

Piemonte

I Programmi Territoriali Integrati in 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 e attuate con strumenti di programmazione negoziata.

La collana Analisi e Studi della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio nasce nel 2006 con l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto con il Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di Azioni di Sistema.

La ricerca **“I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte”** è stata finanziata dall'Asse VI del PAR FSC 2007-2013- La Regione Piemonte in tale misura ha previsto un investimento in azioni immateriali e a carattere sistemico per la creazione, organizzazione, condivisione e utilizzazione del patrimonio di conoscenze a beneficio di più amministrazioni e del partenariato economico e sociale.

I dati sono stati raccolti grazie al prezioso contributo degli uffici regionali competenti e dei soggetti beneficiari degli interventi.

Direttore Coordinamento Politiche e Fondi Europei – Turismo e Sport: Paola CASAGRANDE

Autorità Responsabile del PSC e Responsabile Linea di Azione Programmi Territoriali Integrati PAR FSC 2007-2013 - Dirigente Settore Programmazione Negoziata: Mario LUPO

Settore Programmazione Negoziata: Anna BORDI, Flavio CASALE, Filippo CERAGIOLI, Clara DURBIANO, Elena FIRPO, Tommaso LEPORATI, Maria Rita PINTO, Rita SANTISI



I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte Rapporto finale

Luglio 2021

Indice

Executive summary.....	v
Premessa.....	vii
1. Oggetto di ricerca e metodi di analisi.....	1
a. Domande e obiettivi della ricerca.....	3
b. Metodologia.....	5
2. La programmazione territoriale integrata in Italia e in Europa.....	6
a. L'evoluzione dei programmi complessi in Italia: una sintesi.....	7
i. Sviluppo Locale.....	7
ii. Programmi complessi e i vari filoni.....	10
b. Esperienze di programmazione territoriale integrata fuori dal Piemonte.....	14
i. Strategie e Programmazioni Integrate Territoriali in Italia dal 2000.....	14
ii. Esperienze di programmazione territoriale integrata in UE nel 2014-2020.....	17
c. Evoluzione dell'approccio programmatico territoriale in Piemonte (2000-2020).....	21
i. La stagione 2000-2006 e gli inizi della programmazione integrata.....	22
ii. PTI 2007-2013 e inquadramento istituzionale.....	29
iii. la stagione 2014-2020.....	35
iv. Un quadro sinottico e comparato delle principali esperienze.....	40
3. Storia e analisi generale dei PTI.....	44
a. Cronistoria dei PTI.....	44
b. La strategia programmatica regionale.....	51
i. PTI iniziali.....	51
ii. PTI finali.....	57
4. Un approfondimento empirico su quattro esperienze.....	74
a. Asti.....	75
b. Moncalieri.....	80
c. Saluzzo.....	87
d. Villafranca.....	92
5. Conclusioni e raccomandazioni.....	99
a. Considerazioni valutative.....	100
b. Uno sguardo al 2021-2027.....	108
c. Raccomandazioni.....	109
Bibliografia.....	112

Figure

Figura 1 - Cronistoria normativa e attuativa dei programmi complessi in Italia e in Piemonte ..	13
Figura 2 - Programmazione territoriale in Italia 2000-2006	14
Figura 3 - Strategie e strumenti urbani e territoriali in UE nel 2014-2020.....	17
Figura 4 - Mappa dei Patti Territoriali.....	23
Figura 5 - Mappa dei PIA.....	24
Figura 6 - Mappa dei PISL.....	25
Figura 7 - PTI e portata geografica iniziale – 2007.....	32
Figura 8 - SNAI e le aree interne Italiane	37
Figura 9 - Le aree interne del Piemonte (classi D, E, F) e le aree oggetto della SNAI.....	39
Figura 10 - Ambiti di Integrazione Territoriale.....	45
Figura 11 - Cronistoria dei PTI.....	47
Figura 12 - PTI iniziali sovrapposti agli AIT.....	52
Figura 13 - Patti territoriali e PTI iniziali.....	55
Figura 14 - Portata geografica ufficiale dei PTI post 2015.....	56
Figura 15 - Progetti attivi dei 30 PTI.....	57
Figura 16 - Divisione per sub-categorie degli interventi dei PTI.....	57
Figura 17 - Analisi diacronica PTI 2007 e PTI post 2015.....	62
Figura 18 - PTI dell'area Casalese 2007-2015.....	64
Figura 19 - PTI di Pinerolo e delle Valli Olimpiche.....	66
Figura 20 - PTI di Biella.....	67
Figura 21 - PTI di Venaria "Paesaggi Reali.....	68
Figura 22 - PTI di Carmagnola.....	69
Figura 23 - PTI della Valsesia.....	70
Figura 24 - PTI attuali e sovrapposizione degli AI.....	72
Figura 25 - PTI di Asti.....	76
Figura 26 - Ex Caserma Felizzani.....	78
Figura 27 - Mappa degli interventi iniziali del PTI "Il futuro alle radici"	79
Figura 28 - Schema concettuale del PTI iniziale.....	80
Figura 29 - PTI di Moncalieri.....	81
Figura 30 - PTI di Saluzzo.....	88
Figura 31 - PTI di Villafranca.....	93
Figura 32 - Comparazione delle portate geografiche dei PTI iniziali (2007) e PTI ufficiali (post 2015).....	102

Tabelle

Tabella 1 - Vecchio e nuovo paradigma nelle policy di Sviluppo Locale.....	9
Tabella 2 - Esperienze di Programmazione integrata in Italia nel 2007-2013	16
Tabella 3 - Le quattro Aree interne/ITI SNAI del Piemont.....	38
Tabella 4 - Quadro sinottico dei tre strumenti principali di programmazione territoriale negoziata in Piemonte (2000-2020).....	43
Tabella 5 - Graduatoria iniziale dei PTI (2008).....	50
Tabella 6 - Graduatoria finale PTI (2013).....	58
Tabella 7 - Composizione dei PTI iniziali (2007) e attuali (post-2015).....	59
Tabella 8 - Tipologie di parchi progetti dei PTI finali.....	61
Tabella 9 - Dinamiche delle coalizioni dei PTI.....	63
Tabella 10 – PTI (2015) e coincidenze con gli AIT.....	73
Tabella 11 - Panoramica sui PTI analizzati empiricamente.....	74
Tabella 12 - Interventi pubblici del parco progetti iniziale: caratteristiche e stato attuale.....	84
Tabella 13 - Interventi pubblico-privati del parco progetti iniziale: caratteristiche e stato attuale	86

Acronimi

AIT: Ambiti Territoriali Integrati
ATEM: Ambiti Territoriali Minimali
CIPE: Comitato interministeriale per la programmazione economica
DPSO: Documento Programmatico Strategico Operativo
FAS: Fondo Aree Sottosviluppate
FSC: Fondo Sviluppo e Coesione
FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FUA: Functional Urban Area
GAL: Gruppi d'Azione Locale
ITI: Investimenti Territoriali Integrati
LEADER: Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
PAR: Programma Attuativo Regionale
PIA: Progetti Integrati d'Area
PIST: Progetti Integrati per lo Sviluppo Turistico
PIT: Progetti Integrati Territoriali
PISU: Progetti Integrati di Sviluppo Urbano
POR: Programma Operativo Regionale
PRU: Programmi di Recupero Urbano
PRUSST: Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio
PTI: Programmi Territoriali Integrati
PTR: Piano Territoriale Regionale
PISL: Programmi Integrati di Sviluppo Locale
SNAI: Strategia Nazionale delle Aree Interne

Executive summary

La ricerca ha avuto come oggetto i programmi territoriali integrati (PTI), strumenti di intervento sostenuti nell'ambito del Programma Attuativo Regionale del Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013 (Regione Piemonte). Per alcuni aspetti i PTI costituiscono, insieme all'iniziativa LEADER, la versione più matura degli strumenti di programmazione territoriale integrata di area sovracomunale promossi in Regione Piemonte negli scorsi decenni. I PTI sono strumenti di sviluppo locale volti a sostenere una programmazione concertata e condivisa tra più amministrazioni comunali, e tra queste e la Regione. Avviati nel 2005-2006, durante l'ottava legislatura regionale (Presidente Bresso 2005 – 2010), i PTI hanno avuto una significativa rilevanza nel contesto piemontese (i 30 programmi finanziati coprivano in origine quasi l'intero territorio regionale), ma anche un percorso attuativo piuttosto travagliato tra rilanci e cadute di interesse. La crisi economico-finanziaria globale del 2008 ha ridotto ulteriormente l'enfasi della programmazione negoziata cominciata a metà degli anni Novanta del secolo scorso e il cambiamento politico del governo regionale 2011 ha ulteriormente condizionato in senso negativo la loro effettiva messa in opera. I PTI sono infatti partiti in ritardo rispetto alle attese e hanno subito una significativa riduzione di risorse. Nonostante gli ostacoli e i condizionamenti negativi, derivanti in gran parte da cause esogene, l'esperienza dei PTI si può considerare pressoché conclusa (dei 325 interventi complessivi ne restano solo 5 da concludere formalmente per una spesa residua pari a € 1.905.442,35).

Il lavoro di ricerca si è proposto di ricostruire *ex post* le caratteristiche di questa esperienza di programmazione territoriale integrata, focalizzando l'attenzione su diversi livelli, e cioè l'impostazione della *Integrated territorial strategy* a livello regionale, il singolo programma territoriale integrato e il singolo intervento. È stata inoltre posta l'attenzione al fondamento logico col quale è stata impostata questa *Integrated Policy*, alla portata geografica della policy e alla gestione delle coalizioni territoriali, all'impostazione preliminare e alla fase istruttoria (regole di accesso e costruzione del Dossier di candidatura) e, infine, alle regole e alla governance dell'attuazione dei PTI.

A fronte di questa complessità si è optato per svolgere dapprima una analisi di carattere generale sull'esperienza complessiva per poi selezionare un numero ristretto (quattro) di programmi territoriali integrati, ritenuti più esemplari/emblematici sui quali compiere un'analisi più approfondita. I metodi d'indagine utilizzati sono l'analisi di fonti secondarie (documenti ufficiali, documenti tecnici interni, letteratura accademica e policy papers), l'analisi di dati su base geo-statistica (tramite ArcGIS) e i colloqui e le interviste semi-strutturate.

L'analisi iniziale ha evidenziato che le aggregazioni territoriali formatesi per accedere al percorso istruttorio dei PTI, coprendo inizialmente più del 90% del territorio piemontese, nella fase attuativa hanno subito una contrazione significativa arrivando a coprire circa il 50% del territorio. La maggioranza delle aggregazioni territoriali dei PTI hanno subito grosse contrazioni e si sono frammentate perdendo anche continuità territoriale. Oltre alla contrazione delle coalizioni è occorsa anche una drammatica riduzione dei parchi progetti dei PTI (da più di 1000 interventi a 325).

Al netto di queste consistenti riduzioni, vari PTI nella versione rimodulata, hanno comunque mantenuto una coerenza con quanto programmato inizialmente e sono riusciti a gestire sia il parco progetti (pochi però in un'ottica di gestione parsimoniosa dei costi per singolo intervento) che la coalizione in maniera efficace e strategica. In aggiunta si rimarca che lo scopo dei PTI, oltre al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale, era anche di costruire e aumentare le capacità amministrative-istituzionali degli enti locali, Comuni o Unioni di Comuni, dentro le dinamiche orizzontali interistituzionali e in un'ottica policentrica, ed alcune esperienze di programmazione territoriale sono riuscite appieno in questo intento.

Nella fase di analisi empirica, dai quattro casi investigati nel dettaglio emergono varie questioni e delle "buone pratiche" sia in termini di governance che di gestione e impatti positivi degli interventi.

Riguardo la questione dell'accompagnamento dei PTI in termini tecnico-amministrativo-conoscitivi, è emerso un vuoto istituzionale tra le coalizioni e la Regione. Sottolineando il fatto che tale vuoto non sia imputabile a nessuno degli attori dei vari livelli amministrativi piemontesi, va comunque rimarcata la necessità di migliorare la governance multilivello attuativa di tali strumenti con la raccomandazione di ricostruire il livello intermedio, anche attraverso un'ottica multi-attoriale coinvolgendo sia le istituzioni d'area vasta che gli enti preposti alla ricerca accademica.

Premessa

Questo rapporto restituisce il lavoro svolto sui Programmi territoriali Integrati sostenuti con il PAR FSC Piemonte 2007-2013. La ricerca è stata realizzata nell'ambito dell'incarico affidato all'Ires Piemonte dal Settore Programmazione negoziata, relativo ai servizi di ricerca a sostegno della politica regionale per lo sviluppo e la coesione (DD 195 del 29 marzo 2019). Il documento è articolato in cinque parti. La prima descrive sinteticamente l'oggetto e le domande di ricerca nonché l'approccio metodologico utilizzato. La seconda parte illustra il quadro delle policy, all'interno del quale è possibile ricondurre l'esperienza dei programmi territoriali integrati, la loro evoluzione e i riferimenti teorici ad essa sottesi nel contesto europeo, nazionale e piemontese. La terza parte ricostruisce la vicenda dei programmi territoriali integrati (PTI) piemontesi raccontandone la cronistoria e analizzandoli attraverso un approccio diacronico. La quarta parte riguarda l'approfondimento su quattro casi analizzati empiricamente e propone alcune riflessioni. La quinta parte sintetizza il lavoro svolto e formula alcune raccomandazioni per il futuro. Una bibliografia di massima conclude il documento.

Il Rapporto è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo IRES composto da Fiorenzo Ferlaino (responsabile), Davide Barella, Carlo Alberto Dondona, Massimiliano Granceri Bradaschia. La stesura del rapporto è stata realizzata da Massimiliano Granceri Bradaschia.

Il lavoro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione attiva delle persone che hanno dedicato tempo ed energia alla programmazione e attuazione della linea di azione programma: Anna Bordi, Filippo Ceragioli, Tommaso Loporati e Rita Santisi (Regione Piemonte, Direzione Coordinamento Politiche e Fondi Europei – Turismo e Sport, Settore Programmazione Negoziata). Si ringraziano altresì Giovanni Paludi e Guido Baschenis della Direzione regionale Ambiente, Energia e Territorio, Settore Territorio e Paesaggio, per i colloqui svolti sul Piano Territoriale Regionale, gli Ambiti di Integrazione Territoriale e i PTI, e Valentina Torta della Direzione Competitività del sistema regionale, Settore Sviluppo Sostenibile e qualificazione del sistema produttivo del territorio, per i chiarimenti in merito alla Strategia nazionale Aree Interne. Vanno infine ringraziati gli intervistati per la loro disponibilità e accuratezza nel fornire informazioni sui PTI, nonostante il lungo lasso di tempo intercorso dal 2005 ad oggi, e sono: Grazia Arcadipane (Comune di Asti), Lorenzo Fogliato (Comune di Moncalieri), Paolo Pasquetti (referente per il Comune di Villafranca) e Flavio Tallone (Comune di Saluzzo).

1. Oggetto di ricerca e metodi di analisi

La presente ricerca ha come oggetto i programmi territoriali integrati (PTI), strumenti di intervento sostenuti nell'ambito del Programma Attuativo Regionale del Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013 (Regione Piemonte).

Adottando la prospettiva dei programmi europei, i PTI sono riconducibili a *Integrated Territorial Strategies* e più in generale alle politiche di sviluppo *place-based* (territoriali, appunto) le quali poggiano su tre assunti:

- Sussidiarietà, data dall'ipotesi è che il livello regionale locale possa promuovere e sviluppare in modo efficiente politiche;
- coesione territoriale; è il secondo assunto, che viene poi declinato, a tutti i livelli territoriali, con l'attuazione di politiche intersettoriali e integrate
- la terza ipotesi è che le politiche intersettoriali, per essere efficaci, devono essere territorializzate, basate sull'azione degli attori locali e sulla valorizzazione delle risorse territoriali.

In Piemonte, i PTI sono stati degli strumenti di sviluppo locale volti a sostenere una programmazione concertata e condivisa tra più amministrazioni comunali, e tra queste e la Regione. Avviati nel 2005-2006, durante l'ottava legislatura regionale (Presidente Bresso 2005 – 2010), i PTI hanno avuto una significativa rilevanza nel contesto piemontese (i 30 programmi finanziati coprivano in origine quasi l'intero territorio regionale), ma anche un percorso attuativo piuttosto travagliato tra rilanci e cadute di interesse. La crisi economico-finanziaria globale del 2008 ha ridotto ulteriormente l'enfasi della programmazione negoziata cominciata a metà degli anni Novanta del secolo scorso e il cambiamento politico del governo regionale 2011 ha ulteriormente condizionato in senso negativo la loro effettiva messa in opera. I PTI sono infatti partiti in ritardo rispetto alle attese e hanno subito una significativa riduzione di risorse.

Il lavoro di ricerca si è proposto di ricostruire *ex post* le caratteristiche di questa esperienza di programmazione territoriale integrata, focalizzando l'attenzione su diversi livelli:

- Impostazione della *Integrated territorial strategy* a livello regionale
- Programma territoriale integrato locale
- Progetto/Intervento

e sulle diverse componenti dello strumento:

- Impostazione complessiva e fondamento logico della *integrated policy*
- Portata geografica e coalizioni territoriali
- Impostazione preliminare e fase istruttoria (regole di accesso e costruzione del Dossier di candidatura)
- Regole e governance nell'attuazione dei PTI

al fine di evidenziarne i punti di forza e di debolezza, nella prospettiva di un possibile rilancio di questa modalità di programmazione.

A fronte di questa complessità si è optato per svolgere dapprima una analisi di carattere generale sull'esperienza complessiva per poi selezionare un numero ristretto

(quattro) di programmi territoriali integrati, ritenuti più esemplari/emblematici sui quali compiere un'analisi più approfondita.

Contestualizzazione temporale

I PTI 2007-2013 sono stati presi in considerazione entro l'ottica programmatica ventennale: da quella del 2000-2006 a quella del 2014-2020. Verranno analizzati e messi a confronto approcci differenti: ad es. quello della programmazione 2014-2020 con finanziamenti concentrati su poche opere strategiche e l'approccio 2000-2006, con finanziamenti uniformemente distribuiti sul territorio in piccole opere. Tutto ciò nella prospettiva di un rilancio di questi strumenti nella nuova programmazione 2021-2027, attraverso una concertazione Regione-Enti locali per il rilancio del territorio.

Contestualizzazione extra-regionale. Pratiche Italiane ed Europee

Sia le altre Regioni d'Italia che gli altri 27 (UE-28 fino al 31/12/2020) Paesi membri dell'Unione Europea hanno avviato negli ultimi decenni diverse esperienze in materia di programmazione territoriale integrata, tuttavia nessun'altra Regione italiana ha applicato strumenti di programmazione simili ai PTI piemontesi con la stessa enfasi e portata geografica, almeno a partire dal 2007. Nell'analisi verranno identificati dei casi esemplari extra-Piemonte, italiani e stranieri, considerati come "buone pratiche". Essi verranno messi a confronto ai fini della valutazione finale e della costruzione delle *policy recommendations* in quanto per certi aspetti simili o parzialmente simili ai PTI piemontesi.

a. Domande e obiettivi della ricerca

Gli obiettivi che ci si ripropone di conseguire con il lavoro sono sia di natura conoscitiva che operativa. Dal punto di vista conoscitivo si intende comprendere:

- se l'approccio dei PTI è stato utile ai fini dello Sviluppo locale, integrazione di politiche e della costruzione di capacità amministrative e istituzionali nonostante i fattori esogeni (crisi economiche e politiche).

Dal punto di vista operativo:

- se tale approccio possa essere riproducibile e utile ancora nel prossimo settennio di programmazione.

Tali obiettivi di ricerca possono essere ulteriormente specificati e declinati per le diverse componenti ed i distinti livelli in cui si articola l'esperienza dei PTI piemontesi.

I PTI, in quanto strumenti complessi di programmazione territoriale, sono potenzialmente analizzabili secondo diversi e possibili profili d'indagine, e cioè:

- il livello di integrazione tra diversi settori a livello regionale e locale,
- la governance della gestazione e dell'attuazione dei programmi,
- la capacità amministrativa nella gestione di piani e programmi complessi
- la capacità istituzionale di far rete e specialmente di creare e tenere coese le aggregazioni territoriali,
- il valore aggiunto di questo approccio integrato territoriale.

La ricerca si è svolta in due fasi. Nella prima fase si è condotta una ricognizione focalizzata principalmente sulla *Programmazione Territoriale Integrata Regionale*. Si è indagato sui fondamenti e sulla ratio generale degli strumenti di programmazione territoriale, sul loro processo programmatorio e sulla loro governance, sui passaggi dalla fase progettuale a quella attuativa, sulle aggregazioni territoriali coinvolte e sul contesto normativo dentro il quale i PTI hanno avuto origine e si sono poi sviluppati.

Una volta completata questa prima fase, propedeutica alla identificazione delle esperienze di programmazione integrata più emblematiche, si è passati all'analisi più dettagliata dei 4 PTI selezionati. Essi sono:

- "Il futuro dalle radici: sviluppo sostenibile per il territorio della qualità" (Comune di Asti capofila),
- "Porta Sud Metropolitana" (Comune di Moncalieri capofila),
- "Cultura del territorio: innovazione nella tradizione" (Comune di Saluzzo capofila),
- "A.I.R.P.L.U.S. N.A.T.U.R.A." (Comune di Villafranca capofila).

Lo studio ha quindi approfondito alcuni aspetti rilevanti per cercare di rispondere a queste domande:

- L'attuazione della strategia regionale di *policy integration* ha costruito capacità amministrative e istituzionali negli enti coinvolti (capacità gestionali programmatiche, cambiamento delle culture organizzative, aggiustamento delle strutture, utilizzo di nuovi strumenti)?
- L'arco temporale iniziale degli interventi dei PTI era congruente alla effettiva costruzione delle aggregazioni territoriali e delle capacità amministrative presenti localmente?

- La Regione è stata in grado di supportare l'operatività dei PTI nell'ottica di *policy integration* e della multi-settorialità?
- La Regione e le Province sono state di supporto alle coalizioni di Comuni e degli attori che hanno dato luogo ai PTI?
- La gestione dei PTI in termini di monitoraggio della spesa e degli obiettivi ha funzionato?

Per quanto riguarda i singoli PTI, la ricerca indagherà su certi aspetti specifici delle esperienze di programmazione integrata locale con l'obiettivo di rispondere a queste domande:

- Lo sforzo iniziale di costruzione della coalizione, del Dossier di candidatura e del Programma Operativo quanto è stato utile ai fini dell'attuazione del PTI e di eventuali nuove iniziative di programmazione territoriale?
- I dispositivi e le regole di candidatura sono stati propedeutici alla costruzione di una visione territoriale integrata?
- Che ruolo hanno avuto gli Ambiti di Integrazione Territoriale nella creazione delle aggregazioni territoriali?
- Quali PTI hanno portato a compimento la visione e il Parco progetti iniziali?
- Quanti degli esclusi dall'Accordo di Programma sono stati recuperati con altri strumenti di intervento?
- Quali tipologie di governance sono state impiegate per costruire e attuare PTI?

Infine, per quanto riguarda i progetti e degli interventi inclusi nei PTI si indagherà su:

- Quali progetti sono stati dei casi di successo?
- Quali sono stati poi replicati dentro o fuori dalla coalizione?

b. Metodologia

Il lavoro di ricerca poggia su diverse fonti di ricerca:

1. **Lettura e analisi di documentazione secondaria** *desk-based*, di varia provenienza:
 - documenti ufficiali PTI 2007-2013,
 - documenti di analisi e valutazione dei PTI 2007-2013,
 - letteratura grigia su analisi di casi PTI (e simili) con approccio *place-based* in Piemonte (pre e post 2007-2013), in Italia e nei paesi UE-28,
 - letteratura bianca su approccio metodologico/valutativo di strategie integrate territoriali o di *integrated policies*.
2. **Analisi di geo-dati** a livello municipale tramite l'uso di ArcGIS
 - Mappatura ed analisi diacronica dei PTI.
3. **Colloqui e interviste** con:
 - interlocutori privilegiati (funzionari e dirigenti regionali preposti a predisporre e seguire le attività dei PTI o a gestire i processi di pianificazione e governo del territorio),
 - funzionari e/o dirigenti municipali o di enti pubblici locali preposti a predisporre e seguire i progetti e gli interventi dei PTI (per la struttura dell'intervista vedasi l'Allegato IV).

2. La programmazione territoriale integrata in Italia e in Europa

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la Regione Piemonte ha sviluppato varie esperienze di programmazione e progettazione integrata dello sviluppo locale. È stato un periodo interessato da una serie di stagioni molto attive, in cui si è fatto ricorso a vari strumenti: Programmi di sviluppo rurale (Leader), Progetti integrati di sviluppo turistico, Patti territoriali, Piani integrati di area, Programmi integrati di sviluppo locale, Programmi territoriali integrati, Investimenti Territoriali Integrati.

Sebbene eterogenei tra di loro in termini di obiettivi, scala geografica, temi e settori coinvolti, questi strumenti sono comunque accomunati da tre principi chiave: integrazione, governance e approccio *place-based*.

L'approccio territoriale, integrato alla progettazione di politiche di sviluppo locale, ha avuto una diffusione rilevante non solo nel territorio piemontese, ma anche nel resto del territorio italiano. Le cui prime e più consistenti esperienze arrivano dalle Regioni del mezzogiorno ma non sono da escludere gli altri paesi europei, dove si sono sviluppate delle strategie territoriali integrate soprattutto in quelle realtà nazionali il cui sistema di governance territoriale è più propenso all'approccio *integrated policy*: sono i paesi europei centro-settentrionali (es. Polonia, Germania), meno conformativi rispetto ai paesi mediterranei.

I primi strumenti utilizzati sono stati i patti territoriali, i PISL (Progetti integrati di sviluppo locale) e i PIA (Programma Integrati d'Area) (2.c.i) che hanno posto le basi per i PTI (2.c.ii) sui quali è stata riposta molta attenzione e aspettative. Nell'ultimo settennio comunitario sono stati impiegati in forma drasticamente ridotta altri strumenti, gli ITI (Investimenti territoriali integrati) (2.c.iii), con il ritorno alla regia nazionale del disegno e gestione delle *policy* territoriali. L'ultima sezione (2.c.iv) fornisce un quadro sinottico delle tre principali esperienze di programmazione negoziata per ciascun settennio comunitario: Patti Territoriali, PTI e ITI.

Il capitolo inizia con una sintesi descrittiva della storia dei programmi complessi in Italia (2.a) mostrando l'evoluzione teorica e normativa dei concetti di Sviluppo Locale (2.a.i) e Programmazione integrata (2.a.ii).

La seconda parte del capitolo (2.b) mira a fornire un quadro generale della programmazione territoriale integrata attraverso una sintetica ricognizione dei suoi sviluppi nell'ultimo ventennio (dal 2000 al 2020), prima in Italia (2.b.i) e poi in Europa (2.b.ii).

Il terzo paragrafo (2.c) descrive le esperienze di programmazione integrata in Piemonte nelle ultime tre stagioni comunitarie (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020).

a. L'evoluzione dei programmi complessi in Italia: una sintesi

In Italia, a partire dagli anni 90, gli strumenti di programmazione complessi¹ sono stati numerosi e molto eterogenei tra di loro. Alcune ricerche (cfr: Saccomanni In: Regione Piemonte, 2004) hanno evidenziato come, in questa evoluzione, si intersechino strumenti di intervento riconducibili a tre filoni principali: i) "urbanistico", ii) "sviluppo locale", iii) "riqualificazione urbana".

L'esperienza dei PTI 2007-2013 è collocabile nel filone dello "sviluppo locale" e segue precedenti esperienze di fine anni 90 (es. PRUSST Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio) e degli inizi anni 2000 (es. PIA e PISL).

Il presente paragrafo ha come obiettivo generale la ricostruzione sintetica dell'evoluzione in Italia dei due principi cardine alla base dei programmi territoriali integrati, e cioè lo sviluppo locale e l'approccio programmatico integrato. In seguito, verranno quindi schematizzati i processi normativi di questi due approcci che trovano come punto d'incontro la disciplina che nel 1995 introduce la programmazione negoziata.

i. Sviluppo Locale

Ci sono voluti venti anni, dagli anni 60 in poi, di riflessioni e dibattiti di varie istituzioni (es. IRES, IRPET) ed il contributo di diversi studiosi (nel caso italiano spiccano tra gli altri i lavori di Becattini e i "distretti industriali", Bianchi e le "industrie intermedie" e Fuà con "l'industrializzazione senza fratture") per giungere a una più chiara teoria dello sviluppo locale, capace di internalizzare i concetti di integrazione (*policy*) e territorio, attraverso l'identificazione di varie unità territoriali omogenee (es. distretti industriali, sistemi produttivi locali, cluster produttivi).

A partire dagli inizi degli anni 90, l'attenzione sullo sviluppo locale condusse a una normativa dedicata, che formalizzò la prima unità territoriale omogenea, e cioè i distretti industriali di piccola e media impresa. L'art. 36 della legge 317/1991 affidò alle Regioni il compito di individuare le aree distrettuali e, più in generale, le aree di piccola-media impresa (PMI) manifatturiera (l'industria leggera appunto) prevedendo la possibilità di finanziare progetti innovativi concernenti più imprese. La legge rimandava a un decreto la metodologia per l'individuazione di queste aree.

Focalizzandosi sull'industria leggera e sull'individuazione dei distretti di PMI, IRES e IRPET hanno collaborato e prodotto l'approccio teorico-metodologico (analisi dei Sistemi Locali del Lavoro con dati ISTAT) che è stata la base per la prima definizione dei distretti industriali, il DM 21 aprile 1993. Questo punto di svolta ha portato alla luce un'Italia attiva e in crescita fatta non più solo di poche grandi imprese ma di un'atmosfera produttiva basata sull'industria leggera (Bagnasco 1977 "Le tre Italie").

La legge Finanziaria del 1995 sulla programmazione negoziata ha dato un'ulteriore spinta alle politiche di sviluppo locale, che hanno tratto beneficio anche da una

1 "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 partenariali" (IRES 2013 p.20).

modifica normativa sui criteri di individuazione dei distretti industriali (vedi la Legge 140/1999). La delibera Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 65 del 3 maggio 2001 ha ripreso il concetto di Sistemi Locali del Lavoro come base dell'analisi rimandando alle Regioni la loro ridefinizione, in linea con il processo generale di decentralizzazione delle competenze per la programmazione territoriale. L'aggiornamento normativo è quindi continuato (legge 266/2005 e legge 99/2009), nonostante la crisi del 2008, *“una crisi che interesserà pesantemente l'industria leggera italiana aprendo un periodo di ridefinizione, riconversione e riconfigurazione produttiva, ancora in corso”* (Ferlaino 2018 p.10).

Per ciò che concerne l'approccio generale di *policy*, gli anni 90, soprattutto nella seconda metà, sono stati un periodo di svolta per le politiche di Sviluppo Locale in Italia (vedi delibera del CIPE 2001). In questo periodo si nota il cambio radicale dalle strategie tradizionali incorporanti il vecchio paradigma *people-based* a quelle *place-based* o territoriali (vedi OECD 2014). Un passaggio messo in luce anche dall'Organization for Economic Cooperation and Development (OECD, in italiano OCSE) che ha fornito una propria interpretazione di tali transizioni da quello che ha definito il paradigma "vecchio / classico" della politica di sviluppo locale e regionale al paradigma "nuovo / moderno" (vedi Tab.1):

“lo sviluppo locale è un termine ampio ma può essere visto come uno sforzo generale per ridurre le disparità regionali sostenendo le attività economiche (che generano occupazione e ricchezza) nelle regioni. In passato, la politica di sviluppo regionale tendeva a cercare di raggiungere questi obiettivi mediante lo sviluppo di infrastrutture su larga scala e attirando investimenti interni. La consapevolezza della necessità di un nuovo approccio è guidata dall'osservazione che le politiche passate non sono riuscite a ridurre in modo significativo le disparità regionali e non sono state in grado di aiutare le singole regioni in ritardo di sviluppo a recuperare il ritardo, nonostante l'assegnazione di importanti finanziamenti pubblici. Il risultato è un potenziale economico sottoutilizzato e una coesione sociale indebolita.” (OECD 2014: 1)

Contrariamente alle strategie tradizionali, il nuovo paradigma dello sviluppo locale adotta un approccio territoriale allo sviluppo, promuove lo sviluppo dal basso verso l'alto (*bottom-up*) dei territori e si concentra sulla mobilitazione del potenziale economico locale e regionale. Un ruolo importante è svolto dalla cooperazione decentrata tra enti pubblici e privati locali, orizzontalmente e verticalmente. In tal senso gli approcci tradizionali sono diversi in quanto mono-settoriali e caratterizzati da quadri normativi e operativi solo *top-down*. In questo contesto l'attenzione viene posta su progetti industriali e infrastrutturali su larga scala e incentivi finanziari che mirano ad attrarre nuove attività e nuovi investitori (Pike et al 2016).

Caratteristiche	Vecchio paradigma	Nuovo paradigma
Approccio al problema	Disparità regionali in termini di reddito, asset di infrastrutture e occupazione	Mancanza di competitività locale e regionale, potenziale locale sottoutilizzato
Obiettivi	Equità attraverso un equilibrato sviluppo locale e regionale	Competitività e equità

Policy framework	Compensare temporaneamente gli svantaggi locali delle regioni in ritardo di sviluppo, rispondere agli shock Reattivo ai problemi	Sfruttare il potenziale regionale sottoutilizzato attraverso la programmazione regionale Proattivo per le potenzialità
Aspetti e Settori affrontati	Approccio mono-settoriale	Sviluppo locale integrato Multi- e Inter-settoriale
Portata geografica	Specifiche aree e zone	Pan-regionale
Unità territoriale d'intervento	Aree definite da amministrativi	Aggregazioni territoriali Aree omogenee (sovra-comunali)
Dimensione temporale	Breve termine	Lungo termine
Approccio della <i>policy</i>	"One-size-fits-all" Unico approccio standard	"Context-specific/Place-based" Territoriale
Focus	Investimenti esterni Trasferimenti di conoscenza	Assets, capacità e conoscenze endogene
Strumenti	Sussidi e aiuti statali (spesso ad aziende singole)	Investimenti misti per interventi "soft" e "hard" (infrastrutture aziendali, mercato del lavoro, infrastrutture)
Attori nella creazione e gestione della <i>policy</i>	Governo centrale	Multilivello e multi-attore (pubblico, privati, società civile)

Tabella 1 - Vecchio e nuovo paradigma nelle policy di Sviluppo Locale (Fonte: Pike et al 2016 – adattato da OECD 2009)

All'interno del nuovo paradigma, agli inizi degli anni 2000, l'OECD conia il concetto di "capitale territoriale" che appare quale centro dell'attenzione dello Sviluppo Locale. Esso è inteso come quell'insieme di beni materiali e immateriali di un territorio, in aggiunta al capitale materiale/fisico e al capitale sociale: la "capacità auto-organizzativa locale" fa infatti da *driver* per generare il "valore aggiunto territoriale", anche grazie a una serie di investimenti pubblici e privati. Il concetto di Sviluppo Locale sull'onda del nuovo paradigma ha assunto sempre più un connotato dinamico, tant'è che Ciapetti (2010) lo definisce come "(...) *un processo di cooperazione e cambiamento finalizzato a produrre beni collettivi locali (...)*" (p.18, Ciapetti 2010). È importante infine evidenziare il carattere processuale dello Sviluppo Locale che avviene grazie alla costruzione di *policies* ad hoc.

Le politiche di Sviluppo Locale - spesso considerate la terza gamba delle politiche di sviluppo economico, insieme a quelle macro-economiche e di regolazione dei mercati (Ciapetti 2010) - sono state attivate principalmente su iniziativa della Unione Europea a partire dagli anni 90 attraverso i vari fondi FESR, FSE e FEASR. Tali *policies* sono una tipologia particolare di politiche pubbliche i cui principi fondamentali sono la sussidiarietà, la cooperazione e l'approccio territoriale. A partire dalla fine degli anni 90, tali *policies* hanno progressivamente aumentato l'attenzione verso integrazione, nelle sue diverse declinazioni: tra *policies* settoriali, tra i vari attori istituzionali, tra gli attori pubblici e la società civile, tra vari canali di finanziamenti o fondi, ecc. Per quanto

riguarda l'Italia, in tale periodo gli strumenti di programmazione negoziata hanno anche sollecitato e accompagnato un cambio d'impostazione negli strumenti d'intervento locale passando dai piani "urbanistici" agli strumenti "territoriali" di intervento (vedi Saccomanni in Regione Piemonte 2004) che pongono, come abbiamo detto, una maggior enfasi alla *policy integration*.

Nel paragrafo che segue (2.a.ii) questo percorso verrà descritto ed approfondito in maggior misura.

ii. Programmi complessi e i vari filoni

La storia dei programmi complessi in Italia può essere letta attraverso varie lenti e distinguibile attraverso varie classificazioni. Una classificazione semplice e di immediata lettura (vedi Saccomanni In Regione Piemonte 2004) divide i programmi complessi in due filoni: il primo riguarda i programmi complessi di "riqualificazione urbana", il secondo gli strumenti di "programmazione negoziata".

Il primo filone riguarda *"una serie di esperienze in cui al centro c'è la ridefinizione di politiche di tipo urbanistico e territoriale, e in cui, quindi, il territorio è centrale"* tra cui i PRIU, PRU, PRUSST, i Contratti di quartiere e gli URBAN.

Il secondo è invece fatto *"di esperienze in cui al centro ci sono le questioni di carattere economico-produttivo, dalle quali si parte per definire strategie di sviluppo locale che toccano anche il territorio"* (Saccomanni p.17 in Regione Piemonte 2004).

Per quanto concerne la storia e l'evoluzione dei programmi complessi, questi, assieme all'approccio integrato, 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.

La "Ferrarini-Botta", così viene identificata la 179/92, 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. La "Ferrarini-Botta" avvia un processo di innovazione e sperimentazione di strumenti per la riqualificazione urbana, a livello nazionale e regionale. 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). Successivamente, con il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 21 dicembre 1994 vengono introdotti i Programmi di riqualificazione urbana (PRiU). Nello stesso anno (1994) 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.

Al fine di promuovere lo sviluppo nelle aree sottoutilizzate, la legge finanziaria del 1995 introduce invece 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" (D.L. 8/2/95 n° 32 e successiva Legge di conversione n° 104 del 7/8/95).

Il carattere distintivo di queste politiche è la co-programmazione, mirando a una “svolta” nei rapporti interistituzionali, assieme alla 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” (impostazione dei Patti Territoriali), finalizzate alla valorizzazione delle specificità locali e all’uso delle risorse endogene. Oltre che nel privilegiare le risorse endogene, la svolta sta anche nel carattere negoziato/concordato del contenuto di questi strumenti, in cui centro e periferia (attori locali) si impegnano reciprocamente nel realizzare il programma.

Sulla base della Legge Finanziaria del 1995, la seconda famiglia di programmi integrati elaborati nell’ambito della nuova disciplina della programmazione negoziata (legge 622/96, delibera CIPE del 21 marzo 1997 e 11 novembre 1998), mirava principalmente allo sviluppo economico locale delle aree svantaggiate e i Programmi integrati di sviluppo locale.

A parte lo strumento dei Patti Territoriali (Legge Finanziaria del 1995), gli altri istituti della “programmazione negoziata” (legge 28 dicembre 1996, n.662) sono:

- Intesa istituzionale di programma
- Accordo di programma quadro
- Contratti d’area
- Contratti di programma

In seguito a questi nuovi strumenti, a livello nazionale si cominciano a sviluppare delle politiche rivolte a un nuovo concetto, quello della rigenerazione urbana, che si afferma normativamente con i Contratti di quartiere I (CdQ), introdotti dal Decreto M. del 22 ottobre 1997, dove si incomincia ad impiegare l’approccio integrativo multisettoriale. 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. I PRUSST si possono considerare un *trait d’union* applicato 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”. Quindi, i PRUSST mettono un punto di fine al filone degli interventi integrati di riqualificazione e fanno da *pivot* per l’unione dell’approccio integrato con quello più bottom-up “negoziato”.

In questo contesto, un ruolo determinante nell’elaborazione della programmazione negoziata è quello del CIPE che a partire dalla fine degli anni 90 comincia a “smarcarsi” (vedi delibera del CIPE, 2001) e a lasciare alle Regioni più autonomia nella gestione delle programmazioni negoziate. A partire dal 2000, in concomitanza con l’inizio della settennale programmazione comunitaria 2000-2006, le Regioni italiane propongono degli strumenti di programmazione territoriale integrata con più enfasi rispetto al settennio passato (es: PIST). Il sud Italia e le sue Regioni hanno fatto da cornice alla prima esperienza di programmazione territoriale integrata, cioè i PIT, di scala pan-regionale, mentre nel resto d’Italia si è proseguito con i Patti Territoriali e si sono sperimentati altri strumenti (es: PISL e PIA in Piemonte). Questo settennio e quelli successivi, compreso il 2007-2013 verranno approfonditi nel prossimo paragrafo (2.b).

