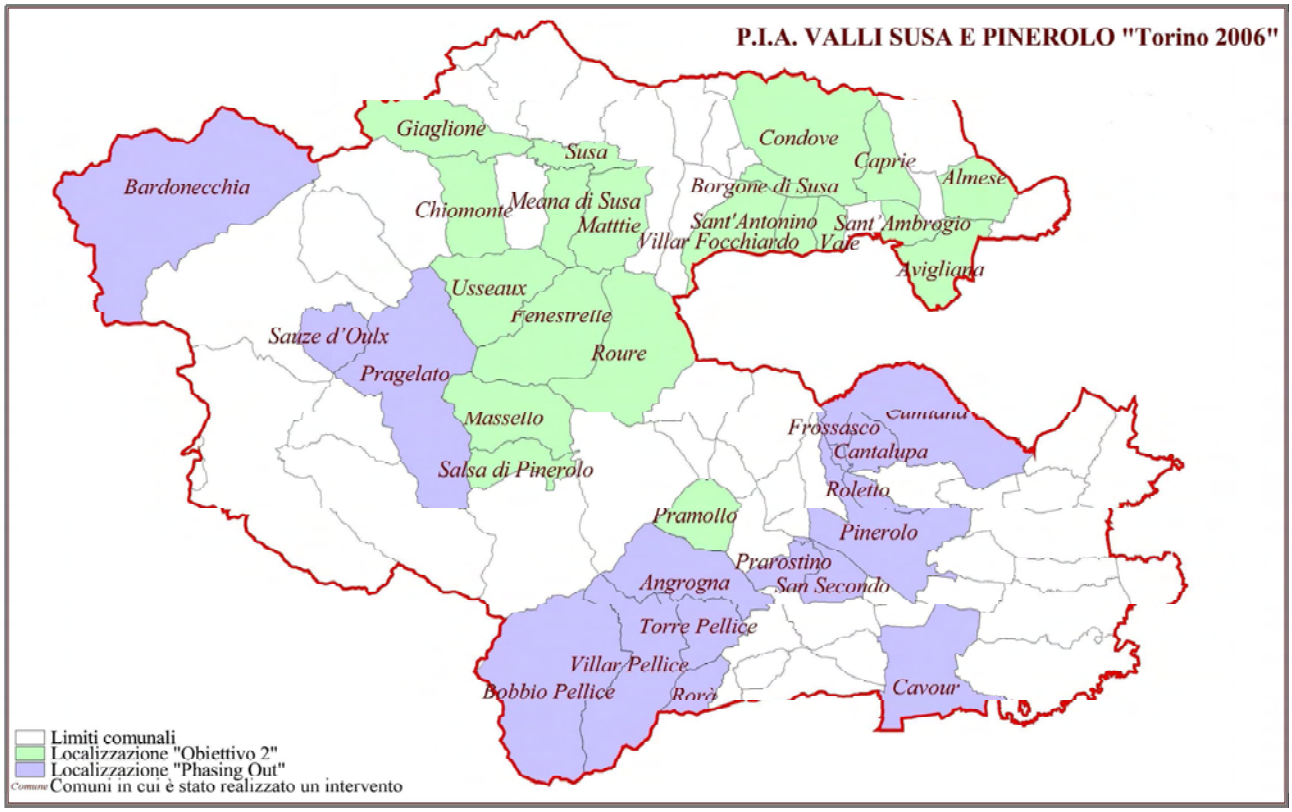


FIG. 1 – Rappresentazione grafica PIA "Torino 2006"
Fonte: sito internet Provincia di Torino

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).

Nello specifico, il PIA Torino 2006 ha perseguito i seguenti obiettivi:

- migliorare l'offerta turistica;
- articolare un sistema di offerta turistica sviluppando un turismo "dolce" ed estivo;
- migliorare la dotazione dei servizi (commerciali, sportivi, di assistenza);
- valorizzare il "contesto turistico" attraverso le potenzialità locali;
- valorizzare l'ecoturismo, basato sull'offerta rispettosa delle risorse naturali, storiche, culturali;
- esaltare le particolarità naturalistiche e culturali locali dei diversi luoghi;
- valorizzare il paesaggio e le produzioni del territorio montano;
- incoraggiare la professionalità agricola come attività di presidio al territorio;
- valorizzare il patrimonio forestale;
- incentivare forme di agricoltura specializzata, innovativa e multifunzionale, rispettosa dell'ambiente;
- valorizzare le produzioni tipiche per qualificare l'offerta turistica delle Comunità Montane;
- integrare i diversi settori produttivi per creare nuove opportunità economiche;
- creare una filiera del latte;
- tendere ad una ripolarizzazione del sistema;
- porre attenzione alla "qualità" del prodotto, del processo e dell'ambiente;
- promuovere iniziative a favore dell'insediamento di attività innovative;
- incrementare l'occupazione.

Dal punto di vista ambientale:

- rafforzare i nodi della vasta rete di aree naturalistiche del territorio;
- adottare i criteri di sostenibilità approvati nei Protocolli di Agenda 21.

In sintesi, le linee guida del Piano sono state principalmente due:

1. interventi infrastrutturali di tipo connettivo per promuovere attività di turismo naturalistico ed ambientale quali: percorsi eco-museali, sentieri naturalistici, escursionistici, piste ciclabili, percorsi pedonali, equestri, culturali ed archeologici;
2. interventi di miglioramento qualitativo e quantitativo dell'offerta turistica di servizi, della ricettività e realizzazione di nuove strutture eco-compatibili.

Gli interventi proposti sono stati realizzati in un'ottica di plurifondo, tesa a garantire sinergie tra diversi Programmi già attivati. In particolare, il PIA si è integrato con gli obiettivi dei seguenti Piani di investimento:

- investimenti infrastrutturali previsti per le Olimpiadi nella legge 285/2000;
- investimenti infrastrutturali previsti nelle "opere connesse" ;

- investimenti previsti nella Pianificazione strategica della Provincia di Torino;
- interventi promossi nell'ambito del Programma Provinciale Interventi Ambientali su fondi regionali;
- iniziative comunitarie Leader + e Interreg III.

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 (Tab. 2).

Tab. 2 - Quadro finanziario complessivo (2009)

PIA	Aree intervento	N. progetti	Investimenti complessivi (ml di euro)	Risorse DOCUP (ml di euro)
sub-ambito Valli di Susa	OB. 2	14	5.774.314,95	3.654.091,04
	PH.OUT	2	1.466.277,00	193.000,00
sub -ambito Pinerolese	OB. 2	7	2.561.873,24	1.562.330,67
	PH.OUT	13	4.977.435,28	2.711.512,69
P.I.A. "Torino 2006"	**OB. 2**	**21**	**8336188,19**	**5.216.421,71**
	PH.OUT	**15**	**6.443.712,28**	**2.904.512,69**

Fonte: Provincia di Torino, PIA Relazione finale (2009)

In merito al PIA *Torino 2006*, il Rapporto di valutazione realizzato da Ecoter (2005) ha sottolineato che il Piano presentava una significativa integrazione funzionale, determinata dal fatto che molti interventi riguardavano il potenziamento della ricettività locale e un numero altrettanto alto di interventi miravano alla riqualificazione del paesaggio e dell'ambiente. In numero contenuto sono risultati, invece, gli interventi relativi alla promozione dei prodotti tipici. Per quanto attiene all'integrazione territoriale, l'analisi valutativa ha rilevato un livello basso a causa della scarsa presenza di aggregazioni di Comuni in veste di beneficiari finali dell'intervento. Infine, è risultata apprezzabile la valenza ambientale degli interventi, dato il numero consistente di progetti finalizzato alla valorizzazione del patrimonio paesaggistico e alla riqualificazione ambientale. Il rapporto ha poi evidenziato che nell'area interessata da *Torino 2006,* a differenza degli altri territori coinvolti dai PIA, si è riscontrato un alto impatto sulla componente dell'infrastrutturazione trasportistica ma, ad una attenta analisi, ciò non è risultato essere un effetto diretto del Piano quanto un effetto indotto dai lavori per le Olimpiadi invernali - Torino 2006.

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*».

La presenza della stessa Segreteria tecnica, che ha svolto attività di accompagnamento per Patti territoriali uniti poi nel Pia, ha sicuramente facilitato l'aggregazione perchè si trattava di una società di consulenza conosciuta dagli attori pubblici e privati del territorio; la scelta di affidarsi a questa organizzazione sembra sia dipesa proprio dalla pregressa esperienza ritenuta positiva.
Secondo alcuni testimoni intervistati, però, il ricorso a competenze tecniche esterne si è a volte trasformato in delega e ha, da un lato, reso superflua la creazione endogena di meccanismi di apprendimento di tipo programmatorio e gestionale all'interno degli enti coinvolti e, dall'altro, 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.
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».

«Il Pinerolese, per come l'ho vista io, non si è organizzato per far fronte a una programmazione sullo sviluppo locale partendo dall'analisi dei problemi, indipendentemente dalle occasioni, che vuol dire indipendentemente dai bandi di finanziamento. (…) Le scelte di definizione delle aree sono state influenzate da strutture tecniche (...) anche perchè diciamo che i professionisti quando vedono dei bandi, dicono "noi facciamo tutto, vi portiamo a casa dei soldi"… questo è classico. Tante volte i progetti seguono inputs che arrivano dai tecnici e molte volte si fanno dei progetti che fanno più male che bene ai territori».

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).

1.3.3 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 (tab.) 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).

Tab. - Soggetti coinvolti, superficie e numero di abitanti (31.12.2006)

Enti locali	Comuni	Superificie	Popolazione
Comunità Montana Alta Val Susa	Bardonecchia – Cesana Torinese – Chiomonte – Claviere – Exilles – Giaglione – Gravere – Meana di Susa – Moncenisio – Oulx – Salbertrand – Sauze d'Oulx – Sauze di Cesana - Sestriere	64.197	13.649
Comunità Montana Valli Chisone e Germanasca	Fenestrelle – Inverso Pinasca – Massello – Perosa Argentina Perrero - Pinasca – Pomaretto – Porte - Pragelato – Prali – Pramollo - Roure – Salza Di Pinerolo – San Germano Chisone – Usseaux – Villar Perosa	55.824	19.035
Comunità Montana Val Pellice	Angrogna – Bibiana – Bobbio Pellice – Bricherasio – Luserna San Giovanni – Lusernetta – Rorà – Torre Pellice – Villar Pellice	29.302	23.057
Comunità Montana Pinerolese Pedemontano	Cantalupa – Cumiana – Frossasco – Pinerolo – Prarostino – Roletto - San Pietro Val Lemina – San Secondo di Pinerolo	18.784	55.348 (Pinerolo 34.640)
Comunità Montana Val Sangone	Coazze – Giaveno – Reano – Sangano – Trana – Valgioie	16.728	28.209
	Tot. 53 Comuni	**231.619**	**139.298**

Fonte: Relazione Illustrativa PTI, sito Regione Piemonte

Rispetto al PIA, in questo PTI il territorio di riferimento ha cambiato perimetro per ragioni legate a indirizzi provenienti 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».

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, come dimostra la tabella 5 che dà conto delle nuove aggregazioni territoriali nei PTI costruite dai Comuni che avevano preso parte ai Patti territoriali in Provincia di Torino (tab. 5).
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».

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».

Tab. 5- Distribuzione dei Comini dai Patti territoriali ai PTI - Fonte: Rapporto Lapo, 2010

Patto Territoriale	Distribuzione Comuni nei PTI			
Patto Stura	PTI Settimo T.	PTI Valli Lanzo	PTI Venaria Reale	PTI Ivrea
41 Comuni	5/18 Comuni	21/68	11/15 Comuni	3/37 Comuni
Patto Torino Sud	PTI Chieri	PTI Moncalieri	PTI Carmagnola	PTI Villafranca
25 Comuni	11/17 Comuni	4/4 Comuni	5/7 Comuni	2/26 Comuni
Patto Canavese	PTI Ivrea	PTI Settimo T.	PTI Valli Lanzo	PTI Vercelli
124 Comuni	32/37 Comuni	6/18 Comuni	49/68 Comuni	1/78 Comuni
Patto Pinerolese	PTI Pinerolo	PTI Villafranca	PTI Saluzzo	PTI Rivoli
51 Comuni	34/54 Comuni	14/26 Comuni	2/47 Comuni	1/37 Comuni
Patto Sangone	PTI Rivoli	PTI Pinerolo		
11 Comuni	5/37 Comuni	6/54 Comuni		
Patto Valli Susa	PTI Rivoli	PTI Pinerolo		
37 Comuni	23/37 Comuni	14/54 Comuni		
Patto del Po	PTI Settimo T.	PTI Chieri		
9 Comuni	07/18 Comuni	2/17 Comuni		
Patto Zona Ovest	PTI Rivoli	PTI Venaria R.		
11 Comuni	8/37 Comuni	3/15 Comuni		

Il processo di aggregazione ha portato la Zona Ovest a costruire un PTI con la 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, quindi, si è 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).

"Con i PTI l'input iniziale delle aggregazioni territoriali, soprattutto per quanto riguarda la visione d'insieme di queste geometrie variabili che aveva allora l'assessore regionale, aveva indotto i territori a considerare che concentrare, fare massa critica era l'obiettivo che bisognava raggiungere, l'input che veniva dato era questo… questa cosa qui ha condizionato i territori a tal punto da ricercare delle aggregazioni che nel corso degli ultimi 10 anni non c'erano mai state".

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.

«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».

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.

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.

«Nel Pia il focus era la valorizzazione del tessuto del territorio, la riqualificazione territoriale. Nel PTI i focus sono stati orientati verso presunte potenzialità del territorio: (…) le Valli del Pinerolese e l'Alta Valle di Susa (si concentrano, nda) *sulla valorizzazione turistica e sull'altro aspetto: quello dell'energia. Valorizzazione turistica, quindi, ma anche di sostenibilità energetica».*

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.

In particolare, il Programma puntava su tre obiettivi generali di sviluppo e di riqualificazione:

1. sviluppo in chiave imprenditoriale di un sistema turistico sostenibile e integrato dell'insieme dei territori del "distretto olimpico";
2. sostegno alla transizione produttiva e all'innovazione-riqualificazione, orientata alla sostenibilità energetica del sistema produttivo industriale;
3. implementazione, rafforzamento e innovazione delle iniziative orientate all'investimento sulle risorse umane sia per la formazione iniziale e continua che per l'alta formazione.

L'idea guida e gli obiettivi generali di sviluppo sono stati declinati in quattro Assi strategici di intervento, che riprendevano le priorità regionali indicate nel bando (innovazione e transizione produttiva; sostenibilità ambientale, efficienza energetica, sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili; riqualificazione territoriale; valorizzazione delle risorse umane) e, a loro volta, sono stati suddivisi in obiettivi specifici e in azioni progettuali (tab. 6).
Gli interventi che costituiscono il Programma sono eterogenei, in esso sono ricomprese: opere infrastrutturali finalizzate a migliorare le reti di connessione tra i territori, ad esempio la rete dei percorsi in MTB nell'Alta Val di Susa, e anche di opere di infrastrutturazione delle aree industriali, come l'ampliamento della Porporata; opere aventi come obiettivo lo sviluppo produttivo o di specifiche filiere: rientrano in questa categoria, ad esempio, gli interventi che riguardano la valorizzazione di sistemi naturali e del patrimonio architettonico, finalizzati al potenziamento dell'offerta turistica; opere che raggruppano una serie di progetti nel campo dell'energia e riguardano tanto le azioni rivolte alla introduzione di tecnologie di risparmio energetico quanto gli impianti per la produzione da fonti rinnovabili, come ad esempio la realizzazione di centrali idroelettriche in Val Chisone; un'ultima categoria di opere che comprende i progetti immateriali: una variegata gamma di interventi che tengono insieme azioni rivolte allo sviluppo del capitale umano, come ad esempio i corsi per animatori territoriali di Fenestrelle, e anche progetti che integrano iniziative di diversificazione dell'offerta turistica, è il caso delle "ippovie pedemontane" lungo l'asse del torrente Chisone, o ancora iniziative di promozione, come quelle relative all'energia rinnovabile nell'Alta Val Susa o della frutticoltura pinerolese.

Una parte dei progetti, in genere di importo contenuto, prevede interventi localizzati all'interno dei territori comunali (perlopiù si tratta di opere di riqualificazione di strutture), mentre la maggior parte delle azioni insiste su più ambiti territoriali (reti di interconnessione dei territori). Inoltre, i progetti si distinguono in interventi pubblici, interventi pubblico-privati e interventi privati.

Tab.6 – Assi e obiettivi specifici del PTI

ASSE A - TRANSIZIONE E INNOVAZIONE ECONOMICA
OBIETTIVI SPECIFICI:
A1. Valorizzazione del Sistema Turistico locale
A2. Sostegno al Sistema manifatturiero
A3. Miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della P.A
A4. Valorizzazione della filiera agroalimentare
ASSE B – DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE E RISPARMIO ENERGETICO
OBIETTIVI SPECIFICI
B1. Valorizzazione e conservazione del patrimonio naturale
B2. Adozione di processi e tecnologie finalizzate all'efficienza e al risparmio energetico
B3. Promozione e diversificazione delle fonti energetiche rinnovabili
ASSE C - RIQUALIFICAZIONE TERRITORIALE
OBIETTIVI SPECIFICI
C1. Valorizzazione del patrimonio architettonico e storico culturale materiale e immateriale: promozione e valorizzazione dei sistemi turistico-culturali (beni "faro", sistemi e reti territoriali), tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio architettonico, sviluppo dei prodotti tipici di qualità
C2. Tutela, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio naturale e antropizzato, in area urbana e rurale, come incremento del patrimonio territoriale
ASSE D - VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE
OBIETTIVI SPECIFICI
D1. Promozione della formazione d'eccellenza
D2. Promozione della formazione a sostegno dei settori produttivi

Fonte: Relazione illustrativa PTI, sito Regione Piemonte

I territori del PTI sono stati individuati quali aree di intervento progettuali a seconda delle specificità locali.

Nell'Alta Val Susa, caratterizzata dalla presenza di infrastrutture derivanti dall'eredità olimpica e dalla presenza di turisti dediti agli sport invernali, le azioni riguardano principalmente il comparto turistico nell'intento di potenziare questo settore e attrarre un maggior flusso di visitatori anche nel periodo non sciistico. Inoltre, questo tema incrocia quello dell'energia: un gruppo di progetti si propone, infatti, di ridurre e diversificare l'utilizzo delle fonti energetiche necessarie per garantire efficienza al sistema degli impianti turistici.

Anche nelle Valli Chisone e Germanasca, il tema del turismo si coniuga con quello dell'energia: questi territori, infatti, che sono meta di un turismo giornaliero e residenziale per il loro patrimonio architettonico e naturale, si caratterizzano anche per la storica presenza di impianti di produzione di energia elettrica, distribuita in vaste aree della provincia di Torino. Proprio questa peculiarità ha trasformato l'area nel luogo ideale dove avviare la sperimentazione di produzioni energetiche alternative.

In Val Pellice, il tema del turismo è declinato in chiave eno-gastronomica e si ibrida con quello dell'energia, trasversale a tutti i progetti: gli

interventi previsti su questo territorio, che si caratterizza per la produzione di prodotti tipici, si propongono di sviluppare fonti energetiche rinnovabili a servizio della produzione agro-alimentare.
Per quanto concerne i progetti dell'area Pedemontana Pinerolese, caratterizzata dalla presenza di insediamenti produttivi industriali e artigianali nonché dalla presenza di strutture formative, si pongono diversi obiettivi, tra i quali: il potenziamento dell'infrastrutturazione industriale e l'ampliamento dell'offerta formativa rivolta ai manager sportivi. Il tema dell'energia è presente nelle azioni volte a diversificare l'utilizzo delle fonti energetiche, necessarie per rendere efficiente il sistema delle imprese e dei servizi turistici locali.
Infine, i progetti elaborati per la Val Sangone incrociano i temi del turismo e dell'energia con l'obiettivo di riqualificare i servizi offerti per le attività sportive e la diversificazione delle fonti energetiche per il sistema degli impianti turistici.

In merito al coordinamento del PTI con altri piani regionali e nazionali, esso si pone in linea di continuità con:

- il Piano Territoriale Regionale;
- il Documento di Programmazione Strategico-Operativa (DPSO);
- il Documento Strategico Preliminare della Regione Piemonte 2007-2013 (DSPR).

Per quanto riguarda il piano finanziario (tab.7), l'investimento complessivo previsto dal Programma supera gli 86 milioni di euro, ripartiti tra fonti di finanziamento pubbliche (42,62%), pubbliche locali (10%) e private (47,37%).

Tab.7 - Ipotesi di fonti di finanziamento del PTI

Fonte di finanziamento	Entità Risorse
RISORSE PRIVATE	€ 36.862.500,00
RISORSE PUBBLICHE LOCALI	€ 8.646.406,08
ALTRE RISORSE PUBBLICHE	€ 40.955.154,68
TOTALE PROGRAMMA TERRITORIALE INTEGRATO	€ 86.464.060,75

Fonte: Quadro finanziario PTI, sito internet Regione Piemonte

Nel quadro finanziario del PTI le risorse private risultano cospicue tuttavia, secondo quanto emerge dalle interviste, il ruolo delle singole imprese private nella definizione dei partenariati è stato poco significativo; a partecipare sono state, infatti, soprattutto le associazioni di categoria. Le imprese hanno svolto un un ruolo più incisivo solo nella definizione dei progetti.