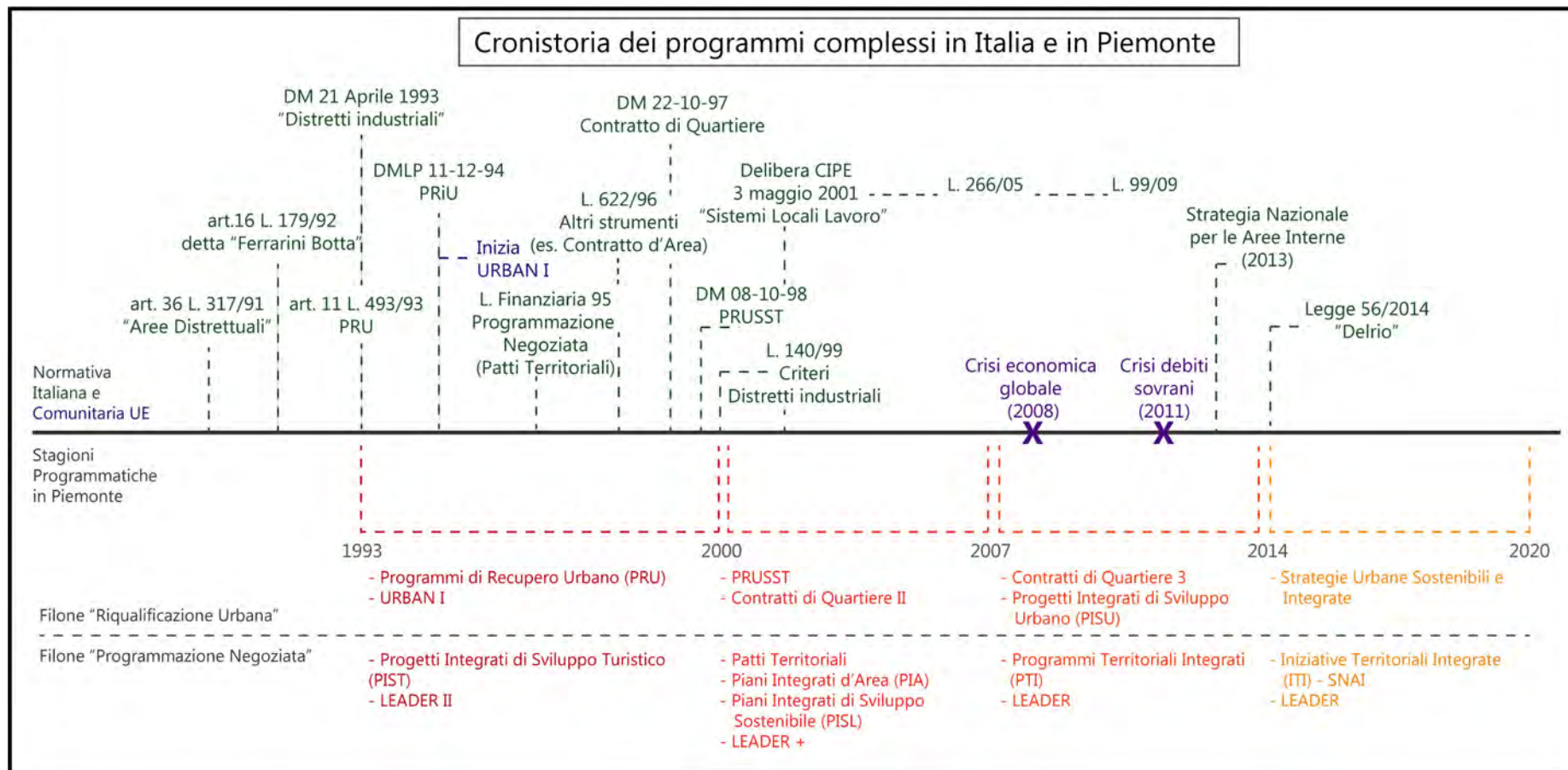


Figura 1 - Cronistoria normativa e attuativa dei programmi complessi in Italia e in Piemonte (Produzione dell'Autore)

b. Esperienze di programmazione territoriale integrata fuori dal Piemonte

Questo paragrafo descrive sinteticamente le varie esperienze di programmazione *place-based* integrata. Le sezioni sono organizzate in ordine cronologico, la prima (2.b.i) riguarda le esperienze in Italia dal 2000 al 2014, e la seconda (2.b.ii) riguarda le esperienze in UE, Italia compresa, nel settennio appena concluso 2014-2020.

i. Strategie e Programmazioni Integrate Territoriali in Italia dal 2000

Le prime esperienze di programmazione territoriale integrata in Italia avvengono a partire dal 2000 e le esperienze delle Regioni del sud Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna (vedi Fig. 2) sono quelle più emblematiche e più rappresentative, in cui i principi di *policy integration trovano maggior respiro, almeno nelle intenzioni*. Il Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno (1999) e poi nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (2000), nelle Regioni del sud Italia si promuovono i Programmi e Progetti Integrati Territoriali (PIT) in quanto strumento di Sviluppo Locale. I PIT sono stati finanziati e inquadrati nell'Obiettivo 1 di "Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo".

Nel nord Italia, in aggiunta ai Patti territoriali proposti autonomamente dai territori, alcune Regioni hanno introdotto alcuni strumenti di sviluppo locali. Il Piemonte, in questo primo periodo, ha avviato due esperienze, e cioè i Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) e i Progetti Integrati d'Area (PIA) che approfondiremo nel capitolo 2.c.i.

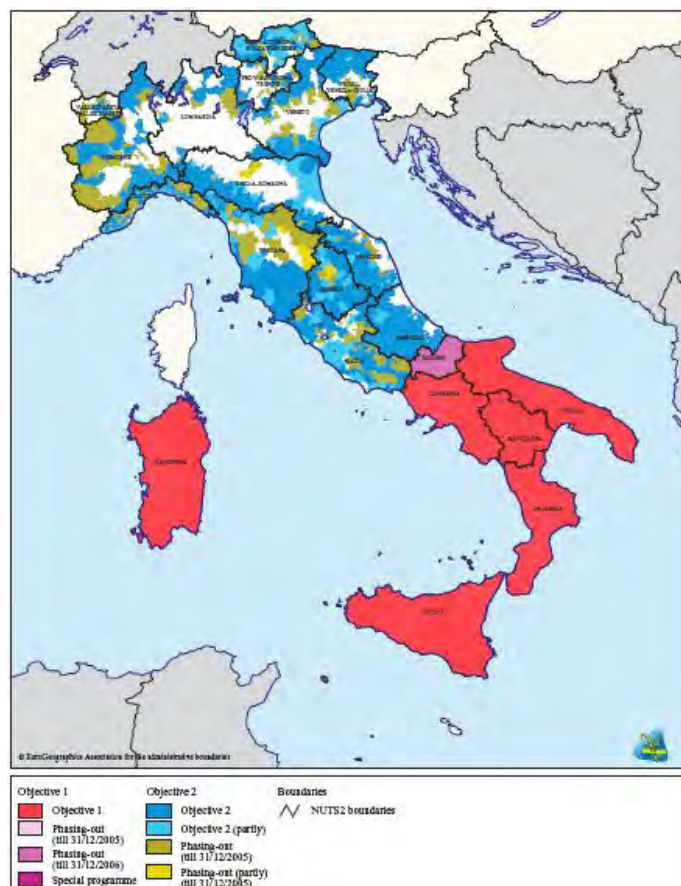


Figura 2 - Programmazione territoriale in Italia 2000-2006 (da Bianchi e Casavola 2008)

Va sottolineato che con lo smarcamento del livello nazionale per le politiche e programmazioni territoriali (vedi CIPE 2001) e il trasferimento di responsabilità a quello regionale (Legge Bassanini e Riforma del Titolo V), alle Regioni del Mezzogiorno è stato affidato il compito di attivare questo nuovo strumento applicandolo a scala pan-regionale e anche di interpretarlo e disegnarne le regole di funzionamento. Le novità relative allo strumento e alla governance multilivello hanno comportato un certo ritardo nella fase attuativa arrivando in alcuni casi anche a una chiusura rapida e incompleta dei PIT in favore dei nuovi strumenti di programmazione attivati nel settennio comunitario successivo (2007-2013) (vedi PTI Puglia in UE, 2020).

Questo ritardo ha compromesso anche il dibattito e la ricerca sviluppatasi attorno ai PIT comportando così, alla fine del periodo 2000-2006, *“una conoscenza solo parziale di queste modalità di intervento, le cui principali caratteristiche, in parte per la loro variabilità tra le regioni, sono rimaste poco note anche agli addetti ai lavori per gran parte del periodo”* (Bianchi e Casavola 2008). In sintesi, le esperienze dei PIT nel Mezzogiorno:

- hanno subito un complessivo ritardo nell'avvio e dei rallentamenti nella fase attuativa
- hanno patito l'instabilità del parco interventi durante tutto il periodo
- non avevano un adeguato sistema di monitoraggio della programmazione regionale e locale in quanto incapaci di incorporare le logiche di *policy integration*

Uno dei principali dispositivi dei PIT erano le coalizioni che sono riuscite a generare risultati positivi *“in presenza di ambiti territoriali con problematiche socioeconomiche omogenee”* (ESA, 2011, pag. 6). Nel caso dei PIT pugliesi si sono riscontrate molte difficoltà nel tenere le coalizioni coese, le quali hanno patito i cambi di strumenti di programmazione nel corso dei settenni comunitari (es: Patti-PIT-Aree Vaste) (Vedi: Consorzio Metis, 2011, pagg. 19-21). L'uso delle coalizioni e l'idea di applicare lo strumento in forma *“ordinaria”* hanno dato spesso il risultato di coprire la quasi o piena totalità dei territori regionali.

Inoltre, i *“PIT hanno dimostrato di avere un significato potenziale in termini di governance laddove si riscontra una forte integrazione tra produzione e territorio, ovvero nelle aree in cui le produzioni si giovano del loro legame con il territorio e viceversa”* (Cisilino e Cutrano, 2010, pag. 36). Cisilino e Cutrano evidenziano anche che questi strumenti hanno le potenzialità di redistribuire potere decisionale ad attori non istituzionali o, comunque, di ampliare il numero dei protagonisti (2010).

Nel settennio di programmazione europea successivo, 2007-2013, in Italia oltre ai PTI piemontesi, si sono attivati diversi strumenti territoriali ad approccio integrato (vedi Tab. 2). Tuttavia, la Regione Piemonte è l'unica del centro-nord Italia a riprendere appieno i PIT del Mezzogiorno del 2000-2006, mentre le altre esperienze di programmazione integrata pongono meno enfasi su: la portata geografica (es: FVG, Toscana, Liguria), l'approccio integrato intersettoriale (es: Veneto, Liguria, Umbria, Toscana) e l'incentivazione alla formazione di aggregazioni territoriali (es: Lombardia, Emilia-Romagna).

Allo stato attuale, in base alle ricerche bibliografiche eseguite, si sono riscontrate difficoltà a reperire informazioni e documentazioni (accademiche e non) riguardo alle

esperienze di programmazione integrata territoriale nel settennio 2007-2013, nel quale si è riscontrato un forte calo di attenzione verso questa tipologia di strumenti.

Regione	Strumento	Portata	Integrazione
Lombardia	Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL)	33 aree: montane, rurali, trasformazione industriale	Intersettorialità
Veneto	Intese Programmatiche d'Area (IPA)	22 territori Aggregazioni volontarie	Multisetoriale
Friuli-Venezia Giulia (FVG)	Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL)	Aree Rurali e Montane	Intersettorialità
Liguria	Progetti Integrati (PI)	Aree urbane o macro-conurbazioni	Multi-settoriale
Emilia-Romagna	Programmi Speciali d'Area (PSDA)	Ambiti territoriali predefiniti	Intersettorialità
Toscana	Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile (PIUSS)	Città con più di 20.000 ab.	Multi-settoriale
Umbria	Progetti integrati territoriali (PIT)	5 tavoli territoriali	Generalisti
Abruzzo	Progetti Integrati Territoriali (PIT)	Aree rurali e montane	Intersettoriali
Molise	Progetti Integrati Territoriali (PIT)	Aree interne	/
Puglia	Piani Integrati di: Sviluppo Urbano (PISU) Sviluppo Territoriale (PIST)	Città Medio-grandi Sistemi di piccoli centri	/
Basilicata	Progetti Integrati Territoriali (PIT)	8 aree	Intersettorialità
Campania	Progetti Integrati (PI)	45 sistemi territoriali	multisetoriali
Sicilia	Piani Integrati di Sviluppo Urbano (PISU)	Comuni singoli con più di 30.000 ab.	Mono settoriali generalisti
Sardegna	Progetti Integrati Territoriale	Sistemi territoriali minori Aggregazioni territoriali di almeno 5 Comuni	/

Tabella 2 - Esperienze di Programmazione integrata in Italia nel 2007-2013 (Fonte: COREP-LaPo, 2011)

ii. Esperienze di programmazione territoriale integrata in UE nel 2014-2020

A livello comunitario Europeo, per quanto riguarda il periodo 2014-20 in relazione precedenti programmazioni, ci sono una serie di importanti differenze per ciò che concerne le strategie *place-based* integrate.

In primo luogo, la dotazione finanziaria complessiva per gli approcci integrati è aumentata considerevolmente. In secondo luogo, le strategie integrate territoriali hanno assunto un carattere più organizzato e regolato, soprattutto per le aree urbane. Sono inoltre richieste maggiori informazioni sull'attuazione di questi strumenti (maggior monitoraggio e rendicontazione efficace). Infine, vi è maggiore attenzione per la produzione e diffusione della conoscenza di queste esperienze di policy (es: viene incentivata la disseminazione dei risultati anche tramite la pubblicazione di paper accademici).

Gli strumenti che l'UE ha proposto in questo settennio (vedi Fig. 3) sono: Programmi di Sviluppo guidati dalle comunità locali, Programmi Operativi multi-fondo, Programmi con Settori prioritari e gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). Questi ultimi rappresentano il principale strumento di programmazione integrata di questo settennio e sono stati proposti per essere applicati in 4 casi: i) per un'area (metropolitana) urbana e suburbana, ii) per un territorio di scala provinciale (urbano e rurale), iii) per un distretto di una città, iv) per un'area urbana divisa (*twin cities* o aree transfrontaliere).

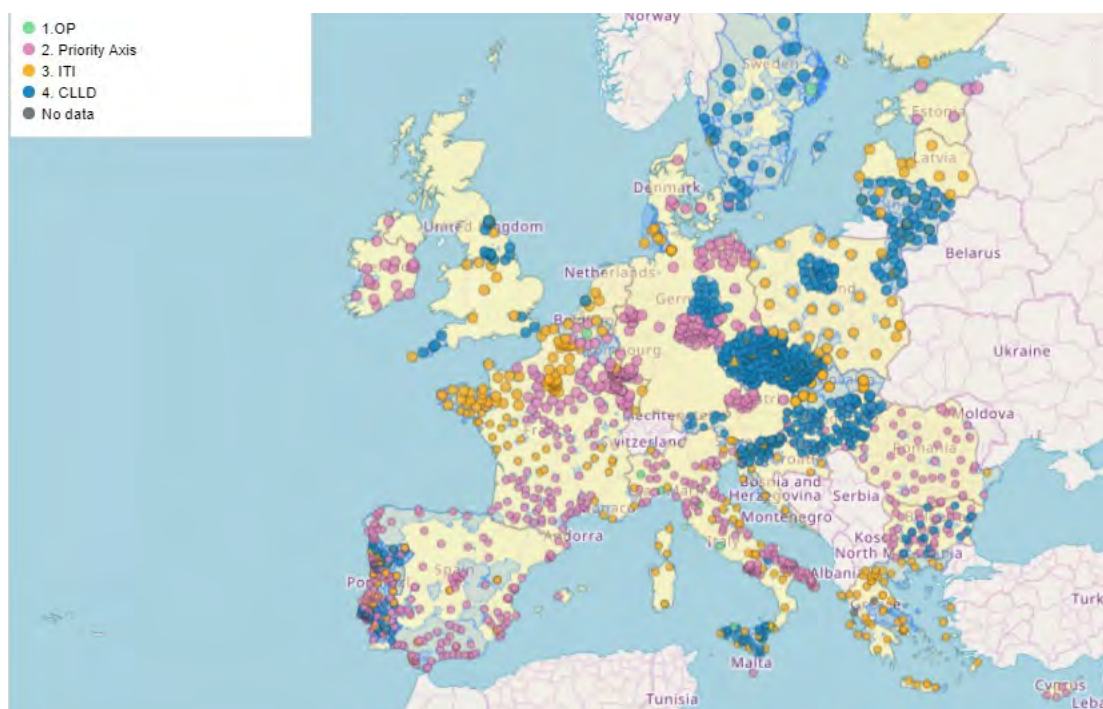


Figura 3 - Strategie e strumenti urbani e territoriali in UE nel 2014-2020 (da: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strategy-board/>)

“L'ITI è uno strumento per attuare strategie territoriali in modo integrato. Non è un'operazione, né una sotto-priorità di un programma operativo. L'ITI consente invece agli Stati membri di attuare programmi operativi in modo trasversale e di attingere ai finanziamenti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per garantire l'attuazione di una strategia integrata per un territorio

specifico. In quanto tale, l'esistenza dell'ITI fornirà flessibilità agli Stati membri per quanto riguarda la progettazione dei programmi operativi e consentirà l'attuazione efficiente di azioni integrate mediante finanziamenti semplificati. È importante sottolineare che gli ITI possono essere utilizzati efficacemente solo se la specifica area geografica interessata dispone di una strategia territoriale integrata e intersettoriale. Gli elementi chiave di un ITI sono: un territorio designato e una strategia di sviluppo territoriale integrato; un pacchetto di azioni da attuare; e accordi di governance per la gestione dell'ITI" (EC 2014).

In base a quanto raccolto nelle varie revisioni e valutazioni *in itinere* (vedi Ferry et al 2018, van der Zwet et al 2017), si può asserire che la logica utilizzata dagli enti locali per utilizzare l'investimento territoriale integrato come strumento è principalmente quella di integrare più fondi di diversa tipologia e origine. Così come nell'utilizzo dell'approccio multi-fondo, è stato anche notato che gli ITI offrono un approccio più flessibile anche in termini di implementazione. Infatti, l'uso di strumenti come gli ITI, anche in versioni differenti (vedi il caso dell'ITI tedesco nel BOX 2.1) ha consentito modifiche alle regole per le allocazioni finanziarie e alla costruzione dei partenariati, comportando benefici in termini di risparmio di tempo. La flessibilità di questo strumento anche in funzione di una maggior celerità nelle fasi attuative sono due punti di forza da non trascurare vista la tendenza, riscontrata nelle precedenti esperienze di programmazione integrata, ad incappare in vari rallentamenti.

Inoltre, viene evidenziata l'importanza data all'approccio integrato nei territori, soprattutto all'interno di aree urbane, con maggiori difficoltà economiche (Ferry et al 2017). Per ulteriori dettagli sulle dinamiche concertative intercomunali e la gestione di aggregazioni territoriali si rimanda ai Box 2.1 e 2.2 dove sono descritti due casi di ITI rispettivamente in Germania e in Polonia.

Questi strumenti, gli ITI, sono stati finanziati dalla UE per le aree urbane le aree urbano-rurali. Nel contesto italiano la medesima tipologia di strumenti è stata impiegata per le aree interne della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Nel caso piemontese, lo strumento di programmazione utilizzato sono proprio gli ITI, i quali di fatto differiscono da quelli per le aree urbane dal punto di vista dei finanziamenti, dalle regole d'attuazione e dalla regia principale: Statale italiana nel caso degli ITI delle aree interne della SNAI. Questi aspetti verranno approfonditi e descritti in seguito nel sottoparagrafo (2.c.iii).

BOX 2.1 – ITI in Germania: il caso di Ostalbkreis

Il distretto di Ostalb (Ostalbkreis) è un distretto (Kreis²) nell'est dello stato federale tedesco del Baden-Württemberg. La sua capitale (Kreisstadt) e la città più grande è Aalen (150.000 abitanti). Il distretto ha una popolazione totale di 300.000 abitanti, distribuiti su una superficie di circa 1500 km².

Le strategie territoriali del POR FESR Baden-Württembe 2014-2020 miravano allo sviluppo di 11 regioni urbane funzionali. Il finanziamento è dedicato all'attuazione di 21 "progetti faro" ("Lighthouse³ projects"), finalizzati alla ricerca e sviluppo con l'obiettivo di rafforzare le specializzazioni produttive presenti nella regione. Territori e progetti sono stati selezionati durante la cosiddetta "Competizione regionale attraverso innovazione e sostenibilità - Concorso RegioWIN". La strategia distrettuale di Ostalb "Innovazioni sostenibili nel distretto di Ostalb - idee future per le persone e il loro ambiente" è stata una delle proposte vincenti. Tale strategia copre il distretto di Ostalb e la candidatura iniziale includeva cinque progetti, dei quali solo due sono stati selezionati e quindi ammessi al finanziamento FESR. La progettazione del concorso RegioWIN è stata influenzata anche dal coinvolgimento di lunga data dello Stato federale nei programmi LEADER finanziati dal FEASR. Nello specifico, nei precedenti periodi di programmazione (2000-2006 e 2007-2013) il distretto di Ostalb aveva promosso la realizzazione di programmi LEADER finanziati dal FEASR; i risultati e l'expertise acquisita in queste esperienze hanno fatto da base per la progettazione della strategia e per la partecipazione alla edizione programmatica 2014-2020.

I progetti "faro" della strategia di Ostalbkreis inizialmente dovevano essere implementati attraverso l'Investimento Territoriale Integrato (ITI). Durante la negoziazione sul POR FESR del Baden-Württemberg, è stato deciso di svolgere l'ITI al di fuori dell'articolo 7. L'implicazione più importante di questa scelta è che non ci sono stati organismi intermedi ma invece solo partner principali nell'ITI. Inoltre, l'approccio è stato mono-tematico, focalizzando quindi l'ITI solo un Asse prioritario strategico. Per quanto riguarda i fondi, secondo la proposta di strategia NIO, pubblicata nel 2014, il finanziamento tramite FESR dei progetti ammontava a 7,5 milioni di euro (12/2016) con un 20% in aggiunta da fonti pubbliche domestiche.

I principali partner nelle strategie erano già stati identificati quando c'erano ancora incertezze sui requisiti formali delle applicazioni ITI, riguardanti specificamente le responsabilità finali degli organismi intermedi. Per questo motivo è stata accettata un'eccezione alle regole: le domande ITI del Baden-Württemberg sono state collocate al di fuori dell'articolo 7; ergo, nessun organismo intermedio si doveva creare ex-novo. Questa eccezione ha consentito il mantenimento di partnership strategiche già identificate (includendo organizzazioni private e la società civile) e delle capacità e strutture organizzative già presenti (da Ferry et al 2017).

2 In tutti gli Stati (Bundes) tedeschi, ad eccezione delle tre città stato, la suddivisione amministrativa intermedia tra un Comune e il Bundes è il Landkreis o Kreis. Il caso investigato è un distretto che prende il nome di "Stadtkreis" essendo un'area prettamente urbana.

3 Un progetto faro ("lighthouse" in inglese) è un progetto a breve termine, ben definito e misurabile che funge da modello – o "faro" appunto – per altri progetti simili nell'ambito della più ampia iniziativa di innovazione digitale nei settori agricolo, industriale e terziario.

BOX 2.2 – ITI in Polonia: il caso della aggregazione territoriale di Elblag

La Functional Urban Area (FUA) di Elblag si trova nella regione di Warminsko-Mazurskie, nella Polonia settentrionale. Nel 2013 l'area era popolata da 206.000 abitanti, che costituiscono circa il 14% della popolazione della regione. I principali settori dell'economia della FUA di Elblag sono il turismo, l'industria del mobile e l'industria alimentare. Il suo recente modello economico si basa sulle soluzioni digitali e “smart” includendo l'industria delle macchine industriali e l'ICT.

Il caso di Elblag è uno dei sei ITI in Polonia che non hanno utilizzato l'approccio “Sustainable Urban Development”. La strategia dell'ITI copre il territorio di cinque comuni: la città di Elblag, Milejewo, Mlynary e Tolkmicko, anche se inizialmente la FUA di Elblag era formata da 18 enti locali, i quali nel 2014 avevano firmato un accordo di partnership. La delimitazione della FUA è stata quindi ridefinita sulla base di una diagnosi di collegamenti funzionali nella regione, con la conseguente contrazione dell'aggregazione dell'ITI ai 5 comuni sopra menzionati.

La strategia incorporava cinque obiettivi principali: (i) creare un sistema di trasporto di alta qualità; (ii) aumentare la qualità delle infrastrutture di protezione ambientale e la conoscenza delle minacce associate; (iii) migliorare la prosperità attraverso l'uso della conoscenza e delle nuove tecnologie; (iv) aumentare l'inclusione sociale; e (v) costruire un'immagine comune della FUA. Inoltre, la strategia includeva degli strumenti di implementazione dedicati per ciascuno degli obiettivi.

Nei casi ITI-bis, come questo di Elblag, non ci sono stati organismi intermedi. Di fatto, l'amministrazione di Elblag ha deciso di gestire da sola l'attuazione della strategia, a causa della limitata capacità amministrativa delle municipalità limitrofe. Nel Comune di Elblag si è creato l'Ufficio ITI sulla base dell'accordo intercomunale dei partner ITI-bis, il quale ha assunto funzioni consultive e amministrative (es. rendicontazione).

Il valore aggiunto dell'impiego dell'ITI, leggermente modificato rispetto alle regole iniziali (riduzione degli assi tematici), deriva da un'allocazione più strategica sugli investimenti sulle infrastrutture stradali (si è deciso di utilizzare i fondi POR per le strade esclusivamente nell'ITI – approccio monotematico/settoriale) e dalla costruzione di strutture di cooperazione intercomunale.

La cooperazione intercomunale all'interno dell'ITI-bis di Elblag è percepita come un'iniziativa promettente e la sua continuazione dopo il 2020 è all'esame dell'amministrazione locale e dei partner dell'ITI-bis. Tra le principali lezioni apprese vi sono il rafforzamento delle capacità amministrative e istituzionali. L'obiettivo in termini di *policy* di questo ITI era di fornire un framework governativo e un supporto alle autorità locali per lavorare insieme strategicamente e pianificare insieme in chiave inter-municipale (da Ferry et al 2017).

c. Evoluzione dell'approccio programmatico territoriale in Piemonte (2000-2020)

Nelle tre stagioni di programmazione dei fondi strutturali europei che si sono succedute nel periodo 2000-2020 si è fatta strada una concezione dei programmi integrati in cui la dimensione territoriale ha assunto una posizione sempre più rilevante.

Facendo tesoro dell'esperienza dei Patti Territoriali promossi alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, nel ciclo di Programmazione 2000-2006 si è diffuso, accanto al più tradizionale approccio settoriale, un approccio alla programmazione dello sviluppo fondata sull'individuazione di territori – normalmente a scala sub-provinciale – come unità integrata di progettazione e programmazione degli interventi.

La Regione Piemonte arriva alla definizione dei PTI (2007-2013) dopo anni di esperienza nel campo delle politiche concertate per lo sviluppo locale ed è fra le Regioni del Centro-Nord che maggiormente hanno lavorato sugli strumenti della progettazione integrata. È stata la Regione centro-settentrionale in cui si è attivato il maggior numero di Patti Territoriali; nel ciclo di programmazione 2000-2006 ha lanciato i Progetti Integrati di Area (PIA) e successivamente i Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL). Inoltre, vanno ricordati anche i programmi di sviluppo locale "Leader", lo strumento per lo sviluppo territoriale con maggior storia ed esperienza, che possono essere considerati una buona pratica in termini di concertazione e costruzione di aggregazioni territoriali (vedi BOX 2.3).

Infine, nel periodo più recente (2014-2020), prende avvio, in Piemonte come nel resto del Paese, la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) volta a supportare i territori italiani più fragili e marginali, distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali. Gli strumenti operativi della SNAI si configurano come Iniziative Territoriali Integrate e presentano tratti simili ai PTI, anche se per adesso hanno avuto un'estensione territoriale molto più modesta. Nelle pagine che seguono si ricostruiscono i tratti caratteristici di queste esperienze.

i. La stagione 2000-2006 e gli inizi della programmazione integrata

Tra la fine degli anni Novanta del secolo scorso ed i primi anni del decennio successivo è stato avviato nel nostro paese una importante riconfigurazione dei rapporti tra Stato centrale e Regioni con uno significativo spostamento di materie e competenze a favore di queste ultime (si veda ad es. leggi Bassanini, la riforma del Titolo V). Nel campo della programmazione negoziata, nei primi anni 2000, si realizza il processo di regionalizzazione dei Patti Territoriali attraverso il quale si prevede per ogni Regione o Provincia autonoma, l'assunzione della piena responsabilità e del coordinamento della programmazione e gestione dei Patti Territoriali che ricadono sui rispettivi territori. Le fasi formali del processo di strutturazione dei patti territoriali erano tre:

- concertazione ed elaborazione strategica
- istruttoria
- sottoscrizione

“I Patti territoriali sono un accordo tra i soggetti sottoscrittori per l’attuazione di un programma di interventi nei settori dell’industria, dei servizi, del turismo e quello dell’apparato infrastrutturale, tra di loro integrati. Il Patto territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile.

Sono strumenti di sviluppo locale attivabili con libera iniziativa dei soggetti promotori rispettando i confini amministrativi dei comuni aderenti al patto o al contratto” (IRES, 2013).

In Piemonte si sono attivate diverse azioni di concertazione finalizzate alla creazione di Patti territoriali. Il Patto doveva indicare l'obiettivo di sviluppo locale e specificarlo in un accordo che prevedeva: i) gli impegni e gli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori; ii) le attività e gli interventi da realizzare, dei tempi e delle modalità di attuazione; iii) il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento.

Per l'attivazione del Patto veniva inoltre richiesta la certificazione, attraverso uno specifico Protocollo d'Intesa, dell'avvenuta concertazione fra le Parti Sociali, e la disponibilità di progetti di investimento per iniziative imprenditoriali nei diversi settori e la complessiva integrazione di tutte le iniziative contenute nel Patto. I Patti attivati, differenti anche per le loro dinamiche di attuazione, hanno avuto luogo in 13 aree:

- (Sud est) Alessandrino
- Alpi del Mare
- Alta Langa Valle Bormida
- Canavese
- Cuneese
- Pinerolese
- Valli di Susa
- Valle del Sangone
- Valle della Stura (Ciriè)

- Verbano Cusio Ossola
- zona Est di Torino - Settimo T.se (Po)
- zona Ovest di Torino (Orbassano)
- Zona Sud di Torino (Moncalieri)

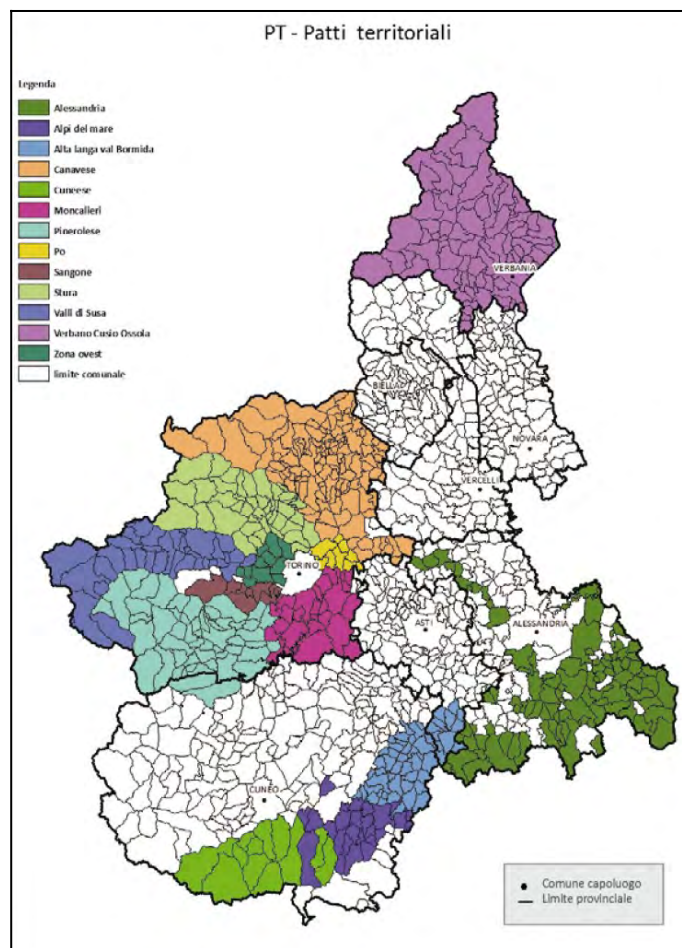


Figura 4 - Mappa dei Patti Territoriali (Fonte: IRES 2010)

Oltre ai Patti Territoriali (Fig.4), altri due strumenti sono stati impiegati nella stagione 2000-2006, e cioè i Piani Integrati d'Area (PIA) e i Piani Integrati di Sviluppo Locale (PISL) (vedi Figg. 5 e 6).

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 d'Area (PIA) e Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL).

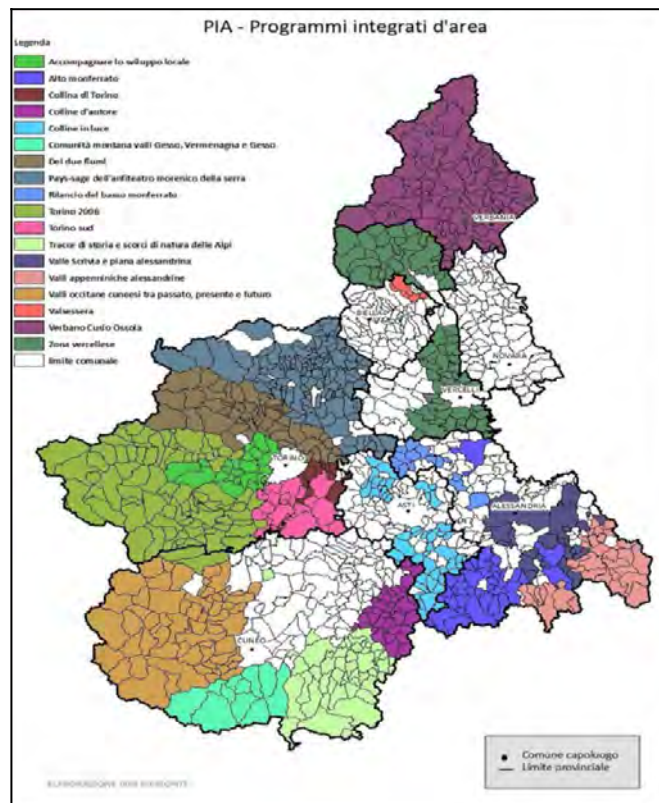


Figura 5 - Mappa dei PIA (fonte: IRES 2010)

I PIA (2000-2005) sono progetti a regia regionale attuati mediante il coordinamento delle Province e in convenzione con le Amministrazioni pubbliche capofila. In parziale continuità con l'esperienza dei patti territoriali, l'obiettivo era di promuovere l'integrazione dentro varie dimensioni: i) settoriale, ii) orizzontale, con altri progetti non finanziati tramite PIA, iii) territoriale, tra vari territori anche di province differenti.

“I Progetti Integrati di sviluppo socioeconomico d'Area (PIA), introdotti con la Misura 3.1 (DOCUP 2000-2006), hanno riunito una serie di azioni finalizzate a valorizzare e sviluppare le specificità locali di interi territori. L'obiettivo era 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 caratteristiche di integrazione settoriale, orizzontale, territoriale, concertazione.” (IRES, 2013).

Nel caso dei PISL (2005-2006), l'iter di questo strumento prende il via nei primi mesi del 2005, in seguito alla pubblicazione del bando regionale di selezione per “Programmi Integrati di Sviluppo Locale” per gli anni 2005- 2006. L'approccio programmatico, prendendo spunto dall'esperienza dei PRUSST, comprende una serie di interventi uniti da una visione integrata multisetoriale e multi-attore, inclusiva anche dei privati. Così come i PIA, i PISL si inquadrano dentro una governance multilivello dove la Provincia gioca un ruolo chiave nell'accompagnamento e assistenza tecnica anche in fase di attuazione. A differenza dei PIA, i PISL seguono un iter di selezione più complesso, che prende spunto dai programmi URBAN e LEADER (per i LEADER vedi BOX 2.3), ed è diviso in due fasi: selezione del dossier di candidatura, e valutazione dello studio di fattibilità.

“I PISL sono 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).” (IRES, 2013)

Questo approccio in particolare fu creato per garantire trasparenza e venne già utilizzato al di fuori del Piemonte nella prima stagione dei PIT nel Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno.

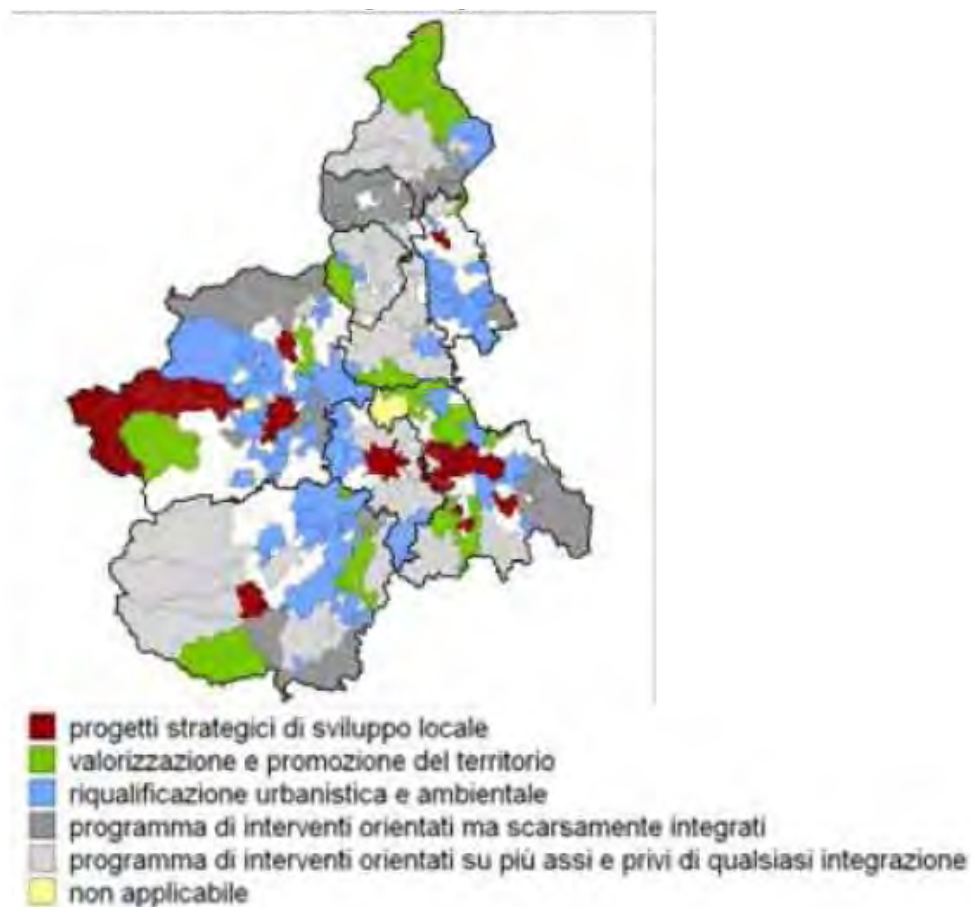


Figura 6 - Mappa dei PISL (Fonte: IRES 2010)

BOX 2.3 – I Programmi LEADER: una panoramica generale

Il Programma di Iniziativa Comunitaria 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 agroalimentare. 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) si è sviluppata nel periodo 1989-1993; in ragione del suo successo, la Commissione Europea ha deciso di riproporla anche per il periodo 1994- 1999 (LEADER II), con azioni proseguite fino all'anno 2002. È stata rifinanziata nuovamente per i periodi 2000-2006 (LEADER plus), 2007-2013 (LEADER) e 2014-2020 (LEADER), raggiungendo spesso i risultati e gli impatti pianificati.

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 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). Quest'ultimo è un piano multisetoriale, finalizzato alla rivitalizzazione delle aree rurali attraverso un insieme integrato di interventi sia di carattere economico che socioculturale (IRES 2013 pp51-52). In sintesi, i LEADER presentano le seguenti caratteristiche: *"integrazione, approccio territoriale, approccio innovativo, bottom-up, creazione di partnership locali, stimolo di una visione di sviluppo condivisa localmente e attuata dallo stesso territorio"* (NUVAL 2016, p.129).

Per ciò che concerne il periodo 2007-2013, gli anni in cui è stata avviata l'esperienza dei PTI, anche i programmi LEADER piemontesi hanno subito rallentamenti nei tempi di attuazione e, più in generale affrontato una serie di difficoltà dovute alla crisi economica globale. Nonostante questi ostacoli e sfide, a partire dal biennio 2010-2011 i 13 GAL finanziati, con annessi i PSL approvati, hanno saputo facilitare la partecipazione locale e lo sviluppo di progettualità dal basso. *"I GAL hanno contribuito alla costruzione di un buon sistema di governance locale, gestendo la complessità amministrativa in modo efficiente e adeguato alle esigenze dei territori"* (NUVAL 2016 p.130). La stagione successiva (2014-2020) ha visto accrescere il grado di innovazione dei GAL, in questo caso 14, con l'uso di nuovi strumenti come i progetti integrati di filiera (PIF) e di rete territoriale (PIRT) (Piras e Adamo 2020 In: "QUADERNI DELLA REGIONE PIEMONTE" n. 99 – 2020).

La valutazione della stagione 2000-2006

La stagione 2000-2006 è stata ricca di novità in termini di strumenti di programmazione dello sviluppo locale. In un'indagine svolta dall'IRES (2011) sono stati sottolineati gli aspetti fondamentali per l'operatività di questi programmi in ottica integrata stilando una serie di raccomandazioni e suggerimenti per l'impostazione delle politiche e dei programmi per le stagioni successive.

I due punti principali enfatizzati nella valutazione sono:

- il coordinamento e la cooperazione tra direzioni, settori e uffici regionali, sia sotto il profilo politico che amministrativo
- l'esistenza di un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche

Infatti, per ciò che concerne gli strumenti di programmazione territoriale *“[u]n effetto importante dei programmi complessi è che, toccando più ambiti di intervento, obbligano le Direzioni e i Settori regionali coinvolti a interloquire tra loro”*. Mentre *“[u]n altro aspetto fondamentale è quello di prevedere un sistema di monitoraggio e di valutazione (ex ante, intermedia, ex post) che invece è quasi sempre assente, o scarsamente sviluppato, nel caso delle politiche regionali e nazionali”* (IRES 2011, p.24).

Nello specifico, trattando i casi dei LEADER+, PIA e PISL, classificati come strumenti di *“Integrazione dal basso, a scala locale, esplicita, sulla base di linee guida o programmi”*, il valutatore ha sottolineato che tali strumenti poggiano sull'assunto dell'integrazione tra settori anche a livello attuativo locale e che inoltre sono stati un'eccezione nella stagione 2000-2006, dove hanno prevalso modelli di tipo gerarchico top-down a forte controllo centrale.

Riferendosi ai LEADER+, PIA e PISL, “[q]uesti strumenti prevedono non solo un'integrazione strategica generale a livello di programma come nel caso precedente ma soprattutto un'esplicita integrazione a livello attuativo locale. È quindi un approccio bottom-up che si realizza nell'ambito di un quadro strategico e regolamentare di ordine superiore. In altre parole, strategie e regole generali (e il controllo) appartengono al livello UE-Stato-Regione mentre l'implementazione prevede un secondo stadio basato sulla programmazione locale bottom-up” (IRES, 2011, p.24).

Lo studio ha evidenziato che nonostante le varie programmazioni e strumenti dedicati, era mancata *“una strategia coordinata”* tra diversi settori (es. turismo, artigianato, PMI, agricoltura) *“e di ampio respiro”* (p.40) in grado di coinvolgere e far dialogare la montagna con il resto del territorio e in grado di rafforzare la debole relazione tra centri urbani e periferie (aree suburbane, campagne, aree marginali rurali)

Il valutatore, quindi, concludeva il rapporto formulando le seguenti raccomandazioni:

- superare la settorialità delle politiche e favorire il dialogo centro-periferia
- affrontare il nodo del riordino amministrativo locale
- favorire la creazione della conoscenza “localizzata” e del capitale sociale
- *“introdurre in tutte le politiche regionali un approccio che preveda, da un lato, l'esecuzione di un'analisi di contesto e di un'ipotesi di strategia da discutere con le parti interessate, dall'altro di prevedere un sistema di monitoraggio”* (p.51)

“I Programmi europei, invece, sottostanno all'obbligo di attività di valutazione ex ante, monitoraggio e valutazione ex post; inoltre, si basano su una strategia che deve essere coerente con una specifica analisi di contesto. Pur con le rigidità che spesso

comportano le regole comunitarie, si tratta di un'impostazione che può portare grandi benefici per quanto concerne la progettazione delle politiche future e le modalità di relazione tra la Regione e gli altri soggetti portatori d'interesse".

"[P]er quanto semplificato, (il sistema di monitoraggio) [deve] permettere di esprimere una valutazione finale (efficienza ed efficacia della spesa, problematiche incontrate, soluzioni possibili) e soprattutto fungere da guida per gli sviluppi successivi. In questo ambito, che è di carattere trasversale all'operato della Regione nel suo complesso, sarebbe opportuno prevedere uno schema di raccolta delle informazioni e di rendicontazione omogeneo" (p.51).

ii. PTI 2007-2013 e inquadramento istituzionale

Sulla scia delle esperienze sviluppate nella stagione 2000-2006, il successivo periodo di programmazione (2007-2013) confermò e rafforzò il ricorso a strumenti di programmazione territoriale che poggiavano su un approccio di interventi di carattere integrato.

Anticipando per certi aspetti i tempi, 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 perseguiva 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, seguendo i principi comunitari di cooperazione e partecipazione.

I Programmi Territoriali Integrati, quindi, nascono in Regione Piemonte al termine del ciclo di programmazione 2000-2006 e vengono implementati nel ciclo di programmazione successivo, nell'ambito del PAR FSC⁴ 2007-2013 (il Programma Attuativo Regionale del Fondo Sviluppo e Coesione). Così come i PISL, i PTI seguono un iter di selezione fondamentale nell'ottica generale dello strumento, diviso in due fasi. Una prima fase della progettualità viene finanziata con risorse di fonte regionale e nazionale. Attraverso un bando regionale, i territori vengono invitati a costruire coalizioni locali e a presentare "idee strategiche" per lo sviluppo del territorio.

"Programmi Territoriali Integrati (PTI) sono un insieme di interventi, materiali e immateriali, elaborato in modo concertato da una rete di enti pubblici e privati interessati allo sviluppo strategico del proprio territorio e disponibili a sostenerlo ed attuarlo. L'Amministrazione regionale ha attivato tali strumenti a scala pan-regionale per favorire l'integrazione delle politiche regionali, in funzione delle differenti vocazioni e potenzialità dei territori nel quadro dell'organizzazione policentrica della Regione, riconosciuta nell'ambito del Piano Territoriale Regionale, approvato con DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011." (RAE Piemonte Programmazione 2007-13 – 6° Rapporto 2017)

Vengono elaborati 34 dossier di candidatura, valutati dal Nucleo di Valutazione regionale, e vengono assegnati i finanziamenti per la redazione degli Studi di Fattibilità dei progetti ricompresi in 30 dei PTI presentati (Vedi Fig.7).

In una seconda fase, i territori procedono alla rimodulazione degli interventi, selezionando i progetti prioritari, e producono i Programmi Operativi ed i Piani di fattibilità. Sulla base di questa documentazione, si perviene ad una seconda valutazione ed alla definizione della graduatoria che ripartisce tra i diversi PTI, per la realizzazione di progetti individuati come prioritari, le risorse FSC dentro l'Asse

⁴ Il Fondo Sviluppo e Coesione prende questa denominazione nel 2011 in sostituzione del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) (d.lgs. 88/2011, art 4). Nel documento, per comodità espositiva, si usa solo la denominazione più recente.

strategico del PAR FSC (Asse III) di “Riqualficazione territoriale”. In particolare, si assegnano 6 milioni di euro ai PTI classificati nelle prime posizioni della graduatoria, e poi finanziamenti a scalare fino a 3,7 milioni di euro per i PTI collocati nella parte finale della graduatoria. L’azione regionale per l’attuazione della strategia delineata per l’asse III era *“calibrata in relazione alle specificità che caratterizzavano il contesto della Regione Piemonte:*

- *aree sulle quali la presenza di valenze culturali e ambientali possono qualificare e promuovere un significativo sviluppo turistico,*
- *sistemi urbani che nel territorio piemontese possono realizzare e rafforzare un modello policentrico in grado di realizzare una crescita sostenibile e diffusa sul territorio”* (vedi Documento POR-FESR 2007-2013 di Regione Piemonte, p.80)

Inizialmente l’entità dei fondi assegnati dal PAR FSC per il sostegno dei PTI era di 142M€ che dovevano essere distribuiti tra le varie coalizioni intercomunali che sostenevano i diversi PTI. Tratto distintivo di questa stagione e strumento risiede nella sua estensione geografica, coprendo la quasi totalità dei comuni piemontesi (più di 1000), differenziandosi quindi dagli strumenti della stagione 2000-2006. I PTI sono quindi uno strumento di programmazione *place-based* che impiega il principio di integrazione applicato nelle varie dimensioni di settorialità, attori e reti, territorialità e di origine dei finanziamenti. Una integrazione fondamentale in questo caso era quella di carattere verticale, ovvero tra i progetti proposti nei PTI e gli indirizzi contenuti nelle politiche settoriali regionali e nel Piano Territoriale Regionale (PTR). Nel periodo in cui prendono forma i PTI, la Regione è infatti impegnata anche nell’elaborazione del nuovo Piano Territoriale Regionale che, tra le altre cose, individuava gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) intesi come sistemi territoriali e funzionali di livello sovracomunale (per approfondimenti vedi Box 3.1).

Nelle precedenti esperienze di programmazione di sviluppo locale (2000-2006), le Province erano una componente istituzionale chiave dentro la dinamica dell’integrazione verticale, una sorta di cerniera tra il livello comunale e regionale (vedi BOX 2.4). Con i PTI, alcune delle funzioni classiche di un organismo intermedio dovevano essere assorbite dalle coalizioni e dagli eventuali capifila, i quali avrebbero dovuto svolgere il ruolo di raccordo tra la Regione e gli enti locali facenti parte delle coalizioni, oltre che supportarli nell’attuazione e gestione amministrativa degli interventi. A seguito della riforma del governo locale (L. 56/2014, cosiddetta legge Delrio), il ruolo delle Province si è fortemente indebolito (nelle intenzioni esse avrebbero dovuto essere soppresse); le coalizioni e soprattutto gli enti capofila dei PTI di fatto hanno dovuto svolgere totalmente il ruolo di organismo intermedio.

Oltre a fronteggiare un terremoto normativo, questa stagione di programmazione negoziata ha subito un rallentamento critico anche e soprattutto per via della crisi economica globale del 2008, la quale ha condizionato il percorso attuativo dei PTI. Di fatto i tempi di attuazione si sono dilatati, con tempi maggiori rispetto alla media (vedi i PIT 2000-2006 del mezzogiorno e gli ITI 2014-2020 in UE), tant’è che tutti accordi di programma definitivi, che hanno messo in moto il processo di attuazione del PTI, sono stati approvati nel dicembre 2015 (vedi Fig. 11 per tutta la cronistoria).

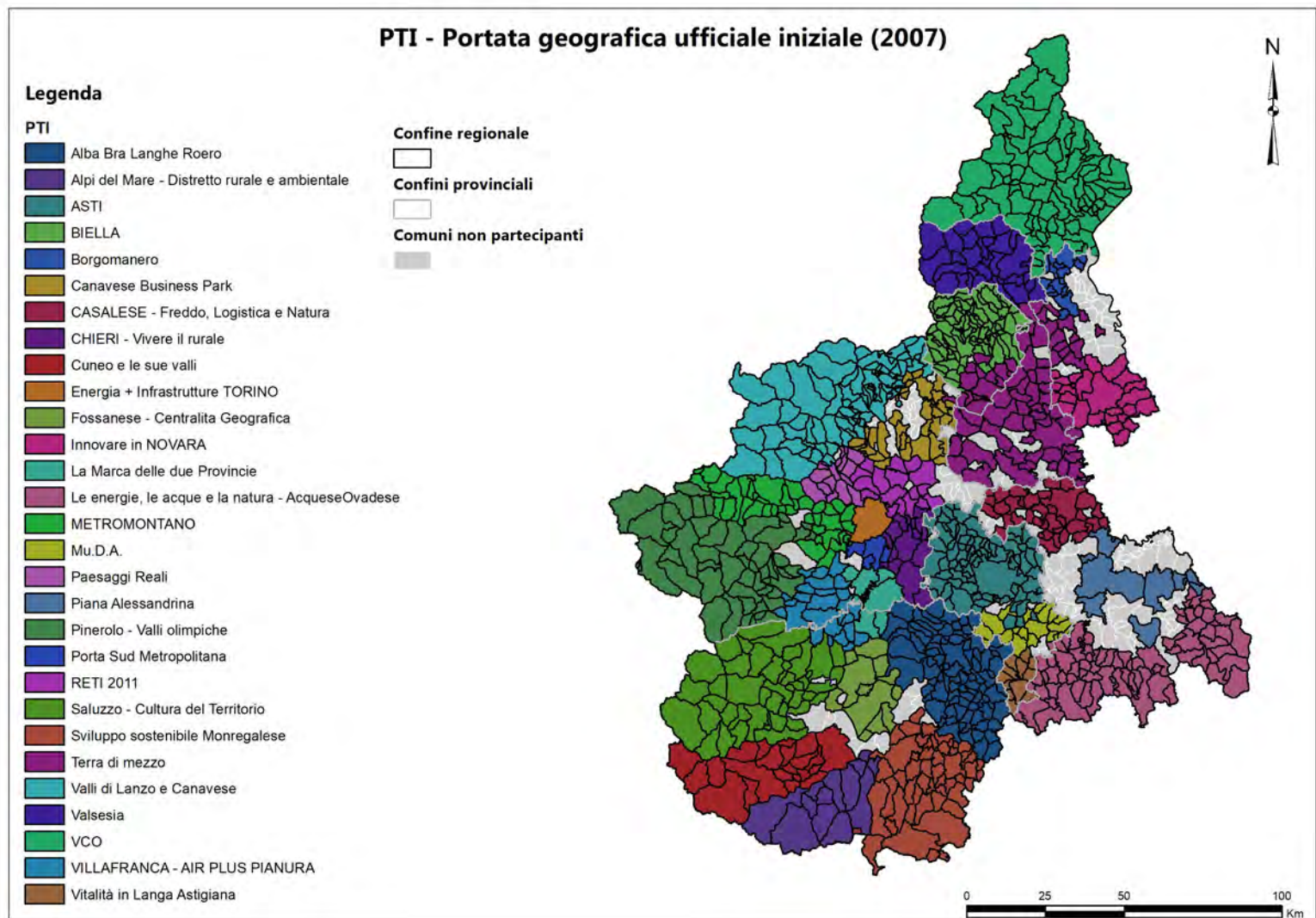


Figura 7 - PTI e portata geografica iniziale – 2007 (Produzione dell'Attore)

BOX 2.4 – Le Province e la Legge Delrio

Dopo un periodo controverso (anni 70/80) le Province vennero rilanciate con la legge n. 142/1990: per la prima volta i Comuni e le Province potevano adottare un proprio statuto ed istituire regolamenti. Nello statuto sono stabilite le norme fondamentali di organizzazione dell'ente e le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione tra comuni e province, di partecipazione popolare, di decentramento, di accesso dei cittadini alle informazioni ed ai provvedimenti amministrativi, oltre alla nuova figura del difensore civico. Infine, la legge prefigurava un nuovo ente locale, la città metropolitana, che tuttavia venne istituito solo molto più tardi (con la legge Delrio, l. 56/2014).

La legge n. 81 del 25 marzo 1993 stabilì l'elezione diretta a suffragio universale dei presidenti di provincia, cui veniva ora demandato il potere di nominare la Giunta, mentre veniva ricreata la separata figura del presidente del Consiglio provinciale. La durata di tali organi, ridotta a quattro anni con non più di due mandati consecutivi, venne successivamente portata a cinque anni con il testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali, legge 267/2000. L'ultima modifica risale alla conversione in legge del decreto-legge 4 dicembre 2011; applicabile solo alle regioni a statuto ordinario, prevede la devoluzione secondo leggi regionali o statali dei poteri delle Province a Comuni e Regioni entro fine 2012, data poi portata a dicembre 2013 e poi spostata sine die per carenza di legislazione, e il mantenimento delle Province come esclusivo organo di coordinamento intercomunale.

Con la legge n° 56 del 7 aprile 2014, le Province delle regioni ordinarie sono state trasformate in enti amministrativi di secondo livello con l'elezione dei propri organi a suffragio ristretto, ed è stata prevista la trasformazione di dieci province in città metropolitane. La legge in oggetto ha abolito la Giunta provinciale, redistribuendo le deleghe di governo all'interno del Consiglio provinciale, molto ridimensionato nel numero dei suoi membri, e introducendo così un'inedita forma di governo presidenziale pura, del tutto nuova alla vita politica italiana repubblicana. Un nuovo organo, l'Assemblea dei sindaci, assume il compito di deliberare il bilancio ed eventuali modifiche statutarie. Sono state previste inoltre forme particolari di autonomia per le province montane, individuate con legge regionale.

Alcune delle impostazioni fondamentali della legge "Delrio" hanno "tenuto" e sono, precisamente, la Corte ha giudicato conformi alla Costituzione: i) l'elezione "di secondo grado" degli Organi di governo di Città metropolitane e Province (sentenza n. 50 del 2015); ii) la possibilità di assegnare con legge regionale le funzioni "non fondamentali" alle nuove Province (sent. N. 50/2015); iii) la mobilità verso altri Enti della Repubblica del personale delle "vecchie" province (sentenza n. 159 del 2016). Per quanto concerne le Unioni di comuni e le fusioni, queste erano già previste dall'articolo 32 dell'Ordinamento degli Enti locali del 2000 e sono finalizzate all'"esercizio associato di funzioni e servizi". La "Delrio" ha fissato a 10.000 abitanti il bacino demografico minimo per attuare le Unioni. Inoltre, fornisce norme di "incentivazione" ai processi di fusione di Comuni (articolo 15 Ordinamento degli ee.ll. del 2000). Permane comunque irrisolta la questione di fondo, consistente nell'esigenza di gestire con centrali uniche alcuni servizi altrimenti non alla portata di piccoli Comuni con poche unità di personale amministrativo.

L'obiettivo specifico dell'Asse prevede: la promozione dell'integrazione tra valorizzazione del patrimonio ambientale-storico-culturale e delle attività imprenditoriali ad essa connesse e la riqualificazione delle aree urbane in un'ottica di sviluppo

economico, di inclusione sociale e rigenerazione delle aree degradate. L'Asse 3 del PAR FSC, proprio in relazione alla natura ed alle caratteristiche delle iniziative da promuovere per il conseguimento degli obiettivi in esso previsti, individua le procedure e le modalità di intervento per coniugare integrazione fra iniziative e concentrazione territoriale. Ciò in quanto l'azione pubblica programmata con il l'Asse 3 intende, attraverso la progettazione integrata, aumentare in maniera sostenibile la competitività regionale.

Un'altra esperienza di programmazione integrata nel settennio 2007-2013 riguarda i Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU). La Regione Piemonte nel 2010 aveva indetto un bando con conseguente stanziamento di circa 90 milioni di euro con lo scopo di realizzare interventi di riqualificazione di aree degradate in ambiti urbani dei Comuni capoluogo di provincia. Le risorse, provenienti dai fondi del POR FESR 2007-2013 nell'asse III dedicato alla "Riqualificazione territoriale" (Attività III.2.2 Riqualificazione Aree Degradate) erano destinate a progetti integrati con obiettivi strategici di recupero e riuso di aree urbane e periurbane che presentavano caratteristiche di degrado al fine di una loro riqualificazione e rigenerazione nell'ottica di incremento della competitività dei territori e del miglioramento delle performance ambientali. Il bando era rivolto ai Comuni capoluogo di provincia (ad esclusione della Città di Torino) caratterizzati da elevati livelli di degrado sociale, economico e fisico.

I PISU, che seguivano un iter preliminare diviso in due fasi molto simile ai PTI, dovevano essere finalizzati al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- la riqualificazione di spazio pubblico incluso nelle aree degradate finalizzata allo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale;
- la promozione della mobilità urbana sostenibile;
- lo sviluppo di servizi urbani efficaci e facilmente accessibili online;
- la promozione di un'offerta di attrezzature per preservare e valorizzare il patrimonio culturale e degli spazi verdi;
- il miglioramento delle infrastrutture economiche;
- la promozione della cooperazione tra partner locali (imprese, sindacati, università, ONG, istituti di formazione, comunità locali);
- il sostegno all'economia locale anche mediante agevolazioni agli investimenti produttivi;
- il miglioramento della coesione sociale.

iii. la stagione 2014-2020

Il recente ciclo di programmazione (2014-2020), in seguito alle difficoltà affrontate nella stagione precedente, registra fin dagli inizi un calo di interesse verso l'approccio dei programmi integrati di sviluppo locale e ridimensiona la portata geografica dei nuovi strumenti integrati, gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), impiegati principalmente per implementare la 'Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese' (SNAI). La SNAI è stata promossa nel 2012 (Governo Monti, dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale, Fabrizio Barca) ed è entrata nell'Accordo di Partenariato (2014) per l'utilizzo dei fondi della politica di coesione 2014-2020. Attraverso questa iniziativa di portata nazionale (vedi Fig.8), si passa dalla montagna delle Unioni montane e territori svantaggiati alla montagna delle Aree progetto e dei centri minori⁵ prendendo spunto dai Contratti d'Area e dai Gruppo di Azione Locale dei LEADER.

La SNAI rappresenta una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese. Un progetto ambizioso di politica *place-based*, che ha sviluppato nuove modalità di governance locale multilivello volte ad affrontare, attraverso l'adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale, le sfide demografiche e dare risposta ai bisogni di territori caratterizzati da importanti svantaggi di natura geografica o demografica.

La selezione delle aree è avvenuta attraverso un metodo trasparente e rigoroso di «pianificazione territoriale», stabilito dall'Accordo di Partenariato che prevedeva una serie di missioni di campo mirate a valutare una serie di caratteristiche e le potenzialità di queste aree in un'ottica di cooperazione intercomunale. Attraverso la SNAI si sono avviati dei progetti in territori fragili volti ad adeguare i servizi di istruzione, salute e mobilità assieme alla promozione di azioni di sviluppo locale che valorizzino le risorse naturali e culturali puntando sulle filiere produttive locali. Su tali luoghi la SNAI ha puntato ad intervenire, investendo sulla promozione e sulla tutela della ricchezza del territorio e delle comunità locali, valorizzandone le risorse naturali e culturali, creando nuovi circuiti occupazionali e nuove opportunità; in definitiva contrastandone l'«emorragia demografica».

Le risorse assegnate per l'istruzione, la salute e la mobilità sono nazionali mentre le azioni e gli interventi di valorizzazione della cultura e delle risorse naturali sono sostenuti da fondi comunitari appositamente previsti (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) nel settennio 2014-2020. Sulla base delle esperienze di programmazione integrata territoriale realizzate dal 2000, la SNAI punta all'area vasta, ammettendo solamente forme di associazione o aggregazione di comuni, e stimolando gli attori istituzionali locali a co-progettare la coalizione e gli interventi assieme agli attori locali sociali (Lucatelli e Tantillo In: De Rossi "Riabitare l'Italia" 2018).

Rispetto alla stagione passata, le risorse conoscitive legate alla SNAI messe a disposizione dal livello nazionale (Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio) sono rilevanti e dimostrano una maggiore attenzione alla programmazione territoriale dei centri minori anche attraverso risorse informative e

⁵ Sulla base di: "Metodi e Obiettivi per un Uso Efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020" del 27/12/2012 e "Accordo di Partenariato per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei" del 29/10/2014. Si fa riferimento anche a Barca, McCann, Rodríguez-Pose (2012)

conoscitive del settore privato (con la previsione di un servizio di accompagnamento e assistenza tecnica di supporto alle aree (a finanziamento nazionale) e risorse conoscitive come “Territori in rete” (FormezPA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento della PA) a sostegno delle competenze per l’attuazione della SNAI e progetto “Aree interne – Nuovi assetti istituzionali e sistema intercomunale” del Dipartimento Funzione Pubblica (finanziamento nazionale PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020).

La SNAI comprendeva in Italia 72 aree di progetto (ad oggi 71) contando 1061 Comuni per un totale di circa 2 milioni di abitanti. In Piemonte, sono state individuate quattro aree e per due di queste sono stati avviati i percorsi strategico progettuali (Fig.9 e Tab.3).

Lo strumento progettuale utilizzato dalla Regione Piemonte è quello degli ITI, i quali sono stati definiti in base alle seguenti caratteristiche:

- si concentrano su aree con caratteristiche specifiche (lontane dai servizi di base e con perdita demografica acuta), perseguendo un approccio integrato con obiettivi strategici specifici legati alle esigenze e le opportunità di tali territori
- hanno come controparte vicina al territorio Associazioni di Comuni (nel caso Piemontese Unioni di comuni) che si impegnano in un percorso strategico e progettuale di medio termine, affiancato dalla disponibilità a svolgere in comune la gestione di determinati servizi
- prevedono un approccio multi-fondo comunitario e domestico
- combinano logiche e approcci misti di programmazione *top-down* e *bottom-up*.

In linea con i PTI 2007-2013, questi strumenti si propongono a un insieme di Comuni o ad Unioni di Comuni, assumono un approccio multi-fondo e combinano approcci top-down e bottom-up. Differisce dai PTI soprattutto per la scala d’azione, che in questo caso è circoscritta a 4 aree interne di natura montana o collinare, che sono la Valle Maira e Grana, la Valle Ossola, le Valli di Lanzo e la Val Bormida, mentre nei PTI originariamente abbracciava il 90% del territorio piemontese (contraendosi poi in fase attuativa al 50%).



Figura 8 - SNAI e le aree interne Italiane (da: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>)

La governance regionale piemontese per l'attuazione della SNAI e quindi delle 4 ITI è stata assicurata da un "tavolo tecnico inter-direzionale per la SNAI"⁶ che ha individuato la Direzione Competitività del sistema regionale quale struttura di coordinamento e l'IRES Piemonte quale supporto tecnico.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione, gli ITI della SNAI in Piemonte hanno subito dei rallentamenti, caratteristica sempre ricorrente in molte delle esperienze di programmazione integrata territoriale in Italia dal 2000 ad oggi. Nel 2015 è partito il processo per l'area pilota delle Valli Maira e Grana seguita poi nel 2018 dall'iniziativa della Val d'Ossola. Entrambe le iniziative hanno incontrato dei rallentamenti nelle fasi attuative, sia di natura processuale che di carattere finanziario. Hanno fatto seguito a

6 Oltre alla Direzione Competitività del Sistema Regionale in qualità di referente SNAI per il Piemonte, Responsabile Unico delle parti (RUPA) e Responsabile Unico (RUA) degli Accordi di Programma Quadro e di gestione diretta, ci sono altri soggetti coinvolti nel tavolo inter-direzionale, e sono: Autorità di Gestione POR FSE con funzioni di gestione diretta; Autorità di Gestione PSR FEASR con funzioni di gestione diretta; Finpiemonte S.p.A per le misure gestite mediante enti strumentali regionali con il ricorso a contratti di servizio; i Sottoscrittori Accordo di Programma Quadro (APQ) (Dipartimento per la Politica di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direzione Area Progetti e Strumenti dell'Agencia per la Coesione Territoriale, Direzione generale per il trasporto pubblico locale, la mobilità pubblica sostenibile e gli interventi nel settore del trasporto ferroviario regionale e Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'Istruzione, Direzione Generale dell'Agencia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Direzione Generale della programmazione sanitaria del Ministero della Salute); Ministero dell'Economia e delle Finanze; Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA per le misure gestite mediante enti strumentali nazionali con il ricorso a contratti di servizio; i Capofila d'area (Fonte: ATTO DD 491/A1000A/2020 DEL 02/11/2020 - DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE - A1000A - DIREZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE - Reg. Piemonte)

queste due iniziative quella delle Valli di Lanzo e Bormida (attualmente prossime alla firma dell'Accordo di Programma Quadro).

	N. comuni	Popolazione Censimento 2011	Variazione % della popol. Tra 2001 e 2011	Superficie (Kmq)	Densità abitanti per Kmq	% Popol. 0-16 anni	%Popol. 65 anni e altre	% Stranieri
Valle Bormida	33	18.284	-4,7	516	35,4	11,5	30,9	9,2
Valle Ossola (esclusa Domodossola)	11	4.470	-11,3	465	9,6	11,7	28,9	3,4
Valli di Lanzo	19	24.581	0,2	696	35,3	13,9	25,4	5
Valli Maira e Grana	18	13.689	1,2	712	19,2	15,4	23,8	9,5

Tabella 3 - Le quattro Aree interne/ITI SNAI del Piemonte (Fonte: IRES)

In termini di risorse finanziarie regionali, nazionali e locali, qui di seguito vengono esplicitate le risorse assegnate dalle varie fonti:

- POR FESR 2014-20 di 16.000.000 euro;
- POR FSE 2014-20 1.350.000 euro;
- PSR FEASR 2014-20 10.000.000 euro;
- fondo di rotazione ex Legge n. 183 del 1987 del MEF 15.000.000 euro;
- locali 3.567.000 euro.

Oltre alle Valli Maira e Grana, alle quali sono stati assegnati 11.640.000,00 euro, sono stati assicurati i finanziamenti anche alle altre 3 aree interne (per maggiori informazioni e tipi di fonti si rimanda all'appendice I):

- Valle Ossola, totale programma 12.027.500,00 euro
- Valle Bormida, totale programma 11.419.000,00 euro
- Valli di Lanzo, totale programma 10.830.500,00 euro

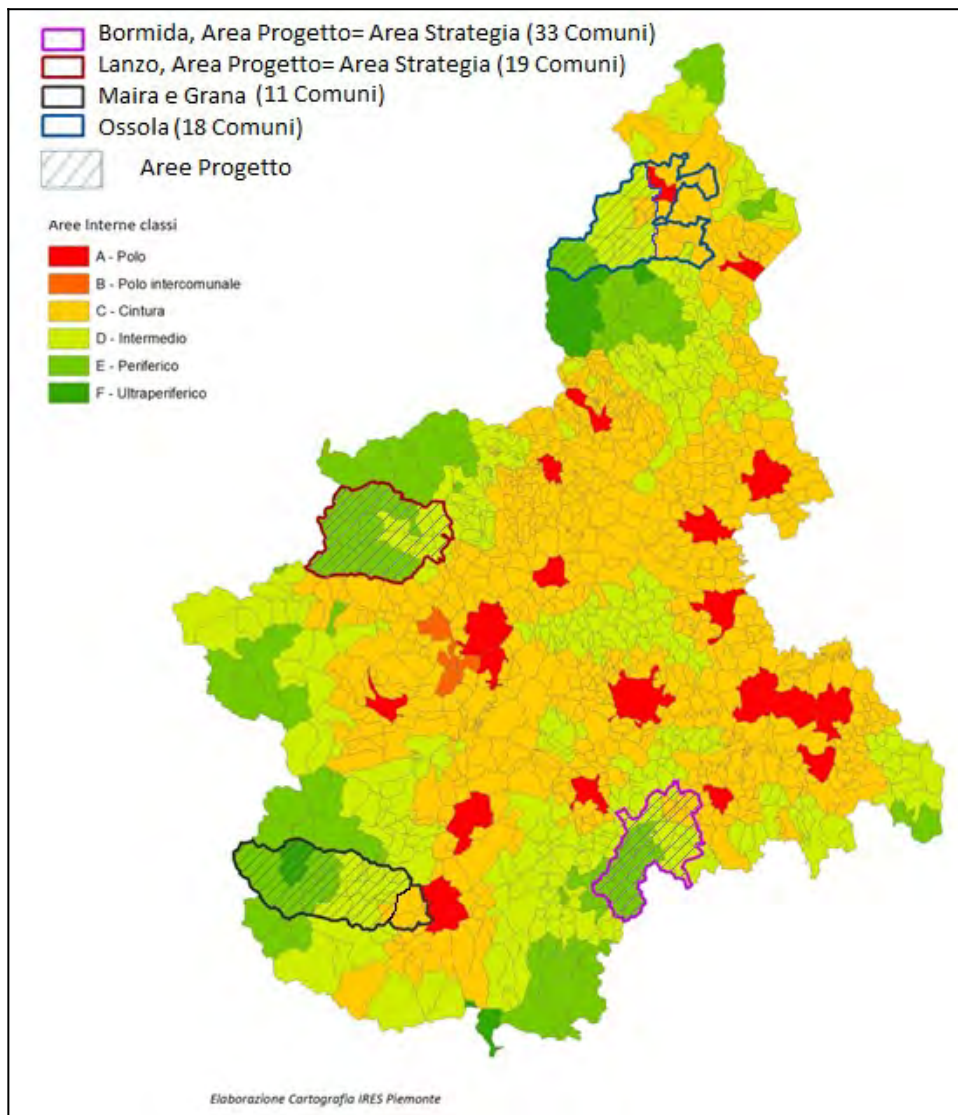


Figura 9 - Le aree interne del Piemonte (classi D, E, F) e le aree oggetto della SNAI (Fonte: IRES)

iv. Un quadro sinottico e comparato delle principali esperienze

Se nelle pagine precedenti, si è proposta una descrizione di tutti gli strumenti di programmazione territoriale integrata promossi nel l'arco temporale 2000-2020 (per una sintesi si veda Appendice 1), in quest'ultima parte si mettono a confronto le tre principali esperienze di programmazione territoriale: i Patti Territoriali (2000-2006), i PTI (2007-2013) e gli ITI della SNAI (2014-2020).

Gli elementi che accomunano queste tre esperienze sono: la governance multilivello, l'approccio integrato e l'ambito territoriale d'area vasta, che non corrisponde necessariamente ad una unità amministrativa preesistente ma presuppone il coinvolgimento di più amministrazioni locali.

Nel caso dei Patti le Province (alcune più di altre) hanno svolto un fondamentale ruolo guida e di organizzatore del "contenitore" (dell'aggregazione territoriale multi-comunale) mentre nei casi successivi, come i PTI, altri organismi hanno dovuto sopperire totalmente o parzialmente alle funzioni delle Province (i comuni capofila delle coalizioni dei PTI, l'Area Metropolitana di Torino).

Per quanto riguarda la governance multilivello, le tre esperienze hanno affrontato differenti contingenze amministrative che hanno definito in modo diverso il "campo da gioco". Nel caso dei Patti, il trasferimento dei poteri della programmazione negoziata dal livello nazionale, cioè dal CIPE, a quello regionale (regionalizzazione dei Patti) ha delineato la dinamica gerarchica Regione-Province-Comuni. Coi PTI il livello nazionale è rimasto fuori dai giochi, con la Regione a mantenere un ruolo di regia, mentre le dinamiche istituzionali sub-regionali sono cambiate dapprima con la creazione di aggregazioni informali territoriali (le coalizioni sottese ai diversi PTI) ed in seguito con la riforma del governo locale (Legge Delrio, 2014) e relativa riduzione di competenze delle Province. Infine, con gli ITI si è tornati ad una configurazione per certi aspetti analoga al periodo pre-2000 con il livello nazionale di nuovo soggetto-chiave e leader delle regole e delle procedure (vedi SNAI), con la Regione a detenere il ruolo di coordinamento delle iniziative.

Da un punto di vista di *policy integration*, oltre all'aspetto territoriale ci sono altre sottodimensioni da considerare⁷ e sono:

- settoriale
- finanziaria
- stakeholder e attori pubblico-privati (che si può considerare anche sotto le lenti di co-pianificazione e di inclusione)

Delle tre esperienze programmatiche principali, i PTI e gli ITI della SNAI hanno puntato all'inter-settorialità. Una sfida, questa dell'approccio integrato, per niente facile soprattutto per le amministrazioni e i governi territoriali del sud Europa, notoriamente conosciuti per l'estremizzazione dei principi fondati dell'amministrazione pubblica (Janin Rivolin et al 2006), che sono: conformità, specializzazione ed autoreferenzialità (Bourgon 2006). Elementi che creano veri e propri *policy silos* restii all'integrazione intersettoriale (OECD, 2010).

⁷ C'è anche l'integrazione intra-settoriale nelle dimensioni orizzontale e verticale, ma non viene considerata in questa sinossi in quanto molto specifica di ciascuna esperienza locale

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, i Patti differiscono dai PTI e dalle ITI perché i primi hanno un'unica fonte, quella nazionale e pubblica, mentre gli altri hanno adottato un approccio multi-fondo, con risorse di origine pubblica (Nazionale, Comunitario, Regionale, Comunale) e/ privata. Infine, l'integrazione tra più attori, pubblici e privati, è un obiettivo evidente negli ITI e soprattutto nei PTI, anche se in quest'ultimo caso, alcuni attori hanno defezionato nel corso della fase attuativa.

Oltre alle due dimensioni appena trattate, cioè l'integrazione della *policy* e la governance multilivello, c'è una terza dimensione che riguarda il processo e le procedure, e una quarta che riguarda la portata geografica.

La costruzione dei patti territoriali e le procedure annesse differiscono soprattutto dai PTI perché le varie aggregazioni di Comuni si sono formate senza eccessivi vincoli (Barbera e Sinibaldi In: InformalRES, 2016) per ciò che riguarda il numero di enti coinvolti e la dimensione demografica.

Al contrario, i PTI nella fase progettuale sono stati modellati da regole e selezioni con vincoli chiari e rigidi. Così come i PISL (2005-2006) e gli URBAN, i PTI seguono un iter di selezione fondamentale nell'ottica generale dello strumento, diviso in due fasi. Una prima fase della progettualità viene finanziata con risorse miste, la cui proposta viene creata assieme alle aggregazioni/coalizioni locali contenente le "idee strategiche" per lo sviluppo del territorio. Successivamente, nel secondo step, le proposte vengono valutate, anche negativamente con conseguente esclusione, e ricevono un punteggio che determina l'assegnazione dei fondi.

Per ciò che concerne invece la portata geografica-territoriale:

- i 13 Patti territoriali hanno coinvolto oltre 250 Comuni e, sotto il profilo geografico, coprono il 30% circa del territorio piemontese
- i 30 PTI coinvolgevano in origine (2008) 900 Comuni circa e geograficamente si estendevano fino a ricoprire quasi l'intero territorio regionale (90%). Nel corso della loro attuazione sono tuttavia intervenute significative modificazioni per cui oggi (2021) i PTI, in base agli Accordi di Programma firmati, ricoprono il 50% del territorio con 481 Comuni coinvolti (152 i Comuni coinvolti direttamente in quanto gestori o beneficiari degli interventi, mentre i restanti presenti formalmente sotto l'egida di unioni di comuni)
- gli ITI riguardano 4 aree che comprendono 81 Comuni (50% circa formalmente coinvolti – 50% beneficiari) estendendosi per meno del 5% del territorio Piemontese.

	Patti Territoriali (2000-2006)	Programmi Territoriali Integrati (2007-2013)	Iniziative Territoriali Integrate – SNAI (2014-2020)
Origine	2000 (Periodo post-delibera del CIPE 21/03/1997) 1999-2000 anni chiave nel trasferimento di poteri dal centro a Regioni	2006, Inizio del processo 2015, Accordi di Programma	SNAI 2013 In Piemonte: Valli Maira and Grana inizia nel 2015 (Attuazione nel 2018) Valle Ossola inizia nel 2018 Valli di Lanzo 2020/21
Focus	Promozione e realizzazione di patti-intese-accordi ai fini dello Sviluppo locale Approccio misto: Patti Generalisti e Agricoli in territori marginali Semplificazione dei procedimenti amministrativi e di quelli di spesa	Supportare azioni e politiche di Sviluppo Locale Costruire capacità amministrative e istituzionali Sopperire autonomamente alle varie funzioni di un organismo intermedio (cioè le Province) Scaturire approcci di pianificazione e politiche integrate, su base normativa regionale (uso degli Ambiti Territoriali Integrati)	Invertire la marginalizzazione delle aree interne Bilanciare le ineguaglianze territoriali
Portata geografica	250 Comuni circa coinvolti in 13 Patti Territoriali comprendendo il 30% del territorio piemontese	In origine (2007) 90% del territorio (900 Comuni circa). Di fatto, al 2020, comprende il 50% del territorio, 481 Comuni coinvolti (152 i Comuni coinvolti direttamente – 329 quelli sotto un Unione)	4 aree selezionate – 81 Comuni coinvolti (50% circa formalmente coinvolti nella gestione – 50% solo beneficiari) Meno del 5% di tutto il territorio Piemontese
Processo	Programmazione negoziata Processo formalizzato Iter: concertazione ed elaborazione strategica, istruttoria, sottoscrizione. Patto formalizzato con sottoscrizione del Protocollo d’Intesa. Approccio bottom-up nella definizione dei confini d’intervento e negli obiettivi	Pianificazione negoziata con approccio misto: Top-down per l’assegnazione dei fondi tramite selezione valutazione delle candidature (Studi di Fattibilità) – Simile ai PISL Bottom-up per la costruzione delle coalizioni e della definizione degli obiettivi e dei settori coinvolti. Ruolo di controllo della Regione Gestione autonoma locale dei programmi (Coalizioni)	Pianificazione negoziata Processo formalizzato e metodologia comune tra tutti gli ITI. Forte coordinamento centrale e controllo da parte di organismi nazionali. Ruolo rilevante (pivot) degli enti regionali. Bottom-up nella definizione degli interventi.

Attori istituzionali	Governance multilivello (Stato/Ministero-Regione-Province-Comuni). Ruolo chiave della Regione 13 Programmi coinvolgendo: 5 Province. 250 Comuni circa	Governance multilivello (Regione-Coalizioni-Comuni). Al 2015 ⁸ : 30 Programmi. 481 Comuni coinvolti e 19 unioni di comuni. 1 ente metropolitano, 3 enti parco 1 fondazione universitaria (unico attore privato dentro le coalizioni)	Governance multilivello (Ministero-Regione-Comuni) Ministero nazionale a supporto di: Regione Piemonte 80 Comuni 4 Unioni di Comuni
Fondi e finanziamenti	Fondo unico tramite Istituto di Credito 4.756.364,98 (dati monitoraggio al 31 dicembre 2008) ⁹ .	In origine 140M€. Di fatto, al 2020, 80M€ Approccio multi-fondo	Risorse statali, in ambito sanità, trasporti e istruzione. Risorse cofinanziate dalla programmazione 2014-2020 Piano Sviluppo e Coesione, POR FSE e FEASR. Dotazione di fondi FESR pari a 12 milioni di euro. Approccio multi-fondo
Integrazioni (pianificazione locale e <i>policies</i>)	Integrazione settoriale, finanziaria e degli attori non è esplicitata. Non incluse tra gli obiettivi, neanche implicitamente.	Approccio integrato territoriale Strategia di sviluppo territoriale integrato formalizzato e che fa parte delle Politiche di Sviluppo e Coesione. Obiettivi di integrazione intra-settoriale verticale e orizzontale definiti e formalizzati Implicitamente riconosciuta l'integrazione nei quadri di pianificazione esistenti	Approccio integrato territoriale La strategia di sviluppo territoriale è incorporata nel quadro della politica di coesione dell'UE L'integrazione con gli strumenti di pianificazione non è né formalmente definita né obbligatoria

Tabella 4 - Quadro sinottico dei tre strumenti principali di programmazione territoriale negoziata in Piemonte (2000-2020)

8 Vedi Accordi di Programma approvati nel 2015 <https://www.regione.piemonte.it/web/amministrazione/finanza-programmazione-statistica/programmazione-negoziata/programmi-territoriali-integrati-pti>

9 Vedi IRES 2013

3. Storia e analisi generale dei PTI

a. Cronistoria dei PTI

I 30 PTI approvati dalla Regione Piemonte, sviluppati a partire dalla fine della stagione 2000-2006 e contenenti più di 1000 interventi, hanno avuto una storia travagliata. Dopo gli inizi della fase progettuale, caratterizzata da un'intensa concertazione sia interna all'amministrazione regionale sia tra la Regione e le amministrazioni locali, i PTI hanno dovuto fare letteralmente i conti con la crisi economica globale avviatasi nel 2008, che ha scosso uno dei pilastri di sostegno di questo strumento programmatico della *integrated policy* in questione, ovvero l'approccio multi-fondo e la disponibilità di risorse finanziarie (tema sul quale torneremo più avanti). Inoltre, eventi politici sia a livello nazionale che regionale (cambi di governo) hanno condizionato il percorso di messa in opera dei PTI posticipando l'approvazione e il decollo attuativo degli stessi solo nel 2015 (con la firma degli Accordi di Programma). Ad oggi (Luglio 2021) i PTI sono giunti a sostanziale compimento per quanto riguarda gli interventi in essi previsti. Tuttavia, sia il numero degli interventi che i comuni coinvolti sono drasticamente ridimensionati in corso d'opera. Nel caso degli interventi la riduzione è stata quasi del 70% passando dai circa 1000 previsti in origine agli attuali 325, mentre i Comuni sono passati da 900 circa a 481 con una riduzione quasi del 50%. In gran parte le ragioni di questo ridimensionamento sono da attribuire alla riduzione dei finanziamenti disponibili. Infatti, i finanziamenti destinati ai 30 PTI (nel PAR FSC) erano inizialmente circa 140M€ mentre, all'ultima rilevazione disponibile (febbraio 2021) essi ammontano a 80M€ – 40% in meno.

Il PTR e i suoi principi

In parallelo alle varie esperienze di programmazione integrata (PIA, PISL e PTI), Regione Piemonte aveva iniziato il percorso di costruzione del nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR), poi adottato nel 2011. Il PTR già nella fase di gestazione (vedi DPSO 2005) puntava ad "aggiustare" la governance amministrativa regionale fatta di regole e prassi molto conformative. Inoltre, esso si proponeva di migliorare le reti e i sistemi territoriali, sia urbane che rurali, ancora troppo rigide, statiche e ancorate al paradigma "localistico", quindi ai confini amministrativi municipali.