«(…) *non piccole aziende ma realtà private significative che avevano una progettualità che poteva incastrarsi, che diventavano complementari: penso alla possibilità di valorizzare la Val Chisone con delle centraline idro-elettriche. Ma c'era anche una grande impresa che stava elaborando un sistema per recuperare energia dalla sua lavorazione per cui sembrava potesse incrociare i temi di sviluppo che il PTI si era dato (…)».*

Il processo di accompagnamento del PTI è stato seguito dalla stessa società di consulenza del Patto territoriale e del PIA che, però, nel caso del PTI si è trovata a fronteggiare una situazione mutata rispetto a quella conosciuta con le politiche precedenti: diversa, infatti, era la coalizione territoriale nelle sue componenti e diversi erano i referenti politici del Comune Capofila.

"Una criticità è stata l'aggregazione della CM Val Sangone che non faceva parte della precedente aggregazione: lì il nostro ruolo era più difficile, non ci conoscevano loro si sentivano un po' abbandonati (...)".

"Mentre Barbero era un sindaco riconosciuto tale che aveva una sua autorevolezza … lui era culturalmente integrato su quel territorio... per cui la fase di concertazione del Patto e del Pia ha avuto delle dinamiche più fluide... Nel Pti c'era un nuovo sindaco che ha condiviso la metodologia, ha affidato la parte tecnica con la consapevolezza che lui avrebbe svolto la parte politica e avrebbe lasciato ai tecnici la parte di istruttoria".

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.

"Le scelte di definizione delle aree sono state influenzate da strutture tecniche. (...) anche perchè diciamo che i professionisti quando vedono dei bandi, dicono "noi facciamo tutto, vi portiamo a casa dei soldi"… questo è classico. Tante volte i progetti seguono inputs che arrivano dai tecnici e molte volte si fanno dei progetti che fanno più male che bene ai territori."

"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"; quindi discussione con tavoli molto ristrettiin cui si è ricomposta la divisione di risorse".

1.4 Conclusioni: apprendere dall'esperienza

In sintesi, il Comune di Pinerolo, capofila "naturale" dell'aggregazione, sembra essere uscito indebolito nel suo ruolo di rappresentante dell'area proprio per non avere consolidato né una leadership tecnica endogena, con ruoli e strutture dedicate, né una leadership politica riconosciute dal territorio al termine del ciclo di programmazione.

«Pinerolo ha avuto questo ruolo perché è la città che rappresenta tutto quell'ambito. Il territorio ha tensioni costanti su questa leadership - non leadership riconosciuta: il territorio non vorrebbe dargliela ma per tutta una serie di condizioni (economiche, demografiche) deve farlo. (…) Adesso ci

sono tensioni all'interno perché il territorio dopo il PTI si è sfilacciato. In primo luogo perché il territorio è sottoposto ad una pressione amministrativa dovuta all'accorpamento delle CM e questo, inevitabilmente, ha fatto saltare degli equilibri. Le tre CM avevano delle dinamiche, delle logiche ben precise, adesso tutti insieme non riescono a organizzare granché. Più difficile è diventato anche il rapporto tra la montagna e la pianura».

Il caso citato da uno degli intervistati esemplifica, in effetti, come tra i soggetti pubblici e privati dell'area guidata dal Comune di Pinerolo non vi sia stato un rafforzamento delle relazioni orizzontali tale da permettere lo sviluppo di nuove forme di azione collettiva che andassero al di là di coalizioni contingenti legate alla programmazione negoziata e comunitaria.

«(…) un esempio classico è che c'era la possibilità di riutilizzare i fondi rimanenti del vecchio Patto, 4 milioni di euro, con un progetto di area unitaria a supporto delle aree produttive. Il Pinerolese non è riuscito a trovare una proposta unitaria, perché una proposta interessante condivisa da tutti non era condivisa da un Comune vicino perché c'è sempre la politica "non nel mio giardino". La proposta era quella di ampliare l'area industriale della Porporata sul Comune di Roletto ma questo ha detto "No". Alla fine non è venuto fuori un progetto comune, questo per dire che il problema dei campanili c'è sempre».

Per queste ragioni, interrogati sul futuro del Pinerolese, alcuni intervistati affermano sia necessario costruire una organizzazione *ad hoc* che eserciti, da un lato, una funzione di governance territoriale, in grado di coprire i "buchi strutturali", e la conseguente asimmetria informativa derivante da questa assenza di relazioni, tra gli attori dell'area; dall'altro, si ponga quale ponte per collegare le istituzioni pubbliche con il mondo delle imprese.

In particolare, il modello a cui viene fatto riferimento nelle interviste è quello della OTT – Organizzazione Territoriale Temporanea - delineato nel Progetto "Promozione della sostenibilità del Pinerolese". Questo Progetto è stato promosso nel 2003 dal Consorzio Pracatinat all'interno del Patto Territoriale del Pinerolese, con l'obiettivo di ripensare lo sviluppo del territorio secondo criteri di sostenibilità. All'interno dello stesso progetto, le OTT sono state definite come organizzazioni che:

- interagiscono con quelle esistenti;
- svolgono compiti connessi allo sviluppo integrato, sostenibile e partecipato di un territorio;
- svolgono compiti che gli attori classici nella loro configurazione tradizionale non svolgono o non possono svolgere.

Riprendendo le parole degli intervistati, le OTT possono essere considerate come:

«organizzazioni pubblico - private senza poteri di government ma con poteri di governance»;

o ancora:

«uno potrebbe chiamarla una micro-agenzia di sviluppo locale, non un mega carrozzone, ma quel minimo di organizzazione con figure tecniche che si ripagano perchè si acquisisce il servizio esterno: se una volta prendo una società di consulenza, un'altra volta ne prendo un'altra non crescono mai le figure interne, c'è sempre qualcuno che viene da fuori. Dovrebbero esserci,

invece, quattro cinque persone nel Pinerolese che si occupano di queste cose».

Le OTT si configurano, quindi, come strutture organizzative e strutture di governance. Secondo i rappresentanti del Consorzio Pracatinat, proprio l'esperienza del Progetto "Promozione della sostenibilità del Pinerolese" ha mostrato quanto sia importante la presenza di un'organizzazione che gestisca e coordini le relazioni tra attori pubblici e privati, tra istituzioni e settori, tra montagna e pianura, adottando regole condivise.

«(...) nessuno degli attori e dei responsabili del Patto vedeva l'organizzazione come problema. Per cui eravamo rimasti colpiti dal fatto che c'era un tavolo decisionale in cui chi alzava la mano decideva di milioni di euro ma non si sapeva chi era e non si sapeva chi era quello che alzava la mano e chi non c'era. Ogni volta arrivava lo sconosciuto rappresentante di una SOMS o di un'associazione culturale che alzava la mano al pari del sindaco e del presidente di una CM».

"Tutto questo ci ha portato a dire che servono delle regole per cui chi partecipa alle riunioni deve essere sempre lo stesso soggetto. Si era formato un tavolo di lavoro nell'ambito del progetto "Promozione della sostenibilità" dove avevamo deciso che partecipassero sempre gli stessi. Per me quella è stata un'esperienza interessante in cui avevamo teorizzato che non si può lavorare con qualcuno senza mettere in gioco quel che si chiama "capitale sociale". Se tu costruisci la fiducia nell'altro puoi anche metterti in gioco, se non si crea questo rapporto che è anche personale e non solo di conoscenza tra ruoli non si può diventare un gruppo di lavoro».

Nell'ambito di tale Progetto si è costituito e sperimentato un "embrione" di soggetto collettivo territoriale, la cui gestione è stata seguita a un doppio livello: un tavolo tecnico e un comitato di pilotaggio politico. Il tavolo tecnico era composto da ricercatori dell'Università degli Studi e Politecnico di Torino, psicologi e sociologi dello Studio APS di Milano (Analisi Psicosociologica), dalla società di consulenza S&T, dal Consorzio Pracatinat il cui staff, insieme a APS, ha progettato e monitorato *in itinere* gli sviluppi del progetto. Il tavolo tecnico ha agito rapportandosi con il comitato di pilotaggio, che includeva sindaci e presidenti di Comunità Montana, rappresentanti del territorio.

2. Il caso del Verbano

2.1 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 Regione[13]. Disaggregando il dato tra crescita naturale e saldo migratorio, il primo risulta costantemente negativo e la dinamica della popolazione deriva dal saldo migratorio, che tuttavia nel VCO risulta all'ultimo posto tra le Province piemontesi. Si rivela soprattutto un decremento significativo nella seconda metà degli anni 2000 (da 8,5 del 2004 a 4,3 del 2007). Anche la struttura demografica è piuttosto fragile: l'indice di vecchiaia, ovvero il rapporto tra la popolazione *over* 65 e quella di età fino a 14 anni, continua a crescere (da 180 nel 2002 a circa 190 nel 2006) e risulta superiore alla media regionale (181) e in modo particolare, a quella italiana (142). Anche l'indice di ricambio, dato dal rapporto tra la popolazione di età compresa tra i 60 e i 64 anni e quella compresa tra i 15 e i 19 anni, pari a 183 nel VCO, 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 in questo caso, 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.
Il settore manifatturiero si caratterizza per la fabbricazione e lavorazione di prodotti in metallo, in particolare utensili per la cucina e la tavola che, infatti, rappresentano il 60% delle esportazioni del settore metal-meccanico provinciale e pongono il VCO tra le sei principali province italiane esportatrici di articoli in metallo. Nonostante la crisi attuale, soprattutto occupazionale e legata alle delocalizzazioni, l'industria dei casa-linghi 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

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

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.
Il settore è caratterizzato da un tessuto di piccole e medie imprese che operano su prodotti di alta qualità e in mercati prevalentemente di nicchia, anche se si rileva la presenza di aziende significative quali Alessi, Bialetti o Lagostina (Violi 2008, 24). Qualità del prodotto e design costiuiscono il punto di forza delle industrie del distretto. Il settore è coadiuvato da servizi tecnologici di supporto alle aziende. Ad esempio, il Tecnoparco del Lago Maggiore, Tecnolab, è l'unico laboratorio in Italia completamente attrezzato per test su prodotti casalinghi in metallo. 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.

Molte aziende del VCO sono impegnate nell'erogazione di servizi legati al commercio e al turismo; settori rilevanti sono anche l'edilizia, l'agricoltura, la floricoltura, l'estrazione e la lavorazione della pietra. In quest'ultimo settore, grazie alla presenza di una grande varietà di materiali, operano quasi 300 aziende, con 1.500 addetti. Il turismo ha un ruolo strategico nel sistema economico locale, come testimonia la presenza di sette consorzi turistici, soprattutto nella zona del Lago Maggiore. La Provincia, favorita dalla sua posizione geografica al confine con la Lombardia e con la Svizzera, ha una rilevante dotazione di risorse naturalistiche e ambientali, che comprendono zone di montagna e l'area del Lago Maggiore. Il lago è la principale destinazione turistica con il 22,8% delle presenze a livello regionale e il 75% della domanda proveniente dall'estero.

Un altro settore di crescente importanza è la logistica: nelle strategie del VCO assume importanza la qualificazione di Domodossola come "porta" nei confronti dei flussi che percorrono il Sempione sull'asse del Corridoio 24. Inoltre, ulteriori settori strategici per la zona risultano essere la promozione di azioni per l'impegno delle abbondanti risorse idriche e forestali per la produzione di energia, la riduzione del rischio idrogeologico e del disordine insediativo.

Il florovivaismo rappresenta il terzo settore leader dell'economia provinciale e, grazie al microclima locale, è polo di eccellenza nazionale nella coltivazione di azalee, camelie, rododendri, con una forte propensione all'export (30% del fatturato). Con una quota di mercato superiore al 17% a livello italiano per le azalee, il comparto è costituito da circa 200 imprese, di cui circa 70 si occupano di produzione specializzata di acidofile. Infine, il settore lapideo è forse il comparto che risente maggiormente della pressione competitiva internazionale. Le circa 280 imprese che occupano oltre 1.200 addetti (dato 2006) svolgono sia attività di estrazione dei minerali che di trasformazione delle pietre estratte localmente o importate da altre regioni italiane e straniere. Sono presenti anche alcune realtà per la fabbricazione di macchine per la lavorazione del materiale lapideo.

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 VCO 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).

2.2 La progettualità locale e l'azione collettiva

Come sostenuto da Violi (2008, 30): "Tra gli attori locali del VCO si riscontra una crescente consapevolezza della necessità di innovare ma ancora non si sono raggiunti risultati soddisfacenti, soprattutto con riferimento all'utilizzo delle strutture già presenti in funzione delle diverse specializzazioni produttive dell'area". Se la capacità generale di *governance* multilivello del VCO appare ancora da sviluppare, sono nondimeno presenti iniziative collettive che segnalano la presenza di esperienze che, ancorchè limitate, potrebbero costituire le fondamenta per strutture più ampie. Ad esempio, nell'area è attivo un Parco tecnologico dotato di un incubatore d'impresa che "però non è mai riuscito a innescare processi di collaborazione duratura con le imprese" (ivi).
Nel settore del lapideo è stato creato un centro servizi, che vede la partecipazione dell'Università del Piemonte Orientale e del Politecnico di Torino. Obiettivo del centro è la ricerca nell'analisi dei materiali, formazione, ricerche di mercato e promozione del prodotto. Sono anche presenti, con la collaborazione dell'Università del Piemonte Orientale, corsi di formazione per gli operatori del settore turistico. Inoltre, su alcuni progetti: "si è registrata la collaborazione tra operatori locali e l'Università Cattolica di Milano" (ivi).

Possono anche essere ricordati Saia, società che si occupa di ricerca e messa a disposizione di aree per insediamenti industriali, e Tecnoverde, struttura interna al Tecnoparco a supporto del settore florovivaistico. Sono infine presenti alcuni progetti di matrice pubblico-privata per il sostegno alle piccole imprese attraverso forme agevolate di finanziamento.

Infine, la ricerca di Violi segnala la nascita di un importante Consorzio per la promozione dell'innovazione nel comparto rubinetteria (Ruvaris), costituito tra le realtà locali e quelle di altri distretti italiani del settore (Brescia, alcune aree della Toscana). Tra le ipotesi progettuali è da considerare di fondamentale importanza lo sviluppo di un apposito centro servizi per la rubinetteria, localizzato nel Borgomanerese, che possa colmare le lacune in termini di servizi avanzati offerti in loco alle imprese (ivi).

La recente istituzione della Cabina di Regia provinciale, organismo di *governance* che raccoglie i principali attori pubblici e privati del territorio, rappresenta un interessante tentativo di azione collettiva che, partendo dalla presa d'atto della crisi del manifatturiero, individua alcuni assi strategici e di lungo periodo intorno ai quali far crescere il territorio. Il percorso di collaborazione pubblico-privato, che ora trova nella Cabina di Regia una sede istituzionale, nasce con il Patto del VCO, primo esperimento di *governance* locale.

2.3 L'azione collettiva nelle esperienze di programmazione integrata per lo sviluppo

2.3.1 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 (tab. 1).

Tab. 1 - *Cronoprogramma*

LE FASI PRINCIPALI	
GIUGNO '98	La città di Domodossola assume l'iniziativa di promuovere il Patto Territoriale (PT) del Verbano Cusio Ossola.
24 APRILE '99	Si insedia il Tavolo di Concertazione che individua il Soggetto Istruttore nella Banca Mediocredito Spa
11 MAGGIO '99	Sottoscrizione d'Intesa del PT
31 LUGLIO '99	Avvio della fase di presentazione delle richieste di agevolazione per le iniziative imprenditoriali e le opere infrastrutturali.
1 OTTOBRE '99	Sottoscrizione del Protocollo del Sistema di Credito e di Garanzia del PT
30 OTTOBRE '99	Scadenza del termine di presentazione delle richieste di agevolazione per le iniziative imprenditoriali e le opere infrastrutturali.
22 NOVEMBRE '99	Il Tavolo di Concertazione individua il Soggetto Responsabile nella Provincia del VCO.
31 DICEMBRE '99	Avvio dell'attività istruttoria da parte della Banca Mediocredito SPA
4 DICEMBRE '01	Decreto n. PT 00095 del Ministero delle Attività produttive di approvazione del PT del VCO
19 MARZO '02	Sottoscrizione Atto di stipula definitivo del PT del VCO

Fonte: sito internet Provincia 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 (Tab. 2 e tab. 3). Al Patto hanno aderito, quali Soggetti Sottoscrittori, 42 diversi attori rappresentanti delle principali forze economico-sociali locali, presenti nel suddetto ambito.

Tab. 2 – Comuni aderenti al PT

Comuni aderenti al Patto Territoriale del VCO	
Comuni in Obiettivo 2	Antrona Schieranco, Baceno, Bannio Anzino, Beura Cardezza, Bognanco, Calasca Castiglione, Cannero Riviera, Cannobio, Cavaglio Spoccia, Ceppo Morelli, Craveggia, Crevoladossola, Crodo, Cursolo Orasso, Domodossola, Druogno, Falmenta, Formazza, Gurro, Macugnaga, Malesco, Masera, Montecrestese, Montescheno, Pallanzeno, Piedimulera, Pieve Vergonte, Premia, Premosello-Chiovenda, Re, Santa Maria Maggiore, Seppiana, Toceno, Trarego Viggiona, Trasquera, Trontano, Vanzone con San Carlo, Varzo, Viganella, Villadossola, Villette, Vogogna
Comuni in Phasing out	Anzola d'Ossola, Arizzano, Arola, Aurano, Baveno, Bee, Belgirate, Brovello Carpugnino, Cambiasca, Caprezzo, Casale Corte Cerro, Cesara, Cossogno, Germagno, Ghiffa, Gignese, Gravellona Toce, Intragna, Loreglia, Madonna Del Sasso, Massiola, Mergozzo, Miazzina, Nonio, Oggebbio, Omegna, Ornavasso, Premeno, Quarna Sopra, Quarna Sotto, San Bernandino Verbano, Stresa, Valstrona, Verbania, Vignone

Tab. 3 – Le Comunità montane aderenti al PT

Comunità montane aderenti al Patto Territoriale del VCO	
CM prima della fusione	CM oggi
Alto Verbano, Cusio Mottarone, Val Strona	Oggi: Comunità Montana dello Strona e Basso Toce
Valgrande, Valle Introna, Valle Anzasca	Oggi: Comunità Montana Monte Rosa
Valli Antigorio e Formazza, Valle Cannobina, Valle Ossola, Valle Vigezzo.	Oggi: Comunità Montana Antigorio, Divedro e Formazza

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, infatti, ha rappresentato la prima esperienza di politica concertata che ha messo insieme le diverse aree in un'unica coalizione dal momento della costituzione della Provincia, avvenuta con decreto legislativo n. 277 nell'aprile del 1992 (resa attiva con le elezioni del 1995), in seguito allo scorporo della Provincia di Novara.

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".

«(…) il Patto è partito su iniziativa del Comune di Domodossola e l'ex presidente della Provincia del VCO, Garrone. Dopo di che in questa Provincia è stato creato "l'Ufficio per le politiche comunitarie e attività produttive" con dirigente Ventrilla».

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.

«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 a 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 Boveno, 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».*

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.

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. In altre parole, si ritiene che le differenti vocazioni del Verbano, del Cusio e dell' Ossola possano divenire una risorsa piuttosto che una causa di divisione e di debolezza. «L'idea della competitività è particolarmente positiva se esprime quell'elemento di cultura, ancora debole nel nostro Paese, che si può individuare nella consapevolezza che per creare vantaggio ad un territorio occorre che questo sappia presentarsi all'esterno in modo coeso. In questo quadro diventano dannose per tutti le iniziative non concertate» (Rapporto di programma, 2006). Inoltre, la cooperazione viene considerata una leva per l'economia locale, in grado di promuovere una forte competitività territoriale. «In sintesi, cooperare per competere significa apertura all'esterno pur conservando la propria identità e maggior qualità di vita, in altre parole equilibrio tra sviluppo e ambiente» (Rapporto di programma, 2006).

Uno dei principali presupposti del Patto è, quindi, quello ricercare una identità condivisa in un territorio che, come emerge dalle interviste, presenta forti disomogeneità geografiche, econo-

miche e tensioni tra aree di montagna e di fondovalle.

«Questa tripolarità è sempre stata un limite, sottolineato 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».

«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».

Gli attori individuati come fondamentali in questo processo sono stati, in primo luogo, i soggetti di rappresentanza che esprimono la vocazione di agire per un interesse generale o di categoria: gli amministratori; le organizzazioni delle categorie economiche; le organizzazioni sindacali.
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.

« (…) io ricordo che con il Patto era stato dato materiale informativo per cercare di sensibilizzare gli imprenditori locali e cercare di coinvolgerli, nel PIA è stato utilizzato molto meno e ancor meno nel PTI. Questi strumenti di programmazione negoziata necessi-terebbero di maggiore diffusione della cultura, delle modalità di funzionamento».

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, la dimensione del Patto Territoriale è risultata consistente: a conclusione del processo, infatti, l'investimento complessivo ha raggiunto quasi i 76 milioni di euro, con un contributo pubblico che ha superato i 20 milioni di euro (Tab. 4).

Tab. 4 – Schema riassuntivo

ALCUNI DATI		
Iniziative imprenditoriali	Numero iniziative	51
SETTORE INDUSTRIA	Totale investimenti realizzati	56.298.812 euro
	Totale contributi	8.115.583 euro
	Incremento occupazionale	289 unità
Iniziative imprenditoriali	Numero iniziative	1
SETTORE AGRICOLTURA	Totale investimenti realizzati	702381,38 euro
	Totale contributi	316.071,62 euro
	Incremento occupazionale	10 unità
Interventi	Numero	14
INFRASTRUTURE	Totale investimenti	18.865.654,07 euro
	Totale contributi	115.26.54,07

Fonte: sito internet Provincia

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.