La volontà dei *policy makers regionali* era chiara, il nuovo PTR portando con sé i principi di sussidiarietà, *policy integration* settoriale, finanziaria e programmatica, cooperazione interistituzionale e co-pianificazione mirava ad affrontare le criticità del passato, ossia:

- la "polverizzazione" della spesa regionale
- la monopolizzazione e l'accentramento rigido dell'attore pubblico, specialmente quello regionale, a gestire i processi decisionali e attuativi nelle *policy* e nei vari piani e programmi

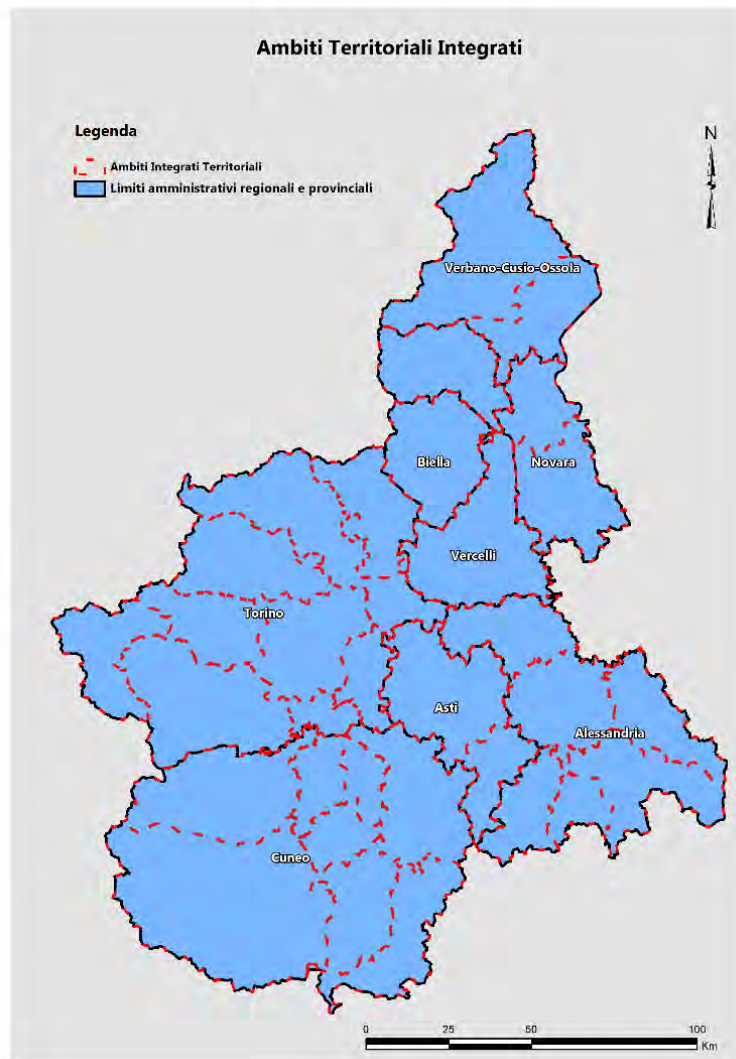


Figura 10 - Ambiti di Integrazione Territoriale (Produzione dell'Autore)

- la tendenza a usare approcci programmatici “ordinari”, attraverso “liste della spesa”, e la scarsa coerenza tra questi e le programmazioni aggiuntive (ovvero i por sostenuti dai fondi europei)
- le poche risorse destinate ad attività di supporto alla gestione e valutazione dei progetti, programmi e più in generale degli investimenti
- la scarsa propensione a collaborazioni interistituzionali orizzontali tra Comuni e la bassa capacità di creare aggregazioni territoriali

Di fatto, i PTI, nati nel 2005 in contemporanea col DPSO, erano già sintonizzati con i principi e gli indirizzi del futuro PTR, e per certi versi hanno svolto il ruolo di apri pista. Il DPSO (2005) e di conseguenza anche il PTR (2011) proponevano una lettura del territorio e del tessuto socioeconomico piemontese articolata su due livelli. Nel primo livello, più macro, il territorio regionale era suddiviso in 4 Quadranti (Nord-est, Sud-est, Metropolitano, Sud-ovest) a cui seguiva un secondo livello, più micro, con un'articolazione in 33 Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT).

Gli AIT (vedi Fig. 10 e BOX 3.1 per approfondimenti) sono unità territoriali intermedie tra il comune e la provincia create (2005) per sfidare le logiche rigide dei confini amministrativi municipali con lo scopo di aiutare gli amministratori locali a pensare e

progettare al di là dei confini formali municipali e quindi a creare reti e sistemi territoriali più congeniali alle esigenze di sviluppo. Di fatto, i principi degli AIT sono gli stessi che poi sono stati quelli messi in pratica dai PTI con le coalizioni che su 28 casi su 30 (esclusi i due PTI di Torino) hanno costruito una rete intercomunale che sfidava il paradigma “localistico”. Ciascun PTI, vista l’impostazione pan-regionale iniziale di tale politica, puntava a rappresentare potenzialmente la dimensione territoriale ottimale su cui attuare le strategie di sviluppo regionale e locale.

BOX 3.1 - AMBITI DI INTEGRAZIONE TERRITORIALE

Gli Ambiti di Integrazione Territoriale, conosciuti come AIT, cioè i 33 aggregati di Comuni a livello sub-provinciale, pur mantenendo il confine amministrativo provinciale come punto di riferimento, facenti parte del sistema a territoriale del PTR, sono stati delimitati in base a due criteri-base:

- la comune gravitazione su un centro urbano principale che non attrae solo pendolari per lavoro, ma che ha anche funzioni di servizio e di organizzazione territoriale in ambito locale,
- l’auto contenimento di flussi e di relazioni socioeconomiche e istituzionali entro tale ambito gravitazionale.

“Durante la redazione del PTR venne condotta un’analisi dettagliata della risposta dei territori alle politiche regionali di sviluppo locale: patti territoriali, piani di sviluppo LEADER, PIA, PISL, PTI. Essa dimostrò che queste politiche avevano successo là dove c’era una certa stabilità e continuità di azione dell’attore collettivo territoriale, fondata su certe condizioni oggettive e soggettive. (...) In sintesi, gli AIT furono pensati come i “mattoni” della costruzione del PTR. Cioè: i) ambiti territoriali della progettazione integrata locale; ii) “aree vaste” in cui le diverse componenti del territorio (fisiche, sociali, culturali, economiche) interagiscono e si integrano grazie ai rapporti di co-presenza e di prossimità che le legano fra loro; iii) sistemi locali tenuti insieme da relazioni di tipo funzionale, da interessi e identità territoriali comuni; iv) nodi di una rete su cui si basa l’organizzazione e la coesione territoriale della Regione.” (Dematteris 2016 In IRES Piemonte, 15 giugno 2016 “Dentro il Piemonte: verso una nuova geografia amministrativa”¹⁰).

Nello specifico, gli AIT sono stati costruiti seguendo i seguenti tematismi “oggettivi”:

- risorse primarie
- patrimonio naturale e storico-culturale
- insediamenti
- infrastrutture della mobilità, della comunicazione e della logistica
- il capitale umano, cognitivo, sociale e istituzionale
- attività produttive
- attività commerciali, turismo e servizi

Attualmente gli AIT sono in fase di aggiornamento all’interno del percorso di rinnovamento del PTR piemontese (2011) giunto al decimo anno di operatività.

10 http://ires.piemonte.it/convegni/IRES%20_%20AIT_%20Dematteis.pdf

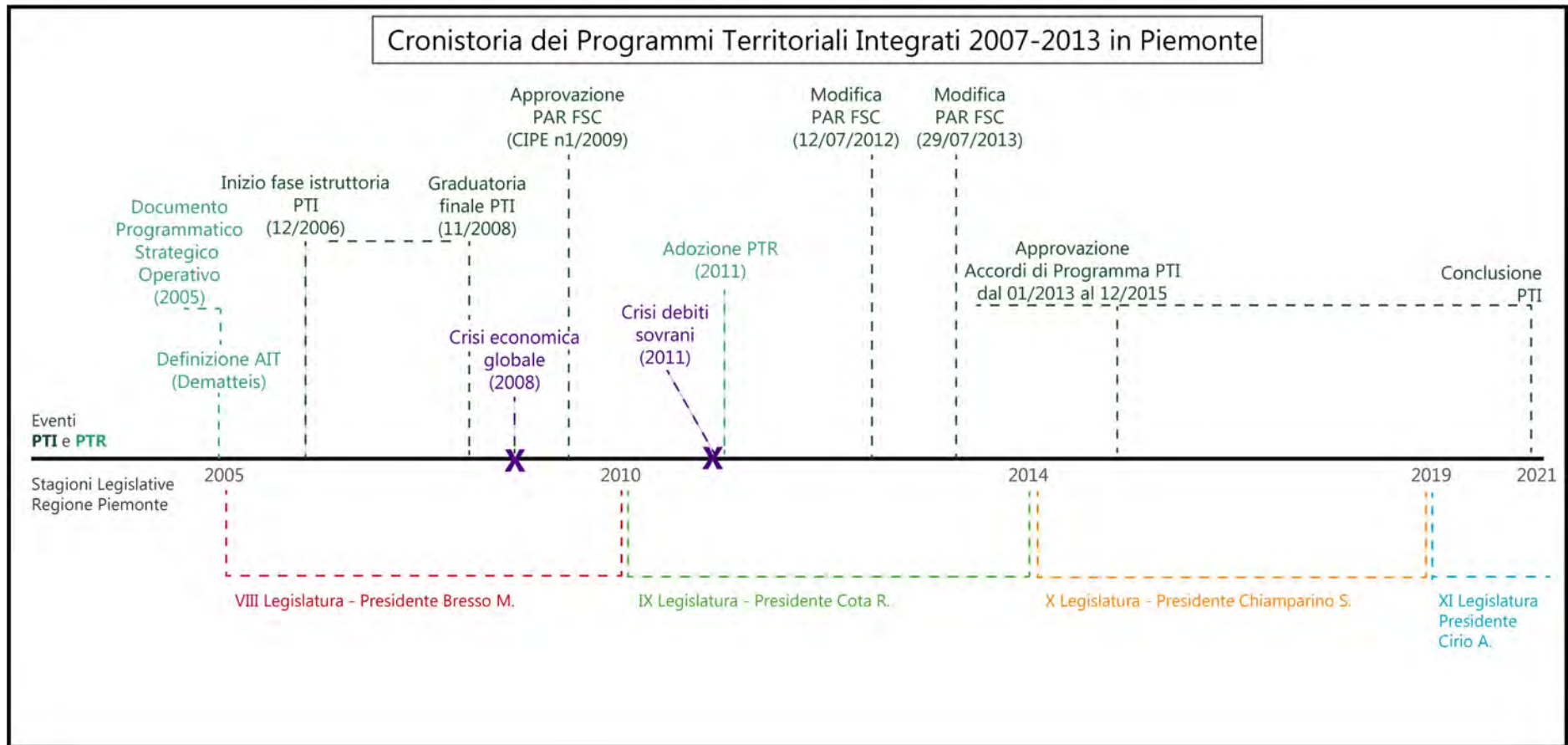


Figura 11 - Cronistoria dei PTI (Produzione dell'Autore)

Dalla gestazione alla sfida dell'attuazione

Da un punto di vista di inquadramento programmatico, i PTI sono stati inseriti nell'ambito del Programma Attuativo Regionale del Fondo Sviluppo e Coesione (all'epoca Fondo Aree Sottoutilizzate) nell'asse strategico III "Riqualificazione Territoriale". È uno strumento programmatico che fonde le caratteristiche della programmazione negoziata declinata al territorio, assumendo anche i principi dell'approccio spaziale dei programmi complessi, e il cui "driver" e allo stesso tempo obiettivo generale è lo Sviluppo Locale. Dal punto di vista dell'approccio territoriale, noto anche come *place-based*, i PTI sono la naturale evoluzione dei Patti Territoriali (2000-2006), mentre nell'ottica dell'approccio integrato e dell'iter procedurale preliminare i PTI si possono considerare l'evoluzione dei PISL (2005-2006).

Tra i principi comunitari europei che facevano da fondamento alle Politiche di Coesione per la stagione 2007-2013 erano ricompresi la cooperazione e la collaborazione. Si tratta due principi importanti fatti propri nella fase progettuale dei PTI, avviata a inizio 2006 e conclusasi a fine 2008. Il percorso che ha condotto all'approvazione dei PTI si è poggiato su un'intensa attività di concertazione tra il comparto politico e tecnico regionale e tra questi e i governi locali, talora accompagnato dalla mediazione delle Province.

L'iter procedurale della fase istruttoria dei PTI si divideva in due fasi:

- la prima riguardava la costruzione delle coalizioni territoriali tra Comuni, Unioni di Comuni ed enti pubblici locali e la conseguente stesura della proposta programmatica locale in risposta a un bando regionale con la previsione di finanziamento della suddetta progettazione. In questa fase, a supporto dei Comuni nella formazione delle coalizioni, la Regione ha fornito una serie di indicazioni e spunti
- la seconda fase mirava ad affinare la proposta selezionando i progetti prioritari e con la stesura dei Programmi operativi, composti di un elenco di interventi e, per alcuni di questi, di uno Studio di Fattibilità. A questo punto si procedeva con la valutazione delle proposte da parte della Regione, l'approvazione della graduatoria e l'assegnazione ad ogni PTI di un ammontare specifico di risorse finanziarie.

Della somma totale inizialmente stanziata per i PTI (142M€ circa) vengono assegnati 6 milioni di euro ai PTI classificati nelle prime posizioni della graduatoria (con punteggio superiore a 65), e poi finanziamenti a scalare a 5 milioni e fino a 3,7 milioni di euro per i PTI collocati nella parte finale della graduatoria (sotto i 60 punti) (vedi Tab. 5).

In questa fase si mixano l'approccio *top-down*, dove la regia regionale "incentiva" la costruzione delle proposte con la conditio sine qua non della costruzione delle coalizioni (tranne che per il Comune di Torino), le quali avvengono in maniera *bottom-up* secondo le svariate esigenze o esperienze pregresse (es. Patti, PISL) delle amministrazioni locali. Inoltre, uno degli obiettivi sottesi all'attivazione dei PTI risiedeva anche nello stimolare specifiche aggregazioni nell'ottica «Comune forte aiuta i meno forti o meno abbienti» o «Comuni dello stesso livello si organizzano fanno squadra». Si tratta di atteggiamenti e attitudini che non molto diffuse in amministrazioni piccole, solitamente molto restie ad interagire e timorose di subire il ruolo preponderante di Comuni più grandi.

Nel complesso e in linea generale, le progettualità dei 30 PTI miravano a diverse finalità:

- la valorizzazione dei circuiti del turismo culturale e naturalistico
- la riqualificazione urbana e il recupero architettonico
- il miglioramento delle politiche energetiche (fotovoltaico, filiera bosco-legno e risparmio energetico del patrimonio pubblico)
- il miglioramento del tessuto produttivo piemontese
- il miglioramento della viabilità e dei trasporti
- la promozione di interventi di assistenza e inclusione sociale.

Dopo questo iniziale sforzo progettuale i PTI hanno dovuto fronteggiare il primo di una serie di “terremoti”. Alla crisi economica globale, scoppiata nel 2008, sono seguite altre vicende di varia natura, e cioè i cambi di governo a livello regionale e i cambi di atteggiamento del livello nazionale verso la programmazione negoziata e l’utilizzo delle relative risorse finanziarie (Governo Berlusconi e Ministro Tremonti). Per quanto riguarda il livello regionale, il cambio di Giunta del 2010 ha creato una discontinuità molto significativa sia per il PTR, sia per i PTI. Infatti, uno degli assunti cardine, e allo stesso tempo obiettivo, del PTR allora in via di elaborazione e approvazione risiedeva in una maggior connessione tra le attività di pianificazione territoriale e quelle della programmazione economica. Un binomio questo che si traduceva, per quanto riguarda i PTI, nella presenza formale degli uffici di Pianificazione territoriale nella gestione dei programmi territoriali, coordinati dagli uffici di Programmazione negoziata. Non se ne vuole fare una questione di casacca politica, poiché questa discontinuità sebbene sia nata con un governo di centrodestra (Presidente Cota – Lega) è poi continuata anche con il governo di centro sinistra (Chiamparino – PD), ma piuttosto di scelta politica generale che ha optato per una gestione dissociata e non integrata: da un lato il PTR e dall’altra l’esperienza dei PTI.

Infine, a condizionare la vicenda ha anche contribuito la riforma nazionale sul governo locale (la più volte citata Legge Delrio), con le Province esautorate dei loro compiti, soprattutto in materia di pianificazione e governo territoriale. La legge Delrio ha creato non pochi problemi alle Province piemontesi, esclusa quella torinese che è diventata poi Città Metropolitana, che si sono ritrovate in una sorta di limbo istituzionale.

Anche il percorso del finanziamento delle progettualità contenute nei PTI è stato lungo e tormentato, tant’è che dai 142 milioni di euro iniziali (previsti nel PAR originario approvato dal CIPE, n1-2009), nel 2011-12 si è passati prima a 115 milioni (PAR FSC modificato in data 12-07-2012) per finire nel 2013 a euro 54.528.287 (PAR FSC modificato il 29-07-2013).

Con il 2015, dopo una serie di aggiustamenti, ridimensionamenti e disgregazioni, senza più il supporto amministrativo-istituzionale delle Province, né la partecipazione degli uffici regionali di Pianificazione territoriale, i 30 PTI vengono parzialmente rivisti nella componente progettuale e sono approvati tramite Accordi di Programma (2013-2015). I 29 Accordi di Programma firmati (i 2 PTI del Comune di Torino sono stati uniti in un medesimo unico accordo) comprendevano 325 interventi (vedi Fig.15), mostrando una grossa riduzione (del 70% circa) rispetto agli oltre mille interventi inizialmente previsti nel 2008. Ad oggi, luglio 2021, i PTI sono in via di ultimazione, gli interventi previsti negli APQ sono infatti sostanzialmente conclusi.

Prov.	Ente capofila	Punteggio	Risorse assegnate
BI	BIELLA	69.58	6.000.000,00
AT	C. C. TRA LANGA E MONFERRATO	69	
TO	PINEROLO	67.19	
TO	IVREA	66.44	
VB	VERBANIA	65.46	
TO	SETTIMO TORINESE	64.73	
AL	CASALE MONFERRATO	64.48	
AL	C.M. ALTA VAL LEMME E ALTO OVADESE	64.18	
AT	ASTI	63.92	
CN	C. M. VALLI MONREGALESI	63.45	
TO	RIVOLI	63.15	5.000.000,00
VC	VERCELLI	62.76	
TO	VILLAFRANCA PIEMONTE	62.01	
TO	TORINO ("Sostenibilità energetica ...")	61.86	
CN	ALBA	61.75	
TO	CHIERI	61.74	
TO	C. M. VALLI DI LANZO	61.72	
AL	ALESSANDRIA	61.55	
CN	SALUZZO	61.45	
NO	NOVARA	60.75	
NO	BORGOMANERO	58.01	3.710.000,00
CN	UNIONE DI COMUNI FOSSANESE	57.97	
TO	MONCALIERI	57.84	
CN	CUNEO	57.68	
TO	TORINO ("Infrastrutture e qualità della vita ...")	57.33	
VC	C. M. VAL SESIA	57.29	
TO	CARMAGNOLA	56.39	
TO	VENARIA REALE	54.09	
CN	C. M. VALLI GESSO E VERMENAGNA	53.45	
AT	C. M. LANGA ASTIGIANA VAL BORMIDA	50.35	

Tabella 5 - Graduatoria iniziale dei PTI (2008)

b. La strategia programmatica regionale

i. PTI iniziali

Ricostruzione del framework logico iniziale dei PTI

Come già detto nel precedente paragrafo, i PTI avevano il compito di stimolare l'integrazione tra vari strumenti, a partire dal PTR, la cui sfida era “*mettere a sistema il policentrismo emergente [dell’epoca], includendovi i settori, gli attori, i territori, il sistema del credito*” (Conti 2009).

È importante ricordare che il PTR e poi i PTI sono stati sviluppati negli anni Dieci, in un contesto in cui alcune aree del Nord/Nord-Est del paese (ma non il Piemonte) hanno continuato a crescere in termini demografici registrando una dinamica positiva del mercato del lavoro, evidenziando un tessuto connettivo molto ricettivo dal punto di vista delle opportunità di sviluppo locale. In quest’ambito, i *policy makers* regionali piemontesi nel tentativo di mantenere il Piemonte allineato con la tendenza generale di crescita registrata nelle più dinamiche regioni settentrionali, hanno cercato di porre le basi per promuovere sistemi locali territoriali più autonomi e più attenti alle necessità endogene, al di là del mero confine amministrativo municipale (Salone C. in IRES, 2016). Da qui quindi nacque l’idea, e la necessità, di ripensare alle logiche territoriali attraverso la costruzione di reti di attori istituzionali, non più decise da regie nazionali o regionali, ma incentivate dall’alto ad auto-crearsi (anche attraverso la divulgazione degli AIT). Queste reti o sistemi dovevano essere omogenee in termini fisico-strutturali (infrastrutture, piattaforme), funzionali (reti urbane, di ricerca, di imprese, di circuiti turistici) o di cooperazione istituzionale regionale e transregionale. Il valore aggiunto territoriale di queste aggregazioni semi-spontanee era potenzialmente il prodotto dell’azione collettiva autonoma, delle risorse immobili (fisiche) locali e delle interazioni tra le reti sovra-locali (Conti 2009).

I presupposti per la costruzione di queste reti, che prendono caratteri informali di aggregazioni territoriali, sono:

- lo scambio di informazioni sin dalle fasi preliminari di pianificazione o programmazione e condivisione di obiettivi comuni
- la fiducia reciproca
- il riconoscere tra i risultati l’apprendimento frutto di un continuo processo di interazioni tra attori

Infatti, se il PTR aveva le sembianze di un Piano-Processo, allo stesso modo i PTI avrebbero dovuto assumere le caratteristiche di Programmi-Processo. Da qui si può dedurre la necessità di considerare questo strumento di programmazione territoriale al di là delle logiche del breve medio periodo. Questa logica di policy, ovvero un orizzonte temporale di più lungo periodo, viene anche proposta ed avallata in diverse indagini, ed in particolare in quelle che hanno messo a fuoco l’esperienza dei PTI del mezzogiorno nella stagione 2000-2006 (Bianchi e Casavola 2008), gli ITI del 2014-2020 (Ferry et al 2017) e in generale gli strumenti territoriali integrati di programmazione negoziata in Italia (UE, 2020).

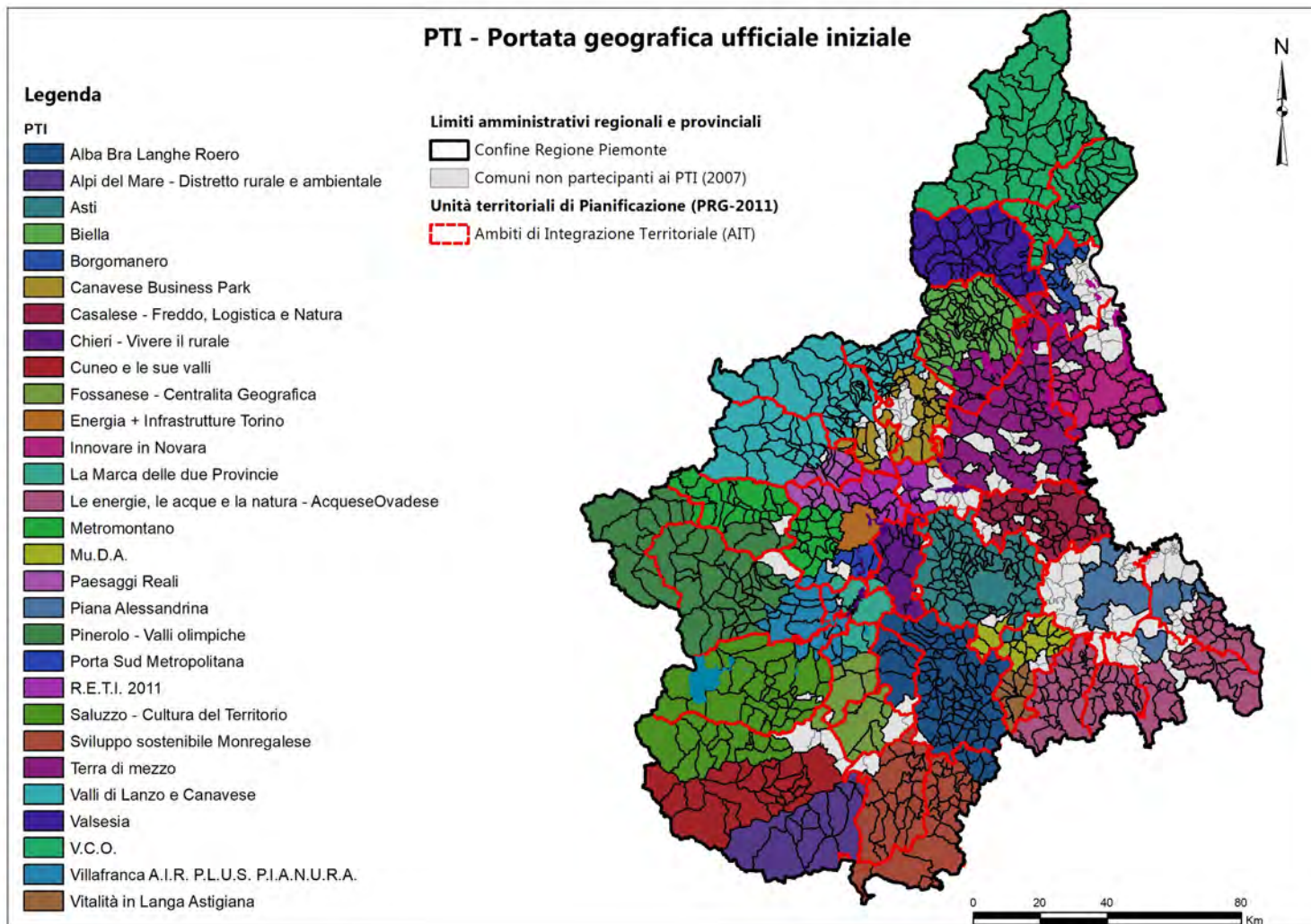


Figura 12 - PTI iniziali sovrapposti agli AIT (Produzione dell'Autore)

Infine, i PTI, in quanto strumento programmatico e “acceleratore” di un processo di *policy integration* a medio termine (iniziato in Piemonte dal 2000 in poi con PIA e PISL), avevano anche un altro obiettivo, e cioè l'accrescimento di capacità amministrative e istituzionali nell'ottica inter-municipale e policentrica.

Analisi degli strumenti e dei dispositivi iniziali

Da un punto di vista operativo, i PTI dovevano essere “costruiti” dal basso pur sempre sotto l'egida e la regia della Regione. Quest'ultima aveva il compito di guidare la formazione delle aggregazioni territoriali e valutare la bontà delle proposte progettuali. La costruzione *bottom-up* ha permesso a molte coalizioni di partire/proseguire sulla base delle precedenti esperienze di programmazione territoriale (vedi Fig.13). Oltre ad aver proseguito con uguali o simili aggregazioni intercomunali, molti PTI hanno mantenuto anche le stesse regole e dinamiche di governance preesistenti (Corep-LaPo 2011).

Se da un lato si capisce la logica della scelta della Regione nello stimolare la formazione di aggregazioni progettuali sovracomunali, dall'altro forse stride la graduatoria e gli scaglioni dei finanziamenti (vedi Tab. 5) che mette le proposte a confronto e in competizione tra di loro, quindi sembrando parzialmente incoerente con i principi comunitari della cooperazione e della collaborazione che sono alla base politica di coesione. Questo concetto di premialità, presente nella fase istruttoria, non è stato poi usato nella fase attuativa dei PTI, se non in pochissimi casi e in maniera limitata (vedi Bandi regionali del 2008 per il Turismo su base L.R. 4/2000).

Sebbene in linea con le logiche di aggregazione territoriale delle esperienze dei PTI nel mezzogiorno (che prevedevano i PTI per singole grandi città), i due PTI della Città di Torino sembrano pesci fuor d'acqua dentro il mare delle coalizioni multi-Comune. Nonostante fosse presente nel bando regionale la possibilità per la Città di Torino di presentarsi da sola, appare evidente in questo caso la permanenza di quelle logiche localistiche, esistenti da lunga data in Piemonte (ma non solo), e centripete dei grandi centri urbani metropolitani.

Dal punto di vista della costruzione della proposta progettuale, i PTI seguono le logiche già presenti in alcuni strumenti predecessori, come ad esempio i PISL e gli URBAN. Nel caso dei PTI va sottolineato il supporto finanziario nella costruzione della proposta e va data particolare attenzione allo strumento dello Studio di Fattibilità (SdF), documento obbligatorio da redigere nella seconda fase progettuale, prima della valutazione definitiva del PTI. La proposta progettuale del PTI doveva contenere anche un'analisi SWOT, ovvero una disamina sulle potenzialità di integrazione orizzontale e verticale, e una proposta di framework logico della proposta complessiva con annessi indicatori da usare per il monitoraggio “tecnico” degli interventi e del PTI in generale, oltre che specificare il Parco Progetti (la lista degli interventi finanziati dentro il PTI).

Poche delle proposte contenevano una disamina precisa sulle potenzialità di inter-settorialità e integrazione verticale e orizzontale del PTI e perciò sono spesso state valutate con un punteggio basso su questa dimensione. Solo 5 PTI hanno elencato chiaramente i potenziali strumenti di pianificazione e programmazione, sia ordinaria che aggiuntiva, includendo in alcuni casi anche progetti europei a finanziamento diretto.

Un'altra attività analitica prevista per i PTI ma che ha lasciato a desiderare è quella degli indicatori di monitoraggio, in alcuni casi neanche redatti, in altri valutati con punteggi molto bassi in quanto poco precisi o non adeguati ai fini valutativi. Anche in questo caso, solo pochi PTI (es: Villafranca, Moncalieri) hanno redatto il Dossier spiegando chiaramente il framework logico del Programma e definendo degli indicatori di risultato o di impatto credibili (es. RETI 2011).

Per quanto riguarda gli SdF e la partecipazione finanziaria degli attori locali e delle imprese, in molti casi i Dossier di Candidatura contenevano liste e tabelle consistenti di attori e contributo finanziario cui erano disposti a sborsare dentro il PTI, allegando anche documenti formali come protocolli d'intesa o lettere d'intento firmati. Questi buoni propositi, nati grazie alla possibilità di lavorare nell'ottica del co-finanziamento e quindi multi-fondo, come vedremo in seguito, sono rimasti tali e non sono riusciti a uscire da questa fase embrionale.

PATTI TERRITORIALI		ENTI IN COMUNE		
PATTO TERRITORIALE ALESSANDRIA	PTI ALESSANDRIA	PTI ALTA VAL LEMME		
35 Comuni	5 / 8 Comuni	13 / 77 Comuni		
PATTO TERRITORIALE VAL BORMIDA ALTA LANGA	PTI ALBA	PTI LANGA AST.NA VAL BORMIDA	PTI LANGA E MONFERRATO	
55 Comuni	38 / 84 Comuni	16 / 16 Comuni	1 / 19 Comune	
PATTO TERRITORIALE STURA	PTI SETTIMO TORINESE	PTI VALLI DI LANZO	PTI VENARIA REALE	PTI IVREA
41 Comuni	5 / 18 Comuni	21 / 68 Comuni	11 / 15 Comuni	3 / 37 Comuni
PATTO TERRITORIALE TORINO SUD	PTI CHIERI	PTI MONCALIERI	PTI CARMAGNOLA	PTI VILAFRANCA P.
25 Comuni	11 / 17 Comuni	4 / 4 Comuni	5 / 7 Comuni	2 / 26 Comuni
PATTO TERRITORIALE CANAVESE	PTI IVREA	PTI SETTIMO TORINESE	PTI VALLI DI LANZO	PTI VERCELLI
124 Comuni	32 / 37 Comuni	6 / 18 Comuni	49 / 68 Comuni	1 / 78 Comune
PATTO TERRITORIALE PINEROLESE	PTI PINEROLO	PTI VILAFRANCA PIEMONTE	PTI SALUZZO	PTI RIVOLI
51 Comuni	34 / 54 Comuni	14 / 26 Comuni	2 / 47 Comuni	1 / 37 Comune
PATTO TERRITORIALE SANGONE	PTI RIVOLI	PTI PINEROLO		
11 Comuni	5 / 37 Comuni	6 / 54 Comuni		
PATTI TERRITORIALI VALLI SUSÀ	PTI RIVOLI	PTI PINEROLO		
37 Comuni	23 / 37 Comuni	14 / 54 Comuni		
PATTO TERRITORIALE ZONA OVEST	PTI RIVOLI	PTI VENARIA REALE		
11 Comuni	8 / 37 Comuni	3 / 15 Comuni		
PATTO TERRITORIALE DEL PO	PTI SETTIMO TORINESE	PTI CHIERI		
9 Comuni	7 / 18 Comuni	2 / 17 Comuni		
PATTO TERRITORIALE DEL VCO	PTI VERBANIA			
70 Comuni	70 / 76 Comuni			

Figura 13 - Patti territoriali e PTI iniziali (Fonte: Corep-LaPo 2011)

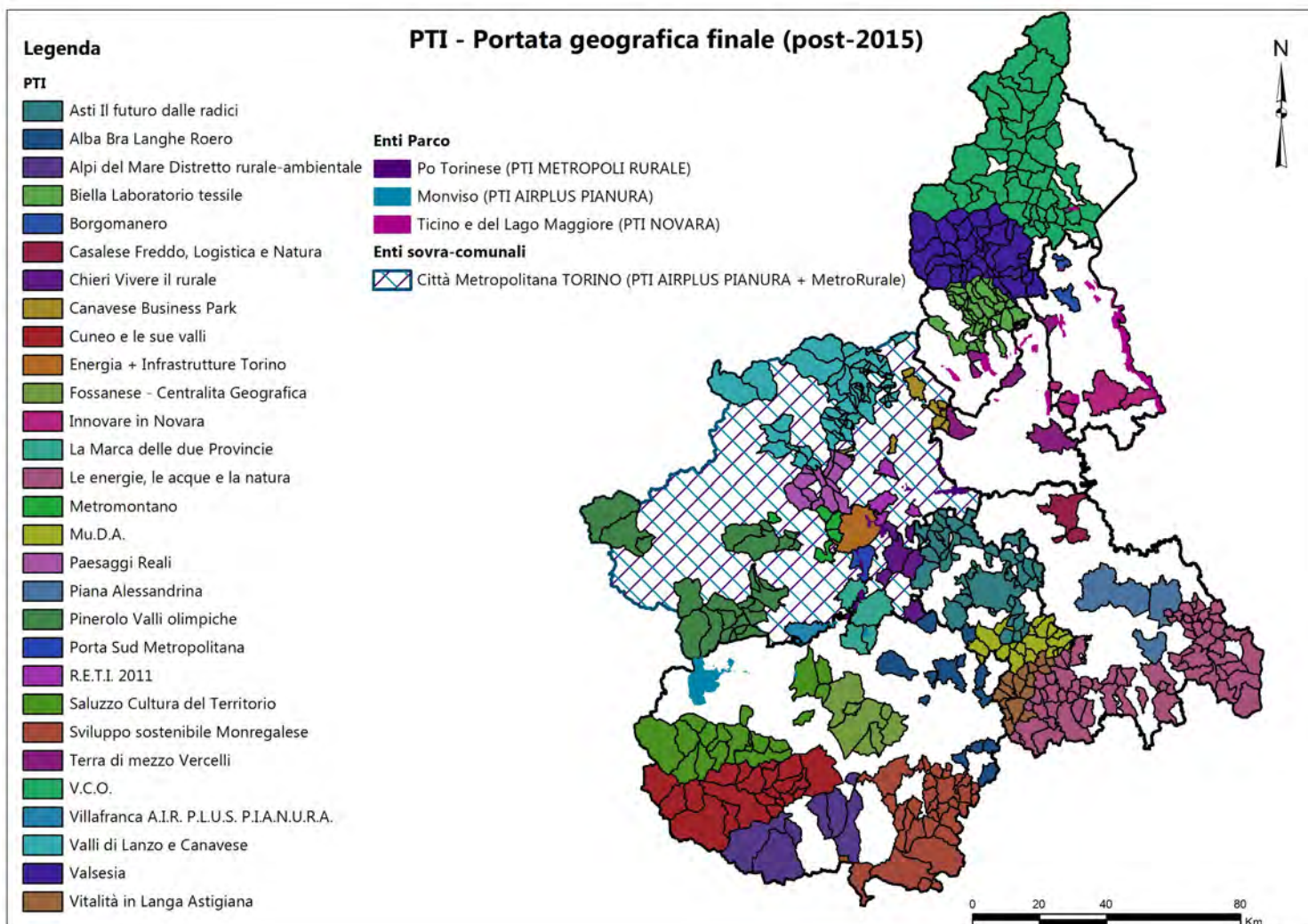


Figura 14 - Portata geografica ufficiale dei PTI post 2015 (Produzione dell'Autore)

ii. PTI finali

A partire dal 2013, quasi cinque anni dopo la loro originaria formulazione, i PTI hanno finalmente ripreso quota e per ognuno di essi è stato sottoscritto un apposito Accordo di Programma; tale operazione si è conclusa nel 2015 (Facco in Informa IRES 2016). In ragione del calo delle risorse finanziarie, da 140M€ a 54M€ circa (vedi Tab.6), nel corso di questa fase si è giunti ad una riduzione drastica degli interventi, da oltre 1000 a 325 (monitoraggio Regione Piemonte 12/2020), e un significativo ridimensionamento delle coalizioni, passando dal 90% del territorio coinvolto al 50% (vedi Fig. 17) – da 1027 a 474 Comuni (vedi Tab.7e Appendice II).

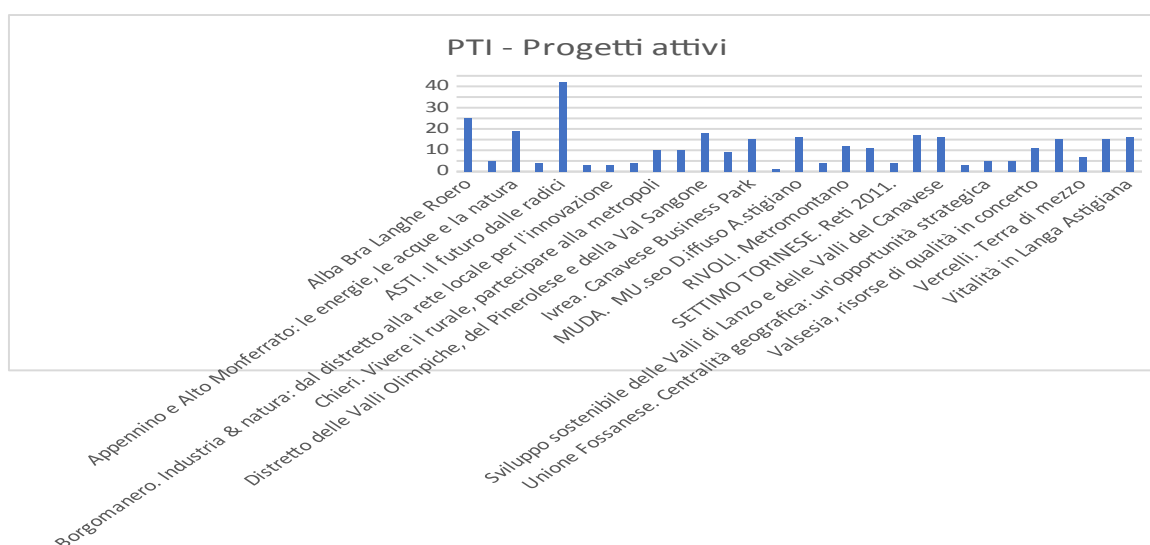


Figura 15 - Progetti attivi dei 30 PTI (fonte: Regione Piemonte 12/2020)

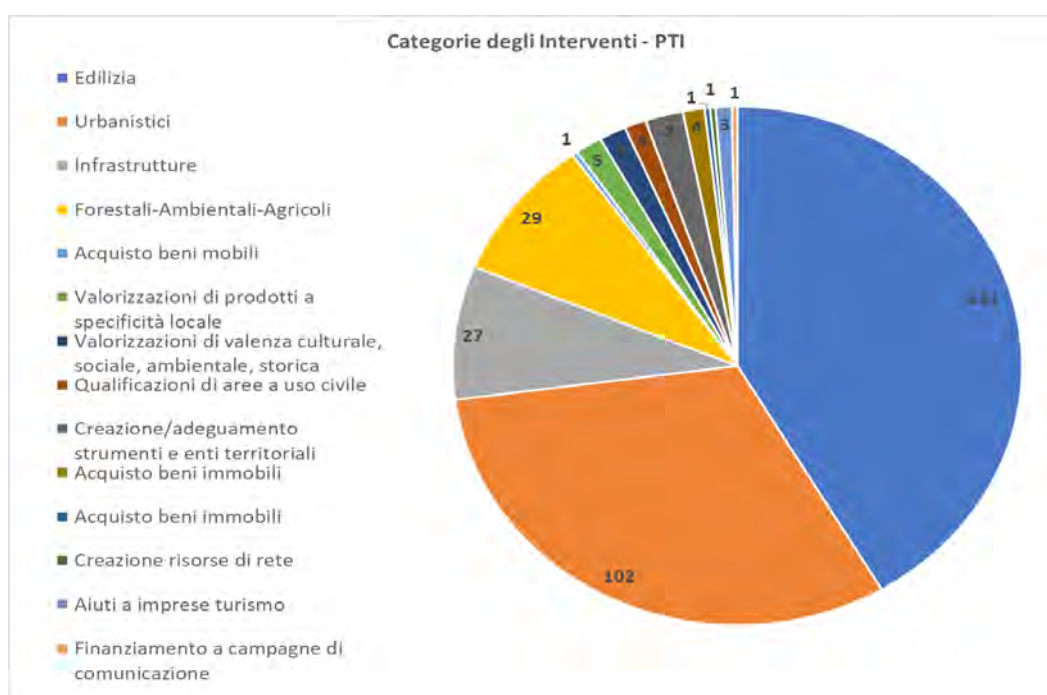


Figura 16 - Divisione per sub-categorie degli interventi dei PTI (Produzione dell'Autore)

Graduatoria PTI			ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE SULLA BASE DELLA DGR 6-6408, 30/09/2013
PROV.	FASCIA	ENTE CAPOFILIA	
BI	1	BIELLA	2.302.391
AT	1	C. C. TRA LANGA E MONFERRATO	2.302.391
TO	1	PINEROLO	2.302.391
TO	1	IVREA	2.302.391
VB	1	VERBANIA	2.302.391
TO	2	SETTIMO TORINESE	1.918.659
AL	2	CASALE MONFERRATO	1.918.659
AL	2	C.M. ALTA VAL LEMME E ALTO OVADESE	1.918.659
AT	2	ASTI	1.918.659
CN	2	C. M. VALLI MONREGALESI	1.918.659
TO	2	RIVOLI	1.918.659
VC	2	VERCELLI	1.918.659
TO	2	VILLAFRANCA PIEMONTE	1.918.659
TO	2	TORINO ("Sostenibilità energetica ...")	1.918.659
CN	2	ALBA	1.918.659
TO	2	CHIERI	1.918.659
TO	2	C. M. VALLI DI LANZO	1.918.659
AL	2	ALESSANDRIA	1.918.659
CN	2	SALUZZO	1.918.659
NO	2	NOVARA	1.918.659
NO	3	BORGOMANERO	1.423.645
CN	3	UNIONE DI COMUNI FOSSANESE	1.423.645
TO	3	MONCALIERI	1.423.645
CN	3	CUNEO	1.423.645
TO	3	TORINO ("Infrastrutture e qualità della vita ...")	1.423.645
VC	3	C. M. VAL SESIA	1.423.645
TO	3	CARMAGNOLA	1.423.645
TO	3	VENARIA REALE	1.423.645
CN	3	C. M. VALLI GESSO E VERMENAGNA	1.423.645
AT	3	C. M. LANGA ASTIGIANA VAL BORMIDA	1.423.645
			54.528.290

Tabella 6 - Graduatoria finale PTI (2013)

PTI	#TOT Comuni PTI 2007	#TOT Comuni PTI 2015	Differenza # Comuni*
Alba, Bra, Langhe e Roero	85	13	-72
Asti "Il futuro dalle radici"	80	43	-37
Alpi del Mare "Un distretto rurale e ambiente di qualità"	13	7	-6
Biella Laboratorio Tessile	67	27	-40
Borgomanero "Industria & Natura"	16	3	-13
Area Casalere "Freddo, Logistica ed Energia per uno sviluppo competitivo"	38	2	-36
Canavese Business park	34	9	-25
Chieri "Vivere il Rurale Partecipare alla Metropoli"	16	6	-10
Cuneo e le sue valli	22	21	-1
Torino Energia e Torino Infrastrutture	1	1	0
Fossanese "Centralità Geografica: un'opportunità strategica"	12	7	-5
Innovare in Novara	25	5	-20
"La Marca delle due Province" Carmagnola	7	4	-3
"Le Energie, le Acque e la Natura" – Terre Alte	77	67	-10
Metro Montano (perdita del Capofila Rivoli)	38	5	-33
Mu.D.A.	20	20	0
"Paesaggi Reali" – Venaria	15	12	-3
"Conoscenza e innovazione per lo sviluppo delle vocazioni del territorio" Alessandria	10	3	-7
"Valli olimpiche" - Pinerolo	50	24	-26
"Porta Sud Metropolitana" – Moncalieri	4	1 + 3 Comuni beneficiari	-3 (0)*
R.E.T.I. 2011 – Settimo T.se	17	4	-13
Saluzzo "Cultura del Territorio"	48	18	-27
Sviluppo sostenibile Monregalese	49	32	-17
Sviluppo Sostenibile nelle Valli di Lanzo e Canavese	68	44	-24
"Terre di Mezzo" Vercelli	75	6	-69
Valsesia	30	30	0
V.C.O.	77	43	-34
Villafranca – "AIR PLUS PIANURA"	26	1+11 Comuni beneficiari	-25 (-14)*
Vitalità in Langa Astigiana (perdita del Capofila)	12	16	+4

Tabella 7 - Composizione dei PTI iniziali (2007) e attuali (post-2015) - *casi in cui si considerano anche le deleghe formali nell'accordo di programma

Tipologie di Interventi

Basandosi sulla classificazione utilizzata da Open Coesione¹¹, i 325 interventi dei PTI sono stati suddivisi in 3 macrocategorie: i) Realizzazione di Opere; ii) “Acquisizione di beni e servizi”; iii) “Aiuti e finanziamenti”. Di fatto, la maggioranza degli interventi ricade nella prima categoria con ben 293 casi, mentre nelle due successive si sono riscontrati rispettivamente 28 e 4 casi.