«(…) in questa Provincia è stato creato "l'Ufficio per le politiche comunitarie e attività produttive" con relativo dirigente (...) il Patto l'abbiamo preso in quel momento, quando c'era il tavolo di concertazione, gli interventi erano già stati definiti e bisognava erogare i contributi».

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 programmatorio e organizzativo.

«Questa è una provincia che ha sempre fatto molta formazione. Io, per esempio, ho fatto molta formazione. Vado sempre a fare formazione in uno sportello Europa di Confesercenti dove ci sono persone valide e all'epoca feci dei corsi organizzati dalla dott.ssa Santiccioli … loro erano i primi ad avere seguito in Toscana i Patti territoriali».

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.

2.3.2 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 Comunin - 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».

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 Kmq (tab. 5).

Tab. 5 - Schema riassuntivo

COMUNI COINVOLTI NEL PIA	
Comuni in Obiettivo 2	ANTRONA SCHIERANCO, BACENO, BANNIO ANZINO, BEURA-CARDEZZA, BOGNANCO, CALASCA CASTIGLIONE, CANNERO RIVIERA, CANNOBIO, CAVAGLIO SPOCCIA, CEPPO MORELLI, CRAVEGGIA, CREVOLADOSSOLA, CRODO, CURSOLO ORASSO, DOMODOSSOLA, DRUOGNO, FALMENTA, FORMAZZA, GURRO, MACUGNAGA, MALESCO, MASERA, MONTECRESTESE, MONTESCHENO, PALLANZENO, PIEDIMULERA, PIEVE VERGONTE, PREMIA, PREMOSELLO CHIOVENDA, RE, SANTA MARIA MAGGIORE, SEPPIANA, TOCENO, TRAREGO VIGGIONA, TRASQUERA, TRONTANO, VANZONE CON SAN CARLO, VARZO, VIGANELLA, VILLADOSSOLA, VILLETTE, VOGOGNA
Comuni in Phasing out	ANZOLA D'OSSOLA, ARIZZANO, AROLA, AURANO, BAVENO, BEE, BELGIRATE, BROVELLO CARPUGNINO, CAMBIASCA, CAPREZZO, CASALE CORTE CERRO, CESARA, COSSOGNO, GERMAGNO, GHIFFA, GIGNESE, GRAVELLONA TOCE, INTRAGNA, LOREGLIA, MADONNA DEL SASSO, MASSIOLA, MERGOZZO, MIAZZINA, NONIO, OGGEBBIO, OMEGNA, ORNAVASSO, PREMENO, QUARNA SOPRA, QUARNA SOTTO, SAN BERNARDINO VERBANO, STRESA, VALSTRONA, VERBANIA, VIGNONE

Fonte: sito internet Regione Piemonte

Vale la pena di sottolineare che il territorio della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola era stato interessato dalla progettazione integrata sin nella precedente programmazione (Docup '97-'99).
Si trattava di progetti pilota (punto di partenza per l'evoluzione del modello realizzatasi con i PIA nel Docup 2000-2006) che venivano attuati attraverso la Misura 6.1 *"Progetti Integrati di bacini economici locali, aree sistema, distretti"*, finalizzata allo sviluppo socioeconomico di aree predeterminate. In quel caso, però, il ruolo di maggiore centralità era svolto dalla Regione, e non dalla Provincia come con i PIA, che individuava "dall'alto" i Soggetti Capofila (anche in quell'esperienza era stata scelta la Provincia) così come le aree bersaglio dell'intervento, ciascuna caratterizzata al proprio interno da omogeneità di condizioni socioeconomiche e da gravi problemi di disoccupazione.
Se in quel ciclo di programmazione furono approvati 5 interventi, con il PIA Verbano-Cusio-Ossola ne vengono approvati 51 con una dotazione finanziaria di 13.546.151,96 euro e un costo medio per singolo progetto di 265.610,82 euro.

Nella transizione dal Patto al PIA vengono mantenute non solo le stesse strutture decisionali, ma anche la stessa aggregazione territoriale. La coalizione ancora una volta 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.

«(...) *noi siamo un territorio piccolo, la concorrenza c'è, dobbiamo fare un unico programma».*

«*Il fatto che gli altri rispondano sì all'aggregazione è perché come dicevo siamo piccoli e dobbiamo restare insieme... poi siamo una Provincia nuova».*

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».*

«*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 (...)».*

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.

Tab.6 - Schema riassuntivo

PIA "Verbano-Cusio-Ossola"				
Capofila	*Idea forza*	*n. Interventi*	*Investimenti totali (euro)*	*Costo medio (euro)*
Provincia	Superare i problemi strutturali della provincia, operando un rilancio economico e sociale basato sulla qualità e valorizzazione dell'ambiente attraverso la cooperazione degli attori locali	51	16343323	320457,31

Fonte: Ecoter, 2005

In sintesi, gli interventi del Piano sono stati principalmente di tre tipi:

- interventi di recupero di edifici culturali, specie religiosi, e riqualificazione urbana, a favore dello sviluppo del settore turistico;
- interventi infrastrutturali di tipo connettivo, quali percorsi naturalistici e culturali, volti alla valorizzazione del patrimonio ambientale e dell'enogastronomia;
- interventi di promozione e valorizzazione delle attività tradizionali, quale la lavorazione della pietra.

Per quanto riguarda il coordinamento con altri Piani di sviluppo locale, il PIA *Verbano-Cusio-Ossola* ha trovato forme di integrazione con:

- il Piano Regionale di Sviluppo;
- il Piano Territoriale di Coordinamento;
- il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione;
- il Piano Territoriale Provinciale;
- le iniziative comunitarie Leader + e Interreg III.

In merito, invece, alla collaborazione pubblico-privata, il PIA ha visto il coinvolgimento esclusivo di partner pubblici nella fase di concertazione e progettazione probabilmente perchè lo strumento stesso prevedeva che i beneficiari finali dei contributi regionali fossero Enti locali, Enti pubblici o Società a prevalente capitale pubblico. Interrogati su quale fosse stata la capacità dei PIA di stimolare l'investimento privato per la realizzazione di interventi legati a quelli realizzati dagli Enti locali, perlopiù gli intervistati hanno risposto che gli interventi di riqualificazione urbana hanno costituito un volano non solo per lo sviluppo turistico ma anche per gli investimenti delle imprese locali "in risposta" ai miglioramenti dell'arredo urbano.

«In quel Comune dove c'è un'emergenza architettonica ristrutturare quell'arredo urbano poteva dare al territorio quella spinta in più che poi metteva in moto tutta una serie di investimenti privati».

Il Rapporto di valutazione realizzato da Ecoter (2005) ha sottolineato che il Piano presentava una scarsa integrazione funzionale in quanto i progetti finanziati non mostravano un forte legame sinergico e risultava difficile individuare un nucleo centrale di progetti coerenti con l'idea forza, mentre rilevava una buona integrazione territoriale per via dell'ampia partecipazione di Comunità Montane e Enti Parco in qualità di Beneficiari finali. Per quanto riguarda la valenza ambientale, essa veniva valutata poco rilevante a causa del ridotto numero di progetti con ricadute positive sull'ambiente.

D'altra parte dalle interviste emerge come l'integrazione degli interventi venga considerata perlopiù in rapporto alla strategia generale.

«Quella dell'integrazione è una chimera di difficile realizzazione. Faccio un centro termale ma se non costruiscono una strada dove far passare i turisti... il PIA ha avuto tanti interventi, non sono polverizzati ma noi abbiamo trovato "turismo e valorizzazione" come i punti di forza endogeni e rispetto a questo siamo riusciti a far tante cose: prima del PIA non c'era, ad esempio, una cartellonistica».

Il giudizio sui PIA risulta complessivamente buono: la maggioranza degli intervistati, infatti, ha espresso un generale apprezzamento sullo strumento, definito semplice ed 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. Il merito riconosciuto alla Provincia è quello di aver speso la propria "conoscenza del locale" per raggiungere gli obiettivi prefissati. In altre parole, utilizzando risorse tecniche e politiche l'Ente provinciale è riuscito a mediare tra gli interessi coinvolti e a presentare un Piano di concreta realizzazione, specie dal punto di vista della copertura finanziaria.

«La forza dei PIA è stata la loro semplicità e il fatto che la Provincia potesse valutare gli interventi proposti, a seconda che fossero il volano giusto o meno per quel territorio».

«Con i Pia venivano da me e dicevo "bello il tuo intervento da 10 ma io ho 8 per tutta la tua valle, il tuo intervento da 10 deve passare a 2" quando siamo andati in Regione abbiamo portato progetti per 18 mln di euro poi qualcuno è caduto, ci sono stati i ribassi d'asta e alla fine abbiamo fatto un Piano territoriale che ha finanziato tutti i progetti, ancora stanno arrivando dei soldi».

«Diciamo che la concertazione sui PIA è andata molto bene anche perché ci hanno detto "arrivano i soldi" e i soldi sono arrivati. Quando arrivano i soldi, le teste si mettono d'accordo».

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. A questo proposito, un funzionario provinciale rileva che una tale logica distributiva fa parte delle "regole del gioco", purché la partita si disputi nella massima trasparenza.

«È chiaro che poi quelli che partecipano non vogliono andare a casa a mani vuote, un intervento bisogna garantirglielo... garantirglielo no, ma metterli in gara in maniera trasparente».

«Se poi andate a vedere i singoli progetti del PIA, puoi trovare delle cose integrate ma per lo più sono tirate per i capelli ... come vi dicevo se vuoi accontentare tutti, scontenti i territori, scontenti la visione dei territori. Non fai una scelta e fare una politica di sviluppo locale vuol dire fare delle scelte».

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, relazionato 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».

«La nostra palestra è stato il Patto e poi il PIA. (…) Noi sul PIA abbiamo fatto tutto in house, poi quando io sono stato spostato a un altro ufficio hanno preso un consulente che ha chiuso il programma».

Se la transizione del Patto ai PIA si era svolta in modo fluido, non si può dire lo stesso riguardo al passaggio dai PIA 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 Provincia.

2.3.3 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 (tab.7).

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.

Tab. 7 - Numero di residenti, superficie e densità abitativa soggetti PTI del VCO

SOGGETTI COINVOLTI	Numero di Residenti al 31.10.2006	Superficie in kmq	Densità abitativa
Comune di VERBANIA	30.836	37,62	819,67
Comune di BELGIRATE	41	8,40	64,40
Comunità Montana ALTO VERBANO	6.279	78,10	80,40
Comunità Montana CUSIO MOTTARONE	30.409	181,65	167,40
Comunità Montana VALLE OSSOLA	31.956	322,85	98,98
Comunità Montana ANTIGORIO DIVEDRO FORMAZZA	11.783	610,34	19,31
Comunità Montana MONTE ROSA	7.052	301,58	23,38
Comunità Montana VALLE ANTRONA	8.251	159,99	51,57
Comunità Montana VALLE VIGEZZO	6.232	212,18	29,37
Comunità Montana VALLE CANNOBINA	5.943	119,84	49,59
Comunità Montana STRONA E BASSO TOCE	12.969	96,56	134,31
Comunità Montana VALGRANDE	7.366	135,03	54,55
Totale	**159.617**	**2264,14**	**70,55**

Fonte: Relazione PTI, sito internet Regione Piemonte

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 a funzionario Provincia VCO)".

"(...) la Regione non ha la possibilità di valutare i progetti, la Regione è troppo distante dai territori. Con i Pti c'era un professore universitario di riferimento, la provincia è stata tagliata fuori. I territori si rivolgevano a lui, agli Uffici regionali che, però, non avevano la percezione di cosa servisse sul territorio".

"quando ho visto il PTI ho pensato "non contiamo niente" (si riferisce alla Provincia, nda)*"*

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 dal 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".

"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".

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*. In particolare, la *Qualità* viene declinata nelle priorità indicate nel bando: Innovazione e transizione produttiva; Sostenibilità ambientale, efficienza energetica, Sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili; Riqualificazione territoriale; Valorizzazione delle risorse umane; il *Movimento*, invece, nella costruzione di un Sistema orientato al cambiamento, all'innovazione e alla promozione verso l'esterno, al fine di attrarre nuovi investimenti imprenditoriali e nuove conoscenze sul territorio.

Le suddette priorità vengono suddivise nei seguenti obiettivi specifici:

1. coniugare lo sviluppo del territorio con la gestione sostenibile dell'ambiente e con la promozione di fonti energetiche rinnovabili;
2. incentivare lo sviluppo di un'economia basata sull'innovazione del sistema produttivo industriale;
3. incrementare la qualità della vita e del lavoro attraverso la riqualificazione del territorio, del sistema della logistica e della mobilità locale;
4. migliorare l'efficienza delle eccellenze produttive locali: turismo, lapideo, florovivaismo, casalingo;
5. garantire le infrastrutture per la ricerca e la formazione, attività di supporto trasversali e indispensabili allo sviluppo locale.

Gli obiettivi specifici sono stati poi declinati in interventi che, a loro volta, sono stati aggregati in tre *cluster* progettuali, al fine di sviluppare in modo integrato le singole azioni (fig. 1).

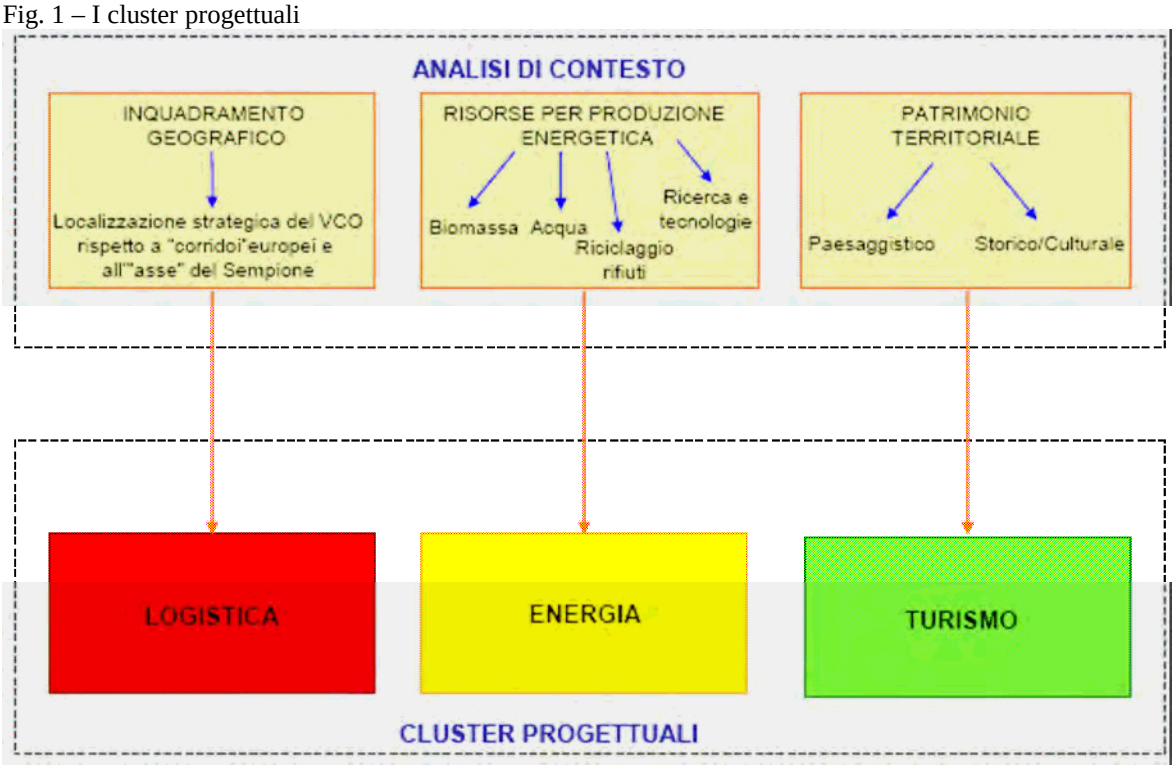
I cluster progettuali individuati sono:

- logistica;
- energia;
- turismo.

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.

Fig. 1 – I cluster progettuali



Fonte: Relazione PTI, sito Regione Piemonte

Da un'analisi sintetica dei contenuti emerge che il *cluster* relativo alla logistica si pone quale obiettivo la realizzazione di un polo logistico nel VCO: un sistema insediativo basato sulla riqualificazione degli scali Domo 1 e Domo 2, i cui caratteri originari non sono compatibili con le attuali modalità di movimentazione delle merci. In particolare, gli interventi prevedono la riconversione intermodale di Domo 2, il riuso dell'area Domo 1 nel contesto urbano e la trasformazione di 8 siti dismessi o sottoutilizzati in aree produttive ecologicamente attrezzate. Il modello si propone come sistema attrattivo delle attività d'impresa connesse con i servizi logistici e le produzioni intermedie generate dall'intermodalità (ferrovia-gomma).
Il progetto strategico di qualificazione dell'Ossola risulta coerente con priorità strategiche individuate a livello regionale e provinciale, tra cui:

- deliberazione di individuazione dei poli della logistica regionale che comprende l'area di Domodossola in una logica di "sistema regionale";
- Piano Territoriale Provinciale che include lo sviluppo progettuale del polo della logistica nell'ambito dell'integrazione territoriale dell'area montana della Provincia;

Il cluster relativo all'energia, invece, indica le seguenti tipologie di azioni del PTI:

❖ produzione di energia da fonti rinnovabili:
  - idroelettriche;
  - biomasse;
  - biogas;
  - fotovoltaico ed eolico;

- R & S per attività di produzione di energia e di sviluppo di tecnologie applicate;
- formazione di addetti ai settori di attività connesse al settore energetico;
- insediamento di attività produttive di impianti e componenti per le energie rinnovabili.

Queste azioni risultano coerenti con Piani regionali e provinciali, in particolare:

I. gli interventi per nuovi impianti di produzione di energia da rinnovabili contribuiscono all'obiettivo regionale della linea strategica "uniamo le energie" con riduzione di consumi ed emissioni (- 20%) e incremento della quota proveniente da rinnovabili (+ 20%);
II. gli interventi per il settore idroelettrico sono assoggettati alla procedura di autorizzazione in applicazione dei limiti di incremento delle derivazioni previsti dal Piano Energetico Ambientale Provinciale;

Infine, per quanto concerne gli interventi sul sistema turistico essi vengono raggruppati in:

- azioni di valorizzazione identitaria del patrimonio paesaggistico e storico-culturale;
- interventi di qualificazione del sistema dei servizi ricettivi e turistici;
- azioni di promozione del territorio-verde.

Le coerenze strategiche degli interventi e delle azioni del cluster turismo riguardano sia Programmi sia priorità strategiche definite da strumenti attuali, tra i quali:

- provvedimenti regionali (L.R. 4/2000 e programmi integrati d'area, L.R. 18) ;
- provvedimenti sulle azioni transfrontaliere (programmi Interreg).

Nel suo complesso il PTI del Verbano Cusio Ossola presenta un numero di 64 progetti, di cui:

- 29 pubblici,
- 13 in partenariato pubblico/privato,
- 22 privati.

L'investimento complessivo (tab.8) previsto dal Programma supera i 190 milioni di euro, ripartiti tra fonti di finanziamento pubbliche (20%), pubbliche-private (30%) e private (50%).

Tab. 8 - Ipotesi di fonti di finanziamento del PTI

Fonte di finanziamento	Entità Risorse
RISORSE PUBBLICHE	€ 57.036.149,50
RISORSE PUBBLICHE - PRIVATE	€ 30.187.900,00
RISORSE PRIVATE	€ 104.577.985,50
TOTALE PROGRAMMA TERRITORIALE INTEGRATO	€ 191.802.035,00

Fonte: Quadro finanziario PTI, sito internet Regione Piemonte

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.
Basti pensare che l'energia, in termini di valore prodotto (da circa un centinaio di centrali idroelettriche), costituisce di fatto la prima azienda del VCO con oltre 900 milioni di euro ma, da quanto appreso, ciò ha scarse ricadute nell'area: l'automazione delle grandi centrali ha provocato la perdita di posti di lavoro e le gare nazionali per l'attività di manutenzione vengono vinte da chi propone l'offerta più bassa, e raramente si tratta di aziende del territorio. Il rischio, quindi, è che si disperdano anche le competenze locali.

«Certamente qui il problema fondamentale è l'energia, perchè c'è un'opportunità non sfruttata che solo il nostro Paese può permettersi di sprecare. In questo settore ci sarebbe da fare un lavoro enorme di razionalizzazione, riorganizzazione. E lo potremmo fare noi che conosciamo il territorio, perchè a livello locale ci sarebbe il controllo del territorio. Da quando Enel è completamente automatizzata si è persa occupazione dentro alle Centrali (…) Enel fa gare a livello nazionale e arrivano aziende da via a fare le manutenzioni che non sono neanche specializzate. Le aziende del territorio non vincono mai, quindi non ci sono ricadute occupazionali.
Altro problema è quello dei collegamenti, e qui l'importanza della logistica. Noi abbiamo una fortuna che è l'autostrada che arriva a Domodossola e quella che va a Berna in un'ora, che ha stravolto le mete turistiche degli svizzeri. Ma il turismo arriva sui laghi e non nelle valli montane. Noi qui abbiamo un turismo giornaliero dalla Lombardia, in un'ora arrivano da Milano per sciare e poi la sera tornano. Questa è una fortuna ma c'è bisogno di più mobilità. Poi per quanto riguarda il turismo, qui dappertutto può essere la soluzione dei problemi e fornire possibilità di sviluppo».

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.

«Nel PTI l'interesse è diventato sempre più generale, le logiche individuate erano giuste (energia, logistica, turismo) ma il modo in cui è stato affrontato no. Dal PISL al PTI c'è stata una riduzione della partecipazione».

« (…) 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».

«Rispetto al PIA poi il momento concertativo dei PTI è cambiato moltissimo perchè è stata costituita una Cabina di regia, con le CM, la Camera di commercio e il Comune Capofila che ha elaborato questo PTI. Hanno deciso che i privati sono stati rappresentati dalla Camera di Commercio ma per me la Camera è un ente pubblico».

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.

«Forse i tempi erano maturi per i PIA ma non per i PTI. O forse mentre i PIA hanno dato una sensazione a tutti di essere protagonisti, quando si va verso queste complessità e intervengono in modo preponderante le associazioni di categoria e gli enti di un certo tipo, i singoli scompaiono e gli enti locali sono costretti a dire di sì per non essere tagliati fuori... quindi, questa complessità che è quello che tutti dicono dietro le quinte non funziona».

«Il PIA l'aveva fatto la Provincia con un gruppo di lavoro del territorio, con i Comuni. Qui invece il progetto l'hanno fatto i consulenti».

«Quando il PTI è stato finito, ed è costato alla collettività 200 mila euro che non è poco (…) e questi soldi non arriveranno perchè hanno avuto la sfortuna di appoggiarsi al Fas e non al Fesr».

2.4 Conclusioni: apprendere dall'esperienza

L'analisi sull'aggregazione territoriale aveva messo in evidenza una rilevante stabilità dei confini territoriali nel VCO: a partire dal Patto territoriale, infatti, il territorio si è mosso mantenendo i confini amministrativi della Provincia. L'approfondimento qualitativo, condotto attraverso le interviste, ha reso più chiare le ragioni sottostanti questa stabilità.

La rappresentazione unitaria del territorio è funzione del punto di osservazione: dall'esterno, l'area appare in effetti capace di muoversi come un attore collettivo, anche perché le diversità interne passano in secondo piano rispetto alle differenze con il resto della Regione:
«Questo visto da dentro non è un territorio, è una federazione di territori ma se vado a Torino lo vedo come un territorio perchè noi siamo diversi da tutti gli altri. Quando vado a Torino noi proprio non ci capiamo, questa è un'enclave lombarda in terra piemontese».

Al contrario, se il punto di osservazione è interno, prevalgono le differenze e le eterogeneità: vuoi di tipo economico, morfologico o identitario. Come è stato ripetuto in tutte le interviste effettuate, gli Ossolani non si sentono Verbanesi o Cusiani. E questa eterogeneità interna non pare trovare soluzione nel riconoscimento unanime e condiviso di una *leadership* legittima tra gli attori dell'area.

«In questo territorio non ci sono persone forti, capaci di creare un'unità nel territorio, un leader che poi concretizza e sia in grado di far lavorare delle persone insieme, al di là dell'appartenenza partitica».

La scelta di mantenere i confini amministrativi della Provincia per tutte le politiche, quindi, è nata dalla volontà di tenere unito un territorio di dimensioni ridotte, che altrimenti si sarebbe trovato a competere con *players* più grandi, risultando svantaggiato. Del resto, le ridotte dimensioni non significano omogeneità interna, dal momento che le aree del Verbano, del Cusio e dell'Ossola mostrano vocazioni e vincoli/opportunità piuttosto dissimili.

La scelta di correre insieme, dunque:
«È stata una imposizione politica non è nata dal basso perchè le nostre tre aree sono totalmente differenti».

A fronte di questa situazione, le politiche per lo sviluppo locale analizzate hanno avuto diversa capacità di sollecitare la progettualità locale. Innanzitutto, gli intervistati hanno sottolineato la maggiore efficacia di politiche semplici: *«La forza dei PIA è stata la loro semplicità»*. La convinzione generale è che un'eccessiva enfasi sulle procedure rischia di catalizzare le risorse scarse di tempo e attenzione sugli aspetti formali, facendo passare in secondo piano i contenuti degli interventi. Inoltre, si sottolinea come il disegno di *policy* debba mettere prima di tutto gli attori locali in grado di selezionare le priorità: *«la Regione non ha la possibilità di valutare i progetti, la Regione è troppo distante dai territori».*

La richiesta che proviene dagli attori, quindi, rimanda alle complesse relazioni di *multilevel governance* implicate nelle politiche per lo sviluppo locale. Se appare chiaro che alla Regione deve essere riservato l'obiettivo di stabilire gli *obiettivi generali* di sviluppo, è però variabile la definizione delle *modalità* tramite cui raggiungere tali obiettivi. La soluzione suggerita dalle interviste è quella di un

sistema di incentivi che stimolino i territori a utilizzare la propria "conoscenza locale" per raggiungere gli obiettivi nel modo migliore possibile. In altre parole, il livello regionale può indurre i territori a realizzare gli obiettivi *non* dettagliando tempi e modalità della realizzazione (enfasi sulle procedure), ma costruendo un sistema di incentivi, regole e opportunità capaci di attivare la conoscenza locale. L'effetto virtuoso di questa seconda modalità, è da ricondurre al fatto che nella definizione del problema e nella ricerca delle soluzioni che coinvolgono le politiche locali, è necessario attivare informazioni, strategie e conoscenze possedute solo dai territori.

Occorre, cioè, che i territori siano messi di fronte ad un sistema di incentivi che li obblighi a fare delle scelte, selezionando le priorità strategiche su cui scommettere. Il rischio, altrimenti, è di operare scelte generaliste, a tratti distributive, che cerchino di accontentare tutti:
«Questo territorio non deve tanto lamentarsi della mancanza di attenzione del livello nazionale e regionale ma della mancanza di scelte, non è mai stato capace di scegliere per campanilismo e la volontà di accontentare sempre tutti. Non si sono mai trovati così degli investimenti prioritari forti su cui il territorio si mettesse in discussione».

Questa tendenza "ad accontentare un po' tutti" senza operare una selezione delle priorità è spesso indicato come il "prezzo" da pagare per tenere insieme un territorio eterogeneo.

«Questa tripolarità è sempre stata un limite, sottolineata da tutti. La volontà di tenere gli stessi confini in queste politiche dipende quindi dalla volontà di non andare ad aprire nuove fazioni, a innescare nuovi meccanismi di diatribe tra queste fazioni e accontentare un po' tutti e questo è anche una chiave di lettura per capire i contenuti delle politiche».

Paradossalmente, del resto, questa tendenza distributiva viene meno proprio con la crisi attuale, quando cioè non è più possibile praticare giochi a somma positiva e le scelte allocative diventano fortemente alternative. A fronte di risorse scarse, in altre parole, gli attori locali si trovano obbligati a gerarchizzare le priorità. Il quadro di vincoli/opportunità che il territorio si trova a dover affrontare richiede con urgenza una strategia siffatta. Ad esempio, la grande vocazione industriale del Cusio, il settore casalingo, è oggi fortemente in crisi: recentemente anche la Alessi ha convocato i suoi fornitori, annunciando la prossima delocalizzazione della produzione. A fronte di ciò, tra le opportunità economiche più interessanti gli attori segnalano il settore energetico, ma ciò richiede innanzitutto l'azione collettiva e la partecipazione degli attori locali:
«Ci sono dei modelli da imitare come il Trentino che ha fatto comprare da un pool bancario e ha rilevato da Enel tutte le centrali del territorio per evitare che Enel le venda e per evitare lo smembramento che non permette il controllo da parte del territorio».

Questo modello ha importanti ricadute positive sul territorio perchè consente alle aziende locali di occuparsi delle manutenzioni, invece di seguire un modello a gare nazionali al massimo ribasso che premia grandi gruppi esterni. Il modello trentino ha costruito una delle principale realtà multi-utility italiane (Gruppo Dolomiti Energia), la cui capogruppo (Dolomiti Energia) nasce nel 2009 dalla fusione di Dolomiti Energia e Trentino Servizi. Trentino

Servizi (multi-utility leader in Trentino nella distribuzione e vendita di energia elettrica e gas) con l'incorporazione di Dolomiti Energia (l'azionista di maggioranza delle centrali idroelettriche del Trentino) ne prende il nome diventando la nuova Dolomiti Energia. È nato così un gruppo multi-utility, attivo nei principali business relativi a prodotti energetici, nell'ambito del servizio idrico integrato, del teleriscaldamento, dei servizi ambientali, di illuminazione pubblica e di laboratorio, direttamente e attraverso società controllate e partecipate. Il principale Socio di Dolomiti Energia SpA è FinDolomiti Energia, che possiede il 47,8% delle quote; a sua volta, FinDolomiti Energia è una S.R.L a totale capitale pubblico (33% Comune di Trento; 33% Comune di Rovereto; 33% Tecnofin trentita SpA). Il Presidente di FinDolomiti Energia è un tecnico, di pluriennale esperienza nel settore e i Consiglieri appartengono ai Comuni del territorio.
La gestione strategica dell'energia, così come della logistica o di altre azioni che necessitano di investimenti di lungo periodo, richiede una grande capacità di azione collettiva.

Del resto, rispetto a questi temi, il territorio pare muoversi nella direzione giusta per favorire la partecipazione. A settembre, infatti, è nata una Cabina di Regia a cui partecipano la Provincia, con l'Assessorato alle attività produttive e l'Assessorato alle Politiche del Lavoro, le Associazioni industriali, quelle sindacali, dell'Artigianato, la Camera di Commercio, i Consiglieri e Senatori del territorio, il comune di Verbania e Omegna. La Cabina di Regia è stata istituita per dare una risposta, in prima battuta, alla recessione del manifatturiero, con l'intenzione di estenderla, in un secondo momento, al comparto turistico, lapideo, agricolo e del frontalierato. Il documento strategico licenziato dalla Cabina di Regia poggia su 4 punti: fiscalità, semplificazione, formazione ed energia. Il metodo di lavoro seguito è stato apprezzato da tutti gli attori coinvolti, anche se non è ancora chiaro se questa soluzione sarà in grado di ovviare ai problemi che riguardano la rappresentatività dei piccoli Comuni di montagna che, con la riforma delle Comunità Montane, fanno fatica a trovare canali di rappresentanza nelle decisioni di sviluppo del territorio. Ad esempio, i rappresentanti dei piccoli Comuni montani sono concordi nell'individuazione dell'energia come priorità strategica, ma criticano il modello di gestione adottato:
«qui si attiva una forte competizione nel senso che la Provincia vuole utilizzare l'energia dell'Ossola, dicendo "siamo tutti la stessa provincia, bisogna distribuire su una territorialità più estesa" ma poi non è che Comune di Stresa o di Verbania dà l'Ici a Cugnaga».

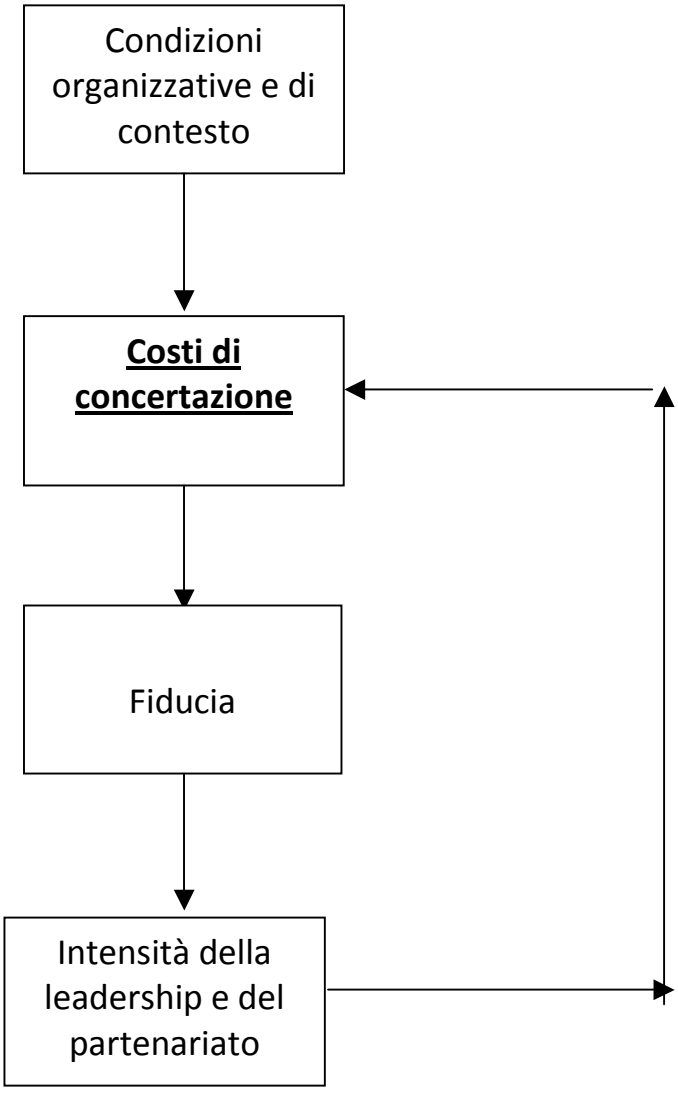
La voce dei piccoli Comuni era garantita dal ruolo delle Comunità Montane. Con la riforma è venuta meno la rappresentatività "alla svizzera": 3 consiglieri per Comune, 2 di maggioranza e uno di opposizione. La precedente rappresentanza faceva sì che il Comune più piccolo valesse all'interno della Comunità Montana quanto quelli più grandi. Ciò garantiva una forma di compensazione, dando una priorità non al numero di abitanti ma alle problematiche del territorio. La recente Unione dei Comuni delle Valli Antigorio Divedro e Formazza è nata proprio per recuperare la voce dei piccoli Comuni montani.

3

Conclusioni e suggerimenti per le politiche pubbliche

Quali lezioni generali è possibile trarre dall'analisi empirica realizzata? Come disegnare politiche per lo sviluppo locale efficaci e in grado di attivare processi cooperativi di lungo periodo tra gli attori locali? L'analisi effettuata – pur non configurando un esercizio valutativo in senso stretto – permette di individuare alcuni elementi chiave di supporto al disegno delle politiche. Ciò a due livelli distinti: ad un primo livello, è possibile interrogarsi sulla coerenza e continuità delle diverse politiche succedutesi nel corso del periodo analizzato. Ad un secondo livello, i casi analizzati offrono più di uno spunto di riflessione circa la riuscita dei processi di concertazione locale. Per contestualizzare meglio i risultati empirici – e trarre lezioni di ordine generale – è necessario richiamare gli elementi che contraddistinguono i processi di concertazione locale ben riusciti. La figura seguente illustra in modo sintetico un percorso virtuoso, che contraddistingue le politiche per lo sviluppo locale caratterizzate da buoni processi di concertazione locale. L'enfasi è soprattutto sulle dimensioni di processo, ma vedremo come ciò sia collegato anche al livello di *integrazione* del progetto complessivo.

Fig. 1. Il rischio decisionale nei processi concertativi locali



La dimensione chiave del processo è la presenza di *costi di concertazione*. È importante, cioè, che il processo di concertazione locale si caratterizzi per un significativo apporto di risorse proprie e di costi specifici pagati dagli attori. In generale, cioè, nei casi di successo gli attori hanno pagato dei costi e *rischiato* risorse proprie nel progetto collettivo. Ciò si traduce tanto nel concreto apporto tecnico-finanziario al progetto, quanto nella diffusione di atteggiamenti e comportamenti che implicano una rinuncia o un *parziale arretramento* rispetto agli obiettivi e agli interessi dell'organizzazione di appartenenza. Anzi, in realtà, è proprio questo secondo aspetto (la rinuncia) a qualificare in modo specifico il rischio decisionale nei processi di concertazione locale.

Costituiscono esempi generali di costi di concertazione, ovvero di investimenti e rischi specifici:

a) l'investimento in ruoli e strutture dedicate;
b) la rinuncia a un comportamento "pigliatutto" sulle risorse, in particolare da parte degli attori più importanti;
c) la messa in discussione degli obiettivi "formali" della propria organizzazione di appartenenza.

Nei casi di studio effettuati si riscontrano alcuni esempi di questi costi di concertazione. Ad esempio, nel VCO la Provincia ha creato, sin dal Patto territoriale, un ufficio dedicato alla concertazione territoriale, con risorse e ruoli dedicati. Questo rappresenta un "segnale" importante verso gli altri attori, che indica il livello di investimento e fiducia verso la politica in questione. Questo investimento, però, viene meno con il cambiamento delle regole regionali nella transizione tra Patti-Pia e Pisl-Pti. In questi ultimi, infatti, il ruolo della Provincia viene ridotto a quello di "valutazione" (Pisl) o di "coordinamento" (Pti). Il mutamento delle regole introdotte dalla regione va quindi nella direzione di ridurre il ruolo delle province che molto avevano investito nelle prime esperienze. Così, il capitale di competenza e fiducia accumulato viene meno e il processo deve in qualche modo ricominciare dall'inizio, con nuovi attori e nuove strutture.

Un chiaro esempio di costi di concertazione si trova nei cosidetti "parametri aggiuntivi", applicati in alcuni Patti territoriali, tra cui il Patto territoriale della Zona Ovest in Provincia di Torino. Qui il bando per le imprese ha visto l'aggiunta di parametri di Patto originali sui quale calcolare il punteggio delle imprese ammesse ai finanziamenti. La definizione e la scelta di questi parametri di Patto ha richiesto una discussione molto intensa tra gli attori locali. Nella coalizione locale, infatti, erano presenti posizioni molto diverse: da una parte sindacato e alcuni amministratori che intendevano qualificare il Patto con l'aggiunta di parametri specifici, dall'altra i rappresentanti degli imprenditori e altri amministratori che non volevano differenziare il finanziamento da quello della legge 488/92. In definitiva la graduatoria è stata predisposta in base ai seguenti parametri, di cui i paramentri a-b-d erano comuni a tutti i Patti e decisi dal Ministero, mentre il parametro c è stato deciso in modo autonomo dal Tavolo di concertazione:

a) rapporto tra il capitale proprio immesso nell'iniziativa e l'investimento complessivo;
b) rapporto tra il numero di occupati diretti incrementali attivati dall'iniziativa e l'investimento complessivo;
c) indicatore di Patto, così composto:

- rapporto tra soggetti rientranti nelle "fasce deboli" del mercato del lavoro avviati al lavoro (donne, ultra-quarantacinquenni e svantag-
- giati ai sensi dell'art. 4 legge 381/91 e s.m.i.) ed occupa-zione complessiva attivata;
- presentazione delle idee progettuali[14] entro il 15.10.1999;
- formazione: impegno a realizzare interventi formativi per tutto il personale dell'impresa, quale risulta dal punto B.12 della scheda tecnica per l'esercizio a regime, per almeno 20 ore per addetto da effettuarsi entro 6 mesi dal comple-tamento dell'investimento;
- possesso o impegno a fornirsi di certificazione di qualità ISO 9000 o equipollente, qualora l'impresa abbia già aderito o intenda aderire, entro l'esercizio "a regime" dell'ini-
- ziativa da agevolare, al si-stema internazionale ricono-sciuto di certificazione di qualità ISO 9000 o equi-pollente;
- possesso o impegno ad adot-tare certificazione ambientale ISO 14000 o equipollente, qualora l'impresa abbia già aderito o intenda aderire, entro l'esercizio "a regime" dell'iniziativa da agevolare, al sistema internazionale rico-nosciuto di certificazione ambientale ISO 14000 o equi-pollente.
- Indicatore relativo al legame funzionale e diretto con interventi infrastrutturali.

L'importanza del parametro C aggiuntivo risiede nel fatto che questo riflette esigenze e problemi fortemente caratterizzanti il modello locale di sviluppo. La Zona Ovest è infatti fortemente connotata da disoccu-pazione giovanile e, soprattutto, femminile; inoltre, alcuni Comuni hanno conosciuto un piano di sviluppo urbano dove le fabbriche si sono insediate a stretto contatto con le abitazioni, senza una zona industriale, e l'impatto ambientale ha conseguenze dirette per la cittadinanza. La rilevanza di questi parametri non standardizzati può essere oggetto di un esplicito disegno di *policy* che, accanto a parametri top-down che riflettono obiettivi generali, preveda alcuni parametri "liberi", scelti dagli attori locali. I "parametri aggiuntivi" dei patti territoriali costituiscono dunque degli spazi di manovra lasciati al livello locale all'interno di un quadro generale valido per tutti. Ciò può avere due effetti virtuosi: innanzitutto lascia agli attori locali l'onere di selezionare quelle azioni specifiche, che riflettono più direttamente i problemi territorio. In secondo luogo, attiva processi dialogici e di confronto costruttivo che – al di là delle diverse posizioni e interessi – sono utili per generare fiducia reciproca e relazioni cooperative.

Inoltre, le ricerche mostrano che la concertazione con costo è facilitata dalla presenza di specifiche condizioni *contesto*, quali: (i) il colore politico misto della coalizione, che richiede agli attori politici di "guadagnare" la legittimità delle proprie decisioni all'interno del tavolo di concertazione locale; (ii) il debole sviluppo economico dell'area, che consente agli attori di focalizzare l'attenzione su uno specifico problema del territorio, rendendo così

[14] Questo punto è dovuto al fatto che la coalizione ha deciso di premiare i progetti arrivati entro il 15.10.99 e che hanno mostrato "fiducia" verso lo strumento.

più efficiente l'allocazione delle risorse e il coordinamento degli interessi; (iii) la presenza di relazioni di potere equilibrate, che limitino l'opportunismo di un attore "terzo" e che non riducano il tavolo di concertazione ad un ruolo residuale di ratificazione di decisioni prese altrove. Dal punto di vista delle politiche pubbliche, del resto, queste condizioni di contesto non rappresentano elementi sui quali intervenire attraverso il disegno istituzionale, al fine di facilitare la presa in carico di costi di concertazione.