Sulla base di queste macrocategorie, si è affinata la categorizzazione degli interventi. Le Opere sono state divise in 4 sub-categorie: i) Edilizia, ii) Urbanistici, iii) Infrastrutture, iv) Forestali-Ambientali-Agricoli. La sub-categoria “Edilizia” comprende tutti gli interventi di ricostruzione, ammodernamento, restauro, recupero, costruzione, e rifacimento di impianti edili. La seconda sub-categoria “Urbanistica” comprende gli interventi riguardanti strade, ciclabili, piazze, spazi comuni, lottizzazioni, verde urbano. Gli interventi a “Infrastrutture” comprendono ponti, strade extra urbane, ferrovie, fognature, tubature, impianti raccolta scarico acqua, internet. E infine gli interventi “Forestali-Ambientali-Agricoli” riguardano parchi, bonifica, silvicoltura, riqualificazione e messa in sicurezza argini fluviali o versanti.

La categoria “acquisizione di beni e servizi” invece è stata divisa in 8 sub-categorie: i) “Acquisto beni mobili” (es: auto, bus, bici, navette), ii) “Acquisto beni immobili” (es. edifici poi riqualificati attraverso il PTI), iii) “Valorizzazioni di prodotti a specificità locale” (es. prodotti agricoli, di silvicoltura o d'allevamento), iv) “Valorizzazioni di aree di valenza culturale, sociale, ambientale, storica” (es: disseminazione di iniziative, eventi promozionali, marketing, pubblicazioni), v) “Qualificazioni di aree, infrastrutture e spazi ad uso civile” (es. interventi non fisici a favore di strade, reti internet, ferrovie, fiumi, canali, laghi), vi) “Creazione/Adeguamento di strumenti di pianificazione (es. PRG, VIA, VAS, etc, piano mobilità, piani forestali) o costituzione di enti per la gestione territoriale (es. enti di gestione parchi), vii) “Studi” e “Ricerche” (es. Analisi, Progettazioni urbane edilizie), viii) “Creazione/Adeguamento risorse di rete” (es. piattaforme online, siti web, web gis).

Infine, l'ultima categoria dei “finanziamenti e aiuti” è stata suddivisa in: i) “Aiuti a imprese del settore turismo”, ii) “Finanziamento a campagne di comunicazione”.

Come illustrato in Figura 16, la maggioranza degli interventi riguardano il recupero e le riqualificazioni architettoniche (135) e urbanistiche (102), seguite dagli interventi di natura ambientale (29) e dagli interventi infrastrutturali (27). Tra gli interventi della macrocategoria di “Acquisizione di beni e servizi”, spiccano le sub-categorie di Creazione/adequamento di strumenti (es. Piano Regolatore, piani di settore, VIA, VAS) e di enti territoriali (es. costituzione di un ente di gestione parco), le valorizzazioni di prodotti e di territori, e le qualificazioni di aree di progetto.

Spesa per gli interventi

Per quanto riguarda invece l'entità finanziaria degli interventi, i PTI si possono dividere in quattro tipologie:

- i “molto costosi”, il cui Parco progetti è costituito maggiormente da interventi dai costi superiori ai 100.000€ con dei picchi di spesa oltre i 1.000.000€

¹¹ www.opencoesione.gov.it

- i “Misti costosi” con la maggioranza degli interventi sopra i 100.000€
- i “Misti bilanciati” con giusto bilanciamento tra interventi costosi (>100.000€) e non costosi
- i “Poco costosi” che sono quelli con interventi territorialmente diffusi di piccola-media portata finanziaria (sotto i 100.000 €) e pochi interventi strategici di grossa entità finanziaria

Tipo di parco progetti	PTI
“Molto costosi”	“Conoscenza e innovazione per lo sviluppo delle vocazioni del territorio” (Alessandria) “Un distretto rurale e un ambiente di qualità” Alpi del Mare “Freddo, logistica ed energia” (Casale M.to) “Biella Laboratorio tessile” “Industria e Natura” (Borgomanero) “La Marca delle due Province” (Carmagnola) Porta Sud Metropolitana (Moncalieri) “Sviluppo sostenibile Monregalese” “Innovare in Novara” “Pinerolo e le valli olimpiche” “Cultura del Territorio” (Saluzzo) RETI 2011 (Settimo T.se) Torino Energia + Infrastrutture V.C.O. “Terre di Mezzo” (Vercelli)
“Misti costosi”	“Alba, Bra, Langhe e Roero” “Vivere il rurale” (Chieri) “Centralità geografica” (Unione Fossanese)
“Misti bilanciati”	“Il futuro dalle radici” (Asti) “Le energie, le acque, la natura” Terre Alte Monferrato “Canavese business park” (Ivrea) “Metro montano” Valsesia “Paesaggi Reali” (Venaria)
“Poco costosi”	“Cuneo e le sue valli” (Cuneo) “Mu.D.A.” “Sviluppo sostenibile nelle Valli di Lanzo e Canavese” “Vitalità in Langa Astigiana” “AIRPLUS PIANURA” (Villafranca)

Tabella 8 - Tipologie di parchi progetti dei PTI finali

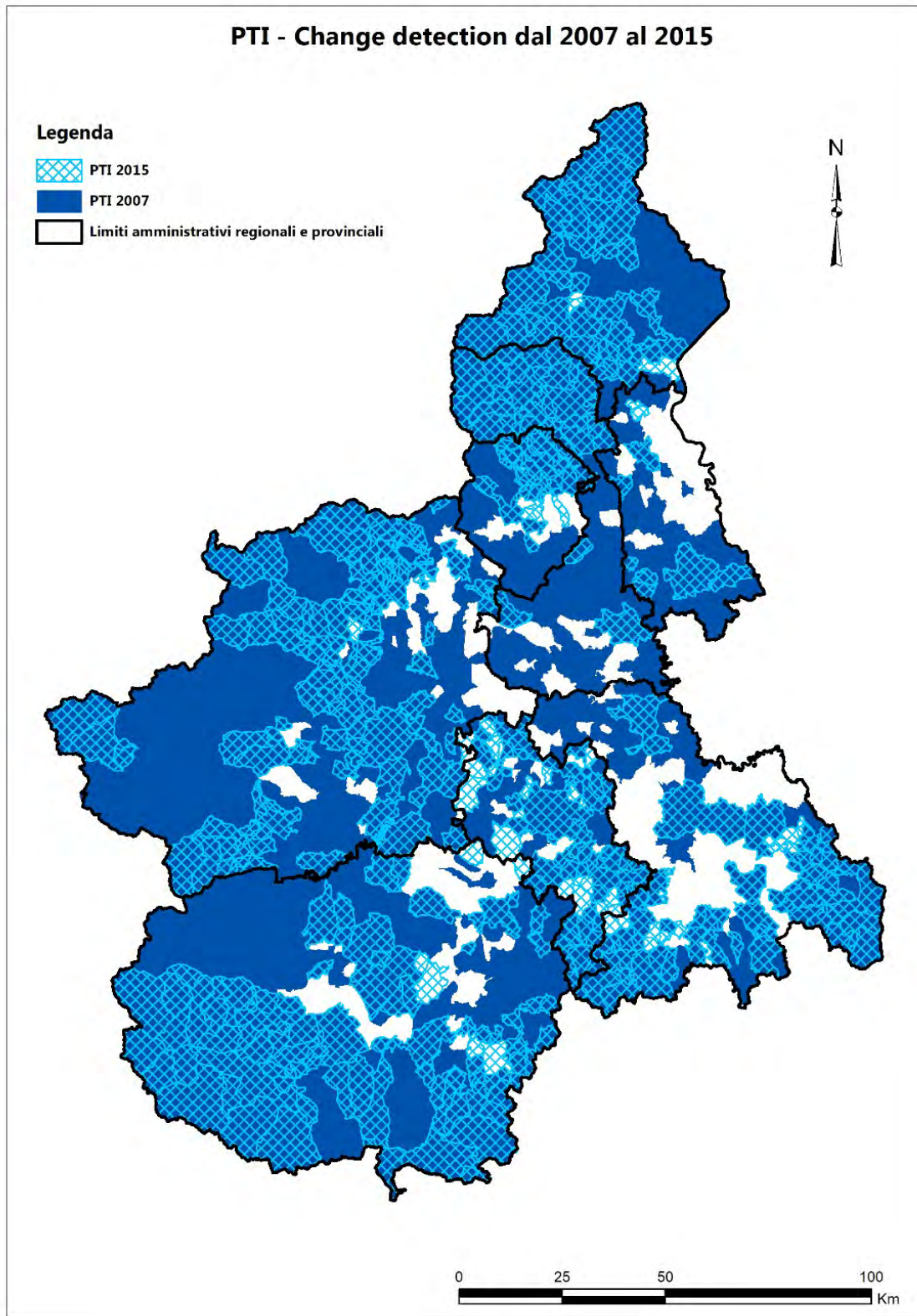


Figura 17 - Analisi diacronica PTI 2007 e PTI post 2015 (Produzione dell'Autore)

Analisi delle coalizioni

Per ciò che concerne le coalizioni, si sono riscontrati 5 modelli di trasformazione delle aggregazioni territoriali, e sono:

- Contrazione totale, con perdita quasi totale dei Comuni
- Contrazione e Frammentazione
- Contrazione parziale/dimezzamento
- Contrazione minima
- Tenuta/Mantenimento

Dinamica della coalizione	PTI – Nome (Capofila)
Contrazione totale	“Freddo, logistica ed energia” (Casale M.to)
Contrazione e frammentazione	“Alba, Bra, Langhe, Roero” “Un distretto rurale e ambiente di qualità” Alpi del mare “Industria e natura” (Borgomanero) “Canavese business park” (Ivrea) “Metro montano” “Vivere il rurale” (Chieri) “Innovare in Novara” “Pinerolo e le valli olimpiche” “RETI2011” (Settimo T.se) “Cultura del territorio” (Saluzzo) “Terre di mezzo” (Vercelli) “Sviluppo sostenibile nelle Valli di Ianzo e Canavese”
Contrazione parziale/dimezzamento	“Il futuro dalle radici” (Asti) “Biella Laboratorio tessile” “Le Energie, le Acque e la Natura” Terre alte Monferrato “AIRPLUS PIANURA” (Villafranca) “Paesaggi Reali” (Venaria) V.C.O.
Contrazione minima	“Sviluppo sostenibile Monregalese” “La Marca delle due Province” (Carmagnola) “Centralità geografica” (Unione Fossanese) “Conoscenza e innovazione per lo sviluppo delle vocazioni del territorio” (Alessandria)
Tenuta/Mantenimento	Valsesia Torino Energia + Infrastrutture “Cuneo e le sue Valli” “Mu.D.A.” “Vitalità in langa astigiana” “Porta Sud Metropolitana”

Tabella 9 - Dinamiche delle coalizioni dei PTI

Il primo modello, “Contrazione totale”, è stato riscontrato nel PTI dell’Area Casalese (vedi Fig. 18) con la perdita di ben 36 dei 38 Comuni di cui era composta la coalizione

iniziale. Nei casi di Porta Sud Metropolitana e AIRPLUS PIANURA, l'accordo di programma, sebbene sia stato firmato solo da 1 Comune, rispettivamente Moncalieri e Villafranca, elencava una serie di Comuni che delegavano e accentravano i poteri e gli oneri di gestione del PTI agli unici Comuni firmatari. Quindi, nonostante siano formalmente delle contrazioni totali, i casi di Porta Sud Metropolitana (Fig. 26) e AIRPLUS PIANURA (Fig. 28) vanno definiti includendo le deleghe mostrando rispettivamente una "tenuta" della coalizione e una "contrazione parziale". Questi due casi verranno poi descritti dettagliatamente nel paragrafo successivo (3.c).

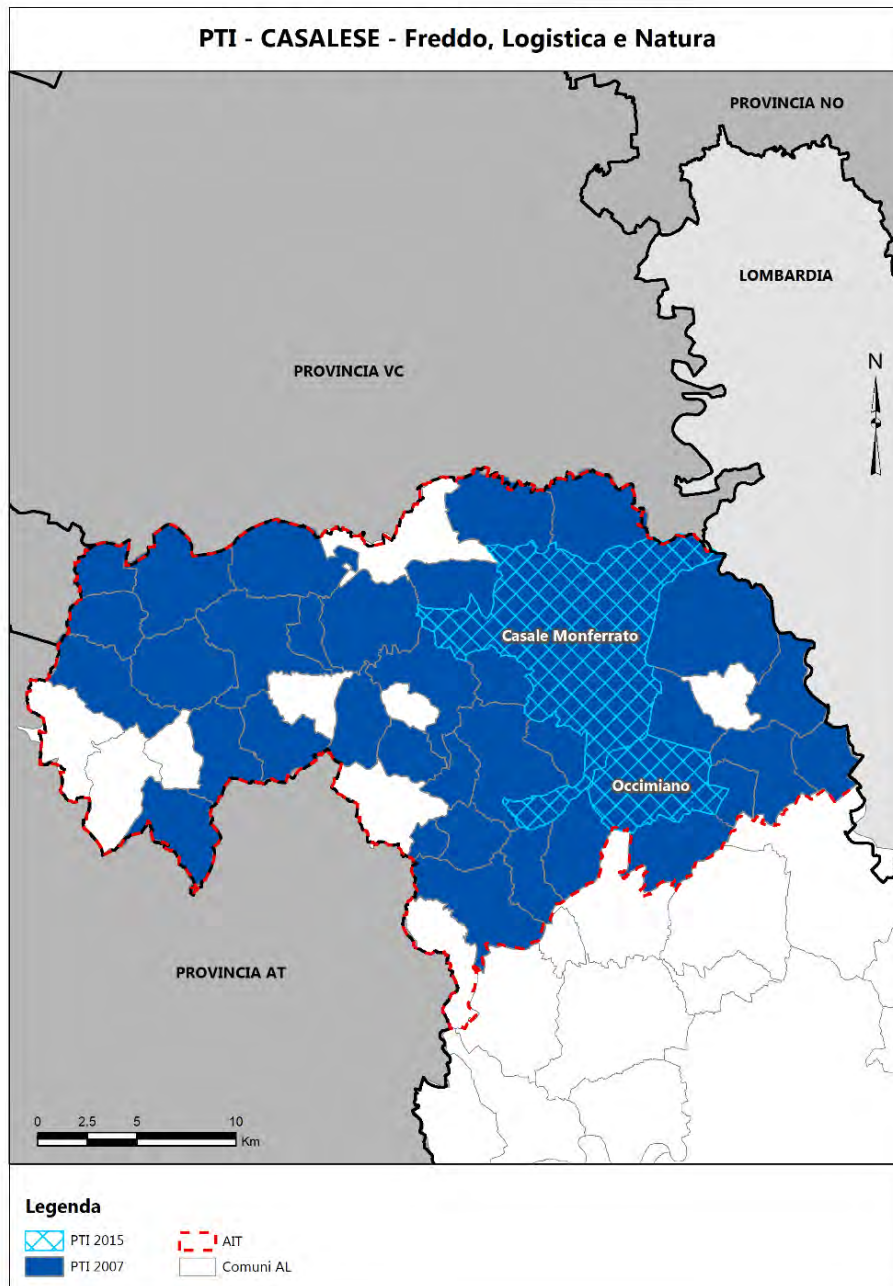


Figura 18 - PTI dell'area Casalese 2007-2015 (Produzione dell'Autore)

Il modello di trasformazione della coalizione più ricorrente è quello di "Contrazione e Frammentazione" (un esempio in Fig. 19) che mostra perdite parziali dei Comuni

rispetto alle coalizioni iniziali e perdita di continuità territoriale. Sono 12 i PTI con queste caratteristiche (vedi Tabella 9). I casi più eclatanti sono i PTI:

- “Terre di mezzo” con una perdita di 69 Comuni dei 75 presenti nella coalizione iniziale e una forte discontinuità territoriale tra i Comuni rimasti,
- “Metro montano” con la perdita di 33 Comuni rispetto agli iniziali 38,
- “Alba, Bra, Langhe, Roero” con un -72 Comuni di differenza rispetto al 2007 partendo dagli 85 iniziali,
- “Pinerolo e le sue valli olimpiche” che perde 26 Comuni (vedi Fig. 19) rispetto i 50 iniziali.

In questo modello assieme a quello seguente (contrazione parziale) si nota con molta chiarezza la dinamica innescata dalla riforma del governo del territorio e dalla legge regionale sulle unioni di comuni. In molti casi le varie unioni montane e collinari, a seguito dei vari aggiustamenti normativi nazionali e regionali, sono cambiate, frammentandosi in diverse ulteriori unioni o sciogliendosi totalmente, comportando effetti negativi anche alle coalizioni dei PTI.

Il modello “Contrazione parziale/dimezzamento” mostra le coalizioni che pur subendo un dimezzamento nel numero di partecipanti hanno mantenendo la continuità territoriale, sono riconducibile a questo modello i casi di “Il futuro dalle radici” (Asti), “Biella Laboratorio Tessile”, evidenziando la perdita di ben 36 Comuni (vedi un esempio in Fig. 20), e “Sviluppo sostenibile Monregalese”.

PTI - PINEROLO - Valli Olimpiche

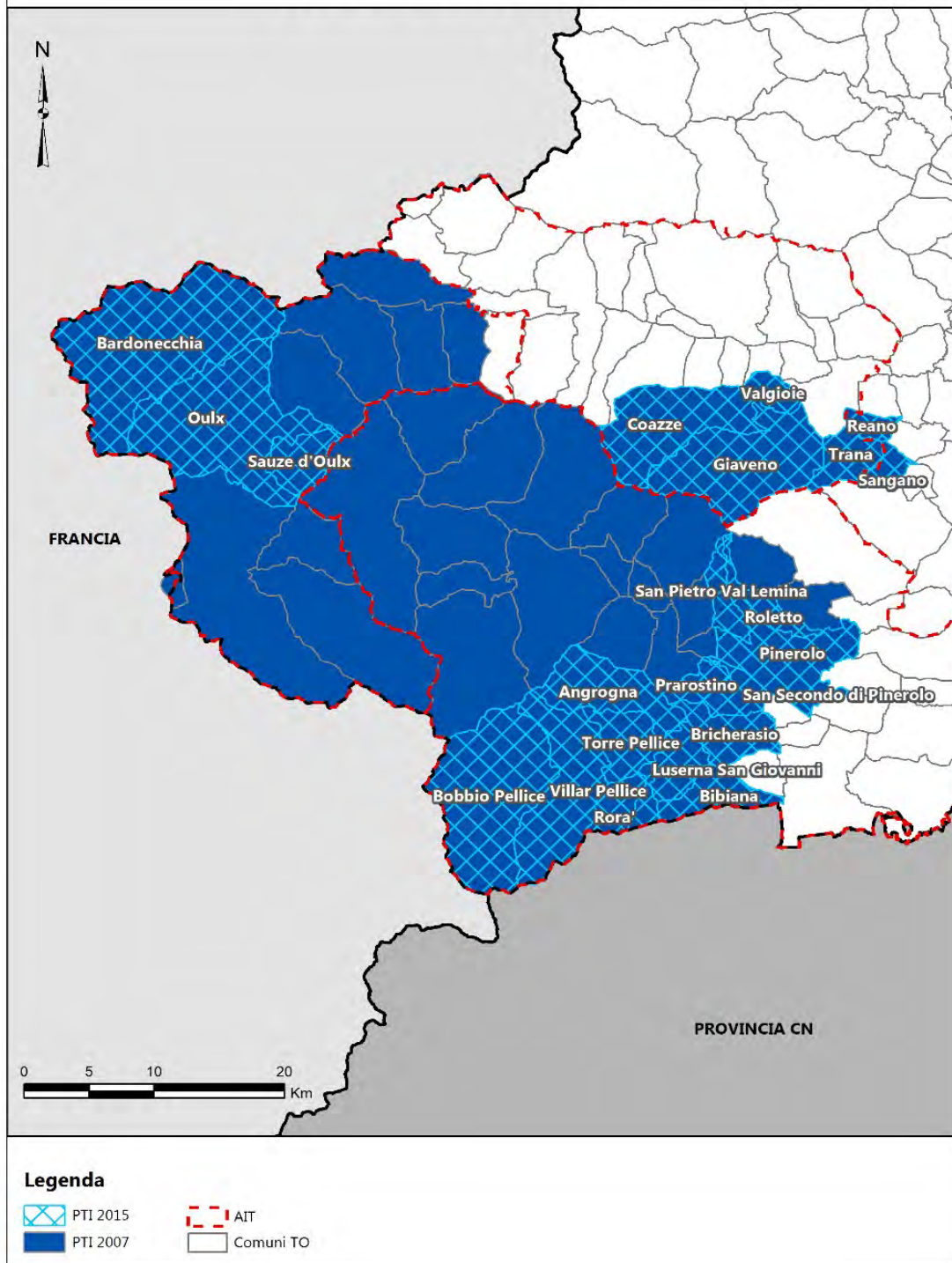


Figura 19 - PTI di Pinerolo e delle Valli Olimpiche



Figura 20 - PTI di Biella (Produzione dell'Autore)

A questa lista vanno aggiunti due casi particolari che registrano formalmente una contrazione minima nel numero di partecipanti ma che effettivamente implementano gli interventi in una parte ancor più ridotta del territorio e sono il PTI dei "Paesaggi Reali" (vedi Fig. 21) e del V.C.O. In entrambi i casi gli interventi sono stati implementati anche nei Comuni limitrofi a quelli della coalizione.

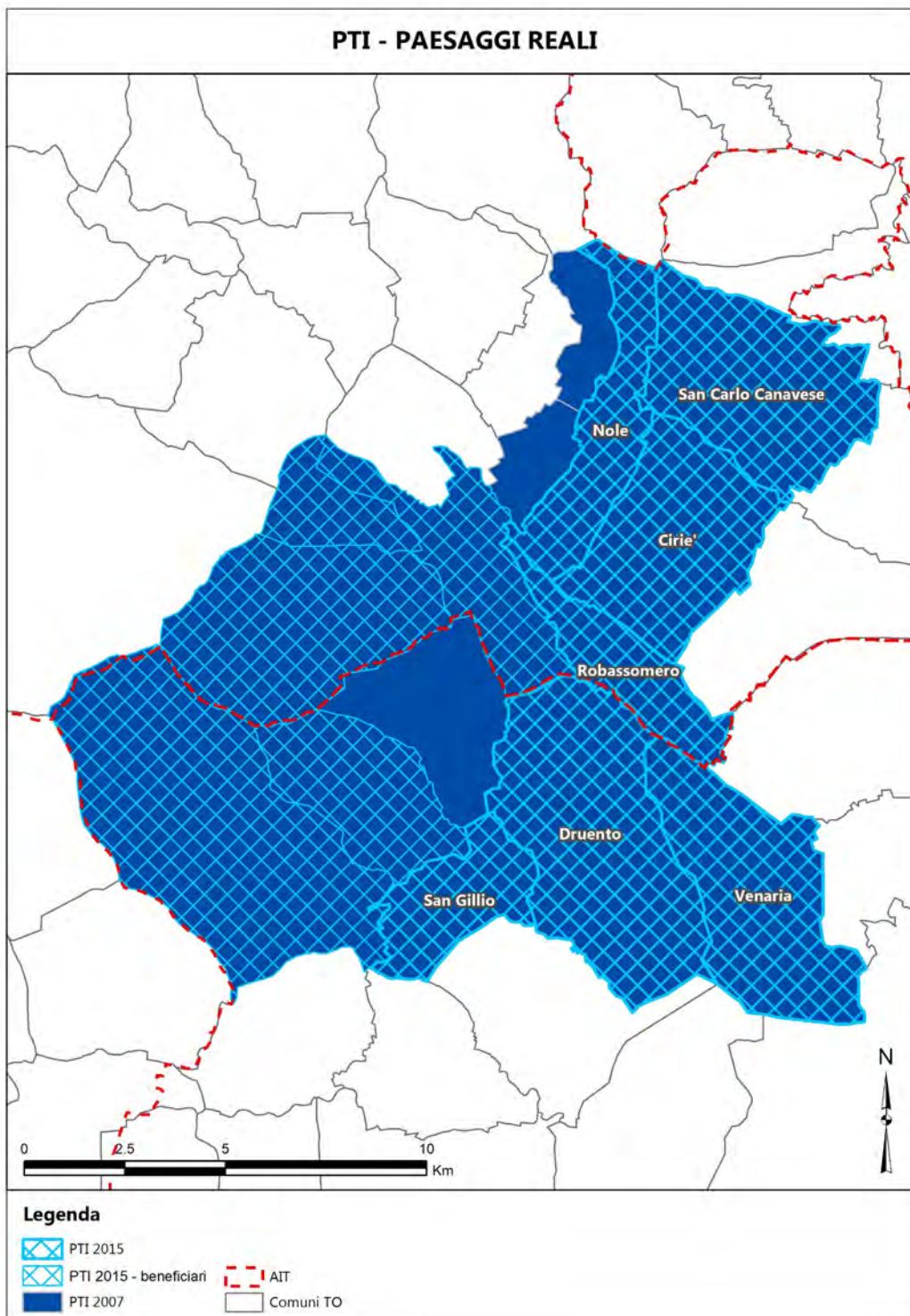


Figura 21 - PTI di Venaria "Paesaggi Reali" (Produzione dell'Autore)

Il quarto modello identificato è quello della "Contrazione minima" che evidenzia solo una perdita contenuta di Comuni rispetto alla compagine iniziale e sono "Le energie, le acque e la natura" delle Terre Alte nell'Acquese-Ovadese, "La Marca delle due Province" (vedi Fig. 22), "Centralità Geografica: un'opportunità strategica" dell'Unione Fossanese e infine "Conoscenza e innovazione per lo sviluppo delle vocazioni del territorio" della Piana Alessandrina.

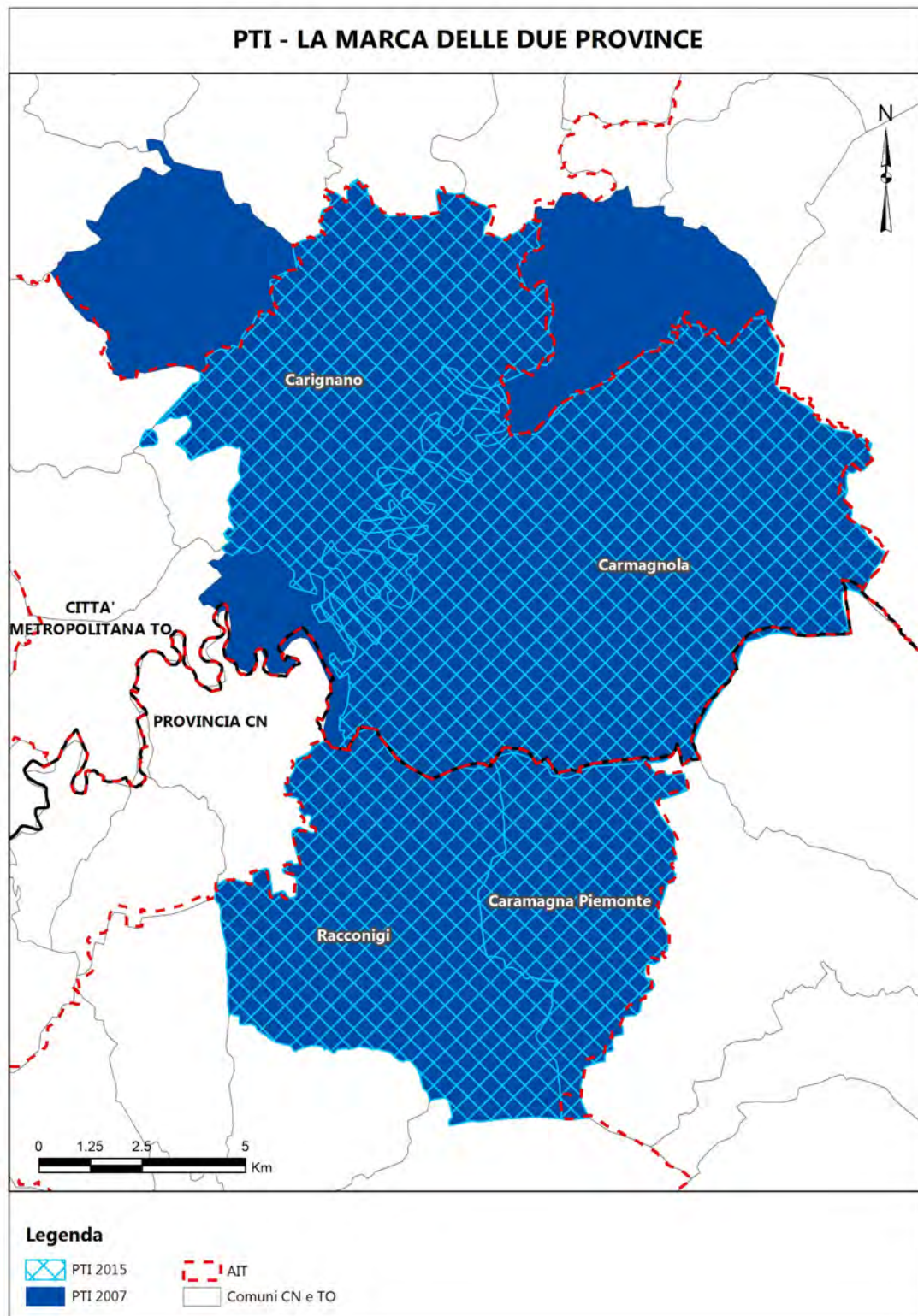


Figura 22 - PTI di Carmagnola (Produzione dell'Autore)

L'ultimo modello, infine, comprende le coalizioni che nel tempo hanno tenuto salda la coalizione come nei casi del PTI della Valsesia (vedi Fig. 23), "Cuneo e le sue Valli" e il Mu.D.A.

Un caso particolare riguarda il PTI "Vitalità in langa astigiana" che, in netta controtendenza, sembra registrare un aumento nel numero dei comune che

compongono la coalizione; in realtà questo avviene in conseguenza delle modifiche alle ex Comunità Montane e nuove Unioni dei Comuni. In questo caso una Comunità di Comuni Montani si è allargata comportando l'aggiunta di 4 Comuni al PTI.



Figura 23 - PTI della Valsesia (Produzione dell'Autore)

Coalizioni iniziali: coincidenze con gli AIT e tenuta del ruolo del capofila

Le coalizioni costruite nel 2006-2007 si basavano su logiche esperienziali pregresse, su comunioni d'intenti o su logiche opportunistiche. Di fatto, pochi PTI nella versione iniziale ricalcavano gli AIT in modo completo (es. Valsesia, V.C.O., Area Casalese) o parziale (es. Asti e Novara). Nella versione finale solo il PTI della Valsesia ha mantenuto la coalizione coerente con l'AIT di riferimento. Va comunque rimarcato che nel 2006-2007 era appena iniziato il percorso di ricerca del gruppo del Prof. Dematteis a riguardo degli AIT.

Se si mettono a confronto le aggregazioni comunali che si sono formate per i PTI con le unità territoriali intercomunale previste per gli Ambiti di Integrazione Territoriale si registra una modestissima sovrapposizione (vedi Fig. 24). In altre parole, le coalizioni create in modo relativamente spontaneo per iniziativa degli attori locali coincidono pochissimo con gli AIT costruiti in sede di formulazione del PTR. Il PTI del V.C.O. ha mantenuto una coincidenza parziale coi propri AIT di riferimento, assieme ad Asti e al PTI delle Terre Alte del Monferrato. I 3 PTI delle valli del cuneese formano un unicum che combacia con l'AIT di riferimento. Tutti gli altri o sono inglobati in forma ridotta in un AIT o non sono coincidenti con l'unità di misura territoriale d'area prevista nel PTR piemontese.

Infine, per ciò che concerne le amministrazioni capifila, queste hanno avuto un ruolo fondamentale nella costruzione dell'aggregazione e nel disegno del Dossier di candidatura. Tuttavia, molte di esse, una volta firmato l'Accordo di Programma, hanno ritenuto di aver esaurito il proprio compito lasciando, in taluni casi, un vuoto nelle coalizioni.

Tra i casi più rappresentativi del ruolo di leader della coalizione per tutto il percorso dei PTI si possono indicare le amministrazioni di Villafranca, Moncalieri, Saluzzo e l'U.C. Montani della Valsesia, mentre Asti, che ha condotto e tenuto la coalizione coesa agli inizi, ha sostanzialmente lasciato il ruolo di leadership una volta firmato l'Accordo.

In alcuni casi l'amministrazione che aveva svolto il ruolo di capofila nelle fasi che avevano portato all'approvazione del PTI si è successivamente smarcata ed è uscita dalla coalizione prima della sottoscrizione dell'Accordo di Programma, è questo il caso di Rivoli e del PTI "Metromontano".

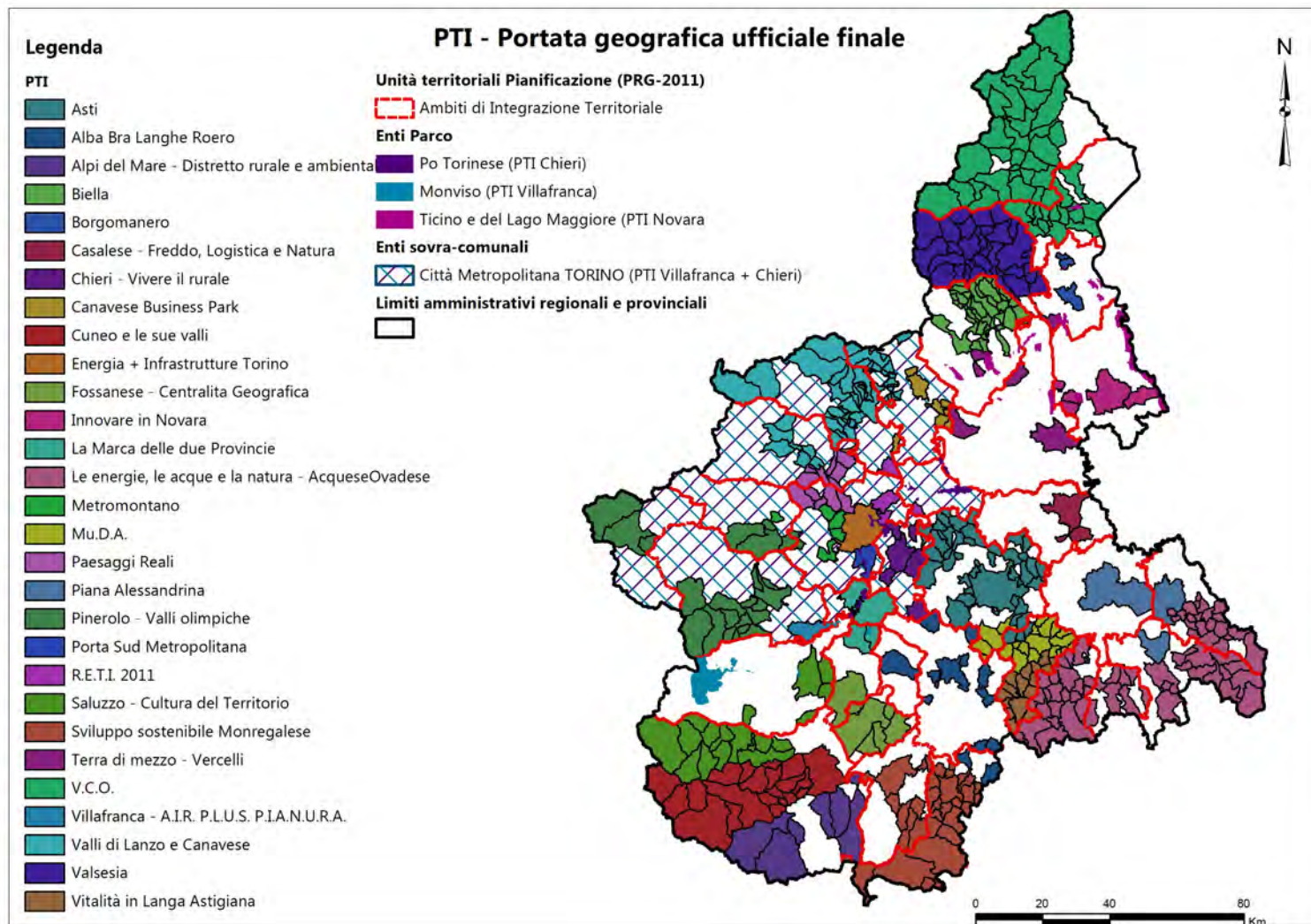


Figura 24 - PTI attuali e sovrapposizione degli AIT (Produzione dell'Autore)

PTI	AIT	Coincidenze
Alba, Bra, Langhe e Roero	25, 27, 33	No
Asti "Il futuro dalle radici"	24, 26	Si, solo il 24
Alpi del Mare "Un distretto rurale e ambiente di qualità"	31	Si, in forma ridotta
Biella Laboratorio Tessile	6	Si, parziale
Borgomanero "Industria & Natura"	3	Si, in forma ridotta
Area Casalere "Freddo, Logistica ed Energia per uno sviluppo competitivo"	18	Si, in forma ridotta
Canavese Business park	7, 8	No
Chieri "Vivere il Rurale Partecipare alla Metropoli"	14	Si, parziale
Cuneo e le sue valli	31	Si, in forma ridotta
Torino Energia e Torino Infrastrutture	9	No
Fossanese "Centralità Geografica: un'opportunità strategica"	29, 30	Si, parziale
Innovare in Novara	4	Si, in forma ridotta
"La Marca delle due Province" Carmagnola	15, 29 (Interprovinciale)	Si, solo il 15
"Le Energie, le Acque e la Natura" – Terre Alte	20, 21, 22, 23	Si, parziale
Metro Montano	9	No
Mu.D.A.	24, 26	No
"Paesaggi Reali" – Venaria	9, 10	No
"Conoscenza e innovazione per lo sviluppo delle vocazioni del territorio" - Piana Alessandrina	19, 20, 21	No
"Valli olimpiche" - Pinerolo	9, 12, 13, 16	No
"Porta Sud Metropolitana" – Moncalieri	9	No
R.E.T.I. 2011 – Settimo T.se	8, 9, 11	No
Saluzzo "Cultura del Territorio"	28, 31	No
Sviluppo sostenibile Monregalese	32, 33	Si, parziale
Sviluppo Sostenibile nelle Valli di Lanzo e Canavese	7, 8, 9	No
"Terre di Mezzo" Vercelli	3, 6, 17 (Interprovinciale)	No
Valsesia	5	Si
V.C.O.	1, 2	Si, parziale
Villafranca – "AIR PLUS PIANURA"	15, 16, 28 (Interprovinciale)	No
Vitalità in Langa Astigiana	26	Si, parziale

Tabella 10 – PTI (2015) e coincidenze con gli AIT

4. Un approfondimento empirico su quattro esperienze

Nel capitolo precedente le analisi hanno preso in considerazione l'esperienza complessiva dei PTI dedicando particolare attenzione alle dinamiche di trasformazione delle coalizioni, degli obiettivi e degli interventi rispetto alle premesse iniziali. Alcuni PTI hanno mostrato caratteri e peculiarità uniche nella governance, nella tenuta della coalizione, nel ruolo svolto dal capofila, ecc.