Le ricerche hanno però messo in luce altri elementi, più di natura *organizzativa*, che possono invece essere oggetto di uno specifico disegno di *policy*. Innanzitutto, è necessario un periodo ragionevolmente lungo per lo svolgimento del processo di concertazione, così che gli attori possano sperimentare alleanze e risolvere i conflitti, trasformando conflitti a somma zero in conflitti costruttivi. Qui però un trade-off non di poco conto: i *tempi della politica* non devono entrare in tensione con i *tempi dell'economia*. Le aspettative dei soggetti privati hanno orizzonti temporali non sempre compatibili con i vincoli e i tempi dei soggetti pubblici. Occorre quindi un disegno di policy che dia agli attori locali il tempo sufficiente per costruire fiducia e prendersi dei rischi, ma che poi sia molto efficiente nell'erogazione dei fondi. Dunque, se è necessario un periodo ragionevolmente lungo per lo svolgimento del processo di concertazione, è opportuno che ciò venga tenuto in debito conto nella fase di formulazione dei bandi (evitando di chiedere la predisposizione di un programma entro tempi "irragionevoli"). Se si chiede ai territori di lavorare e investire, occorre poi essere molto puntuali nell'erogazione delle risorse economiche, sia verso gli attori privati che nei confronti delle istituzioni locali. A riguardo la mancata erogazione delle risorse nei PISL e nei PTI, con poche eccezioni, ha costituito un evidente limite di queste due esperienze, che rischia di mettere a repentaglio il capitale fiduciario accumulato nei territori.

Inoltre, la creazione di fiducia richiede agli attori di essere effettivamente in grado di rischiare. Se assumersi un rischio è un atto intenzionale di fiducia mirato alla persuasione dell'altro, è anche vero che per poter rischiare gli attori della coalizione devono poter disporre di effettivi ambiti decisionali. Gli attori nei processi concertativi devono dunque ricoprire ruoli decisionali importanti nell'organizzazione di appartenenza: decidere richiede, infatti, responsabilità politico-organizzativa. Questa variabile, però, è lasciata in tutto e per tutto alla discrezionalità dei territori: in alcuni casi, partecipano Sindaci, Assessori e Dirigenti, che possono assumersi rischi rilevanti e pagare così costi di concertazione. In altri casi, al contrario, la partecipazione ai Tavoli è affidata a funzionari e segretari comunali, che non possono assumere direttamente questo rischio. Un argomento analogo vale per la parte privata: le associazioni degli interessi e gli attori della società civile possono far partecipare ruoli e figure di diversa rilevanza ai Tavoli di concertazione, con conseguenze diverse sull'efficacia del processo decisionale. Questi elementi sono lasciati al libero gioco degli attori locali, senza che vi siano regole istituzionali o incentivi chiari che facilitino la partecipazione di ruoli organizzativi specifici. La rappresentanza, poi, necessita di regole di partecipazione ai Tavoli chiare e ben calibrate, elemento non sempre presente come emerso nelle interviste effettuate per i due casi del pinerolese e del VCO. Da una parte, viene sottolineata la necessità di regole chiare e trasparenti per la partecipazione degli attori, mentre fino

a ora tutto è stato lasciato alla scelta dei territori. Anche questo punto può quindi rappresentare un ambito di intervento specifico per il disegno complessivo di queste politiche, di diretta responsabilità della regione. Dall'altra, è anche necessaria la continuità nella partecipazione, ovvero che le persone che partecipano ai Tavoli in rappresentanza di una certa organizzazione non cambino nel corso del tempo. Nei casi analizzati gli attori lamentano spesso la scarsa continuità nella partecipazione, elemento che ostacola l'apprendimento e il consolidamento della coalizione.

Ulteriore elemento che facilita i costi di concertazione è la presenza di una buona relazione tra tecnica e politica. La tecnica, da sola, non può essere l'unico elemento per costruire un progetto di sviluppo locale di successo: la tecnica deve trovare un equilibrio e un modo di integrarsi con la dimensione politica. Una difficoltà specifica degli interventi complessi risiede nel mantenere, allo stesso tempo, un forte *raccordo* tra le due dimensioni che devono però anche rimanere *autonome*. Un eccesso di politicizzazione del processo rischia di annullare ogni valutazione tecnica degli interventi, mentre l'assenza della politica e il dominio della tecnica rischiano di trasformare il processo in un mero fatto procedurale. La relazione tra qualità progettuale e livello di integrazione tecnica-politica è dunque ad "U" rovesciata: la performance è massima quando la relazione tra i due momenti lascia spazio anche all'autonomia reciproca delle due dimensioni. A riguardo, le politiche e i programmi analizzati – se osservati nel tempo – mostrano un'eccessiva reattività ai mutamenti politici. Così, se a volte la geometria variabile dell'area vasta è funzione di scelte tecniche e di nuove opportunità (es: dal Patto del Pinerolese al PIA delle Valli Olimpiche), in altri casi (es: dal PIA delle Valli Olimpiche ai PTI successivi del Pinerolese e Metromontano) l'aggregazione territoriale è fortemente influenzata dai cambiamenti politici, sia interni che esterni all'area, che di volta in volta possono cambiare il territorio di riferimento. È chiaro che ciò rientra nell'autonomia della politica. Allo stesso tempo, non può non essere sottolineato come questi cambiamenti mettano in tensione la capacità di apprendimento delle coalizioni locali e dei territori. Al contrario un'eccessiva tecnicizzazione del processo decisionale, con una politica debole, rischia comunque di non valorizzare l'apprendimento: se la progettazione è delegata *in toto* a strutture esterne, la componente tecnica interna non è in grado di dare continuità all'azione progettuale. Qui un nodo cruciale, relativo al rapporto tra competenze tecniche *interne* ai Comuni e competenze dei consulenti esterni. L'analisi mostra la necessità di strutturare in modo più cogente gruppi di lavoro che facilitino il *trasferimento delle competenze* e permettano la crescita del capitale umano interno alle pubbliche amministrazioni. I Comuni sono spesso poco avvezzi alla progettazione e gestione di progetti complessi. In questo senso la presenza di un valido supporto tecnico esterno deve anche costituire l'occasione per arricchire le competenze dei tecnici comunali, altrimenti – a lungo andare – si possono generare *processi di delega e deresponsabilizzazione* eccessivi. È quindi necessario che si creino gruppi di lavoro intercomunali all'insegna dell'integrazione delle competenze. Ma per questo sono necessari *incentivi economici* appositamente disegnati. Ad esempio, andrebbero ricavate risorse specifiche che incentivino le attività di co-progettazione dei Comuni coinvolti, con premialità indirizzate alle attività di progettazione interna o, perlomeno,

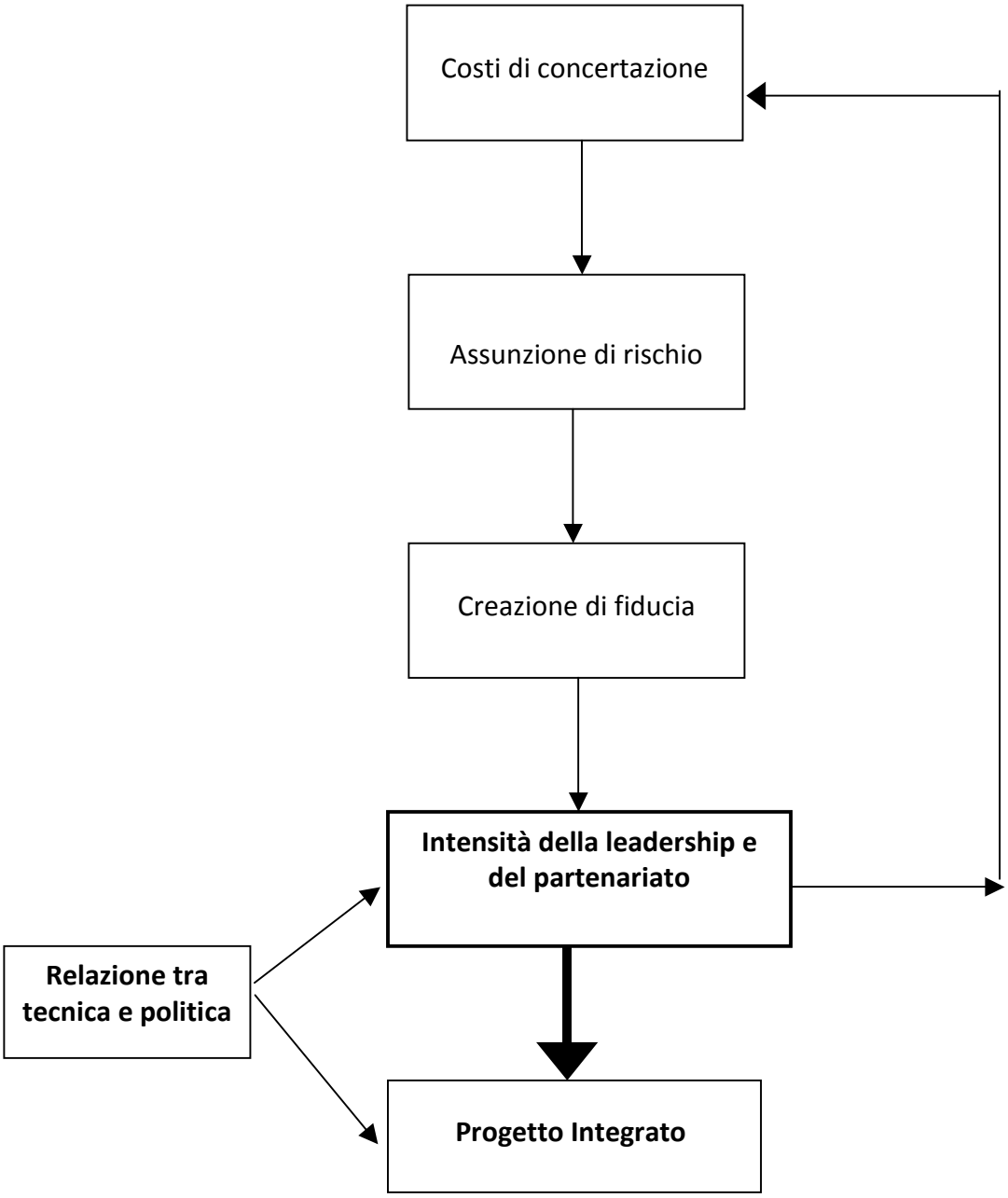
mirate alla formazione di gruppi di progetto formati da risorse interne ed esterne ai Comuni.

La presenza di un buon equilibrio tra tecnica e politica è importante perché gli impegni vincolanti e l'assunzione di rischio richiedono la presenza di apparati tecnici ben integrati con l'azione politica. È cioè più semplice assumersi rischi specifici in presenza di apparati tecnici in grado di qualificare il razionale tecnico delle scelte, le loro conseguenze economiche e vincoli normativi adeguati. In sintesi, il circolo virtuoso dentro la "scatola nera" del processo decisionale è decisione-rischio-fiducia. La fiducia si attiva dove gli attori possono scegliere *intenzionalmente* di "fidarsi della fiducia", assumersi cioè un rischio pagando dei "costi di concertazione" e stimolare così ulteriore fiducia. L'atteggiamento di chi "si fida della fiducia" è contagioso, la fiducia cresce con l'uso: in un processo ben riuscito, chi rischia vincola moralmente gli altri attori ad un comportamento cooperativo. Ciò, come detto, è facilitato da particolari condizioni organizzative e strutturali dei contesti decisionali.

La presenza di questa configurazione è collegata al livello di integrazione del progetto di sviluppo. In assenza di costi di concertazione, infatti, il progetto rispecchia la somma degli obiettivi delle organizzazioni che partecipano al Tavolo e che – in relazione alla diversa capacità contrattuale e potere – riescono ad ottenere risorse per quegli obiettivi. Al contrario, in presenza di costi di concertazione il progetto si avvicina di più alla sintesi integrata degli obiettivi individuali. In presenza di certe condizioni organizzative e di contesto, dunque, gli attori locali assumono atteggiamenti e comportamenti rischiosi: non siedono al Tavolo di concertazione solo per chiedere risorse per il soddisfacimento degli obiettivi delle singole organizzazioni di appartenenza, ma mettono in discussione questi obiettivi in vista di un fine generale, che ha come riferimento il territorio.

Tutto ciò rappresenta l'idea di un processo che si autoalimenta nel suo percorso e che permette di costruire un progetto di sviluppo locale integrato e di qualità, mediante la valorizzazione delle relazioni, che, se ben coniugate e in sinergia, rappresenteranno condizioni per il successo dell'iniziativa. Lo schema, come sottilineato, mostra come vi sia più di un punto d'accesso alla costruzione di un progetto ben riuscito: in particolare, le due leve strategiche principali sono l'intensità della leadership e del partenariato, da una parte, e la presenza di costi di concertazione, dall'altra.

Figura 2. Ingegnerizzazione di processo per la concertazione locale



La rilevanza dei *costi di concertazione* emerge anche riguardo la centralità della leadership e del partenariato. Tutte le analisi e le ricerche, infatti, segnalano che nei processi ben riusciti appare cruciale l'intensità della leadership e del partenariato. Sappiamo cioè che, nei casi di successo, la leadership durante il processo di concertazione è stata consensuale e legittima e non imposta dall'alto o derivata dalla forza dimensionale e politica degli attori. La leadership associata a casi di successo, in altre parole, emerge dal basso ed è frutto dei processi consensuali che si sviluppano nel Tavolo di concertazione. Lo schema mette in luce come una concertazione non predatoria o vuota, dove gli attori più importanti e che avviano e gestiscono il processo pagano dei costi rilevanti, rappresenti anche il *mezzo* principale per creare dal basso una leadership legittima e consensuale. Il leader, in questi casi, è spesso un attore che, nonostante la sua posizione "strutturale" dominante (es: il Comune di dimensioni maggiori) non approfitta del vantaggio iniziale e assume *intenzionalmente* un atteggiamento caratterizzato da un orientamento al territorio nel suo complesso e non solo agli interessi della propria organizzazione di appartenenza.

In sintesi, le politiche per lo sviluppo locale hanno suscitato grandi speranze, a volte realizzato buoni risultati e altre volte messo di fronte ad altrettanti grandi fallimenti. Il disegno istituzionale e l'ingegneria di *policy* hanno rappresentato un elemento decisivo di questi esiti, nel bene e nel male. È quindi importante che il disegno delle politiche si raccordi in modo più diretto con i risultati di ricerca e le valutazioni delle politiche, contribuendo così a rinforzare quelle pratiche di *evidence-based policy* ancora molto carenti nel nostro Paese.

Riferimenti bibliografici

Acetturro A. e De Blasio G. (2007), Le politiche per lo sviluppo locale. La valutazione dei Patti territoriali, WP Banca d'Italia.

Ambrosini G., Barbieri C. A., Giammarco C., Reinciro L. (1999), Progetti integrati per 1a riqualificazione urbana, Editore Celid, Torino.

Barbera, F. (2001), "Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali", in Stato e mercato, n. 3.

Barbera F. (2008), "Il Patto territoriale di Cuneo", in F. Piselli e F. Ramella (a cura di), Patti sociali per lo sviluppo, Donzelli, Roma.

Bianchi T.- Casavola P. (2008), "Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale", in Materiali Uval reperibile all'indirizzo internet: http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval

Bighi S. (2006), "Territorialità, strategicità e processo di *governance* nei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) in Piemonte", in Atti della XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRE, Pisa.

Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica Amministrazione italiana", in Stato e mercato, n. 1.

Bolocan Goldstein M., Pasqui G., Perulli P. (2000), *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: l'indagine empirica*, IRES Lombardia, Milano.

C.S.A.R (2000), I Patti territoriali in Piemonte, QuiNordOvest.

Cavallo Perin M. (2000), "La riqualificazione delle aree urbane", Atti del Convegno organizzato dalla Regione Liguria nell'ambito di un progetto Interreg, il 20 dicembre 2000

Cavallo Perin M. (2005), "La Programmazione territoriale integrata: tra giochi di ruolo, finalità sociali e obiettivi di sviluppo", in Archivio Piacentini, reperibile all'indirizzo internet: www.archiviopiacentini.it

Cavallo Perin M. (2006), "I Programmi integrati della Regione Piemonte, Atti di un Convegno, reperibile all'indirizzo internet www.provincia.novara.it

Cerosimo D. (2003), "Dai Patti ai Pit. Lezioni dall'esperienza", in D. Deidda (a cura di), *Governance e sviluppo locale*, Formez, Roma, pp. 19 - 49.

Cerosimo D., Wolleb G. (2006), "Economie dal basso", Un itinerario nell 'Italia locale, Donzelli, Roma.

Cersosimo D. (2000), "Postfordismo, politiche regionali e sviluppo locale", in Cersosimo D. e Cammarota O., *Il territorio come risorsa*, Formez/Donzelli, Roma.

Cersosimo, D. e Wolleb G. (2001), "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali", in *Stato e mercato*, n. 63.

Cnel (1994), *La società di mezzo. Le rappresentanze sociali fra territorio e competizione*, CNEL, Roma.

Colaizzo R. (2000), *La progettazione integrata territoriale. Il quadro economico e programmatico*, (vol. 1), Formez, Roma, pp. 261 - 293.

Commissione europea (2006), L'iniziativa Leader. Guida generale, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

Consiglio italiano per Scienze Sociali (CSS) (2006), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco,* Marsilio, Roma.

Cremaschi M. (2002), "Le scale della *governance* territoriale: i progetti integrati", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 75, pp. 100-117.

De Luca A., Salone C. (2008), " Lo sviluppo locale nelle politiche territoriali dell'Unione Europea", in E. Dansero, P. Giaccaria, F. Governa (a cura di), *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud*, Franco Angeli, Milano, pp. 45 - 68.

Dematteis G. (2004), "Territorio e territorialità nella progettazione integrata", in R. Colaizzo (a cura di*), L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Formez, Roma, pp. 293 - 306.

di Gioacchino R. (2001), *Patti a rapporto. Indagine sui patti territoriali*, Roma Ediesse.

Dogliani M. Viriglio R. (2001), "Programmi di recupero urbano, Relazione giuridica" disponibile all'indirizzo internet:

http://extranet/regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/programmi di recupero urbano/atti e ricerche

Freschi A.C. (2001), Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti in Toscana, in *Stato e mercato*, n. 63.

Galetto M. (2009), *I Patti territoriali nella letteratura giuridica e socio-economica,* Polis, n. 3.

Governa F. (2008), "Teorie e pratiche di sviluppo locale. Riflessioni e prospettive a partire dall'esperienza italiana", in E. Dansero, P. Giaccaria, F. Governa (a cura di), *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud,* Franco Angeli, Milano, pp. 69 - 92.

Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (2000), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale Rapporto 2000*, Roma.

Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1997), Valutazione Ex-Post Leader I. Rapporto Nazionale. Roma.

Lanzalaco, L. (2010), "Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1

Lapo-Corep (2010), Ricerca sulla *governance* dei PTI in Regione Piemonte, Rapporto di ricerca, Torino.

Magnatti, P. Ramella, F. Trigilia, C. e Viesti, (2005) G. *Patti territoriali,* Il Mulino, Bologna.

Mantino F. (2001), “La complementarietà tra il Leader e le altre politiche per le aree rurali italiane: opportunità e vincoli”, in *Rivista reteLeader*, n.7.

Mef - Dps (Ministero dell'Economia delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e la coesione) (2002), "Progetti Integrati Territoriali: lo stato dell'arte", QCS news, n. 12, anno II, giugno 2002.

Mef - Dps (Ministero dell'Economia delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e la coesione) (2008), I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obbiettivo 1 2000 - 2006 - Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale, Roma.

Öir-Managementdienste GmbH (2003), “Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report”, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna.

Olagnero M., Ortona G., Saccomani S. (2004), Programmi di recupero Urbano. Rapporto finale di valutazione, Torino, reperibile all’indirizzo:
http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/osservatorio/PRUrbano/dw d/giurid.htm

Pasqui G. (1999), “Sviluppo locale tra economia e società: tradizioni e politiche”, in Archivio di studi urbani e regionali, n. 64, pp. 9-43.

Poggi A. et al. (2010), Scenari per la riforma della cooperazione intercomunale in Piemonte, Rapporto di ricerca, Regione Piemonte, Osservatorio sulla riforma amministrativa, Torino.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di) (2001), *La progettazione integrata territoriale, Dipartimento della Funzione Pubblica,* Donzelli Editore, Roma.

Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A. (2006), “La programmazione di opere pubbliche in Piemonte: il caso dei programmi integrati di sviluppo locale (P.I.S.L.)”, in *Atti della XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRE,* Pisa.

Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A. (2007), “Il ruolo degli Studi di Fattibilità per la selezione dei programmi integrati: il caso dei P.I.S.L. della Regione Piemonte”*,* in *Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRE,* Bolzano.

Rebaudengo M. (2007), *La valutazione per il finanziamento delle opere pubbliche: il caso dei programmi integrativi di sviluppo locale (P.I.S.L.) della Regione Piemonte*, Tesi di dottorato, indirizzo Estimo e Valutazioni Economiche, Politecnico di Torino, Dottorato di ricerca in Ambiente e Territorio.

Rebaudengo M. (2007), “I P.I.S.L. della Regione Piemonte. Proposta di classificazione tematica attraverso l’analisi del discriminante”*,* in *Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRE,* Bolzano.

Saccomani S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in: Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, Stamperia Artistica di Savigliano, pp. 15-38.

Seassaro L. (1997), “Programmi di riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica: una relazione da indagare”, in: Inu, Ministero dei Lavori Pubblici, I programmi di riqualificazione urbana. Guida alla rassegna itinerante, (a cura di B. Latini), Inu edizioni, Roma, pp. 12-13.

Sisti M. (2006) e Strada G. (2006), *Cosa significa valutare programmi territoriali complessi*, Ires Piemonte, Torino.

Vesan P. e Sparano V. (2006), “Il consolidamento dei partenariati per lo sviluppo locale. Il caso dei Patti territoriali della Provincia di Torino”, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n. 1.

Vesan P. e Sparano V. (2010), *I partenariati per lo sviluppo locale,* Carocci, Roma.

Zerbon, N. (1999), *Patti territoriali e contratti d'area. Gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale,* Il Sole 24 ore, Milano.

Zumpano C. (a cura di) (1999) , *Repertorio dei Piani di Azione Locale*, Rapporto INEA, Roma.

Elenco documentazione consultata

Ecoter srl (2005), “Sviluppo locale e progetti integrati nel DOCUP 2000-2006 della Regione piemonte”, Rapporto di valutazione.

IRES (1996), Assi e Misure, LA VALUTAZIONE DEI FONDI STRUTTURALICOMUNITARI: L'OBIETTIVO 2 IN PIEMONTE, Rapporto.

Pro.Va (2005), “Un’analisi critica dell’implementazione dei Progetti integrati d’Area in Piemonte”, Rapporto di valutazione.

Regione Piemonte, Documento Unico di Programmazione 2000-2006.

Regione Piemonte, DOCUP 2000-2006, Complemento di Programmazione.

Regione Piemonte, "Programmi integrati per lo sviluppo locale", Bando Regionale, Bollettino Ufficiale n. 13 del 31/03/2005, Deliberazione del Direttore regionale Franco Amato n. 6 del 14 marzo 2005, Direzione Programmazione e Statistica.

Regione Piemonte, "Programmi Territoriali integrati per gli anni 2006 - 2007", Bando Regionale, I Fase, Bollettino Ufficiale n. 01 del 4/01/2007, Deliberazione della Giunta Regionale 11 dicembre 2006, n. 55 - 4877.

Regione Piemonte, "Programmi Territoriali integrati per gli anni 2006 - 2007", Bando Regionale, II Fase, Deliberazione della Giunta Regionale n. 4 - 7522.

Regione Piemonte, "Programmi Territoriali integrati per gli anni 2006 - 2007", Approvazione della graduatoria. Assegnazione dei contributi per la redazione del programma operativo. Deliberazione della Giunta Regionale n. 12 - 7010.

Regione Piemonte, ``Programmi Territoriali integrati per gli anni 2006 - 2007", Linee guida per la redazione degli studi di fattibilità per le opere pubbliche o di interesse pubblico e Linee guida per la redazione degli approfondimenti delle azioni immateriali, Direzione Programmazione strategica, Politiche territoriali ed Edilizia, Determinazione n. 133 del 12/12/2007.

Reegione Piemonte, "Politica di coesione regionale 2007-2013. Approvazione del Documento di programmazione strategico - operativa. indirizzi alla Giunta regionale per la programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali.", Deliberazione del consiglio Regionale n. 94 - 43541, 21 dicembre 2006.

Regione Piemonte, "Piano Territoriale Regionale", Relazione, Sintesi e Allegato 1, Novembre 2008.

Regione Piemonte, "Approvazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) - i CIPE n. 166/2007 - Legge 27 dicembre 2006, n.296 - Legge Finanziaria per il deliberazione della Giunta Regionale, n. 19-9238, 21 luglio 2008, Bollettino e n. 32 del 7 / 08 / 2008.

Nucleo di valutazione e verifica (NUVV), "Studi di fattibilità delle opere pubbliche", La guida per la certificazione da parte dei nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, 2003.

Regione Piemonte, Direzione attività produttive (2007), Programma Operativo Regionale, obiettivo competitività regionale e occupazionale ", cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale FESR 2007 - 2013, agosto 2007.

Unione Europea, Gazzetta Ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987, Atto Unico Europeo, febbraio 1986.

Unione Europea, Regolamento (CE) n. 1083/2006 del consiglio dell'UE luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 Unione Europea, Regolamento (CE) n. 1080/2006 del parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo al fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999.

Unione Europea, decisione del consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE)

Unione Europea, Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader+)

Unione Europea, Decisione del Consiglio 2006/144/CE, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale.

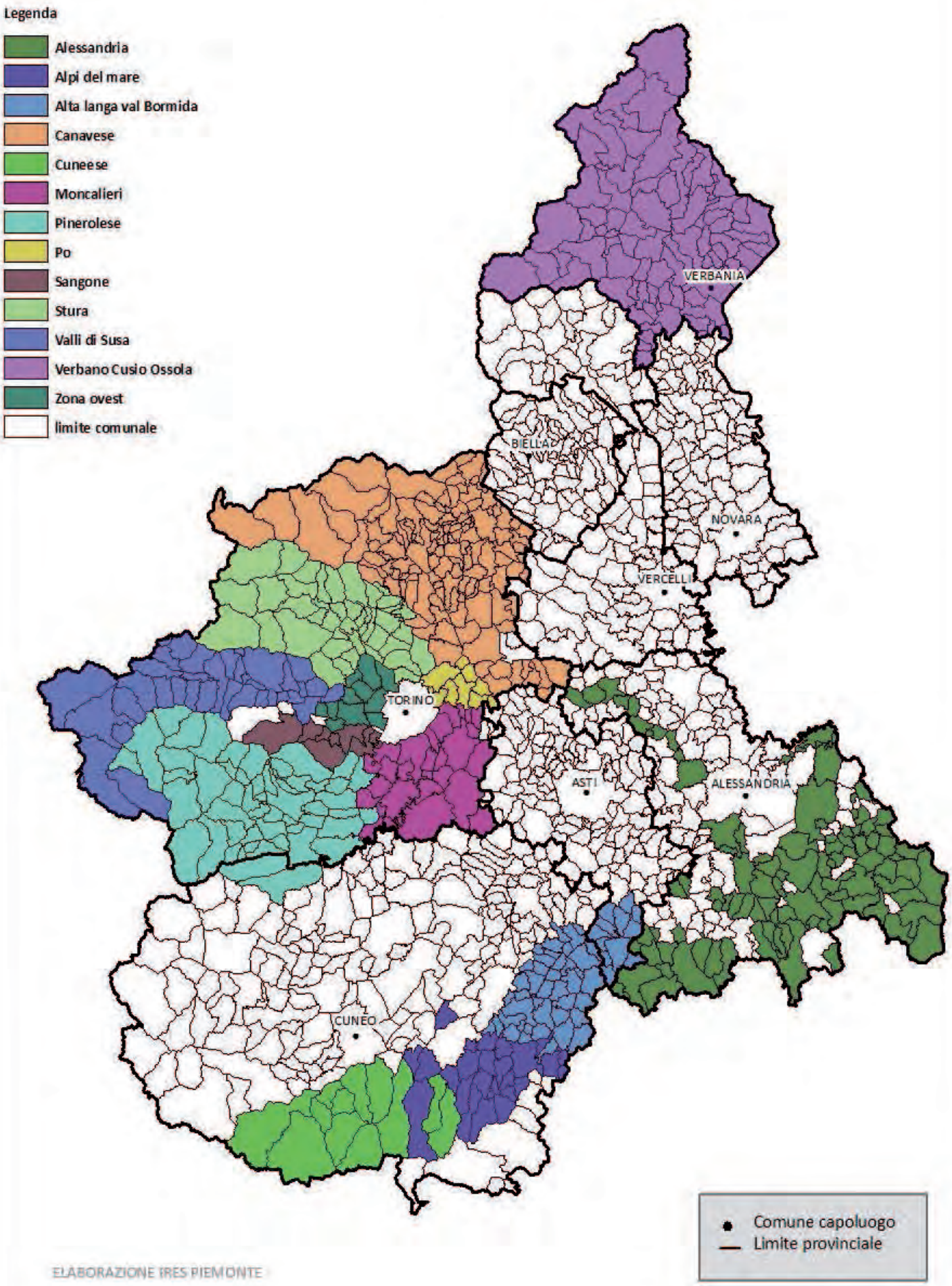
Reconta Ernst & Young S.p.A (2000)., "Rapporto di valutazione intermedio" - Servizio di valutazione intermedia del Programma di Iniziativa Comunitaria Leader II 1994-1999.

Reconta Ernst & Young S.p.A (2001)., "Rapporto di valutazione ex-post" - Servizio di valutazione ex-post del Programma di Iniziativa Comunitaria Leader II 1994-1999.

Appendice Cartografica

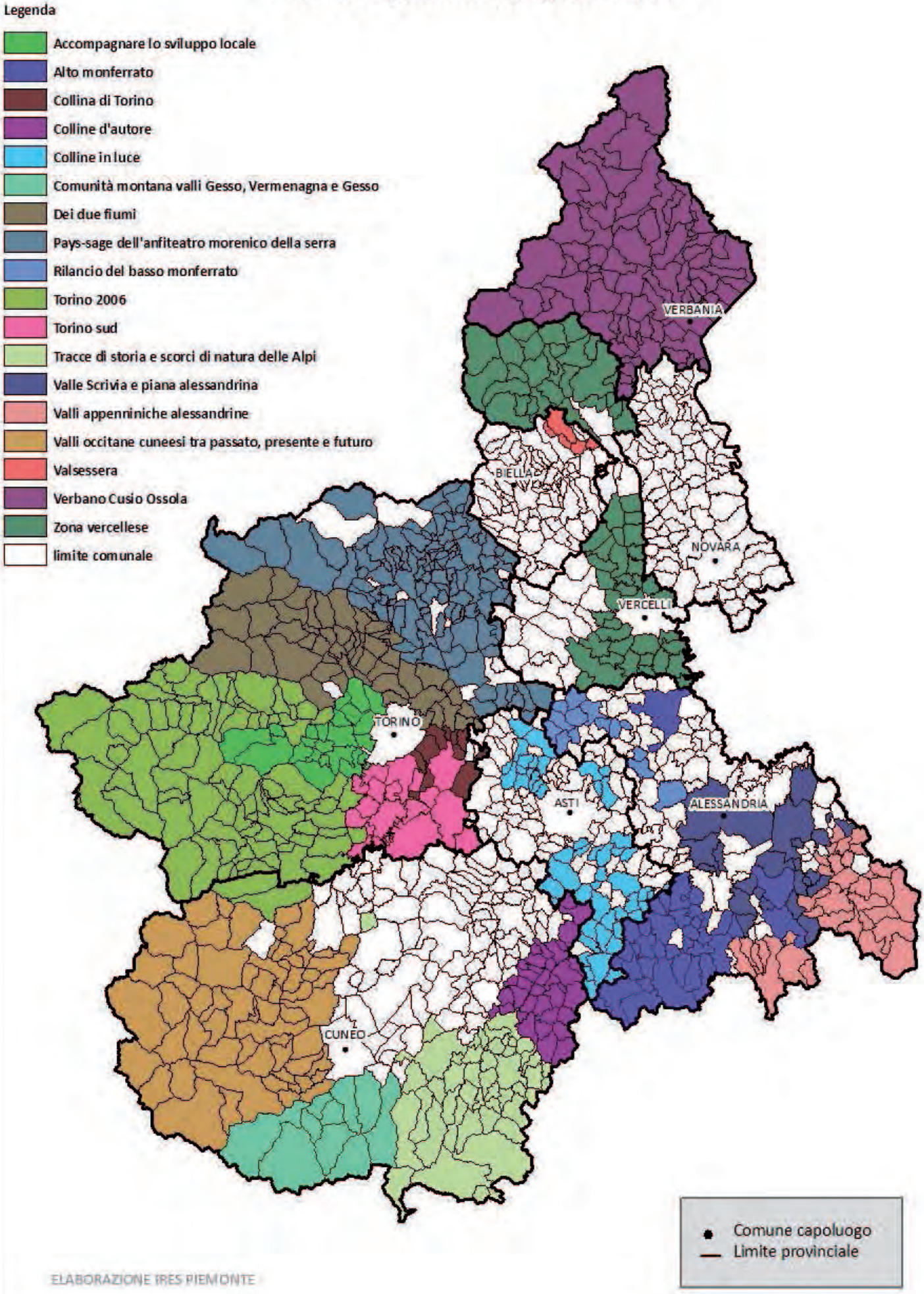
Programmi di Sviluppo Locale

PT - Patto territoriale



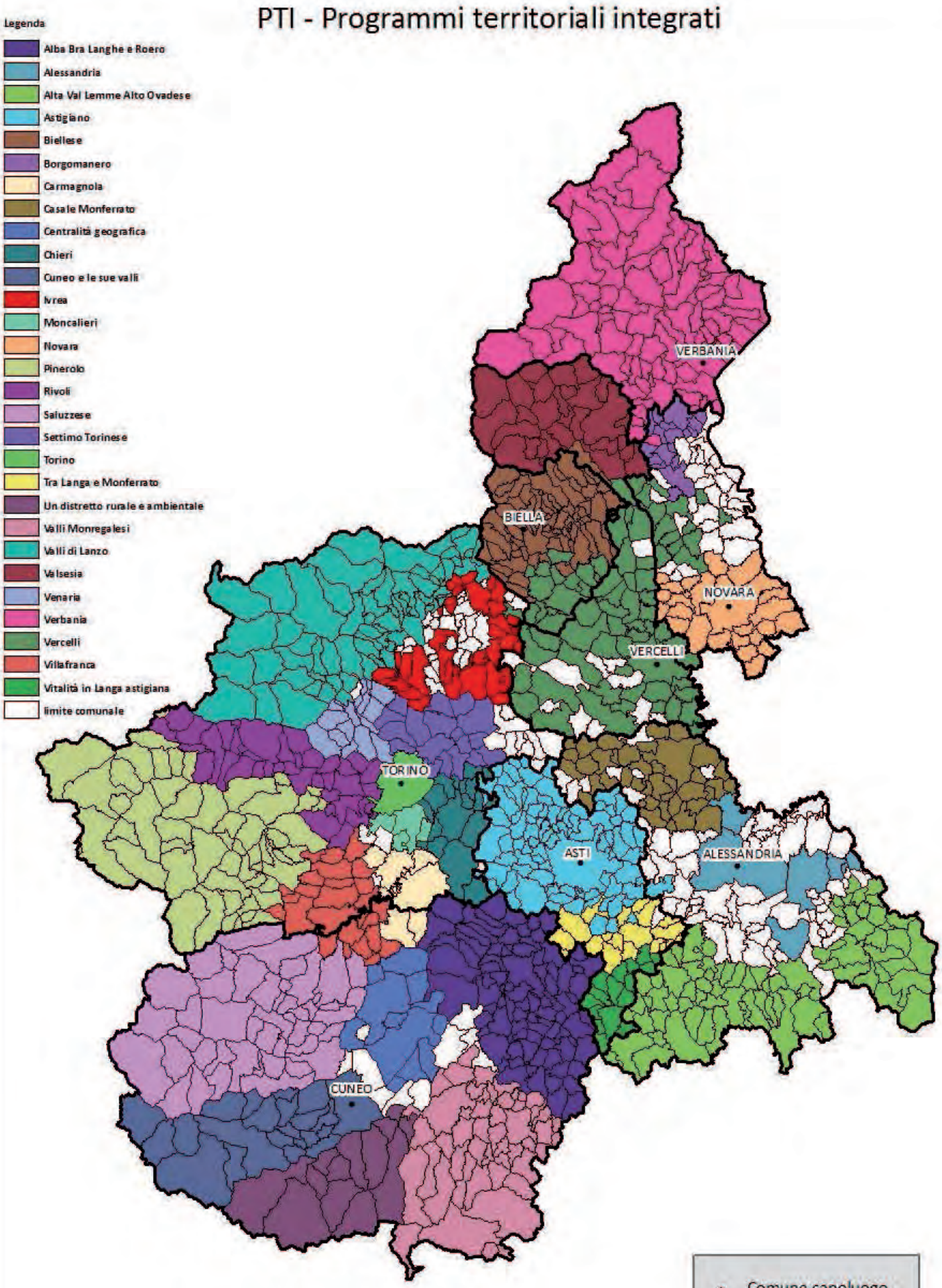
ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

PIA - Programmi integrati d'area



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

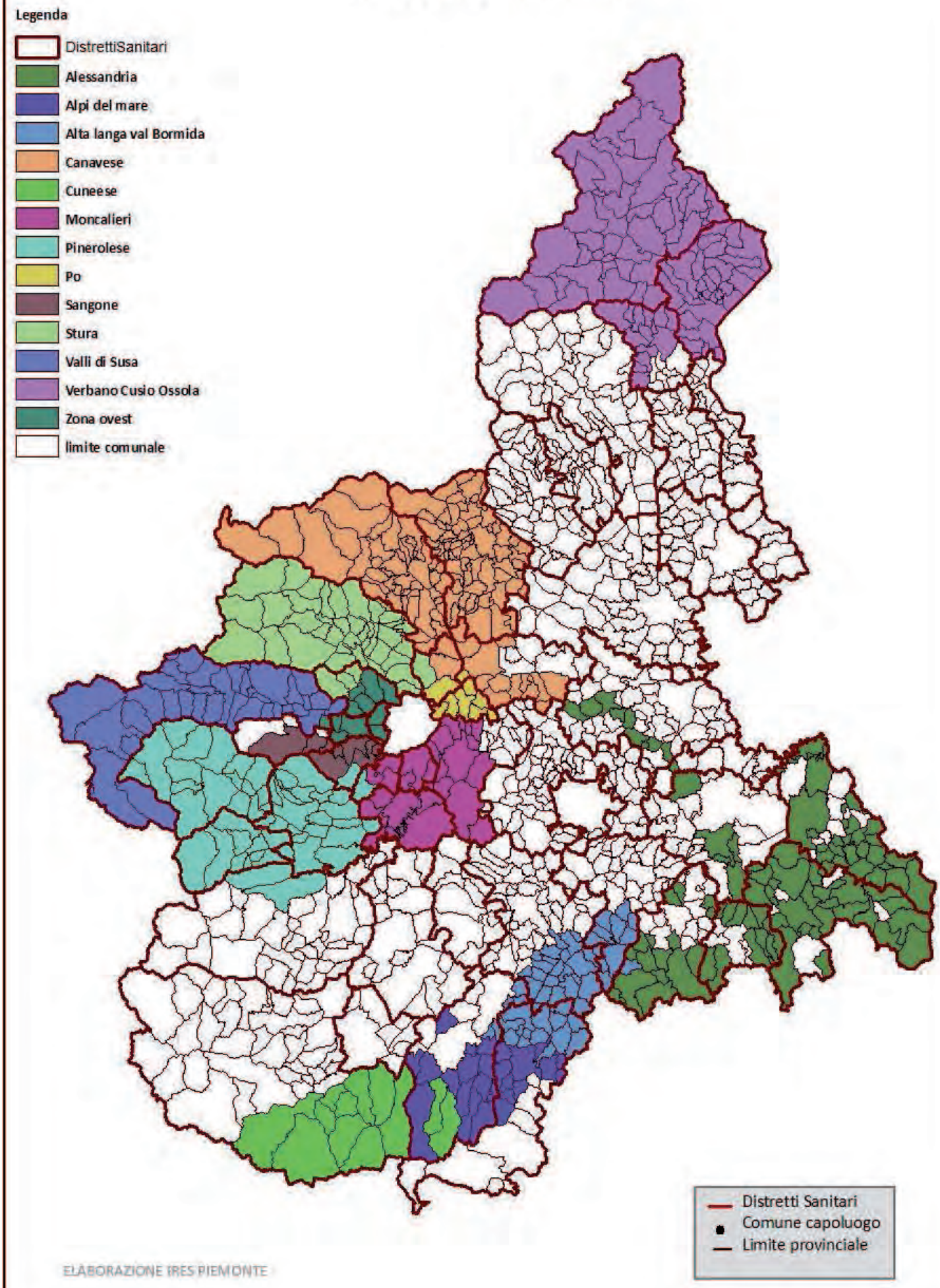
PTI - Programmi territoriali integrati



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

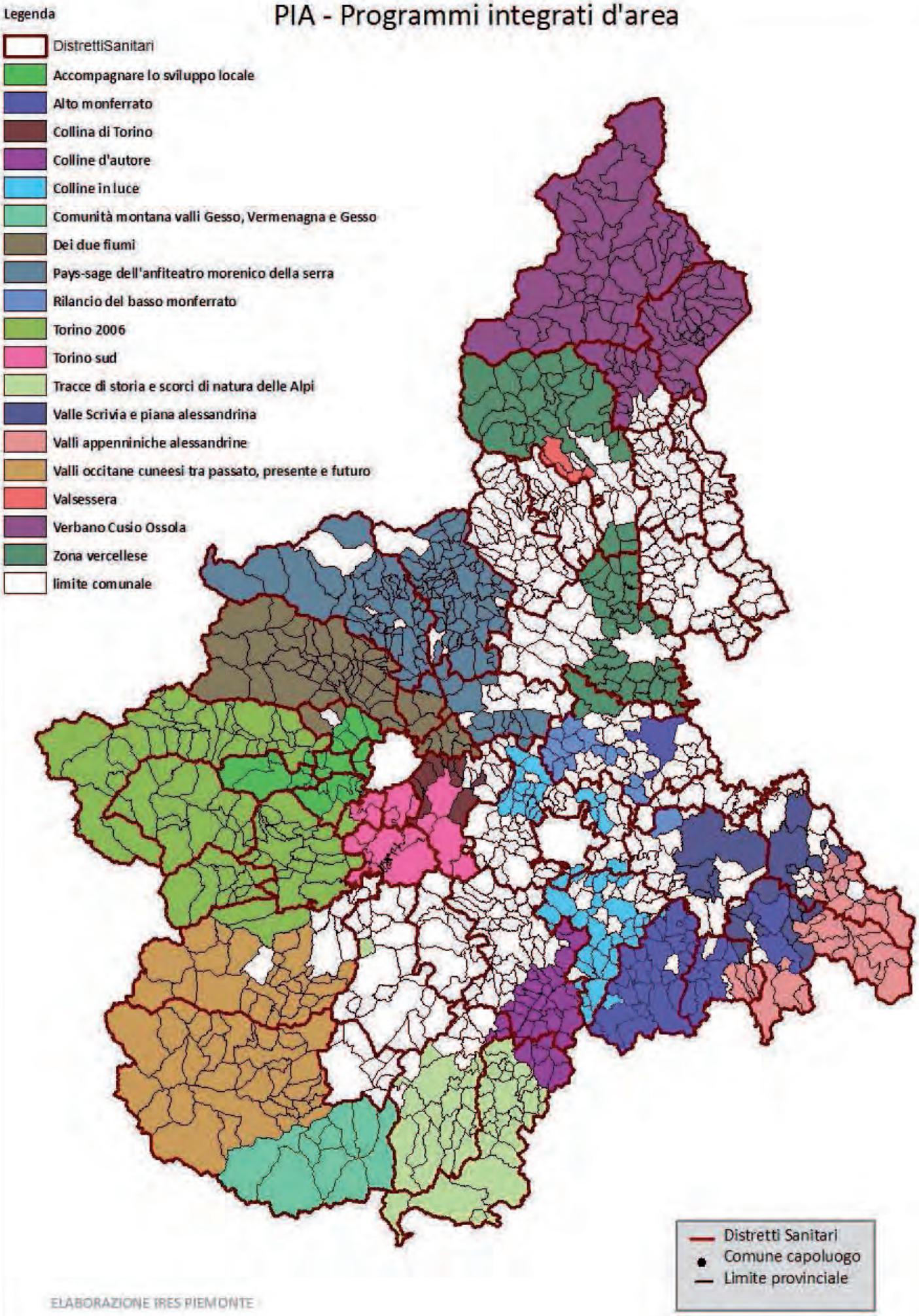
Distretti Sanitari e Programmi di Sviluppo