Per meglio mettere a fuoco queste caratteristiche e dinamiche sono stati identificati 4 PTI, e su di essi è stata realizzata un'indagine più approfondita, prendendo in esame i rispettivi documenti di programma ed integrando le informazioni con quanto merso da una serie di interviste con testimoni privilegiati. Sono stati scelti i casi dei PTI "Il futuro dalle radici: sviluppo sostenibile per il territorio della qualità" (capofila Asti), "Porta Sud Metropolitana" (capofila Comune di Moncalieri), "Cultura del territorio: innovazione nella tradizione" (capofila Saluzzo) e "A.I.R.P.L.U.S. N.A.T.U.R.A." (capofila Comune di Villafranca). Si tratta di PTI che, sotto il profilo delle risorse e del parco progetti hanno registrato significative riduzioni (vedi Tab.11); con l'eccezione del PTI AIRPLUS PIANURA che ha segnato una modesta contrazione. Nel complesso i 4 PTI hanno avuto tuttavia sviluppi peculiari. Vediamoli in dettaglio.

PTI	Iniziale (2007-08)		Finale (2015-20)		
	Finanziamenti iniziali FSC	# interventi	Spesa totale validata al 02/2021	Fondi FSC utilizzati (% sulla spesa totale)	# interventi
Il Futuro dalle radici	5M€	127	2,854,505.38€	1,192,637,67€ (42%)	42
Porta Sud Metropolitana	3,7M€	20	1,863,119.88€	928,786.00€ (50%)	1
Cultura del territorio	5M€	34	2,281,113.35€	1,242,384.13 (55%)	11
AIRPLUS PIANURA	5M€	37	4,797,920.39€	1,250,430.55 (26%)	15

Tabella 11 - Panoramica sui PTI analizzati empiricamente

a. Asti

Il PTI “Il futuro dalle radici: sviluppo sostenibile per il territorio della qualità”, capeggiato dal Comune di Asti, nasce sulla base di un sistema locale forte di un’identità territoriale e di caratteri culturali e paesistici di alto pregio. Questo PTI è uno dei pochi che inizialmente coincideva con uno degli AIT e riguarda la maggioranza dei Comuni della Provincia di Asti.

La coalizione, oltre al Comune di Asti era composta di una serie di Comunità Collinari: Colli Divini, Alto Astigiano, Colline Alfieri, Monferrato Valleverza, Pianalto astigiano, Unione Versa Astigiano, Val Rilate, Val Tiglione, Val Triversa e Via Fulvia. All’avvio dell’esperienza dei PTI (2007-08), esse erano ancora operative. Nel lasso di tempo tra gli inizi e l’accordo di programma (2015?), a seguito delle riforme del governo locale, la situazione è cambiata. Il conseguente riassetto delle unioni dei Comuni ha prodotto un cambiamento anche nella coalizione del PTI in questione. Assieme ad Asti, l’altro Ente territoriale rimasto è la Comunità Collinare Val Tiglione e dintorni, mentre le altre Comunità Collinari vennero sostituite: Al loro posto sono entrati i seguenti Comuni: Albugnano, Aramengo, Baldichieri, Buttigliera D’asti, Calliano, Capriglio, Castagnole Monferrato, Castelnuovo Don Bosco, Chiusano D’Asti, Cocconato, Cunico, Frinco, Grana, Grazzano Badoglio, Mombello di Torino, Monale, Moncalvo, Moncucco Torinese, Montafia, Montemagno, Montiglio Monferrato, Moransengo, Passerano Marmorito, Pino D’Asti, Piovà Massaia, Portacomaro, Refrancore, Robella, San Damiano D’Asti, Settime, Tigliole, Tonco, Tonengo, Viale, Viarigi, Villanova D’Asti (vedi Fig.25).

L’impostazione iniziale

Questa aggregazione nella sua versione iniziale rappresentava il risultato delle allora recenti esperienze in campo di pianificazione strategica e di programmazione negoziata, oltre a rispecchiare la coesione territoriale tradizionalmente presente. Oltre ad essere il PTI più numeroso per enti territoriali firmatari dell’accordo di programma è anche il più consistente in termini di parco progetti. Nella versione iniziale il PTI di Asti prevedeva più di 100 interventi (vedi Fig.27) e nella versione finale è passato a 42 (vedi appendice III).

L’obiettivo di questo PTI era la messa a sistema delle componenti dei saperi e delle produzioni territoriali, con particolare attenzione alla filiera vitivinicola, con il supporto della ricerca in un’ottica di internazionalizzazione, alta formazione, e valorizzazione paesaggistica. I tre temi principali che si integrano nella visione iniziale del PTI erano: i) il rilancio e riqualificazione del territorio per la qualità del paesaggio, dell’abitare e del turismo, ii) la valorizzazione delle economie locali, iii) valorizzazione dei saperi e delle competenze. La visione strategica del territorio astigiano puntava con il PTI anche a supportare la candidatura UNESCO assieme alle Langhe e al Monferrato alessandrino.



Figura 25 - PTI di Asti (Produzione dell'Autore)

La governance del PTI

Una dimensione fondamentale del PTI era la governance che puntava esplicitamente alle dinamiche relazionali orizzontali tra attori di diversa natura (enti pubblici, privati imprese, privati società civile) e in particolare all'attivazione di partenariati locali. In particolare, il partenariato veniva inteso in maniere diverse ma complementari, e cioè:

- *“come una modalità di attuazione delle nuove forme di relazione tra pubblico e privato nelle politiche pubbliche che enfatizza i processi di progressiva ritirata del pubblico;*
- *come una forma di attivazione e coinvolgimento delle società locali nella definizione di strategie condivise per lo sviluppo del territorio;*
- *come un dispositivo tecnico per la gestione di progetti e programmi complessi che muove dall'assunzione reciproca di responsabilità da parte di una pluralità di soggetti attuatori”* (Relazione 2 Programma Operativo PTI Asti, SITI 2007 p.79).

Il Comune di Asti, in quanto Ente capofila e in ragione dell'importanza di avere un soggetto responsabile per l'operatività del PTI, aveva istituito per la gestione del programma una Cabina di regia così strutturata:

- *“Comitato Strategico, presieduto dal Sindaco e composto dai Presidenti delle Unioni di Comuni aderenti, con il compito di indirizzo e regia delle attività previste;*
- *Ufficio Unico, istituito presso il Comune di Asti ente capofila, attraverso il quale garantire operativamente il coordinamento delle attività anche attraverso l'attivazione di singoli tavoli tematici. L'ufficio unico doveva svolgere un ruolo di regia tecnica, coordinando il partenariato e gestendo le relazioni con le istituzioni sovralocali, verificando l'attuazione del programma attraverso il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale”* (Relazione 2 Programma Operativo PTI Asti, SITI 2007 p.80).

I soggetti attuatori (le Comunità Collinari dell'epoca) erano invece responsabili dei singoli interventi, e dovevano assicurare la loro realizzazione secondo criteri di efficacia ed efficienza.

Fin da subito il modello di governance era chiaro e anche gli strumenti e dispositivi a supporto dell'operatività del PTI. Di fatto, nella sua versione finale (2015), i vari stravolgimenti contenutistici e i cambiamenti istituzionali (modifiche e abrogazioni delle Comunità Montane e Collinari), la governance è parzialmente cambiata lasciando la gestione degli interventi direttamente ai Comuni mentre il coordinamento con essi è rimasto al capofila. Un aspetto importante, riguardante il rapporto tra capofila e parco progetti, è emerso a partire dalla fase attuativa ed è la sostanziale frammentazione per cui ogni ente ha gestito i propri interventi. Di fatto, il Comune di Asti *“ha esaurito il proprio ruolo di Capofila a partire dalla firma dell'accordo di programma”* (funzionaria responsabile degli interventi del Comune di Asti), ruolo comunque svolto brillantemente fino a quel momento, gestendo e “conoscendo” solo una piccola parte degli interventi del PTI (3 su 42).

Inoltre, per ciò che concerne la questione “conoscenza”, l’inizio della fase attuativa coincide anche con un’altra discontinuità riguardante il personale gestore del PTI per lo più “nuovo” e operativo nel Comune dal 2014 in poi.

Interventi inclusi ed esclusi dal PTI finali

Il Comune di Asti ha realizzato tre interventi tutti riguardanti la ristrutturazione ex caserma Colli di Felizzano, oggi sede della Università di Asti. Il complesso dopo essere stato venduto ad un prezzo calmierato dal demanio al Comune è stato riqualificato e quindi messo a norma con annessa ristrutturazione e adeguamento funzionale di vari spazi, tra cui la palestra polivalente a servizio della sede università, le aule e i laboratori attraverso delle opere di completamento. Il costo totale di questi interventi è stato di circa 1.100.000 di euro.



Figura 26 - Ex Caserma Felizzani (Fonte: Wikipedia)

Fra gli interventi esclusi alcuni sono stati comunque portati avanti dall’amministrazione al di fuori del PTI e sono:

- Il recupero dell’ex mattatoio
- La ristrutturazione dell’ex caserma vigili urbani
- Le opere di mitigazione del torrente Versa

L’intervento di mitigazione del torrente Versa è stato eseguito da privati, i quali hanno edificato nella zona in quanto area commerciale. Essendo zona a rischio idraulico il Comune ha proposto la *conditio* che per costruire l’investitore doveva svolgere queste opere di compensazione.

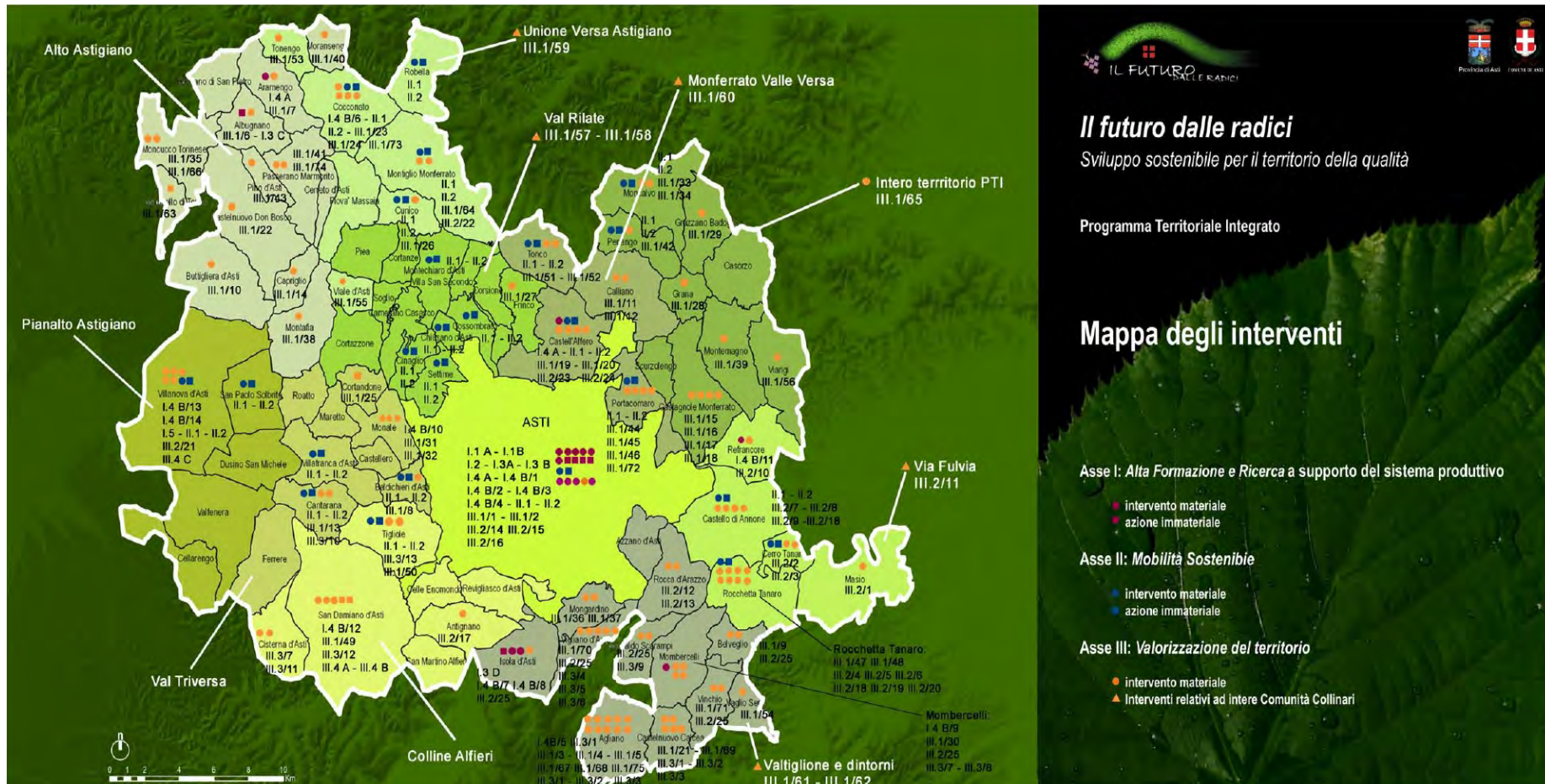


Figura 27 - Mappa degli interventi iniziali del PTI "Il futuro alle radici" (Relazione Dossier di candidatura PTI Asti - SITI 2007)

b. Moncalieri

“Porta Sud Metropolitana” coinvolge quattro comuni dell’area sud metropolitana torinese (Fig.29): Moncalieri (circa 56 mila abitanti ed una superficie di 47 kmq), Nichelino (48 mila abitanti e 20 kmq), Trofarello (11 mila abitanti circa e 12 kmq di superficie) e La Loggia (7.200 abitanti per 12,8 kmq).

Questo PTI è emblematico perché il passaggio dalla fase iniziale (Dossier di Candidatura e Programma Operativo) alla fase attuativa (Accordo di Programma) ha registrato l’esclusione di tutti gli interventi dal parco progetti iniziale in favore di un unico intervento di costo elevato (1.863.119,88€).

Le ragioni che avevano condotto a questa aggregazione erano connesse alla presenza di alcuni tratti comuni, come per esempio gli insediamenti produttivi di Viberti e Sottivernea in Nichelino, Carpice in Moncalieri, Alessio Tubi e Italtapa in La Loggia e Sanda-Vadò in Moncalieri e Trofarello (Regione Piemonte 2017). Nella fase iniziale il territorio del PTI era pensato come un nodo nevralgico ed “*elemento di raccordo della “dorsale produttiva” di rilevanza regionale, che si sviluppa a partire da Torino (Mirafiori, Orbassano Drosso, SITO, CAAT, Cascine Vica) sia lungo l’asse est/ovest, verso Villanova d’Asti, Riva presso Chieri, Chieri, Santena, sia lungo l’asse nord/sud, verso Carmagnola, Racconigi, Savigliano, Fossano e Savona*” (Relazione introduttiva PTI Porta Sud Metropolitana 2007). Inoltre, in questa fase iniziale la coalizione ha sottoscritto alcuni protocolli d’intesa, con il Comune di Torino e la Fondazione Torino Wireless, relativi alla connessione a banda larga.

Questa prima fase conclusa con l’invio del Dossier di candidatura contenente la visione del programma di interventi era articolata su tre temi: imprese, cittadinanza, territorio (vedi Fig. 28). Il programma venne esaminato dalle strutture regionali posizionandosi in graduatoria nella terza fascia ed ammesso a finanziamento per un importo pari a circa 3,7 milioni (nell’ambito dell’ex PAR FAS, ora PAR FSC).

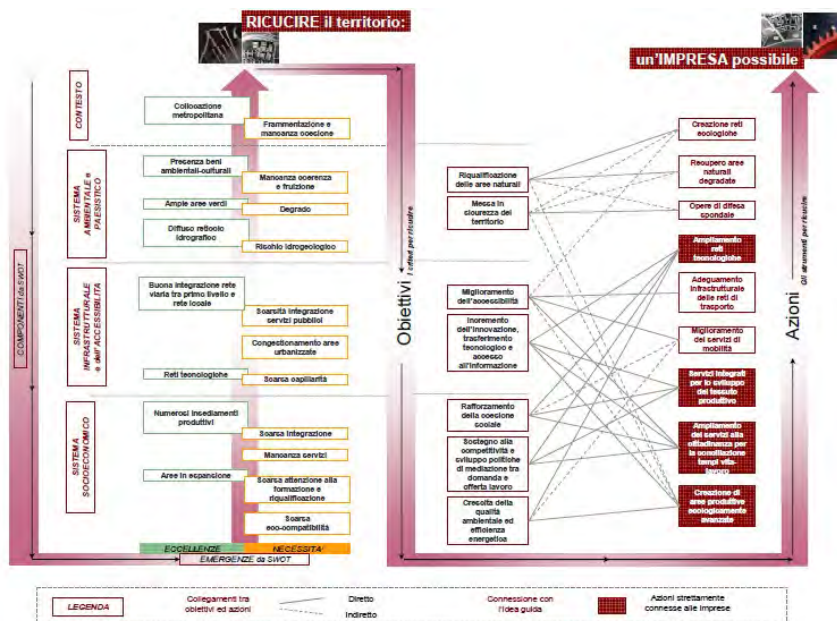


Figura 28

concettuale del PTI iniziale (Relazione PTI Porta Sud Metropolitana 2007)

- Schema

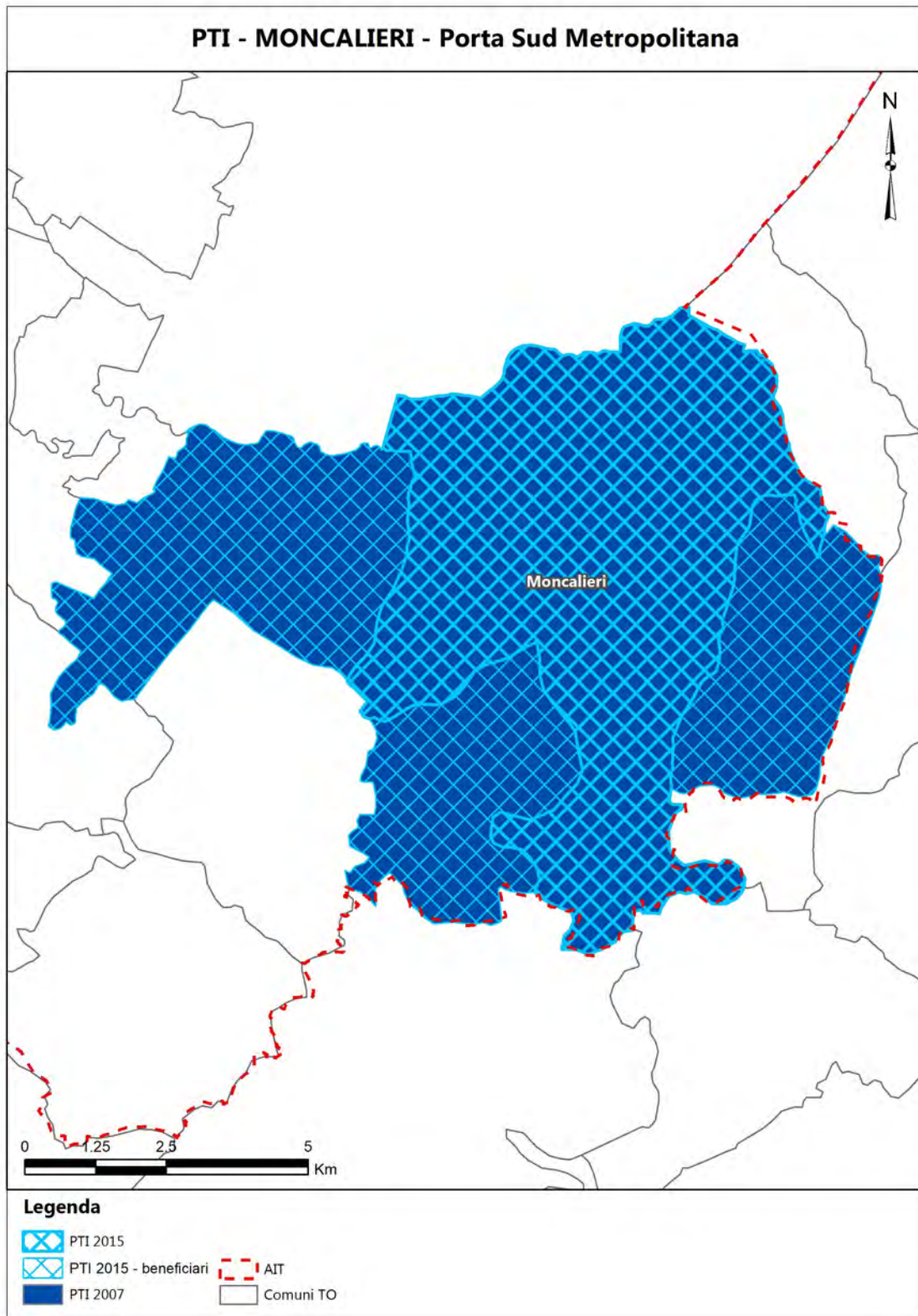


Figura 29 - PTI di Moncalieri

Costruzione della coalizione

“[I] quattro comuni [del PTI] avevano tutti preso parte alle principali precedenti iniziative di programmazione di sviluppo locale (Patto territoriale, PIA, PISL, PRUSST), con Moncalieri che aveva spesso assunto il ruolo di soggetto/ente capofila. Moncalieri,

Trofarello e La Loggia sono inoltre attuali componenti dell'Unione dei Comuni (e prima ancora facevano parte del Consorzio socioassistenziale)” (Regione Piemonte 2017). L'amministrazione di Moncalieri, in qualità di ente capofila, rafforza nella fase iniziale del PTI il ruolo di coordinamento dell'aggregazione territoriale, con le altre amministrazioni comunali maggiormente impegnate nel seguire la definizione delle progettualità che ricadono sui rispettivi territori. Tutt'oggi questa aggregazione territoriale agisce in modo integrato e coordinato per i vari bandi regionali e nazionali, non ultimo il bando del Ministero dei Trasporti del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA), nel quale la coalizione si è candidata con Città Metropolitana di Torino e l'aggiunta di altri Comuni limitrofi (Piobesi, Beinasco e Chieri). A detta del coordinatore del PTI, *“il territorio, il comunello, se accompagnato con uno strumento attuativo adeguato riesce a produrre esperienze di area vasta”*.

Per quanto riguarda gli AIT, questo PTI non ha preso ispirazione dalla divisione in ambiti realizzata in ambito PTR, pur consapevoli della loro esistenza e successiva legittimità normativa. Ad ogni modo, a detta del coordinatore del PTI in base alle proprie esperienze di programmazione e candidatura a bandi settoriali, *“gli AIT non hanno mai avuto un impatto [sulla nostra rete inter-comunale] poiché ogni singolo bando ha delle esigenze specifiche a cui dar risposta”* che quasi mai coincidono con la maglia degli AIT (in riferimento al territorio sud metropolitano torinese).

Infine, gli enti della coalizione avevano inizialmente riposto alte aspettative in questo percorso di programmazione integrata soprattutto per la peculiarità del finanziamento dei progetti con approccio multi-fondo (il bando per i PTI fu il primo a proporre questa novità). *“Questa logica non si è dispiegata, anzi è stata ostacolata”*, secondo il coordinatore del PTI, per via di una scarsa visione integrata in seno all'amministrazione regionale. Solo pochi bandi settoriali, 2 secondo il coordinatore del PTI (es. bando su Turismo del 2008 su base L.R.9/2000), hanno inserito delle premialità a favore dei Comuni appartenenti a PTI.

Interventi inclusi nell'accordo di programma

L'intervento del PTI ha riguardato la *“realizzazione di infrastrutture per la diffusione delle tecnologie informatiche e dei servizi di rete anche nelle zone a divario digitale per lo sviluppo delle smart cities”*. Questo progetto prevedeva il collegamento in interconnessione in fibra ottica di una serie di edifici (*“punti d'interesse”*) situati nel territorio di quattro amministrazioni comunali (Moncalieri, Nichelino, Trofarello e La Loggia). I punti di interesse (circa 90) erano in massima parte immobili di proprietà pubblica e sedi di servizio pubblico (palazzi e sedi comunali, biblioteche, scuole, punti giovanili, carabinieri, asl, ecc.).

Nonostante la crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008 il Comune di Moncalieri ha realizzato negli anni 2008-2010, con proprie risorse finanziarie, un primo lotto di lavori di infrastrutturazione tecnologica (ampliamento rete comunale, posa cavidotti centro storico, collegamento comune ed università). Il secondo lotto di lavori volto ad implementare il collegamento su scala intercomunale, rivisto ed aggiornato, è stato avviato nel 2015.

Questo lasso di tempo intercorso tra il 2008 e il 2015, di sostanziale stand-by dei PTI, ha comportato degli effetti che nel caso del PTI di Moncalieri non sono stati solo negativi. Se da un lato la riduzione dei fondi ha costretto la coalizione a ridurre ad un

solo intervento il programma, dall'altro i progressi tecnologici nel campo delle reti internet e della banda larga hanno permesso alla coalizione di implementare la fibra ottica, attraverso una convenzione con SCR (Società di Committenza Piemonte). Di fatto, l'obsolescenza o la desuetudine delle due tecnologie iniziali hanno fatto saltare i partenariati con Comune di Torino (Wimax) e Torino wireless, a favore di una maggior efficacia della rete ed efficienza, quest'ultima soprattutto nella fase di messa in opera. Si può considerare questo intervento una "buona pratica" perché la sua virtuosità risiede sia nella gestione contrattualistica (dentro l'ottica dei contratti per i Lavori Pubblici), con conseguente sgravio dei costi di manutenzione, sia nella implementazione fisica della rete, in quanto caso di "retrofit" di reti e scavi già esistenti. In pratica, anziché operare e scavare ex novo, l'intervento ha migliorato e raccordato la rete esistente attraverso un approccio "open fiber", con la conseguente riduzione dei costi *"che con le tecnologie iniziali sarebbero risultati maggiori di almeno 10 volte"* (Coordinatore del PTI Moncalieri). Attualmente il territorio della coalizione è come se fosse provvisto di una *"mega intranet"* di svariati chilometri ed è quindi considerato caso di successo poiché sono *"stati individuati da Regione Piemonte da AGID e da CSI Piemonte come soggetto tester per la migrazione su cloud di CSI Piemonte dei nostri data center"*, oltre che esser stati presi come fonte di ispirazione da Regione Emilia-Romagna (2014-2020), la quale ha attuato una serie di interventi simili dentro il riordino del governo del territorio a supporto delle nuove Unioni di Comuni.

Infine, questo PTI grazie all'adesione alla convenzione di SCR è, a detta del coordinatore *"molto leggero dal punto di vista della documentazione"* (solo 3 fatture redatte), agevolando le attività di rendicontazione.

Interventi esclusi

Il passaggio dalla fase iniziale a quella effettiva attuativa ha visto un cambio radicale del PTI con il mantenimento di un solo intervento (infrastruttura internet a banda larga). Nell'idea iniziale c'erano temi ed interventi, presenti nel programma operativo, che comunque sono rimasti attivi nel corso degli anni sulle agende locali. Alcune di quelle iniziative hanno trovato attuazione anche in maniera parziale e attraverso altri canali di finanziamento (vedi Tab.12 e 13). Tra questi si segnalano, nel campo degli interventi sostenuti da risorse pubbliche, la realizzazione di talune opere di carattere ambientale ed alcune azioni immateriali (ad es. il rafforzamento dello sportello unico).

Lo sforzo iniziale profuso nella costruzione del PTI e del parco progetti trova in questo caso un elevato livello di efficacia e coerenza, evidenziando l'importanza della fase istruttoria e la sua valenza temporale nel medio-termine.

Interventi programma operativo (con finanziamento pubblico)		Precedenti programmi sviluppo locale	Comuni coinvolti	Stima costi	Fonti di finanziamento			Altre fonti, fondi, finanziamenti
					Private	Pubbliche locali	Altro pubblico	
15.1.1.1	Realizzazione di infrastrutture di banda larga		Tutti	5.500.000		500.000	5.000.000	Nazionali FSC (PTI)
15.1.1.2.a	Realizzazione canale scolmatore		Moncalieri	5.233.000		2.500.000	2.733.000	Nazionali (#ItaliaSicura)
15.1.1.2.b	Sistemazione idraulica rio Rigolfo		Trofarello	1.127.000		500.000	627.000	Regionale
15.1.1.3.a	Interventi sponda destra Sangone	prusst	Nichelino	1.964.000		900.000	1.064.000	AIPO
15.1.1.3.b	Realizzazione percorso ciclopedonale, interventi bonifica e riqualificazione	prusst	Moncalieri La Loggia Nichelino	1.800.000		500.000	1.300.000	Regionale (LR 4/2000 – bando 2016, Progetto Corona Verde)
15.1.1.4	Realizzazione di parte dell'area attrezzata del Molinello per il Parco del Po	prusst	Moncalieri	1.661.000		170.000	1.491.000	
15.1.1.5	Realizzazione di impianti per il tempo libero e lo svago		La Loggia	1.730.000		850.000	880.000	
15.1.1.6.a	Completamento sovrappasso veicolare		Trofarello	1.998.000		400.000	1.598.000	
15.1.1.6.b	Opere connesse all'interramento della ferrovia Torino-Pinerolo	prusst	Nichelino	1.973.000		200.000	1.773.000	
15.1.1.7.a	Realizzazione svincolo SATT zona Sotti-Vernea	prusst	Nichelino	1.979.000		400.00	1.579.000	
15.1.1.7.b	Realizzazione gronda di collegamento APEA Carpice e APEA Sotti-Verne	prusst	Nichelino	1.916.000		400.000	1.516.000	
15.1.1.8	APEA - Servizio mobilità collettiva a supporto delle aree		Tutti	783.000		150.000	633.000	Risorse Trasporto Pub. Locale (Protocollo con Politecnico, Città Metropol., CCIAA, ConsorzioVadò, assoc. locali)

Tabella 12 - Interventi pubblici del parco progetti iniziale: caratteristiche e stato attuale (Regione Piemonte 2017)

Interventi programma operativo (con finanziamento privato)		Precedenti programmi sviluppo locale	Comuni coinvolti	Stima costi	Fonti di finanziamento			Altre fonti, Fondi, finanziamenti
					Private	Pubbliche locali	Altro pubblico	
15.2.2.1	Estensione rete di teleriscaldamento IRIDE in Nichelino	prusst	Nichelino	20.000.000	20.000.000			
15.2.2.2	Realizzazione bacino lagunaggio Zucca e Pasta - SMAT in La Loggia	prusst	La Loggia	4.000.000	4.000.000			
15.2.2.3	Realizzazione difese spondali fiumePo IRIDE		Moncalieri	2.120.000	2.120.000			
15.2.2.4	APEA - Infrastrutture relative alla ottimizzazione del ciclo dei rifiuti nelle aree APEA		Moncalieri	600.000	600.000			
15.2.2.5	APEA - Riqualificazione ambientale area Carpice		Moncalieri	413.000	413.000			
15.2.2.6	APEA - Applicazione di tecnologie legate alla trigenerazione per l'area Sotti-Vernea		Nichelino	6.000.000	6.000.000			
15.2,2.7	APEA - Area Attrezzata per la sosta dei mezzi di trasporto merci in zona Sanda - Vadò		Trofarello	2.837.000	2.837.000			
15.2.2.8	Servizi prima infanzia e conciliazione tempi vita - lavoro		Moncalieri	564.000	564.000			
15.3.1.1	Studio per il riassetto delle reti di trasporto (nuovo attraversamento sul fiume Po)		Tutti	180.000		20.000	160.000	
15.3.1.2.a	Rete (PMI, CNR, centri di formazione) per l'innovazione e il trasferimento tecnologico		Tutti	924.000	323.000	15.000	586.000	Protocollo Politecnico, Città Metropolitana, CCIAA, Consorzio Vadò, associazionismo locale
15.3.1.2.b	Life long learning e invecchiamento attivo		Tutti	844.000	49.000	210.000	585.000	
15.3.1.2.c	SUAP E-voluto		Moncalieri	169.000		37.000	132.000	Nazionale ("Impresa in un giorno")

15.3.1.2.d	Coordinamento territoriale politiche attive del lavoro		Tutti	810.000	29.000	185.000	596.000	Protocollo con Politecnico, Città Metropolitana, CCIAA, Consorzio Vadò, associazionismo locale
15.3.1.3	APEA - Costruzione del Programma di Gestione Ambientale per le aree industriali		Tutti	211.000		63.000	148.000	Europee (Progetto Spazio alpino; "Comunis")
15.3.2.1	APEA - Monitoraggio quanti-qualitativo dell'APEA Sanda Vadò		Moncalieri	20.000	20.000			

Tabella 13 - Interventi pubblico-privati del parco progetti iniziale: caratteristiche e stato attuale (Regione Piemonte 2017)

c. Saluzzo

Il PTI intitolato “La Cultura del territorio: innovazione nella tradizione” nasce nel territorio saluzzese con il Comune di Saluzzo che svolge il ruolo di capofila di una aggregazione che inizialmente coinvolgeva i Comuni di Lagnasco, Manta, Scarnafigi, le Comunità Montante della valle Maira, delle Valli Po, Bronda ed Infernotto, della Valle Varaita, e del Parco del Po Cuneese (vedi Fig.30). Questo PTI si basava inizialmente su una visione territoriale identitaria condivisa, fondata sui valori propri di un’area geografica di matrice rurale e legata dall’appartenenza storica al feudo medievale del Marchesato di Saluzzo. Il PTI declinava questa idea in specifiche vocazioni locali in un’ottica integrata proponendo una serie di interventi riguardanti i settori agroalimentare e agroindustriale, la filiera produttiva del legno, il patrimonio storico-culturale e quello naturalistico-ambientale.

In fase di predisposizione dell’accordo di programma alcuni enti hanno defezionato per motivi operativi (la Comunità della Valle Varaita non era riuscita a sottoscrivere gli accordi con i proprietari degli immobili sui quali intervenire tramite il PTI). Con Saluzzo capofila sono rimasti i Comuni di Costigliole Saluzzo, Lagnasco, Scarnafigi, la Comunità Montana Valli Grana e Maira, Comunità Montana Valli del Monviso e la Fondazione Cerigefas¹² (unico ente non territoriale firmatario tra tutti gli accordi di programma). Quest’ultimo si è occupato dell’intervento di gestione del Laboratorio Gestalp e del piano forestale (filiera del legno) “*in sostituzione della Comunità Montana della Valle Varaita*” (coordinatore del PTI, Comune di Saluzzo). Anche qui, come nel caso del PTI “il futuro dalle radici”, il Comune di Saluzzo ha svolto il ruolo di capofila fino all’accordo di programma. “*Dopo l’accordo c’è stato un “libera tutti” e ognuno ha gestito e rendicontato per conto proprio gli interventi*” (il coordinatore del PTI del Comune di Saluzzo).

Il PTI iniziale presentava una serie di interventi supportati da un solido coinvolgimento dei privati sulla base dei seguenti principi ispiratori: i) garantire continuità al territorio fornendo nuove interpretazioni del suo passato, ii) trattare il patrimonio storico come base da cui trarre conoscenza per i percorsi futuri, iii) puntare all’innovazione attraverso centri di ricerca contestualizzati, iv) investire nella sostenibilità ambientale dei processi attribuendo valore simbolico alla produzione e al territorio.

Gli elaborati iniziali tra cui il dossier di candidatura e il programma operativo erano stati valutati con un punteggio di 61,45 con l’assegnazione di 5.000.000 di euro (Fondi FSC ex FAS).

12 Fondazione Universitaria (Unito) "Centro Ricerche sulla Gestione della Fauna Selvatica"
https://www.unito.it/sites/default/files/format_cerigefas_fondazione_2015.pdf

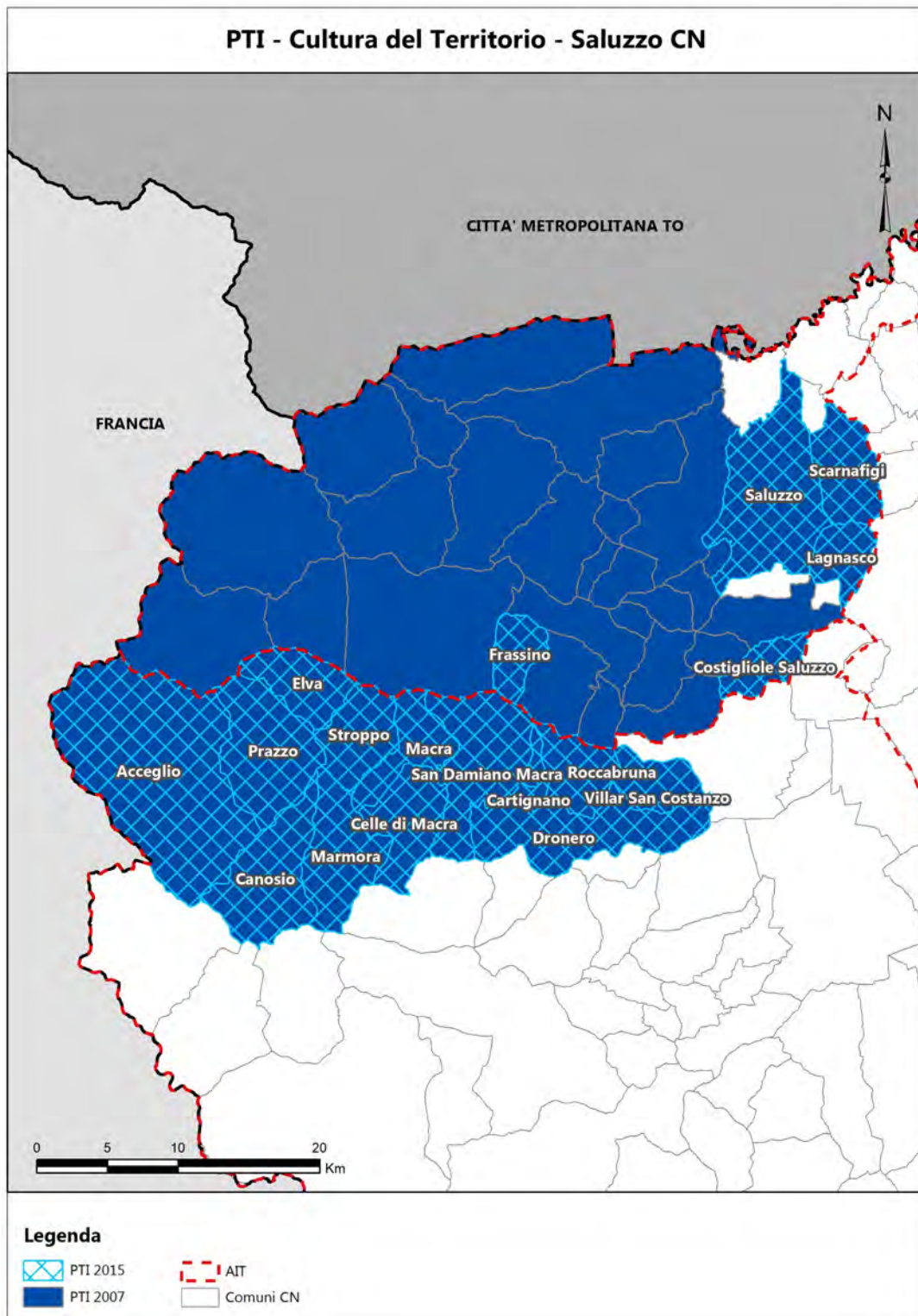


Figura 30 - PTI di Saluzzo

Visione iniziale e rimodulazione finale

Il PTI "Cultura del territorio" è nato con l'intento di costruire una visione territoriale integrata e il Comune di Saluzzo aveva creduto molto in questa visione i cui effetti in termini di *modus operandi* amministrativi-istituzionali erano previsti al di là del PTI e cioè nel medio periodo.

Il lavoro iniziale nella fase istruttoria del PTI ha visto un consistente coinvolgimento degli enti pubblici e delle aziende private interessate agli assi tematici iniziali. Uno strumento molto usato dal Comune di Saluzzo e dai Comuni del saluzzese, del fossanese e delle valli montane limitrofe nell'ottica della pianificazione e gestione integrata d'area vasta è stata la Consulta dei Sindaci¹³ che anche nel caso del PTI era stata sede di coordinamento con le municipalità coinvolte.

La prospettiva di attuare gli interventi in sinergia con gli operatori privati aveva movimentato gli incontri nel territorio ed *"era stato creato quindi [nei vari ambiti] dell'agro alimentare, delle filiere locali e del turismo un bellissimo progetto generale dove venivano inserite sia le attività pubbliche che quelle private"* (il coordinatore del PTI).

"Diciamo che rispetto a quelli che erano alla partenza iniziali il cui ordine dall'alto era quello di "facciamo una programmazione dal basso", per cui che siano gli enti locali a proporre le programmazioni in determinati tipi di settori e in determinati contesti e ambiti, c'era un ventaglio di possibilità che riguardavano non soltanto i contributi di enti pubblici ma anche le iniziative dei privati" (il coordinatore del PTI del Comune di Saluzzo)

La rimodulazione del PTI iniziata nel 2013 ha fatto scendere le aspettative e ridurre tematiche da affrontare e il numero di interventi. *"Diciamo che [dal] disegno original[e] e [da] quella partenza in cui si volava molto alto, poi (...) si è scesi molto più in basso"* (il coordinatore del PTI). Il cronogramma e le varie opere sono stati riveduti con annessa scrematura per via della riduzione dei fondi. Nonostante la scarsità delle risorse, c'è stata una *"condivisione nella fase di "taglia e cuci" degli interventi"* con i vari enti che in proporzione hanno ridotto l'importo per i loro interventi e grazie a questo ulteriore sforzo si è arrivati all'Accordo di Programma.

Ad oggi, lo sforzo iniziale per costruire il PTI *"è stato utile e ha dato il suo contributo"* e l'impressione a riguardo è molto positiva tanto da affermare che *"si era creato un bellissimo progetto e [la] visione"* è ancora attuale.

Interventi inclusi ed esclusi

A seguito della rimodulazione del 2013, il territorio della coalizione indica nel PTI 11 interventi di varia natura e afferenti a diversi settori (es. filiera dei prodotti agricoli e del

¹³ La Consulta dei Sindaci del Saluzzese è un organismo partecipativo che comprende i sindaci di tutti i 35 Comuni della pianura saluzzese e delle valli del Monviso e si riunisce periodicamente per affrontare in maniera collegiale questioni di interesse sovracomunale. Ha sede presso il palazzo comunale di Saluzzo ed è presieduta dal Sindaco di Saluzzo (vedi <https://comune.saluzzo.cn.it/partecipazioni/associazioni/>)

legno, cultura e riqualificazioni architettoniche-urbane). Lo sforzo innovativo in questo parco progetti, molto ridimensionato rispetto alla versione iniziale, è lo sforzo messo in campo per rafforzare la produzione di servizi e conoscenze a sostegno della locale filiera della frutta (creazione di un polo innovativo per la lavorazione, trasformazione e confezionamento dei prodotti locali; progetti pilota per la valorizzazione del prodotto frutticolo; sistema di gestione della tracciabilità dei prodotti frutticoli) e del legno (piano forestale, creazione di una forma associativa di natura pubblica nella gestione della risorsa bosco).

Il Comune di Saluzzo si è concentrato in un unico grande intervento di “Valorizzazione del commercio urbano riqualificazione di piazza Cavour”, il cui costo era stimato a 1.580.583,14€ (circa il 60% con fondi FSC) che ha soddisfatto appieno gli operatori locali.

Per quanto riguarda gli interventi del parco progetti iniziale che non sono stati inclusi nell'accordo di programma, alcuni sono stati poi attuati attraverso altri canali di finanziamento. Nel caso di Saluzzo è stata implementata la valorizzazione della Castiglia ed è in corso di preparazione un intervento complementare, il restauro dell'ultima parte della Castiglia.

Capacità amministrative e approccio territoriale integrato

Il PTI “Cultura del territorio” ha avuto come pivot e attore principale il Comune di Saluzzo il cui ruolo di capofila è stato legittimato per dimensione, per storia e per esperienza nel coordinare altre iniziative di area vasta (es. l'ATEM¹⁴ dove è incluso anche il territorio fossanese e che opera nella gestione integrata del gas). Nelle fasi iniziali c'è stata anche la Provincia di Cuneo in qualità di portavoce del territorio, la quale poi “*si è persa per strada*”.

La costruzione della aggregazione territoriale del PTI non ha badato agli allora appena nati AIT ma è stata “*molto più semplice*”: attraverso il “tam tam” dei Sindaci è nato tutto per via di questa “finestra di opportunità” e “*sulla base del dialogo che esiste da sempre nel territorio*” (il coordinatore del PTI).

Gli effetti di questo PTI sono stati benefici non solo per l'attuazione degli interventi ma anche per la costruzione di capacità amministrative e istituzionali del capofila e dei vari enti coinvolti nel PTI. Se ad oggi il territorio saluzzese riesce a operare in maniera integrata lo si deve in parte all'esperienza del PTI.

“Siamo conosciuti nel territorio da vent'anni per cui bene o male essendo così strutturati non veniamo visti male. Perché quando porti a casa qualche milione di euro alla fine ne guadagna tutto il territorio. (...) Vent'anni fa non era possibile fare ciò, c'erano tanti campanili e lo sforzo fatto di unire ha avuto dei benefici” (il coordinatore del PTI).

A dimostrazione di quanto fatto e prodotto, il Comune di Saluzzo ha sviluppato diverse esperienze di programmazione e pianificazione in maniera integrata. Nell'ultimo decennio tutto il territorio coinvolto nel PTI ha partecipato a vari progetti transfrontalieri

¹⁴ Gli Ambiti Territoriali Minimi (ATEM), 177 in Italia, sono aggregazioni territoriali di enti comunali oggetto nei quali le reti gas sono gestite da un unico operatore a cui viene trasferita la proprietà degli impianti

(es. ALCOTRA) con i Comuni francesi su tematiche ambientali (es. rifiuti). Recentemente il Comune di Saluzzo ha sottoscritto un accordo con il Comune di Torre S. Giorgio e Moretta nella realizzazione della pista ciclabile per collegare Saluzzo, Torre S. Giorgio e Moretta. Quest'ultimo intervento è molto interessante poiché racconta una storia di programmazione integrata tra Comuni e tra diverse esperienze di PTI: Saluzzo ha riprodotto e si è collegato alla buona pratica del PTI di Villafranca. Infine, grazie a quella visione lungimirante *“la città di Saluzzo che [aveva] capito 20 anni fa come il turismo poteva giovare per e nell’ottica del territorio”* si è candidata a nome di tutto il territorio a Capitale della Cultura 2024.

d. Villafranca

L'obiettivo del PTI A.I.R.P.L.U.S. P.I.A.N.U.R.A. era, come definito anche nell'acronimo (Ambiente Innovazione Ricerca Per Lo sviluppo Urbano Sostenibile – Per Innovare, Accumunare, Negoziare, Unire, Rivitalizzare, Aumentare (l'occupazione)), “di farsi vedere e di dare respiro ad un territorio fatto di piccoli Comuni” (il coordinatore del PTI) a cavallo tra due Province, TO e CN, e in un crocevia di centri urbani più rilevanti, es. Torino, Alba-Bra, Pinerolo, Cuneo.

La coalizione iniziale, una delle poche tra i PTI a sovrapporsi a più Province, era composta da 26 piccoli Comuni (vedi Fig.31), molti dei quali riconosciuti per delle specificità locali di alto valore socioeconomico in varie nicchie di diversi settori e mercati (es. menta di Pancalieri, mais e granturco di Vigone, industria metalmeccanica di Casalgrasso, prodotti latte-caseari a Moretta, prodotti da allevamento a Scalenge, etc).

La storia del PTI AIRPLUS PIANURA nasce dal basso grazie all'intraprendenza e all'imprenditorialità “politica” di un consulente e di un politico (il Sindaco di Villafranca). Il Comune di Villafranca ha accolto il suggerimento della Regione Piemonte di iniziare a costruire una visione comune all'interno di una aggregazione territoriale, cioè una coalizione. In queste fasi embrionali dei PTI la percezione dei coordinatori del futuro PTI AIRPLUS PIANURA era che le coalizioni dovessero essere guidate da dei Comuni di medie-grandi dimensioni, con il conseguente timore da parte dei Comuni più piccoli di non avere potere decisionale e quindi essere “annullati” dai grandi Comuni capofila.

Inoltre, un'ulteriore percezione riguardava la portata dei finanziamenti ai PTI, ai quali si pensava fossero destinate poche risorse. Da qui la scelta dei Comuni di questo PTI di richiedere fin dall'inizio un parco progetti fatto di interventi di medio-basso costo.

Il PTI AIRPLUS PIANURA è stato valutato dai decisori regionali, inserito nella “seconda fascia”, e veniva definita un'ipotesi di stanziamento inizialmente di 5.000.000 € con fondi FSC ex FAS. Di fatto, da questa ipotesi iniziale si è arrivati a un finanziamento di 1.918.056 € (vedi delibera di Giunta Regionale DGR_6_6408_P.T.I._30_09_13).

La fase embrionale e il processo di costruzione del PTI

Sulla base di queste riflessioni, il PTI AIRPLUS PIANURA ha puntato sin dalle fasi embrionali a costruire una coalizione fatta di piccoli Comuni, simili tra loro per caratteristiche demografiche, e con molto pragmatismo a definire un numero consistente ma non troppo grande di interventi attuabili a costi ridotti assieme a pochi interventi strategici di portata finanziaria maggiore. In pratica, il PTI AIRPLUS PIANURA puntava a non polverizzare il contributo finanziario in poche opere costose ma bensì a una serie di piccoli interventi puntuali a beneficio dei molti (26) Comuni della coalizione, anche con lo scopo di mantenerla coesa, e a 2 interventi grossi le cui dimensioni territoriali avrebbero portato beneficio a molte municipalità. Il Comune di Villafranca è stato fondamentale perché ha assunto “un ruolo baricentrico” (il coordinatore del PTI) in quanto ultimo Comune della ex Provincia di Torino prima della Provincia di Cuneo. Per ciò che concerne la gestazione iniziale e il disegno dell'aggregazione territoriale, i gestori del PTI non hanno preso spunto dagli AIT, i quali all'epoca (2005-2006) erano il frutto appena nato di un lavoro teorico del Prof.

Dematteis e comunque ancora lontano dal ricevere una legittimazione politico-normativa (PTR adottato solo nel 2011).

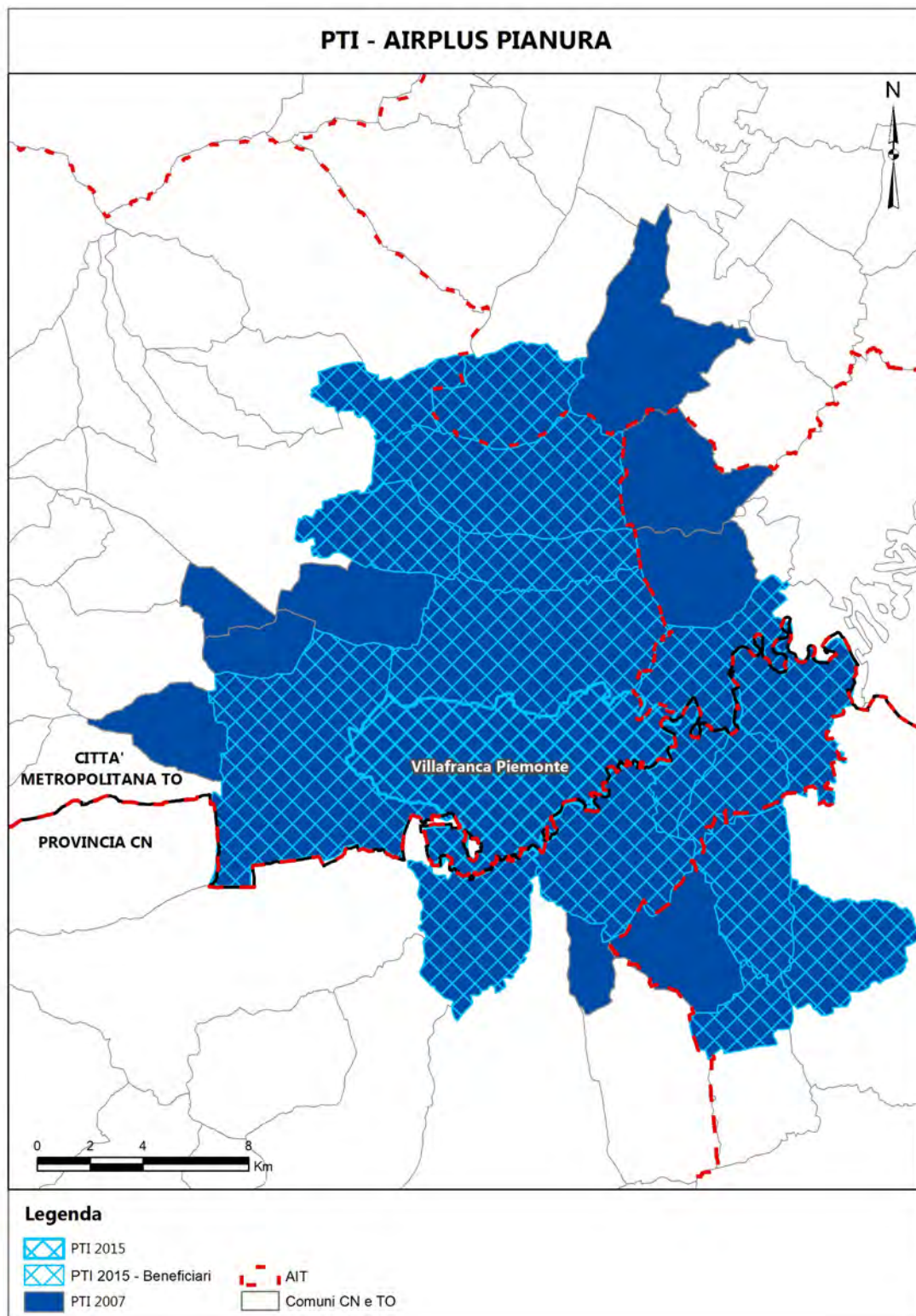


Figura 31 - PTI di Villafranca

Nella definizione degli interventi, la visione iniziale era di impostare una riqualificazione generale del territorio con una logica di azione su più assi, e cioè le riqualificazioni

stradale-ferroviario-ciclabile, ambientale-fluviale e architettonica. Il PTI iniziale prevedeva una serie di interventi che sono stati definiti come “il libro dei sogni” (definizione del coordinatore del PTI) e che nell’insieme incorporavano, seppur mantenendo un basso profilo in termini di richiesta finanziaria, una visione di riqualificazione integrata del territorio e che avevano il compito di innescare – “triggering” – una serie di reazioni a catena di attrazione di ulteriori finanziamenti, sia pubblici che privati.

Per quanto riguarda l’attrazione di ulteriori finanziamenti pubblici, la strategia del PTI AIRPLUS PIANURA è stata quella di inserire tra gli interventi degli acquisti di servizi che nella fattispecie sono delle progettazioni di interventi urbanistici-architettonici non finanziabili dentro uno strumento come il PTI, che hanno sempre un costo che pesa sulle finanze di un Comune, e che dovevano essere poi usate per vincere ulteriori bandi futuri. Per ciò che concerne invece il co-finanziamento e le sinergie con i privati, il PTI AIRPLUS PIANURA aveva incluso fin dagli inizi (vedi Dossier di Candidatura 2007 e lettere di intenti annesse) un range vasto “di privati di elevato valore” (il coordinatore del PTI a riguardo sia della rilevanza nazionale di molte delle imprese coinvolte inizialmente sia delle risorse private messe a disposizione inizialmente) da tutti i settori (agricoltura, industria, terziario), tra cui si citano qui la Raspini di Scalenghe (filiera suinicola e della carne), la IN.AL.PI. di Moretta (filiera del latte), la Domori di None (filiera del cioccolato) e la CAST di Casalgrasso (filiera del metallo per industria aeronavale).

Interventi esclusi dal PTI finale

Dei 33 interventi iniziali, quelli rimasti e approvati nel 2015 sono 15, evidenziando una netta contrazione. I 18 interventi che non sono stati inseriti nel PTI sono stati esclusi per una serie di motivazioni: vediamo le principali.

Il punto più critico di questa difformità sta nella perdita di interesse da parte dei privati, i quali confidavano di vedere il PTI subito operativo, e infatti la maggioranza degli interventi poi esclusi sono quelli associati alle iniziative private (Raspini, IN.AL.PI., Domori).

Un altro punto critico emerso in questa riduzione del parco interventi è la mancanza di follow ups a supporto della *integrated policy* regionale. L’aspettativa dei gestori del PTI AIRPLUS PIANURA a riguardo era che il bando per i PTI del 2005, più che essere un bando a sé stante doveva essere la prima di una serie di operazioni, frutto di un’idea di politiche integrate. A detta dei coordinatori del PTI, i privati sono fuggiti perché “*non c’è stata una pronta risposta da parte della Regione perché la logica del bando era che chi partecipava a questa opportunità aveva poi delle priorità sui [bandi] e le risorse della politica di coesione 2007-2013*”. Di fatto, nei “*bandi successivi (...) nessuno cita il PTI*” mentre ci si aspettava per lo meno un collegamento formale nei vari bandi settoriali (es. Turismo, Cultura) con i PTI attraverso delle premialità motivate dallo sforzo profuso nella costruzione dei PTI “*coordinamento tra uffici sembra non esserci*”.

Tra gli altri interventi poi esclusi, in questo caso per motivi interni alla rete dei Comuni, ci sono una serie di interventi di riqualificazione ambientale che a rigor di logica non potevano essere eccessivamente presenti in quanto non coerenti ai principi di Sviluppo Locale sottesi nei PTI. Ciononostante, dei 15 interventi rimasti alcuni riguardavano

interventi puntuali di riqualificazione ambientale-fluviale, mantenuti per tenere salda la coalizione “informale” con i Comuni più piccoli (es: Ruffia, Murello, Cadrè).

Passando quindi al dettaglio dei 15 interventi mantenuti nel PTI, di cui 4 relativi alla messa in opera di interventi di riqualificazione ambientale, 3 sono stati quelli principali di cui: 1 (e l'unico) gestito dal ex Parco Po Cuneese, ora Parco del Monviso, riguardante la costruzione di un percorso ciclo-pedonale nel tratto Faule-Polonghera; 2 gestiti dal Comuni di Villafranca per la messa in opera della riqualificazione dell'ex sedime ferroviario Airasca-Moretta con realizzazione di una pista ciclabile con annesso acquisto di artefatto propedeutico alla pista. Come già detto in precedenza, il PTI AIRPLUS PIANURA ha inserito tra gli interventi anche l'acquisto di 4 progettazioni a fini architettonici e idraulici, tra cui bisogna citare la progettazione dell'area di accoglienza del museo della menta di Pancalieri (eccellenza nella filiera essenziera) che ha dimostrato alta efficienza ed efficacia in quanto propedeutico per la vittoria di un bando regionale per il turismo (vedi Leggere Regionale 4/2000 e successive modificazioni). Un'altra progettazione che ha dato ottimi risultati, secondo i gestori del PTI, è la progettazione definitiva per la riqualificazione della Rocca di Cavour.

Interventi inclusi nel PTI finale

I 15 interventi sono stati tutti effettuati e il coordinatore del PTI, a nome della rete dei Comuni beneficiari degli interventi, ha espresso molta soddisfazione a riguardo. “*A tutti è piaciuto il progetto di riqualificazione della ciclabile nelle ex sedime ferroviario*” che va considerata una buona pratica a scala intercomunale, tenendo soprattutto da conto che all'epoca “*non c'era ancora la moda delle piste ciclabili*”. Questo intervento assieme a quello della ciclabile Faule-Polonghera progettata dalla Città Metropolitana di Torino e poi implementata dall'ente Parco Monviso con fondi PTI, hanno sensibilizzato i Comuni della coalizione. Questi interventi hanno quindi innescato una serie di nuove progettualità che sono andate a integrarsi a questi due nuovi assi ciclopedonali, influenzando dei “*Comuni anche al di fuori dei confini della coalizione*”. In aggiunta, sulla base di questi nuovi asset, alcuni Comuni hanno poi ideato degli eventi culturali sfruttando appunto le aree riqualificate come nel caso di Vigone che con il progetto culturale “*Panchine d'Artista*” espone le panchine appunto ogni anno, da quasi 10 anni ormai, lungo la pista ciclabile.

Infine, va sottolineato che lo sforzo profuso durante tutto il percorso, che viene ricordato come una “*esperienza molto faticosa ma molto utile*”, e soprattutto nelle fasi iniziali dove si è costruito il cosiddetto “*libro dei sogni*”, ha prodotto una buona parte dei risultati attesi, al netto dei problemi di natura esogena che i gestori del PTI hanno dovuto affrontare (es. crisi economica globale, cambio di giunte regionali e annessa governance interna dei programmi integrati). A detta del coordinatore del PTI, quel “*libro dei sogni c'è ancora*” e questa percezione, seppur personale e a distanza istituzionale e temporale, avvalorava gli sforzi profusi nella fase di progettazione dei PTI sia da parte degli enti locali che da parte dei policy makers dell'epoca.

Capacità amministrative, coalizione e governance

Uno degli obiettivi dichiarati della *integrated policy* regionale era quello di costruire capacità amministrative e istituzionali nella gestione di programmi complessi, come i

PTI, e nella costruzione e gestione delle aggregazioni territoriali. Il caso del Comune di Villafranca è un caso emblematico a tal riguardo sia nella gestione delle dinamiche intercomunali sia nella governance attuativa del PTI.

Per quanto riguarda la coalizione, il PTI presenta un modello di gestione (efficace) informale di un'aggregazione territoriale. Di fatto, degli iniziali 26 Comuni facenti parte formalmente della coalizione che ha partecipato al bando dei PTI nel 2005, solo 1 è rimasto formalmente nella coalizione (vedi l'accordo di programma del 2015), il capofila appunto e cioè Villafranca, delegato formalmente di 11 Comuni (Cavallerleone, Piscina, Ruffia, Cardè, Scalenghe, Murello, Casalgrasso, Buriasco, Cavour, Pancalieri e None) e coadiuvato da altri due enti, la Città Metropolitana di Torino e l'ente Parco Monviso. Se da un lato la Città Metropolitana di Torino e l'Ente Parco Monviso hanno gestito 1 intervento (pista ciclabile Faule), gli altri 14 sono stati gestiti e rendicontati per mezzo del Comune di Villafranca, nonostante molti di questi ricadessero nei territori di 16 Comuni limitrofi, e cioè a: Airasca, Buriasco, Cavour, Cercenasco, Piscina, Scalenghe, Vigone, Pancalieri, Cardè, Casalgrasso, Cavallerleone, Faule, Moretta, Murello, Ponghera, Ruffia.

Questo modello di governance, ovvero di definizione e attuazione del PTI, evidenzia il ruolo strategico di un Comune che si è preso carico della gestione istituzionale ed amministrativa del programma accentrando su di sé gli oneri del caso, esclusa la parte di rendicontazione che è stata esternalizzata ad uno studio amministrativo-contabile. Dunque, una grossa volontà politica, da parte del Sindaco e della giunta comunale che governano da più di 15 anni consecutivi, e l'intraprendenza gestionale-politica del coordinatore del PTI hanno portato a compimento in maniera performante un PTI che fin dagli inizi era uno dei meno altisonanti come nomea territoriale e che si era classificato 13° nella graduatoria di novembre 2008.

Questa esperienza di PTI ha portato giovamento soprattutto al Comune di Villafranca che ha dimostrato di essere performante anche nella stagione successiva partecipando a svariati bandi regionali e soprattutto vincendone alcuni. Comunque, sebbene non si possa definire come una vera e propria coalizione formale, l'aggregazione territoriale informale degli 11 Comuni è stata forte, tant'è che a detta del coordinatore del PTI *"buona parte riparteciperebbe [ad una esperienza simile] con un fil rouge differente"*. Inoltre, questa esperienza ha fatto nascere anche delle associazioni di Comuni per iniziative locali sulla scia del percorso di gestione territoriale integrata.

La presenza formale della Città Metropolitana di Torino, unico ente provinciale operativo in Regione quasi a pieno regime nel post-Legge Delrio, sulla carta faceva presagire la presenza di un supporto istituzionale nella gestione della coalizione (per il lato torinese) e del PTI in generale, disattesa poi in seguito. Va comunque rimarcato che, rispetto alla controparte cuneese (la Provincia di Cuneo), il ruolo della Città Metropolitana di Torino è stato effettivamente più importante dal punto di vista tecnico (partecipazione dei funzionari nella progettazione e direzione lavori della pista ciclabile Airasca-Moretta) e finanziario (precedente acquisizione dell'ex sedime ferroviario). A tal proposito, vista la dimensione interprovinciale, il PTI AIRPLUS PIANURA ha dimostrato che possono esistere aggregazioni territoriali a cavallo tra Province differenti e anche di AIT differenti. Nel caso del PTI AIRPLUS PIANURA l'aggregazione territoriale, soprattutto in fase iniziale, si appoggiava a cavallo di ben 5 AIT, non "riempiendoli" mai

totalmente, rifacenti ai centri urbani di Saluzzo e Savigliano per il lato Cuneese, e dall'altro lato al pinerolese, al torinese e al carmagnolese.

5. Conclusioni e raccomandazioni

Gli obiettivi iniziali di questo studio miravano, tra le altre cose, a mettere a fuoco due questioni:

- se l'approccio dei PTI sia stato utile ai fini dello Sviluppo locale, dell'integrazione di politiche e della costruzione di capacità amministrative e istituzionali,
- se tale approccio possa essere riproducibile e utile ancora nel prossimo settennio di programmazione dei fondi europei.

Quest'ultimo capitolo risponde a questi due quesiti principali e si suddivide in tre parti.

Nel primo paragrafo (5.a) si tirano le fila dei capitoli dove sono stati ricostruiti i risultati del presente studio (3 e 4) ponendo attenzione agli aspetti ritenuti più rilevanti, tra cui l'impostazione del percorso di programmazione, la governance dei PTI, la tenuta delle coalizioni e l'implementazione degli interventi.

Il secondo paragrafo (5.b) inquadra l'attuale contesto politico-programmatico secondo vari livelli (regionale, nazionale, comunitario e internazionale). Visto l'attuale *momentum* per quanto riguarda l'inizio del nuovo settennio comunitario (2021-2027) e il varo dei nuovi piani e strategie internazionali rivolti alla sostenibilità, alla resilienza (sociale e climatica) e alla ricostruzione/recupero post-pandemico, questa sezione evidenzia alcuni potenziali canali, settori, attori e strumenti in grado di attivare o collaborare in un'ottica di programmazione territoriale integrata.

Il terzo paragrafo (5.c) suggerisce una serie di raccomandazioni e spunti su come riproporre in futuro strumenti di programmazione integrata in Regione Piemonte.

a. Considerazioni valutative

L'esperienza dei PTI piemontesi iniziata alla fine del 2005, formalmente attivata per il settennio comunitario 2007-2013 e sostanzialmente conclusasi nel 2020, ha affrontato diverse sfide di natura economica (crisi del 2008) e di natura politico-amministrativa, in primis le culture amministrative a compartimento stagno e gli avvicendamenti politico-legislativi a livello regionale e nazionale, le quali ne hanno ostacolato il percorso e ridimensionato la visione della *policy* iniziale.

Sebbene siano evidenti certe lacune e si notino riduzioni di portata geografica e progettuale drammatiche, i PTI piemontesi hanno manifestato delle difficoltà nel raggiungimento dei risultati molto simili, se non uguali in alcuni casi, agli altri strumenti di programmazione integrata utilizzati nelle tre ultime stagioni comunitarie (2000-2020) in altre Regioni italiane e negli altri Paesi d'Europa.

Per quanto riguarda il contesto italiano, va sottolineato che c'è stato un calo di attenzione e di interesse generale tra amministratori, esperti e ricercatori sull'approccio alla territorializzazione della programmazione regionale a partire dal 2007, e ciò ha sicuramente condizionato parzialmente in percorso dei PTI piemontesi. Del tutto opposta invece la tendenza a livello comunitario con l'Unione Europea a far da leader, proponendo per il periodo di programmazione (2014-2020) vari strumenti di programmazione territoriale, tra cui gli ITI, i quali hanno trovato una diffusa applicazione in molti dei paesi UE e poca in Italia.

Infine, ad aumentare il livello di difficoltà si sono aggiunti i vari "terremoti" normativi (Legge Delrio e riforma del governo locale) ed economici (crisi globale del 2008 e crisi dei debiti sovrani del 2011) occorsi a partire dal 2008 in poi e che hanno ostacolato il finanziamento dei PTI.

Al netto di queste vicende e delle "classiche" difficoltà che questi tipi di strumenti incontrano (vedasi le similarità con le altre esperienze di programmazione integrata), i 30 PTI hanno tutti concluso il percorso e implementato gli interventi previsti negli accordi di programma. Ciononostante, occorre approfondire ed evidenziare alcuni aspetti, sia positivi che negativi, nei vari livelli di analisi: i) la visione regionale di *policy integration* in relazione ai PTI, ii) i PTI e la loro operatività, e iii) gli interventi.

La visione regionale di policy integration e i PTI

Le premesse iniziali della visione politica regionale costruita nel periodo della XIII legislatura regionale (Presidente Bresso), che contemplava l'implementazione dei PTI, erano tese a affrontare delle questioni presenti da lunga data nel contesto piemontese, tra cui: i) la polverizzazione della spesa pubblica, ii) la tendenza a usare approcci programmatici "ordinari", attraverso "liste della spesa", e la scarsa coerenza tra questi e le programmazioni aggiuntive, iii) le poche risorse destinate ad attività di supporto alla gestione e valutazione critica dei progetti, programmi e investimenti, iv) la scarsa propensione a collaborazioni interistituzionali orizzontali tra Comuni e la bassa capacità di creare aggregazioni territoriali.

I PTI dovevano essere lo strumento "apripista" per iniziare a risolvere alcune di queste sfide. Di fatto, gli obiettivi iniziali di costruzione di capacità amministrative e istituzionali nell'ottica intercomunale e policentrica e le premesse di multi-settorialità politico-amministrativa, hanno poi trovato poco riscontro nella fase attuativa.

Un primo rilievo va fatto sull'orizzonte temporale inizialmente attribuito ai PTI, i quali dovevano operare dentro il settennio comunitario 2007-2013. Viste le premesse, gli obiettivi sfidanti e le complesse dinamiche di governo del territorio, gli sforzi iniziali nella costruzione dei PTI, i quali poggiavano su visioni territoriali strategiche, avrebbero potuto essere contestualizzati in forma più esplicita nel medio periodo (es. 20 anni).

Per quanto concerne l'effettiva trasversalità settoriale, il settore regionale Programmazione Negoziata, responsabile dei PTI, ha dovuto svolgere il compito in maniera isolata non potendo coordinarsi formalmente con altri settori regionali, seppur in coerenza con i tematismi affrontati nei PTI. Questo ha comportato un livello bassissimo di multi e inter-settorialità a livello regionale a discapito dell'operatività delle coalizioni dei PTI che hanno ricevuto pochissime opportunità per dar seguito e continuità all'aggregazione territoriale e agli obiettivi strategici dei PTI: solo due bandi settoriali regionali hanno incluso delle premialità, comunque esigue, per le coalizioni dei PTI.

Lo scopo dei PTI, oltre al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale, era anche di costruire e aumentare le capacità amministrative-istituzionali degli enti locali, Comuni o Unioni di Comuni, dentro le dinamiche orizzontali interistituzionali e in un'ottica policentrica. Le aggregazioni territoriali formatesi per accedere al percorso istruttorio dei PTI coprivano inizialmente più del 90% del territorio piemontese ma nella fase attuativa hanno subito una contrazione significativa arrivando a coprire circa il 50% del territorio (vedi Fig. 32). In aggiunta, alcuni dei soggetti capifila iniziali delle coalizioni hanno poi defezionato nella fase attuativa. Detto ciò, al netto della "confusione" normativa, scatenata dalla Legge Delrio sul governo del territorio e nella fattispecie nella pianificazione d'area vasta, che ha condizionato il percorso dei PTI, poche coalizioni sono rimaste coese o comunque stabili nel tempo. La maggioranza delle aggregazioni territoriali dei PTI hanno subito grosse contrazioni e si sono frammentate perdendo anche continuità territoriale. La legge Delrio ha inoltre depotenziato le Province, che inizialmente avevano svolto un ruolo di coordinamento importante, soprattutto a supporto di quelle coalizioni di Comuni di piccola-media taglia, i quali all'epoca erano restii e titubanti a entrare dentro coalizioni capeggiate da grandi Comuni, con il rischio di essere poi fagocitati ed annullati.

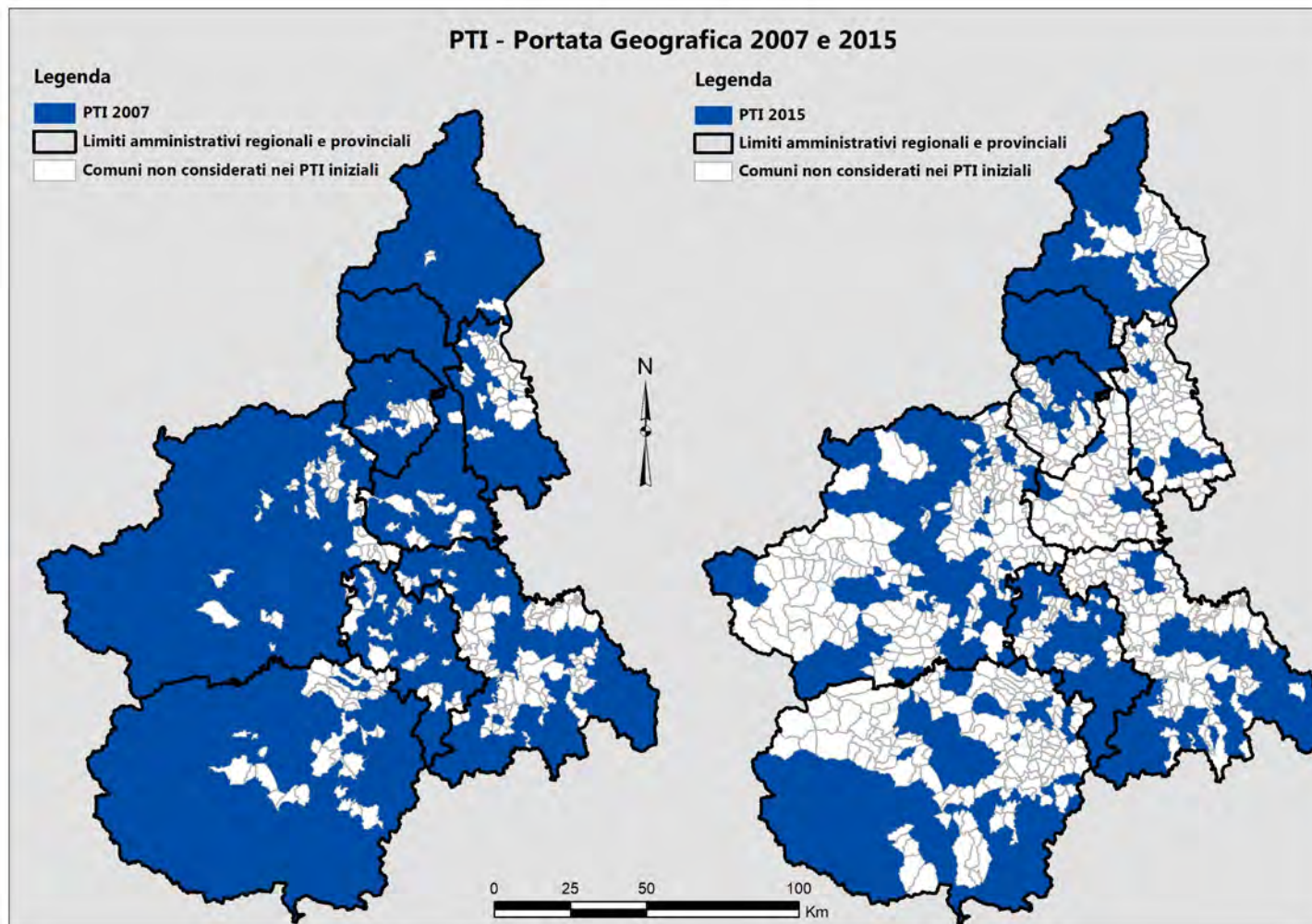


Figura 32 - Comparazione delle portate geografiche dei PTI iniziali (2007) e PTI ufficiali (post 2015) (Produzione dell'Autore)

Nella fase attuativa dei PTI (post 2015) l'organismo intermedio è venuto quindi spesso a mancare creando un vuoto istituzionale per le coalizioni, o per meglio dire i capifila, e la Regione. In alcuni pochi casi i capifila sono riusciti a mantenere le redini del PTI tenendo sotto controllo l'attuazione degli interventi nella coalizione. Uno sparuto numero di capifila è anche riuscito a mantenere il governo dell'aggregazione, al di fuori del PTI, attivandosi per ricevere finanziamenti in altri percorsi di programmazione territoriale.

A sintesi di quanto evidenziato è emersa una questione di fondamentale importanza nella fase attuativa dei PTI: la mancanza di regole attuative o comunque di linee guida per l'attuazione dei PTI ha contribuito a indebolire la tenuta delle aggregazioni territoriali non delineando chiaramente il ruolo dei capifila e le reti di relazioni con gli altri enti.

Dal punto di vista della gestione delle informazioni e delle rendicontazioni, l'esperienza dei PTI è stata positiva. Tutti i PTI hanno gestito e fornito al competente settore regionale dati e informazioni complete in merito alla spesa per gli interventi. Questo è un punto importante da sottolineare soprattutto in relazione al settennio precedente (2000-2006), nel quale le indagini e le ricerche svolte avevano identificato carenze in tal senso nelle varie esperienze di programmazione territoriale.

D'altro canto, a riguardo degli obiettivi generali della programmazione regionale si sottolinea l'assenza di un *framework* regionale forte e strutturato, definito in modo formale, in grado di portare avanti l'esperienza e identificato inizialmente dai tecnici, dirigenti e *policy makers* regionali.

Per quanto concerne invece i programmi, oltre alla dinamica di spesa, i PTI avrebbero potuto essere utilmente monitorati anche in funzione degli obiettivi di costruzione di capacità gestionale e amministrativa (es. livello di coesione, numero di nuove candidature, capacità programmatica, ecc.) e degli obiettivi dei singoli PTI.

Riguardo questi ultimi, pochi PTI avevano spiegato in maniera esaustiva il proprio framework logico nei Dossier o nei Programmi Operativi e le liste di indicatori proposte sono state spesso giudicate dai valutatori regionali poco consistenti.

Va comunque evidenziata la difficoltà, e non solo nei PTI ma in generale, di definire chiaramente gli obiettivi di Sviluppo Locale (vedi Salone C. in InformaIRES 2016). Ha prevalso inizialmente la programmazione ad ampio spettro di settori e tematismi inclusi sotto il cappello molto largo dello Sviluppo Locale. Il drastico ridimensionamento dei finanziamenti ha contribuito decisamente poi a far saltare la coerenza espressa dai progetti, le iniziali logiche operative e i vari obiettivi pianificati.

I PTI: impostazione e attuazione

Il disegno delle caratteristiche dei PTI e l'iter procedurale prendeva spunto dalle esperienze precedenti di programmazione (vedi URBAN, LEADER, PISL). I tempi della fase istruttoria sono stati contenuti e si sono conclusi per dar corso al decollo attuativo in concomitanza con l'avvio della nuova stagione di programmazione (2007-2013). L'istruttoria articolata in due fasi (Dossier di candidatura + Programma Operativo) ha permesso di costruire le 28 coalizioni (esclusi i 2 PTI di Torino) e i 30 Programmi raggiungendo nell'insieme più di 1.000 interventi distribuiti sul 90% del territorio piemontese.

La regia e le linee guida fornite dalla Regione hanno supportato e attivato in forma top-down la costruzione delle visioni dei vari territori, i quali hanno disegnato autonomamente le reti intercomunali attraverso un approccio bottom-up. Va rimarcato il ruolo di leadership dell'amministrazione regionale che, oltre a finanziare le attività di istruttoria, ha svolto un ruolo complessivo di regia cercando di indirizzare le progettualità. I dispositivi utilizzati in queste fasi sono stati il Dossier di Candidatura, in prima istanza, e il Programma Operativo corredato di Studi di Fattibilità per gli interventi più onerosi, nella seconda fase, i quali sono stati strumentali ai fini della qualità delle 30 idee progettuali. Particolare attenzione va posta sulla prima fase e sul Dossier di candidatura. Dentro la proposta progettuale della fase iniziale gli attori dei PTI hanno dovuto anche redigere un'analisi SWOT, una disamina sulle potenzialità di integrazione orizzontale e verticale, e una proposta di framework logico del programma con annessi indicatori da usare per il monitoraggio "tecnico" degli interventi e del PTI in generale, oltre che specificare il Parco Progetti. Questa fase è stata propedeutica per la prima valutazione in funzione di un affinamento della proposta.

Una attività che spesso ha portato "sostanza" inizialmente alle proposte dei PTI è quella della partecipazione finanziaria degli attori locali e delle imprese. In molti casi i Dossier di Candidatura contenevano liste e tabelle consistenti di attori col contributo finanziario che erano disposti a investire nel PTI, allegando anche documenti formali come protocolli d'intesa o lettere d'intento. Questi buoni propositi, nati grazie alla possibilità di lavorare nell'ottica del co-finanziamento e quindi multi-fondo sono però rimasti sulla carta e non sono riusciti a uscire da questa fase embrionale per via della riduzione delle risorse occorsa dal 2008 in poi.

La valutazione finale dei documenti di programma dei PTI svolta nel 2008, ha visto i 30 PTI divisi in 3 scaglioni: i primi 5 avevano ottenuto l'assegnazione di 6 M€, dal 6° al 20° venivano assegnati 5 M€ ciascuno e agli ultimi 10 veniva assegnato 3,710 M€. Se da un lato si capisce la logica della Regione nello stimolare la formazione delle aggregazioni territoriali e la costruzione di una proposta programmatica consistente e solida, attraverso l'azione combinata di persuasione e incentivi, dall'altro forse stride la graduatoria e gli scaglioni dei finanziamenti (vedi Tab. 5) che mette le proposte a confronto e in competizione tra di loro. La competizione territoriale stimolata sembra parzialmente incoerente con i principi comunitari della Politica in oggetto, rivolta alla coesione attraverso cooperazione e collaborazione. Lo sforzo iniziale sebbene indebolito dal supporto finanziario effettivo, ha dato ottimi risultati, mentre la premialità è stata impiegata troppo presto.

La premialità è stata infatti usata nella fase istruttoria e non è stata poi usata nella fase attuativa dei PTI, se non in pochissimi casi e in maniera limitata (vedi Bandi regionali del 2008 per il Turismo su base L.R. 4/2000). L'elevata aspettativa da parte degli attori pubblici locali di ricevere attenzioni e supporto integrato per i PTI nel corso della fase attuativa e per altre iniziative locali è stata poi disattesa facendo venire meno uno dei principi e obiettivi impliciti dello strumento di programmazione integrata e cioè l'approccio multi-fondo e co-finanziamento degli *stakeholder* privati locali.

Per quanto concerne le regole dei PTI per le coalizioni, sebbene in linea con le logiche di programmazione territoriale delle esperienze del settennio antecedente (2000-2006) dei PIT nel mezzogiorno (che prevedevano i PTI per singoli grandi Comuni), i due PTI

della Città di Torino sembrano “pesci fuor d’acqua” dentro il mare delle coalizioni multi-Comune. Nonostante fosse presente nel bando regionale la possibilità per la Città di Torino di presentarsi da sola, appare evidente in questo caso la permanenza di logiche localistiche e centripete del grande centro urbano metropolitano. In questa sede si vuole sottolineare come questa esclusività data al Comune di Torino sia stata un’occasione persa per far collaborare la Città di Torino con alcuni dei Comuni limitrofi nella prima cintura metropolitana.

L’irrompere della crisi nel 2008 che si è protratta negli anni successivi ha avuto pesanti ripercussioni sulla finanza pubblica, condizionando negativamente (anche) il PAR FSC e di riflesso i PTI. Il programma venne sostanzialmente messo in *stand by* e poi rimodulato a seguito di significative decurtazioni finanziarie. Al termine, le risorse destinate ai PTI nel PAR FSC ammontavano a 55 milioni di €. La significativa contrazione di risorse ha imposto una rivisitazione dei PTI originari, al fine di operare una selezione degli interventi (da oltre 1.000 a 325) in essi inclusi per adeguarli alle nuove, e ben più modeste, disponibilità finanziarie. Tra il 2013 e il 2015 sono stati approvati 29 Accordi di Programmi (uno per ogni singolo PTI e uno per i due PTI del Comune di Torino). Questa decurtazione delle risorse ha impattato anche sulle coalizioni che nel complesso hanno subito una contrazione passando dal coinvolgere il 90% del territorio piemontese al 50% circa.