PT - Patto territoriale



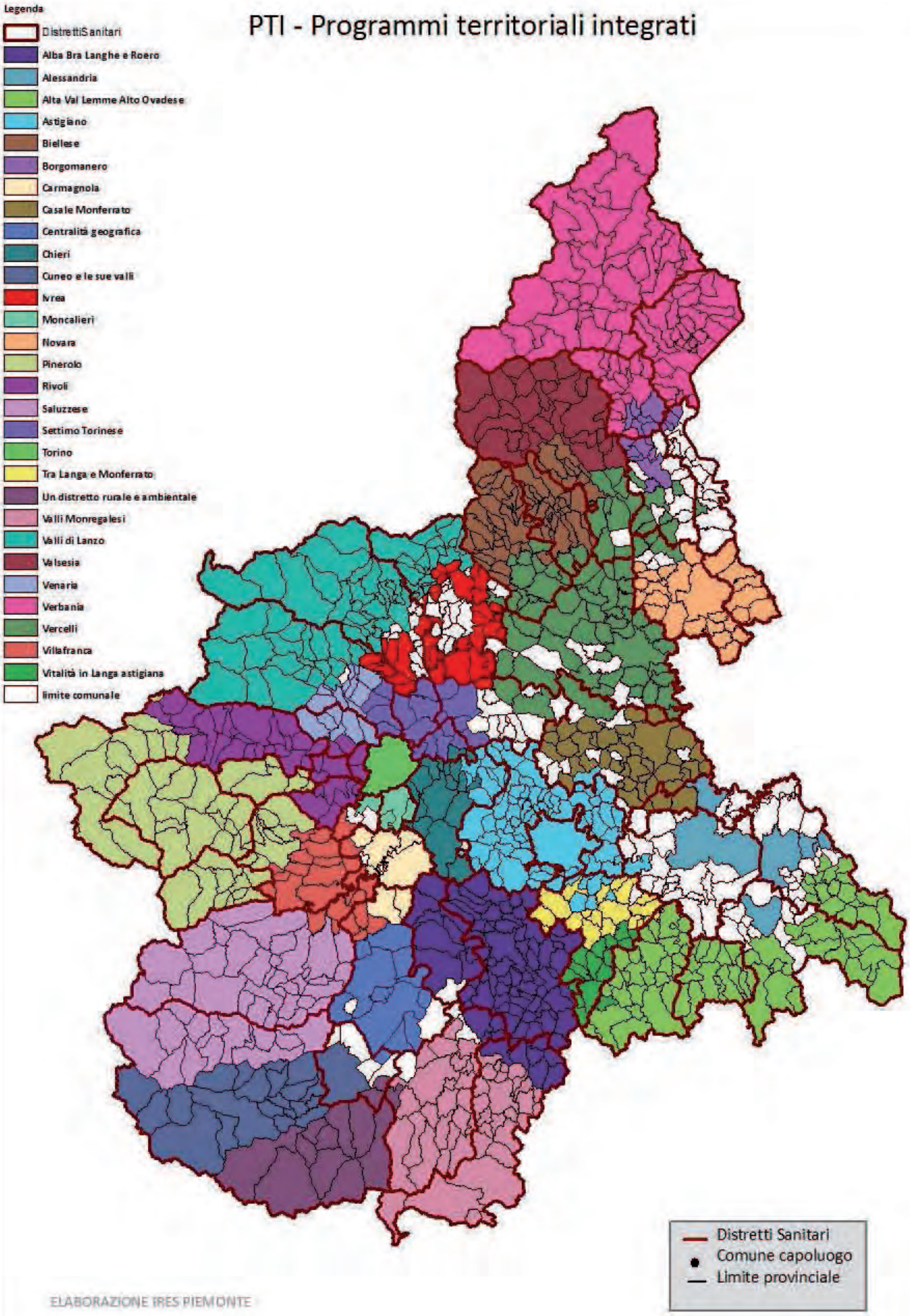
ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

PIA - Programmi integrati d'area



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

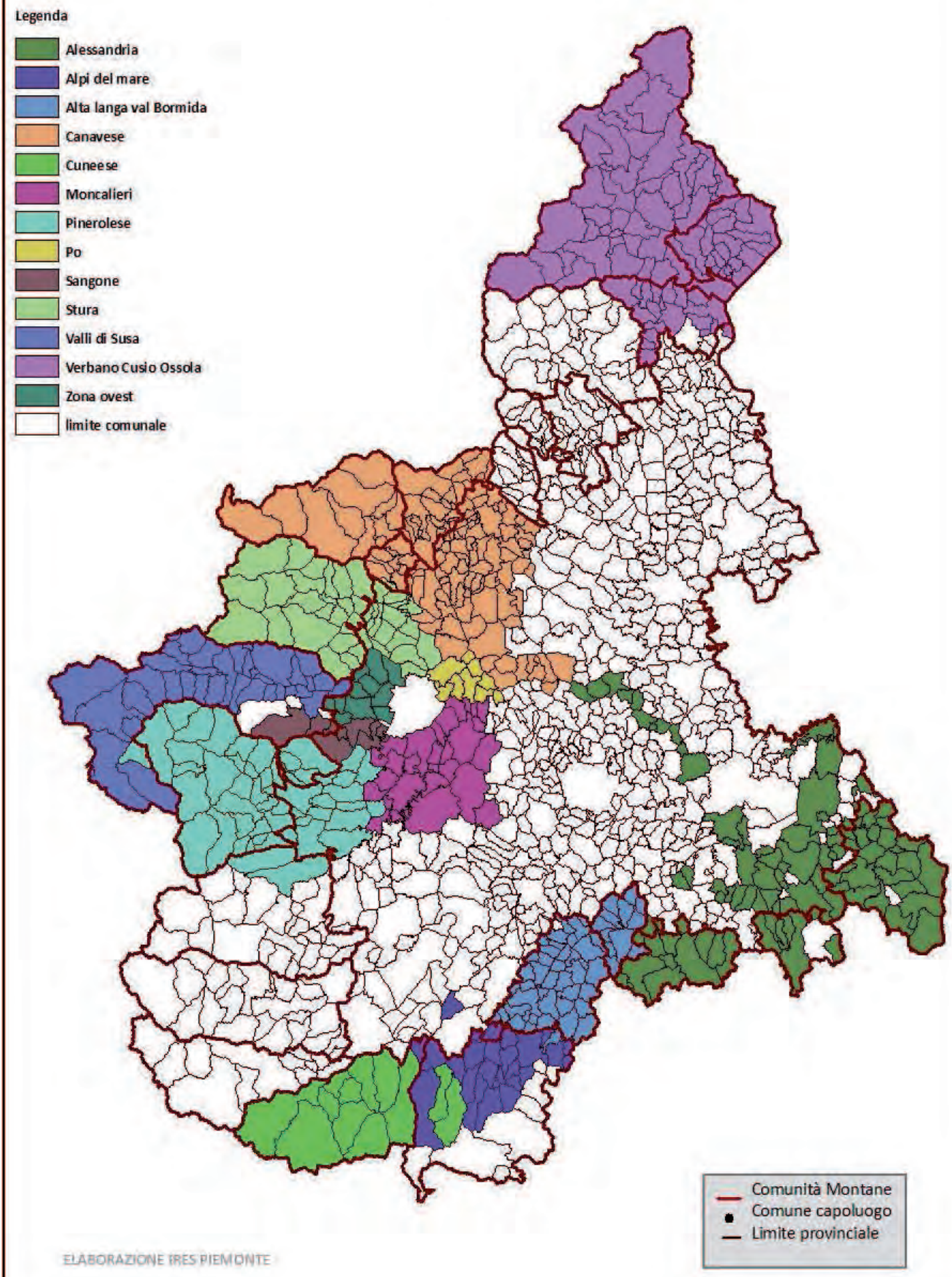
PTI - Programmi territoriali integrati



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

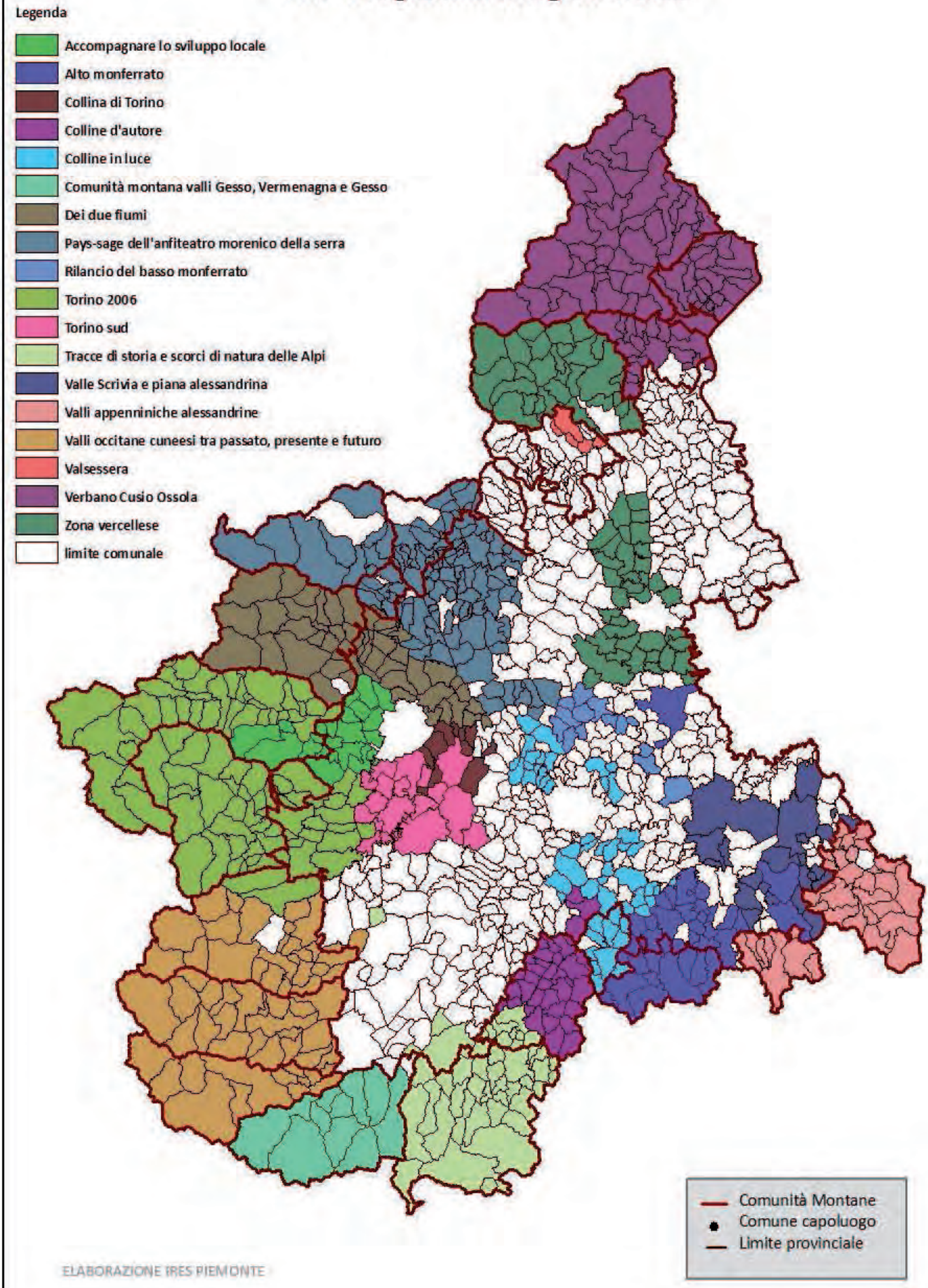
Comunità Montane e Programmi di Sviluppo

PT - Patto territoriale



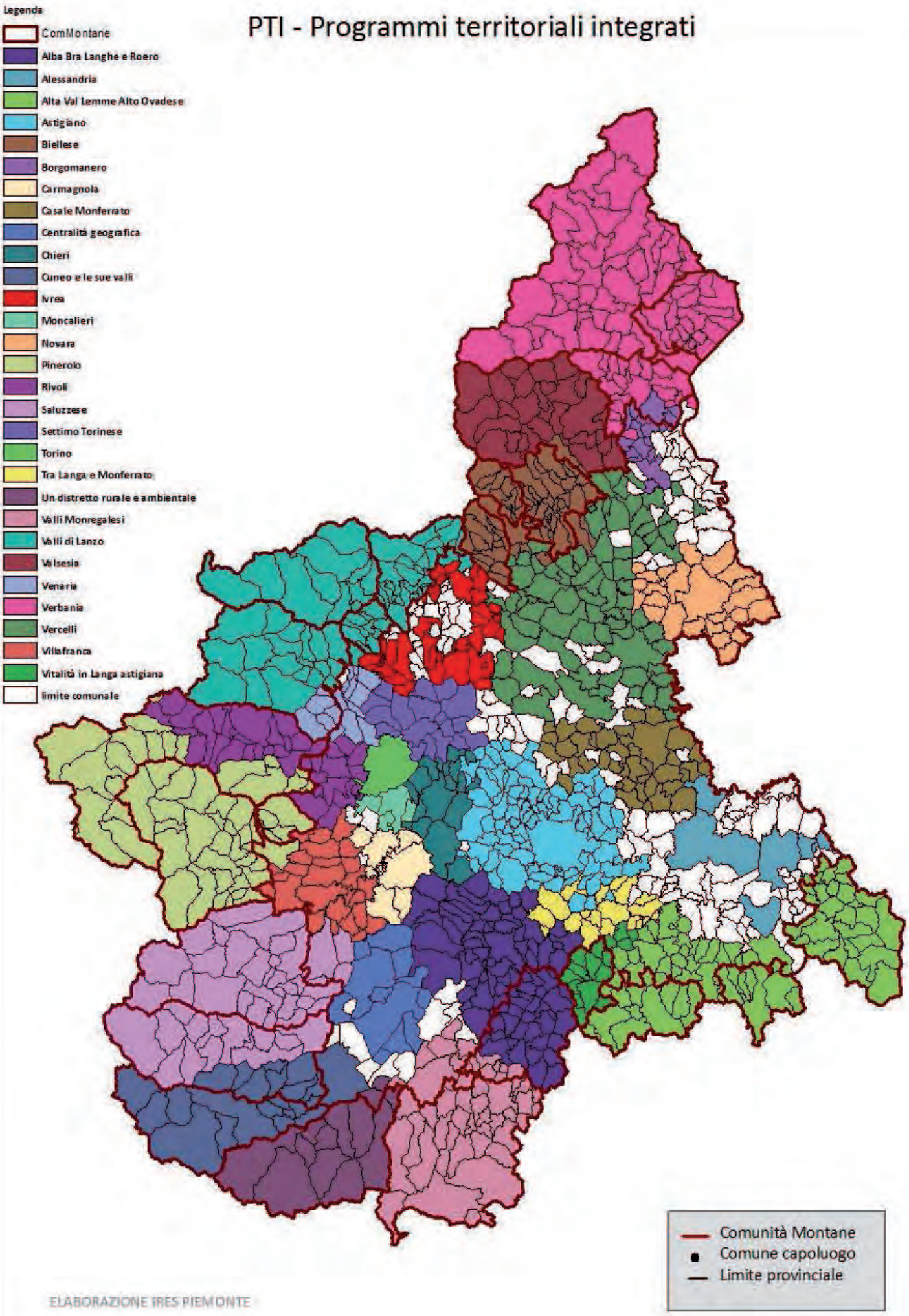
ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

PIA - Programmi integrati d'area



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

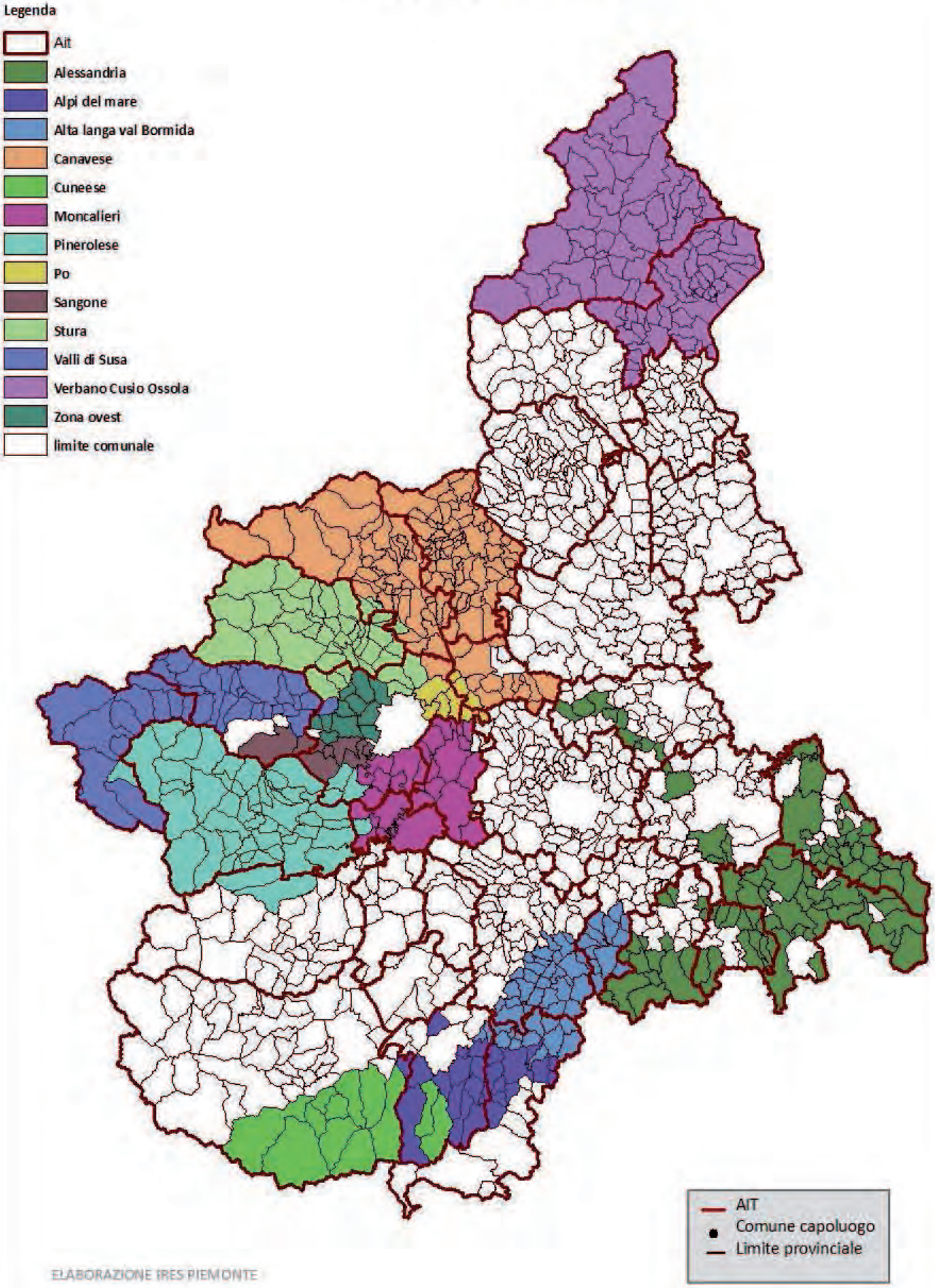
PTI - Programmi territoriali integrati



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

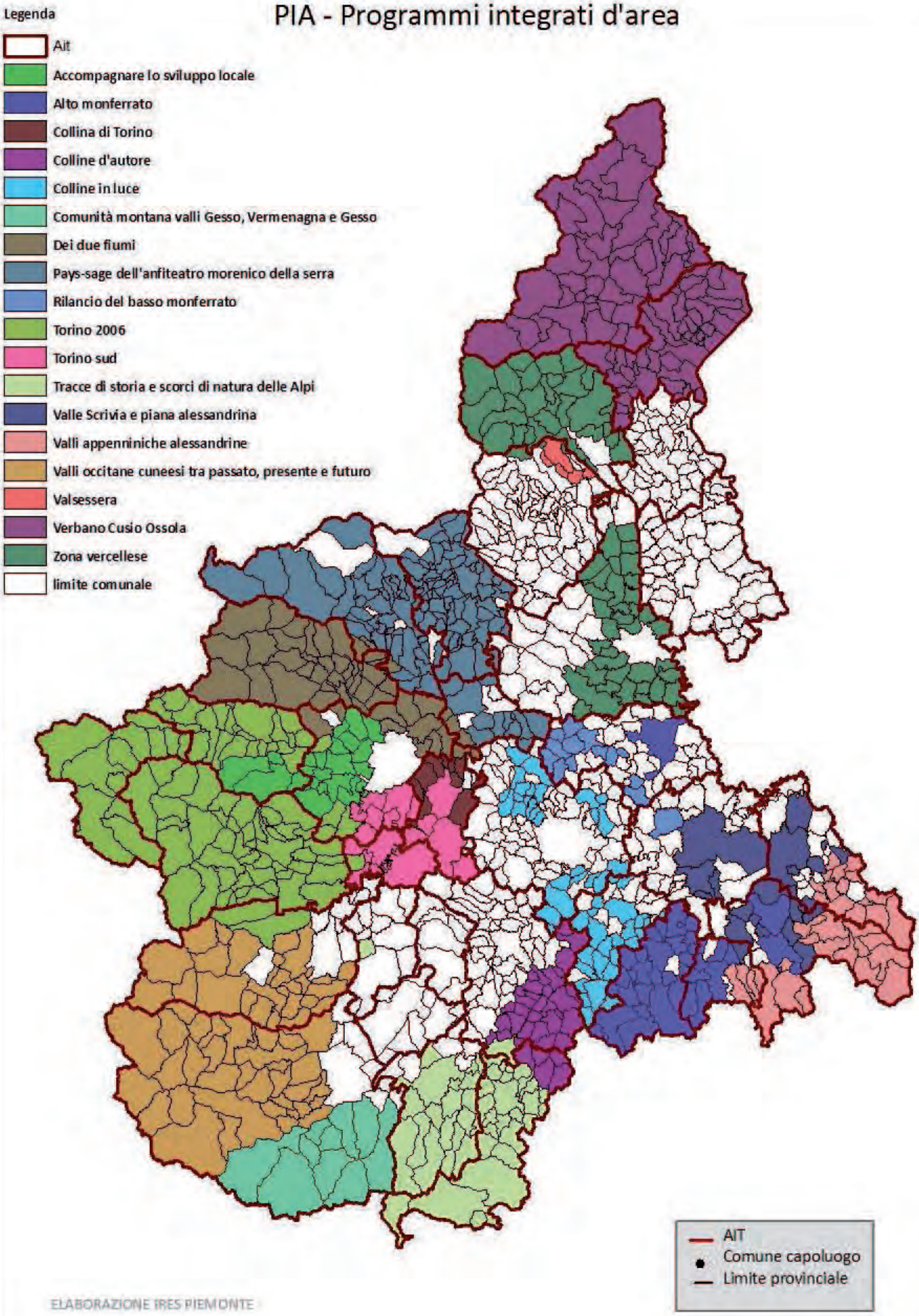
Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) e Programmi di Sviluppo

PT - Patto territoriale



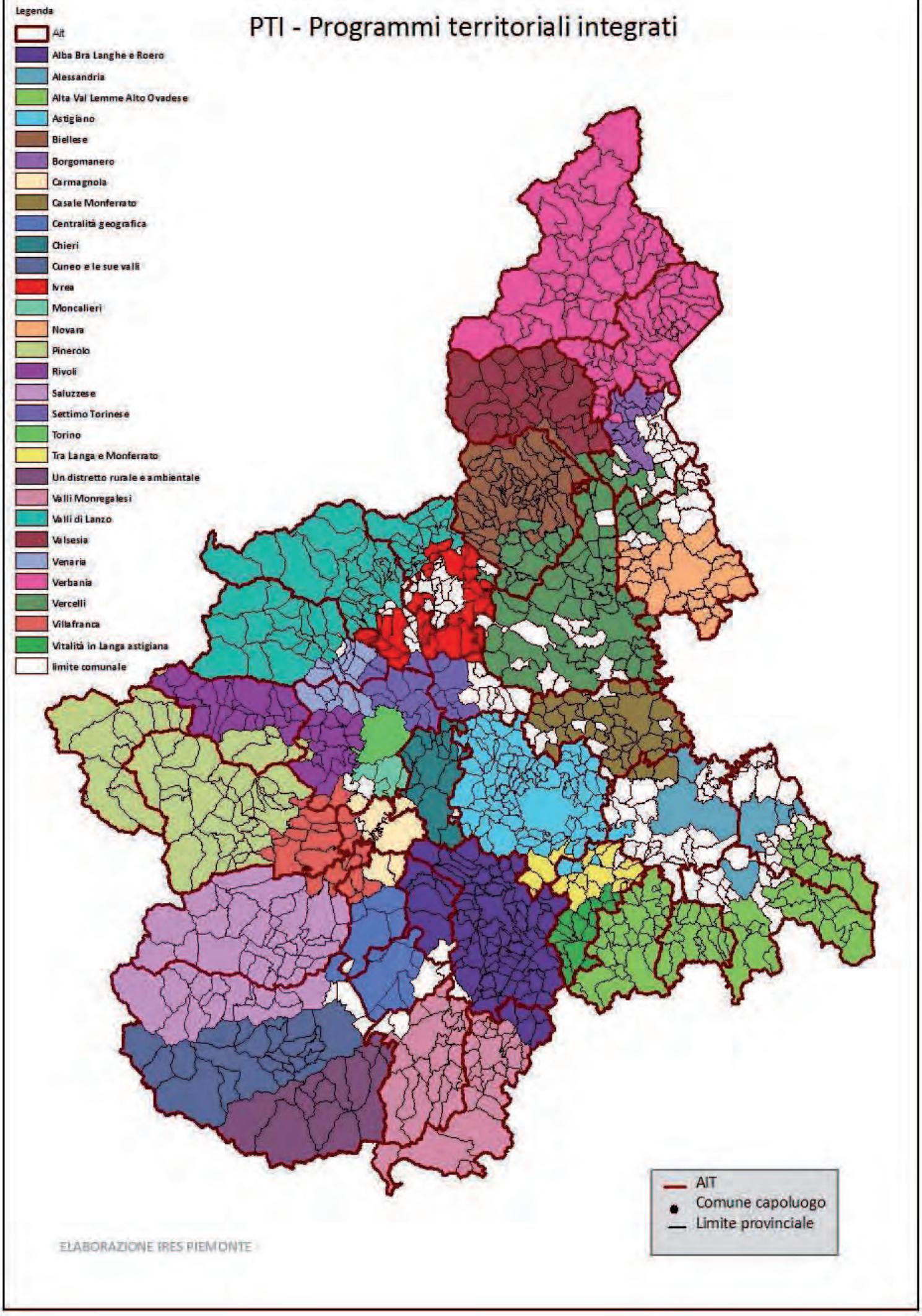
ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

PIA - Programmi integrati d'area



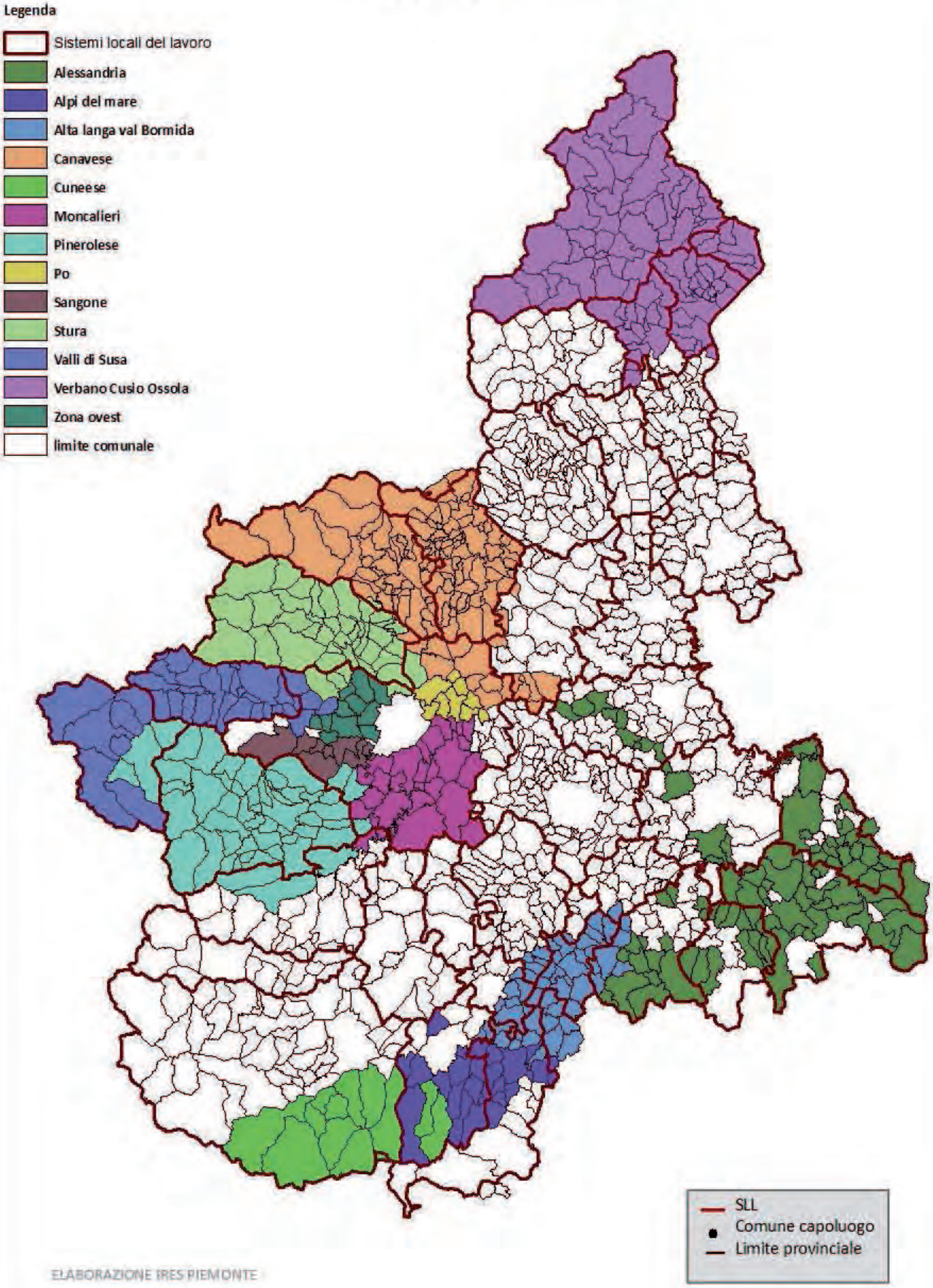
ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

PTI - Programmi territoriali integrati



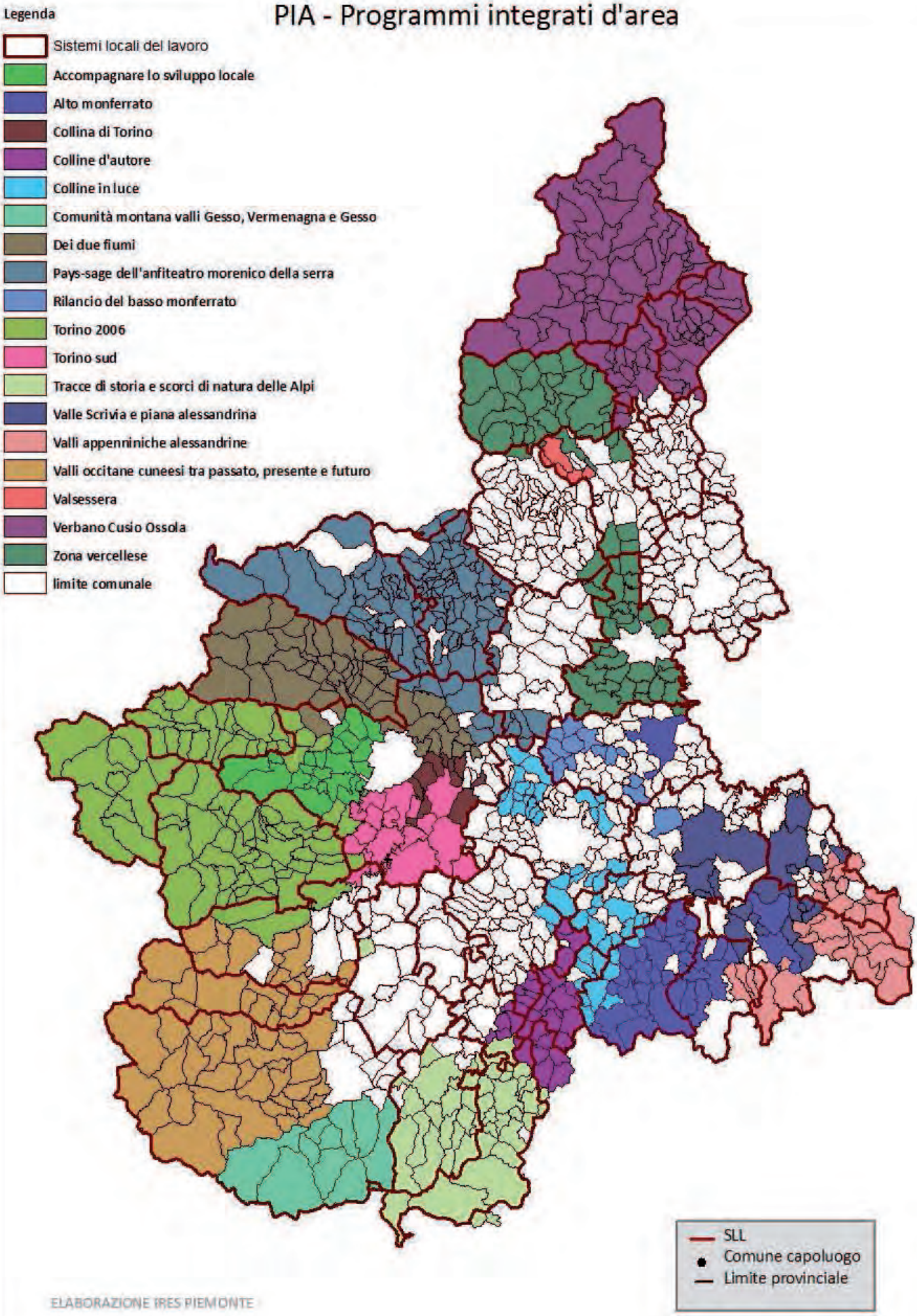
Sistemi Locali Lavoro e Programmi di Sviluppo

PT - Patto territoriale



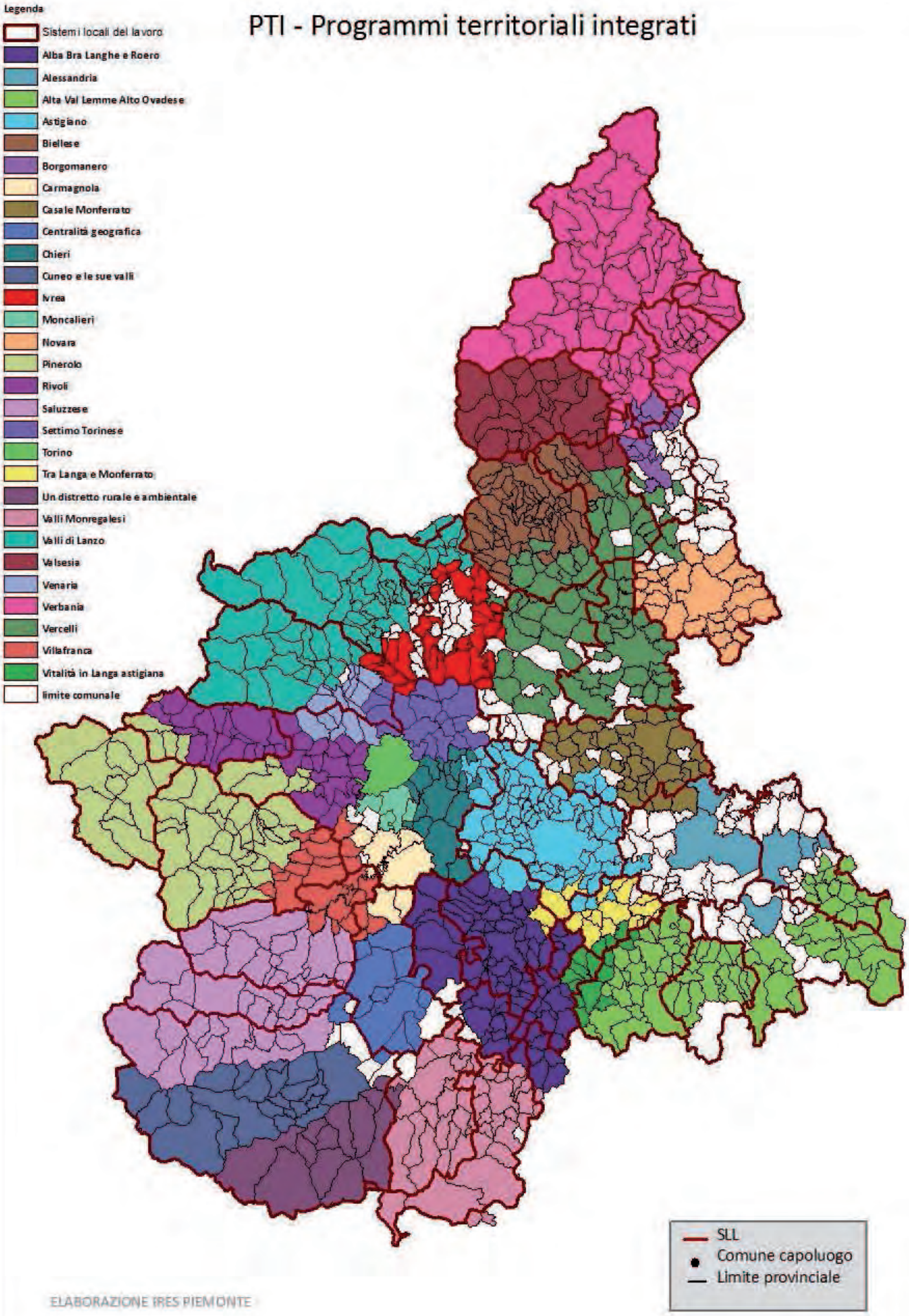
ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

PIA - Programmi integrati d'area



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

PTI - Programmi territoriali integrati



ELABORAZIONE IRES PIEMONTE

La ricerca **“Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006): Inquadramento generale e studi di caso”**, i cui esiti presentiamo in questo Rapporto, è stata promossa dalla Direzione Regionale Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia e realizzata dall’Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte .

Il lavoro si colloca nel quadro delle attività definite con l’Accordo di Programma Quadro “Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell’Intesa istituzionale di programma”, siglato tra Ministero dello Sviluppo Economico e Regione Piemonte nel dicembre 2006, e finalizzato a migliorare la programmazione degli interventi pubblici.

L’**IRES PIEMONTE**, nato a Torino nel 1958, svolge la sua attività d’indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all’azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

L’Area di Ricerca Politiche Pubbliche svolge attività di ricerca e divulgazione in tre campi: l’analisi delle trasformazioni istituzionali, funzionali e finanziarie (federalismo fiscale) del sistema autonomistico, l’impatto delle riforme amministrative con particolare riguardo per quelle connesse alla introduzione di metodi e strumenti di valutazione nelle amministrazioni pubbliche e l’evoluzione dei processi di governance locale.

http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html

http://www.ires.piemonte.it

REGIONE PIEMONTE

Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia
corso Bolzano, 44 – 10121 Torino
Tel. + 39 011 4321428 – fax + 39 011 4324804
e-mail direzioneB08@regione.piemonte.it

Settore Programmazione Negoziata
Via Lagrange, 24 – 10123 Torino
Tel. + 39 011 4323989 – fax + 39 011 4325560
e-mail programmazione.negoziata@regione.piemonte.it

Siti web
www.regione.piemonte.it/sit
www.regione.piemonte.it/edilizia
www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/

800.333.444