Per quanto riguarda le coalizioni, i territori interessati e la strutturazione operata dalla Regione attraverso il PTR del 2011 (sia nella versione iniziale che in quella post-accordo) per le aggregazioni territoriali dei PTI, ricalcavano poco la maglia degli Ambiti di Integrazione Territoriale. Solo i PTI della Valsesia e di Asti (“Futuro dalle radici”) coincidevano con i rispettivi AIT, mentre la gran parte delle coalizioni erano inglobate parzialmente in un AIT o non coincidevano per niente con le divisioni in AIT. Questo mancato allineamento tra teoria e pratica, tra PTR e realtà, evidenzia la necessità di tener (di più) in considerazione chi opera nei territori, e cioè i Comuni e i Sindaci, i quali fanno spesso del governo del territorio una questione pratica e poco strutturata. Nei casi empirici analizzati in questo studio sono infatti emerse varie prassi e pratiche d’area vasta legate spesso a dei settori specifici (es. abitazioni e *social housing*, fornitura del gas, infrastrutture di telecomunicazione, turismo, rifiuti).

Gli AIT appaiono quindi, oltre che “più teorici che pratici”, anche rigidi soprattutto per la loro divisione che ricalca in maniera ortodossa i confini provinciali. A tal proposito vale la pena sottolineare che alcuni PTI hanno agito su territori a cavallo di più AIT e alcuni anche di più Province. In particolare, si fa riferimento al caso del PTI “AIRPLUS PIANURA” che ha dimostrato di riuscire ad attuare gli interventi in maniera coesa nei Comuni appartenenti alla Provincia di Cuneo o alla Città Metropolitana di Torino, con il Comune capofila di Villafranca che ha anche migliorato le proprie capacità amministrative e istituzionali nella dimensione intercomunale e d’area vasta. In virtù di queste esperienze, si propone la possibilità di introdurre opportuni percorsi di adeguamento alla geografia degli AIT in modo da renderli più flessibili e coerenti con le pratiche avvenute degli ultimi 15 anni. Inoltre, è opportuno che la nuova programmazione consideri gli AIT come strumenti di orientamento attraverso cui territorializzare gli interventi dei diversi fondi.

La contrazione delle coalizioni ha comportato anche una drammatica riduzione dei parchi progetti dei PTI. La visione iniziale dei PTI che prendeva forma e sostanza attraverso i vari interventi è stata snaturata in fase attuativa nella maggior parte dei casi. In questa fase di rimodulazione molti PTI hanno visto ridurre drasticamente il numero dei Comuni della coalizione assieme al numero degli interventi. Degli interventi inclusi nei PTI definitivi, molti avevano costi superiori ai 500.000€ e in taluni casi anche oltre 1M€. Un caso particolare di “diffusione” della spesa attuata attraverso il finanziamento di un unico intervento e che ha dato ottimi risultati è quello del PTI “Porta Sud Metropolitana”, che vedremo nel dettaglio in seguito.

Pochi PTI hanno rimodulato il parco interventi in un’ottica di parsimonia ed equilibrio territoriale tra i vari Comuni della coalizione. Tra questi si citano i PTI “AIRPLUS PIANURA” e “Cultura del Territorio” che hanno saputo calibrare le opere da includere nel rinnovato parco progetti e, soprattutto nel caso “AIRPLUS PIANURA”, di mantenere la visione iniziale e un *fil rouge* tra i vari interventi. I tre casi menzionati, “Porta Sud Metropolitana”, “Cultura del Territorio” e “AIRPLUS PIANURA”, assieme al PTI “Futuro dalle radici” hanno mostrato l’importanza dello sforzo iniziale di costruzione del parco progetti e della costruzione di una visione (vedi AIRPLUS PIANURA in 4.d), attraverso cui alcuni degli interventi esclusi dall’accordo di programma sono stati comunque attuati, fuori dal PTI, grazie ad altri canali, bandi e finanziamenti.

Infine, rimanendo a questa scala di dettaglio, per quanto riguarda la governance dei PTI, si evidenzia l’importanza del ruolo del capofila che soprattutto in due casi, AIRPLUS PIANURA e Porta Sud Metropolitana, ha svolto brillantemente il compito, dall’inizio alla fine, accentrando spesso oneri amministrativi ed istituzionali. Interessante il caso di AIRPLUS PIANURA con il Comune di Villafranca che è riuscito a gestire la rendicontazione degli interventi grazie al dispositivo dell’esternalizzazione.

Gli altri due casi, Futuro dalle radici e Cultura del Territorio, hanno visto pratiche molto diverse di gestione con i rispettivi capifila, Asti e Saluzzo, che hanno coordinato il PTI fino alla firma dell’accordo di programma per poi rivolgersi, nella fase attuativa, alla gestione dei loro interventi, rispettivamente 3 su 42 e 3 su 11. Questo evidenzia una lacuna operativa del PTI e evidenzia la necessità di definire formalmente, in questi casi, la presenza di enti che svolgano le funzioni di organo intermedio e di raccordo tra coalizioni e Regione, sia in termini politici che in termini tecnico-conoscitivi.

Gli interventi

I 325 interventi dei PTI approvati in seguito agli accordi di programma sono stati suddivisi in 3 macrocategorie: i) “Realizzazione di Opere”; ii) “Acquisizione di beni e servizi”; iii) “Aiuti e finanziamenti”. Di fatto, la maggioranza degli interventi è ricaduta nella prima categoria con ben 293 casi, mentre nelle due successive si sono riscontrati rispettivamente 28 e 4 casi.

Per quanto riguarda le Opere, la maggioranza degli interventi ha riguardato le sub-categorie “Edilizia”, comprendente tutti gli interventi di ricostruzione, ammodernamento, restauro, recupero, costruzione, e rifacimento di impianti edili, e “Urbanistica”, comprendente degli interventi riguardanti strade, ciclabili, piazze, spazi comuni, lottizzazioni, verde urbano.

La categoria “acquisizione di beni e servizi” ha visto le sub-categorie “Acquisto beni mobili” (es: auto, bus, bici, navette), ii) “Acquisto beni immobili” (es. edifici poi riqualificati attraverso il PTI), iii) “Valorizzazioni di prodotti a specificità locale” (es. prodotti agricoli, di silvicoltura o pecuari), e iv) “Valorizzazioni di aree di valenza culturale, sociale, ambientale, storica” (es: disseminazione di iniziative, eventi promozionali, marketing, pubblicazioni) tra le più impiegate.

Tra i casi investigati spiccano i PTI Porta Sud Metropolitana e AIRPLUS PIANURA, con rispettivamente interventi di infrastrutturazione di reti di telecomunicazione e internet (banda larga) e interventi di riqualificazione di ex infrastrutture ferroviarie a favore di nuove piste ciclopedonali.

Il caso di Porta Sud Metropolitana si può considerare come progetto “faro”, unico in Regione Piemonte e buona pratica esportata anche in altre Regioni (es. Emilia-Romagna). Esso è stato in grado di implementare un’innovazione tecnologica nel campo delle reti internet grazie a interventi di retrofit delle strutture esistenti e per mezzo di accordi della gestione della rete stessa. Questo caso di successo lo si deve paradossalmente anche al ritardo dovuto alla crisi economica che ha costretto i PTI a rimodularsi e aggiornare il suo progetto di interventi (da notare il lasso di tempo di 10 anni intercorso tra il 2006, inizio del percorso istruttorio, e il 2015, anno delle firme degli accordi). Il cambio di tecnologia ha permesso una riduzione dei costi di circa e grosso modo 10 volte (da 10 e più milioni di euro a 1.2M€).

Il caso di AIRPLUS PIANURA ha visto il Comune di Villafranca gestire la maggioranza degli interventi, poi rendicontati abilmente da un’azienda esterna, i quali erano tenuti assieme da un forte *fil rouge*. L’idea iniziale di usare le infrastrutture e strutture ferroviarie per collegare il territorio è stata attuata grazie a una serie di interventi di ristrutturazione e riqualificazione di ex assi ferroviari a favore di nuove piste ciclopedonali. Oltre ad aver riscontrato successo tra la popolazione locale, questi nuovi assi viari sono tuttora teatro di eventi culturali di importanza regionale. Inoltre, questa buona pratica è stata replicata dentro il territorio della coalizione e anche al di fuori (es. il territorio del PTI “Cultura del Territorio”).

Il caso AIRPLUS PIANURA è interessante anche per la presenza di 5 interventi “progettuali” e cioè delle progettazioni di edifici/spazi che dovevano esser pronte, usate quindi in maniera strategica, per accedere a futuri bandi e canali di finanziamento.

b. Uno sguardo al 2021-2027

L’ultimo settennio comunitario (2014-2020) ha visto l’impiego di vari strumenti di programmazione territoriale, tra cui gli ITI, soprattutto in contesti urbani, peri-urbani e dentro dinamiche sovralocali. Nella prospettiva 2021-2027 è assai probabile la riproposizione di tali strumenti di programmazione integrata che in molti paesi UE-28, nella passata programmazione, sono stati impiegati omogeneamente su tutto il territorio nazionale (es. Polonia, Portogallo, Slovenia, Germania). Nel caso piemontese gli ITI sono stati impiegati dentro la SNAI a favore appunto delle 4 aree marginali identificate a livello nazionale. Per quanto riguarda invece le aree rurali, gli strumenti di programmazione integrata che hanno confermato la loro valenza sono i LEADER con buoni esiti nell’impiego dei GAL. Oltre agli ITI e i LEADER, la programmazione 2021-2027 può costituire un’occasione importante per ri-saldare la componente di governo e

pianificazione del territorio con il comparto di programmazione territoriale. L'attuale aggiornamento del PTR può quindi rappresentare anche un percorso di ri-connesione tra politiche, programmi europei e apparati politico-amministrativi nonché per un rilancio degli AIT quali ambiti di programmazione e sviluppo locale.

Per quanto concerne la questione finanziaria, l'UE sta generalizzando sempre più l'approccio integrato multi-fondo (usati già dai PTI e recentemente dagli ITI) e ora anche multi-progetto anche in altri strumenti e Fondi Europei. Nello specifico, Programmi come HORIZON (ex HORIZON2020 e ora HORIZON EUROPE), che sono finanziamenti comunitari diretti, vengono reimpostati con l'obiettivo di creare sinergie con altri canali di finanziamento europeo indiretto.

A tal riguardo, è interessante il POR-FESR, strumento indirizzato a sostenere tra l'altro attività per la Ricerca, l'Innovazione (quindi le Strategie Regionali di Specializzazione), il Lavoro, e affine ai programmi di collaborazione transfrontaliera (Interreg). In aggiunta al POR-FESR, sarebbe utile considerare in quest'ottica anche gli altri fondi, e cioè FEASR, FSE e FSC. Questo per sottolineare l'importanza di costruire politiche integrate a livello regionale sia per evitare conflitti tra politiche settoriali sia per creare le condizioni abilitanti per gli enti locali affinché questi possano esser pronti a continuare ad operare nella dimensione intercomunale o d'area vasta.

Nell'ultima decade il concetto di Sviluppo Locale ha cominciato ad essere sempre meno presente e attualmente sono entrati in maniera marcante altri concetti e parole d'ordine, sempre più spesso impiegati nel dibattito e nelle politiche, come per esempio il Green (dal Green New Deal), la Mitigazione e l'Adattamento ai cambiamenti climatici (Strategia Europea per l'Adattamento e Piano Nazionale d'Adattamento ai cambiamenti climatici), lo Sviluppo Sostenibile (Strategie Nazionale e Regionali per lo Sviluppo Sostenibile), il Recupero o la Ricostruzione dir si voglia (dal Recovery Fund) e la Resilienza. Per completare gli strumenti e piani d'attualità si citano il Farm to Fork, la strategia Europea per i prodotti agricoli e la biodiversità, e il Next Generation EU.

Queste strategie fanno da cappello a varie azioni e misure che trovano la loro implementazione molto spesso in un'ottica multisetoriale essendo tematiche per natura trasversali. A tal ragione, la programmazione territoriale integrata è e sarà più che mai d'attualità nei prossimi decenni.

c. Raccomandazioni

I PTI, insieme all'iniziativa LEADER, costituiscono per alcuni aspetti la versione più matura degli strumenti di programmazione territoriale di area sovracomunale promossi in Regione Piemonte negli ultimi decenni. Sulla base delle esperienze pregresse dalle quali hanno tratto giovamento, i PTI hanno affrontato un percorso complesso e hanno comunque mostrato un progresso sotto certi punti di vista. Tra gli aspetti più rilevanti si evidenziano:

- il monitoraggio dei PTI dal punto di vista della spesa e la valutazione sistematica nelle fasi *in itinere* e *ex-post*, i quali erano assenti nella stagione comunitaria antecedente,
- l'impostazione utilizzata nella fase istruttoria suddivisa in due fasi, il finanziamento alle coalizioni per svolgere questa fase, ivi incluso l'approccio *bottom-up* impiegato per la costruzione delle stesse.

Nello specifico dei casi, alcuni PTI hanno dimostrato un buon livello efficacia, al netto dei vari problemi esposti, costruendo, là dove hanno funzionato, coalizioni solide e migliorando le proprie capacità amministrative e istituzionali. Dai PTI che hanno dimostrato di avere una buona governance sono emersi dei tratti comuni e cioè:

- la presenza di continuità territoriale nella coalizione,
- il ruolo del capofila che essendo delegato dai Comuni dell'aggregazione ha accentrato gli oneri di gestione del programma, in alcuni casi svolgendo efficacemente l'attività di rendicontazione,
- la presenza di interventi e opere di natura infrastrutturale che legni anche fisicamente il territorio,
- la consuetudine nel programmare e pianificare il territorio nelle dimensioni intercomunali o d'area vasta.

Oltre a questi punti di forza, costituiti da approcci e dispositivi, per i quali si raccomanda di considerarli come buone pratiche e di replicarli nelle future programmazioni territoriali integrate, l'esperienza dei PTI è stata caratterizzata anche da lacune carenze che evidenziano tuttavia l'esistenza di spazi e opportunità di miglioramento.

Per ciò che concerne gli assunti base degli strumenti di programmazione territoriale integrata, e nella fattispecie l'intersectorialità nei vari livelli di governo coinvolti, i PTI hanno sicuramente sofferto il mancato coordinamento tra le Direzioni e i Settori regionali coinvolti. Tale questione era già presente, tant'è che era stata già sottolineata per la precedente stagione comunitaria, ed era una delle sfide che il PTR mirava ad affrontare. Ad oggi, questa sfida rimane ancora irrisolta. In aggiunta, questa lacuna ha condizionato parzialmente poi la questione legata all'approccio multi-fondo nella dinamica di co-finanziamento pubblico-privato.

La riduzione dei fondi assieme alla poca attenzione rivolta dalle politiche settoriali verso le coalizioni dei PTI ha contribuito a defezionare le coalizioni stesse e gli stakeholders privati che erano inizialmente pronti a partecipare e co-finanziare gli interventi. In vista della prossima stagione programmatoria, nell'ipotesi di un rilancio di tali strumenti, si raccomanda un maggior coordinamento orizzontale con le Direzioni e i Settori regionali affini per tematismi affrontati nelle programmazioni, costruendo una *mission* e una visione comune d'intenti formalizzata.

Dal punto di vista dell'orizzonte temporale, i PTI oltre ad aver sofferto della crisi economica hanno dovuto fronteggiare un drastico calo d'interesse nei riguardi degli strumenti di programmazione integrata occorsa nell'ultima decade. Questi strumenti, visto lo sforzo continuo e l'attenzione particolare che richiedono soprattutto nella fase iniziale di costruzione delle aggregazioni e del parco interventi, andrebbero collocati dentro un orizzonte temporale più ampio, di almeno 20 anni (3 stagioni di programmazione comunitaria). A rafforzare questa raccomandazione ci sono le esperienze in Piemonte dei LEADER, i quali grazie alla continuità operata negli ultimi 25 anni sono riusciti a consolidare e rendere inattaccabili gli assunti fondamentali delle politiche integrate territoriali e a costruire dei *modus operandi* nei vari territori in grado di raggiungere livelli di efficacia ed efficienza soddisfacenti.

Un altro punto critico dei PTI è stato il dimezzamento della portata geografica degli stessi rispetto a quanto impostato inizialmente (dimensione pan-regionale). Visti i costi operativi in termini politici-amministrativi-decisionali che questi strumenti comportano e in ragione di un'attenzione più omogenea tra fase iniziale e fase attuativa, si potrebbe ripensare a questi strumenti per delle aree specifiche del territorio. Per via della presenza dei LEADER nelle aree montano-rurali e l'attuale impiego degli ITI nelle 4 aree interne-montane in Regione, si propone di impiegare tali strumenti a partire dalle aree di transizione tra montagna e pianura con un'attenzione specifica alle transizioni (rurale-suburbano-urbano). Vista l'attualissima necessità di risolvere le sfide di riduzione dell'(ab)uso del suolo, dei fenomeni di urbanizzazione e *sprawl* urbano e di valorizzazione degli insediamenti rurali, e vista la predisposizione degli strumenti di *policy integration* ad affrontare tematiche trasversali (es. rifiuti, gestione acque, abitazioni e social housing, rischi ambientali e climatici) su scala d'area vasta, qui si raccomanda l'eventuale reimpiego di tali strumenti in quest'ottica e in questi contesti territoriali.

Riguardo la questione dell'accompagnamento dei PTI in termini tecnico-amministrativo-conoscitivi, è emerso un vuoto istituzionale tra le coalizioni e la Regione. Sottolineando il fatto che tale vuoto non sia imputabile a nessuno degli attori dei vari livelli amministrativi piemontesi, va comunque rimarcata la necessità di migliorare la governance multilivello attuativa di tali strumenti con la raccomandazione di ricostruire il livello intermedio o di dare operatività ai comuni capifila degli Ambiti di integrazione territoriale. Rendere visibili e operativi gli AIT è un compito non teorico e amministrativo ma pratico e in grado di rispondere alle necessità di coordinamento e gestione della progettualità territoriale.

Un'ulteriore suggestione riguarda le informazioni e la produzione di conoscenza al fine di costruire coesione territoriale tra gli stakeholder. In tal senso un ruolo importante può anche essere fornito da tutti quegli attori che si occupano o che collaborano nel settore della Ricerca, come per esempio Istituti di Ricerca, Università, Spin-off universitari, Fondazioni universitarie, *Think tank*, e simili. A supporto di tale raccomandazione, la recente esperienza degli ITI nel settennio 2014-2020 ha visto l'UE molto attenta e esigente riguardo la produzione di Conoscenza e la disseminazione dei risultati delle varie esperienze di programmazione territoriale.

Un concetto che poteva essere impiegato meglio è la premialità. Nella fase istruttoria, i PTI sono stati valutati e suddivisi per 3 scaglioni, ciascuno dei quali vedeva un ammontare di fondi assegnati. Tale premialità potrebbe essere rivista e attivata piuttosto nella fase attuativa e operativa dei programmi. Vista la necessità di mantenere coese le aggregazioni territoriali, per esempio secondo i principi di continuità territoriale e di mantenimento/allargamento della coalizione, la premialità potrebbe attivarsi in coerenza con tali principi in termini monetari (aggiunta di fondi per gli interventi) o in termini di punteggio (aggiunta di punteggi consistenti nei vari bandi settoriali regionali).

Bibliografia

- AA.VV. ReSSI - Regional strategies for sustainable and inclusive territorial development – Regional interplay and EU dialogue - Targeted Analysis. (2017). Retrieved from https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ReSSI_Delivery_4_FINAL.pdf
- AA.VV. ReSSI – Regional strategies for sustainable and inclusive territorial development – Regional interplay and EU dialogue - Targeted Analysis - Annex 5 – Piedmont Region Case Study. (2017). Retrieved from https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ReSSI_Delivery_4_Annex_5_Case Study Piedmont Region.pdf
- Agenzia per la Coesione Territoriale. (2020). RASSEGNA VALUTATIVA: Strumenti Territoriali. Retrieved from <http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/Rassegna-Valutativa-Strumenti-Territoriali-20-febbraio-2020.pdf>
- Aimone, S., Cassibba, L., Cominotti, C., & Lezzi, R. (Eds.). (2006). Programmazione integrata e sviluppo rurale del Piemonte (Vol. 112). Torino: IRES Piemonte. Retrieved from <http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:354567#mode/2up>
- Arbolino, R., Boffardi, R., & De Simone, L. (2019). Which are the Factors Influencing Innovation Performances? Evidence from Italian Cohesion Policy. *Social Indicators Research*, 146(1–2), 221–247. <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1904-5>
- Armano, E., Dondona, C. A., & Ferlaino, F. (Eds.). (2016). Postfordismo e trasformazione urbana. Edizione 2016 | Regione Piemonte. Retrieved from <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/sviluppo/postfordismo-trasformazione-urbana-edizione-2016>
- Asprogerakas, E. (2020). Strategies of Integrated Interventions in Greece: Tools and Governance Schemes. *Planning Practice & Research*, 35(5), 575–588. <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1794664>
- Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., & Muravska, T. (2016). EU cohesion policy: Reassessing performance and direction. *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*. Taylor and Francis Inc. <https://doi.org/10.4324/9781315401867>
- Barca, F. (2009). AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm
- Barca, McCann, Rodríguez-Pose. (2012). THE CASE FOR REGIONAL DEVELOPMENT INTERVENTION: PLACE-BASED VERSUS PLACE-NEUTRAL

APPROACHES. In: *Journal of Regional Science* Vol 52, Issue1. First published: 31 January 2012 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>

- Bianchi, T., & Casavola, P. (2008). *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale* (Vol. 17). Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo - UVAl. Retrieved from <http://focus.formez.it/content/progetti-integrati-territoriali-qcs-obiettivo-1-2000-2006>
- Bourgon, J. (2009). *New Directions in Public Administration. Public Policy and Administration*, 24(3), 309–330. <https://doi.org/10.1177/0952076709103813>
- Chrisidu-Budnik, A. (2018). Trust in an integrated territorial investment. In *Managing Public Trust* (pp. 209–221). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-70485-2_13
- Ciapetti, L. (2011). *Le strategie dello sviluppo locale tra partecipazione e cambiamento. RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE*. <https://doi.org/10.3280/SA2011-001004>
- Ciapetti, L. (2010). *Lo sviluppo locale. Il Mulino*. Retrieved from <https://www.mulino.it/isbn/9788815138705>
- Cisilino, F., & Cutrano, S. (2010). *La sfida dei Progetti integrati territoriali in Friuli Venezia Giulia. Agriregionieuropa*, (20). Retrieved from <https://agriregionieuropa.univpm.it/en/content/article/31/20/la-sfida-dei-progetti-integrati-territoriali-friuli-venezia-giulia>
- Conti, S. (2009). *Territorial policies, strategies, scenario in the UE. Reflections from the case of Piedmont in Italy. In European metropolitan regions and areas - International congress* (p. 21). Santiago del Chile.
- Conti, S., & Salone, C. (2011). *Programmazione integrata e politiche territoriali: profili concettuali, esplorazioni progettuali - Contributi di ricerca n.244/2011*. Torino: IRES Piemonte. Retrieved from <http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib%3A335551#mode/2up>
- COREP - Laboratorio di Politiche. (2010). *I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte. Coalizioni, progetti e governance dell'attuazione*. Torino. Retrieved from https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/materiale_sem_21012011.pdf
- Cotella, G., & Brovarone, E. V. (2020). *The Italian National Strategy for Inner Areas. In Dilemmas of Regional and Local Development* (pp. 50–71). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429433863-5>
- Cotella, G., Vitale Brovarone, E., & Voghera, A. (2021). *Italy testing the place-based approach: River agreements and national strategy for inner areas. In Smart Innovation, Systems and Technologies* (Vol. 178 SIST, pp. 113–124). Springer

Science and Business Media Deutschland GmbH. https://doi.org/10.1007/978-3-030-48279-4_11

Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*.

Doucet, P. (2006). Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition? *European Planning Studies*, 14(10), 1473–1485. <https://doi.org/10.1080/09654310600852449>

Economia Sviluppo Ambiente - Regione FVG. (2011). La Governance nei Progetti Integrati Territoriali (PIT) potenzialità e vincoli nella gestione della programmazione decentrata alla luce delle esperienze dei progetti finanziati. Retrieved from https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/economia-imprese/agricoltura-foreste/psr-programma-sviluppo-rurale/FOGLIA106/allegati/Relazione_valutazione_2011.doc

ECOTEC Research and consulting Ltd. (2002). Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep_report1.pdf

European Union. (2016). Country report Italia - Work Package 1 Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) - Regional Policy - European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2016/country-report-italia-work-package-1-ex-post-evaluation-of-cohesion-policy-programmes-2007-2013-focusing-on-the-european-regional-development-fund-erdf-and-the-cohesion-fund

European Union. (2016). Evaluations of the 2007-2013 programming period. Brussels. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/

Ferrero, G. (Ed.). (2004). *Valutare i Programmi Complessi*. Torino: L'Artistica Editrice - Savigliano. Retrieved from http://www.oplab.corep.it/materiali/programma_2005/valutare_programmi_complessi.pdf

Ferry, M., McMaster, I., & van der Zwet, A. (2018). Assessing the performance of integrated territorial and urban strategies - Regional Policy - European Commission. Brussels. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/assessing-the-performance-of-integrated-territorial-and-urban-strategies

- IRES Piemonte (2016). Sviluppo locale e politiche regionali (Informaires No. 49). Torino. Retrieved from <http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:386529#page/46/mode/2up>
- IRES Piemonte (2013). Le politiche per lo sviluppo Locale della Regione Piemonte (1994 - 2006). Torino. Retrieved from <http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:331244#mode/2up>
- IRES Piemonte (2009) "CARTA DEL TERRITORIO" 12/2009 "Il Giornale dell'Architettura" n. 79
- Janin Rivolin, U. (2018). Governo del territorio e pianificazione spaziale. ITA. Retrieved from <https://iris.polito.it/handle/11583/2699577#.XX-h8Gbgo2w>
- Janin Rivolin, U. (2008). Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation. *Planning Practice and Research*, 23(2), 167–186. <https://doi.org/10.1080/02697450802327081>
- Janin Rivolin, U., & Faludi, A. (2005). The hidden face of European spatial planning: Innovations in governance. *European Planning Studies*, 13(2), 195–215. <https://doi.org/10.1080/0965431042000321785>
- Kaczmarek, T., & Kociuba, D. (2017). Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland. *Quaestiones Geographicae*, 36(4), 47–64. <https://doi.org/10.1515/quageo-2017-0035>
- Kociuba, D. (2018). Implementation of Integrated Territorial Investments in Poland - Rationale, Results, and Recommendations. *Quaestiones Geographicae*, 37(4), 81–98. <https://doi.org/10.2478/quageo-2018-0038>
- Lamenie, B. (2019). *Belgeo Revue belge de géographie The case of Integrated Territorial Investment (ITI) in Ile-de-France Region*. <Http://Journals.Openedition.Org/Belgeo>, (2). <https://doi.org/10.4000/belgeo.31589>
- Magnatti, P., Ramella, F., Trigilia, C., & Viesti, G. (2003). La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno (Vol. I). Retrieved from <http://hdl.handle.net/2318/143698>
- Marin, F. (2017). Characteristics of Integrated Territorial Investments in Romania. *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics*, 1–13. <https://doi.org/10.5171/2017.486276>
- Medeiros, E. (2017). Uncovering the territorial dimension of European union cohesion policy: Cohesion, development, impact assessment and cooperation. *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy: Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781315169743>

- Messina, P. (2012). *Modi di regolazione dello sviluppo locale*. padova university Press. Retrieved from <http://www.padovauniversitypress.it/publications/9788897385295-9788897385523>
- Metis Consorzio (2011). *Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06*. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/library/italy/0416_expost_itp_apulia_it.pdf
- NUVAL Piemonte (2016), *Rapporto di valutazione ex post Programma di Sviluppo Rurale della Regione Piemonte 2007-2013*.
- OECD. (2014). *Local industrial clusters in Italy* (pp. 189–204). <https://doi.org/10.1787/9789264213951-11-en>
- OECD. (2008). *Making Local Strategies Work: Building the Evidence Base*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Programme. Retrieved from <https://www.oecd.org/cfe/leed/makinglocalstrategiesworkbuildingtheevidencebase.htm>
- Olagnero, M., Ortona, G., & Saccomani, S. (2004). *I PRU DELLA REGIONE PIEMONTE Rapporto finale di valutazione*. Undefined, 1–37. Retrieved from http://www.sistemapiemonte.it/eXoRisorse/dwd/servizi/Urban/rapporto_finale.pdf
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2016). *Local and Regional Development - 2nd Edition - Andy Pike - Andrés R. Routledge*. Retrieved from <https://www.routledge.com/Local-and-Regional-Development/Pike-Rodriguez-Pose-Tomaney/p/book/9781138785724>
- Piras e Adamo (2020). *GOVERNANCE COOPERATIVA. Un modello vincente per i GAL* In: “QUADERNI DELLA REGIONE PIEMONTE” n. 99 – 2020, pp.32-36.
- Potter, J., & Marchese, M. (2010). *A Review of Local Economic and Employment Development Policy Approaches in OECD Countries: Executive Summary and Synthesis of Findings*. <https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/5km7rq46tvnr-en>
- Regione Piemonte. (2004). *Valutare i programmi complessi*. (G. Ferrero, Ed.). Savigliano: L'artistica editrice.
- Surubaru, N. C. (2017). *Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13*. *Regional Studies*, 51(6), 844–856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Terracciano, B., & Graziano, P. R. (2016). *EU Cohesion Policy Implementation and Administrative Capacities: Insights from Italian Regions*. *Regional and Federal Studies*, 26(3), 293–320. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1200033>
- van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., & Miller, S. (2017). *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020? - Regional*

Policy - European Commission. Retrieved from
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/integrated-territorial-and-urban-strategies-how-are-esif-adding-value-in-2014-2020

van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., & Miller, S. (2017). Measuring integrated territorial and urban strategies: Challenges, emerging approaches and options for the future. Retrieved from
https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/studies/2017/integrated-territorial-and-urban-strategies-how-are-esif-adding-value-in-2014-2020

Wyrwa, J., Barska, A., & Jędrzejczak-Gas, J. (2017). Integrated territorial investments as a tool of building the capability of functional areas – Illustrated with an example of Poland. *Public Policy and Administration*, 16(4), 567–582.
<https://doi.org/10.13165/VPA-17-16-4-04>

Zonneveld, W., & Spaans, M. (2014). Meta-governance and developing integrated territorial strategies: The case study of MIRT territorial agendas in the Randstad (Netherlands). *Planning Theory & Practice*, 15(4), 543–562.
<https://doi.org/10.1080/14649357.2014.963379>

Documentazione ufficiale dei PTI

- “PER UN NUOVO PIANO TERRITORIALE REGIONALE – Documento programmatico” (12/2005) di Regione Piemonte – Assessorato Politiche Territoriali,
- “DOCUMENTO STRATEGICO TERRITORIALE” (03/2010) di Regione Piemonte
- N. 29 Accordi di Programma (2015)
- N. 30 Dossier di candidatura (2007)
- N. 30 Programmi operativi (2007-08)
- N. 30 Valutazioni dei dossier di candidatura (2007-08)

Appendice I - Sintesi descrittiva dei 5 strumenti di programmazione integrata impiegati in Piemonte dal 2000 al 2020

(Fonti: RAE Piemonte Programmazione 2007-13 – 6° Rapporto 2017; IRES, 2013; Informa IRES, EC Cohesion Policy 2014)

Strumento	Definizione	Collocazione e fondi	Soggetti ufficiali	Pratiche attuative
Patti Territoriali	<p>I Patti territoriali sono un accordo tra i soggetti sottoscrittori per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, dei servizi, del turismo e quello dell'apparato infrastrutturale, tra di loro integrati. Il Patto territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile.</p> <p>Sono strumenti di sviluppo locale attivabili con libera iniziativa dei soggetti promotori rispettando i confini amministrativi dei comuni aderenti al patto o al contratto</p>	<p>Fanno parte degli strumenti di programmazione negoziata (vedi D.L. 8/2/95 n° 32 e successiva Legge di conversione n° 104 del 7/4/95).</p> <p>Fondo unico tramite Istituto di Credito: € 4.756.364,98</p>	<p>Soggetti pubblici: Regione, Province, Enti locali.</p> <p>Soggetti privati: rappresentanze delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori, istituti di credito.</p>	<p>Iter: concertazione ed elaborazione strategica, istruttoria, sottoscrizione del Patto d'intesa</p>
Programmi Integrati di Sviluppo Locale	<p>I PISL sono 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).</p> <p>Inoltre, si presenta come orientativo, non vincolante e strategico. Lo strumento</p>	<p>Fondi nazionali (CIPE) e regionali: 4.356.500,00€</p> <p>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</p>	<p>Soggetti pubblici: Regione, Provincia, Comuni (minimo 5.000 ab.)</p>	<p>Iter progettuale in 2 fasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - selezione del dossier di candidatura (finanziati max 150.000€) - valutazione degli studi di fattibilità (graduatoria a carico della Provincia) <p>Adozione tramite Intesa Istituzionale di Programma</p>

	richiedeva 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.	viene adottato il relativo bando, dall'interno dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) tra il Governo e la Regione Piemonte.		PISL finanziati: 63
Progetti Integrati d'Area	I Progetti Integrati di sviluppo socioeconomico d'Area (PIA), introdotti con la Misura 3.1 (DOCUP 2000-2006), hanno riunito una serie di azioni finalizzate a valorizzare e sviluppare le specificità locali di interi territori. L'obiettivo era 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 caratteristiche di integrazione settoriale, orizzontale, territoriale, concertazione. (Fonte: IRES 2013)	Fondi FESR Nel DOCUP 2000-2006 (obiettivo 2 – misura 3.1.a) i PIA vengono disciplinati nello schema di indirizzo (DGR 17 dicembre 2001, n. 83) approvato dalla Regione.	Soggetti pubblici: Regione, Province e Comunità Montane (ruolo chiave nella gestione dei PIA), Comuni, Agenzie per lo Sviluppo Locale.	A regia regionale, i PIA sono stati attuati mediante il coordinamento delle Province e in convenzione con le Amministrazioni pubbliche capofila. 19 PIA – 7 Province coinvolte 4 Fasi: - definizione delle aree omogenee (regia Provinciale) e elaborazione delle proposte (da enti locali) - selezione e valutazione informale da parte delle Province - valutazione definitiva da parte della Regione - ammissione al finanziamento con placet regionale
Programmi Territoriali Integrati	Programmi Territoriali Integrati (PTI) sono un insieme di interventi, materiali e immateriali, elaborato in modo concertato da una rete di enti pubblici e privati interessati allo sviluppo	Accordo di Programma Quadro (2005) e finanziamento con Piano Attuativo Regionale FAS/FSC 2007-2013	Soggetti pubblici: Regione, Comuni, Province (attivate nella gestione	Iter progettuale in 2 fasi: - costruzione e selezione del dossier di candidatura (finanziato)

	<p>strategico del proprio territorio e disponibili a sostenerlo ed attuarlo.</p> <p>L'Amministrazione regionale ha attivato tali strumenti a scala pan-regionale per favorire l'integrazione delle politiche regionali, in funzione delle differenti vocazioni e potenzialità dei territori nel quadro dell'organizzazione policentrica della Regione, riconosciuta nell'ambito del Piano Territoriale Regionale, approvato con DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011</p>	<p>Riprogrammati con delibera regionale (2017)</p> <p>Fondi: 142M€ (iniziali), 55M€ (2015)</p> <p>Approccio multi-fondo.</p>	<p>tecnica di certi interventi).</p> <p>Soggetti privati: imprese locali, fondazioni, consorzi d'impres e di categoria, associazioni.</p>	<p>- valutazione degli studi di fattibilità</p> <p>I PTI diventano operativi attraverso gli Accordi di Programma sottoscritti con l'ente capofila e con quelli destinatari delle risorse finanziarie.</p> <p>30 PTI attivati e 325 interventi implementati</p>
Investimenti Territoriali Integrati	<p>Gli ITI sono uno strumento per attuare strategie territoriali in modo integrato. Gli ITI consentono agli Stati membri UE-28 (ora UE-27) di attuare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a finanziamenti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per garantire l'attuazione di una strategia integrata per un territorio specifico.</p> <p>In quanto tale, l'esistenza degli ITI fornirà flessibilità per quanto riguarda la progettazione dei programmi operativi e consentirà l'attuazione efficiente di azioni integrate mediante finanziamenti semplificati.</p> <p>È importante sottolineare che gli ITI possono essere utilizzati efficacemente solo se la specifica area geografica interessata dispone di una strategia territoriale integrata e intersettoriale.</p> <p>Gli elementi chiave di un ITI sono:</p>	<p>SNAI</p>	<p>Soggetti pubblici: Ministero, Regione, Comuni</p> <p>Soggetti privati: imprese locali, enti e rappresentanti della società civile</p>	<p>Iter:</p> <p>4 aree, di cui 3 attualmente operative con gli ITI</p>

	<ul style="list-style-type: none">• un territorio designato e una strategia di sviluppo territoriale integrato;• un pacchetto di azioni da attuare; e• accordi di governance per la gestione dell'ITI.			
--	--	--	--	--

Appendice II - Composizione istituzionale dei PTI iniziali (2007) e attuali (post-2015)

(C. = Comune; C.M. = Comunità Montana; C.C. = Comunità Collinare; U.C. = Unione di Comuni; U.M. = Unione Montana)

PTI	Attuali (post-2015)			Iniziali (2007)			Differenza # Comuni
	Capofila (se non specificato è C.)	#TOT Comuni	Enti Partecipanti	Capofila (se non specificato è C.)	#TOT Comuni	Enti Partecipanti	
AIR PLUS PIANURA	Villafranca	1 (11 C. Beneficiari formali)	1 C. 1 Città Metropolitana (16 C. beneficiari formali) 1 Ente Gestione Parco	Villafranca	26	26 C.	-25 -10 (con beneficiari)
Freddo, Logistica ed Energia per uno sviluppo competitivo	Casale Monferrato	2	2 C.	Casale Monferrato	38	38 C.	-36
Il futuro dalle radici	Asti	43	1 C.C. 37 C.	Asti	80	9 C.C. 1 C.	-37
Alba, Bra, Langhe e Roero	Alba	13	13 C	Alba	85	2 C.M. 1 C.C. 2 U.C. 4 C.	-72
Biella Laboratorio Tessile	Biella	27	1 C.M. 2 C.	Biella	67	6 C.M. 5 C.	-40
Industria & Natura	Borgomanero	3	3 C.	Borgomanero	16	1 C.M. 11 C.	-13

Canavese Business park	Ivrea	9	9 C.	Ivrea	34	2 C.C. 27 C.	-25
Centralità Geografica: un'opportunità strategica	U.C. del Fossanese	7	1 U.C. 2 C.	U.C. del Fossanese	12	2 U.C. 3 C.	-5
Cultura del Territorio	Saluzzo	18	1 C.M. 4 C. 1 Fondazione	Saluzzo	45	3 C.M. 4 C.	-27
Cuneo e le sue valli	Cuneo	21	2 C.M. 3 C.	Cuneo	22	2 C.M. 1 C.	-1
Un distretto rurale e ambiente di qualità	U.M. Alpi del mare	7	1 C.M. 2 C.	ex C.M. Valli Gesso Vermenagna	13	2 C.M. 1 C.	-6
Le Energie, le Acque e la Natura	U.M. Terre Alte	67	1 C.M.	ex C.M. Appennino Aleramico Obertengo	77	4 C.M. 2C.C. 5 C.	-10
La Marca delle due Province	Carmagnola	4	4 C.	Carmagnola	7	7 C.	-3
Vitalità in Langa Astigiana	No capofila	16	16 C.	C.M. Langa Astigiana Val Bormida	12	1 C.M.	+4
Metro Montano	No capofila	5	5 C.	Rivoli	38	1 C.M. 14 C.	-33
Vivere il Rurale Partecipare alla Metropoli	Chieri	6	6 C. 1 Città Metropolitana 1 Ente Parco	Chieri	16	17 C.	-10

Mu.D.A.	U.C. Montani Langa e Monferrato	20	2 C.C. 4 C.	ex C.C. tra Langa e Monferrato	20	2 C.C.	0
Innovare a Novara	Novara	5	5 C. 1 Ente Parco	Novara	25	25 C.	-20
Porta Sud – Moncalieri	Moncalieri	1 3 C. beneficiari formali	1 C	Moncalieri	4	4 C	-3 0 (con beneficiari)
Paesaggi Reali – Venaria	Venaria	12	1 C.M. 7 C.	Venaria	15	1 C.M. 9 C.	-3
Conoscenza e innovazione per lo sviluppo delle vocazioni del territorio - Piana Alessandrina	Alessandria	3	3 C.	Alessandria	10	1 C.M. 5 C.	-8
R.E.T.I. 2011	Settimo To.se	4	5 C.	Settimo To.se	17	17 C.	-13
Sviluppo sostenibile Monregalese	U.C. Montani valli Monregalesi	32	3 C.M.	Ex C.M. Alto Tanaro Cebano Monregalese	49	3 C.M. 6 C.	-17
Terre di Mezzo	Vercelli	6	6C	Vercelli	75	2 C.C. 70 C.	-69
V.C.O.	Verbania	43	2 C.M. 3 C.	Verbania	77	10 C.M. 2 C.	-34
Sviluppo Sostenibile nelle Valli di Lanzo e Canavese	U.M. Comuni delle Valli di Lanzo,	44	1 U. M. 1 C.	C.M. Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone	68	6 C.M.	-24

	Ceronda e Casternone						
Valli olimpiche - Pinerolo	Pinerolo	24	1 C.M. 14 C.	Pinerolo	50	5 C.M.	-26
Valsesia	U.C. Montana Valsesia	30	1 C.M. 3 C.	ex C.M. Valsesia	30	1 C.M.	0
Torino Energia e Torino Infrastrutture	Torino	1	1 C.	Torino	1	1 C.	0

Appendice III – Interventi dei PTI analizzati empiricamente

Il futuro dalle radici - Asti

Beneficiario	Titolo progetto	Finanziamento concesso totale al netto delle economie	Spesa validata totale
Comune di Asti	Ristrutturazione ex caserma Colli di Felizzano - Prog. Università - messa a norma, ristrutturazione e adeguamento funzionale della palestra polivalente a servizio della sede università	604,762.00	604,762.00
Comune di Asti	Ristrutturazione ex caserma Colli di Felizzano - Prog. Università - Sede dei laboratori - opere di completamento	486,944.45	486,944.45
Comune di Albugnano	Sistemazione del punto panoramico del belvedere: miglioramento di via alla Torre e di tratto di via del Gelsomino ad Albugnano	9,810.21	9,810.21
Comune di Aramengo	Il futuro delle radici: completamento della riqualificazione dell'area circostante la piazza del Municipio di Aramengo	10,648.65	10,648.65
Comune di Baldichieri d'Asti	Il futuro delle radici: realizzazione degli interventi di completamento "ex castello", da destinarsi a struttura museale e ristorante	79,218.69	79,218.69
Comune di Buttigliera d'Asti	Il futuro delle radici: riqualificazione finalizzata al miglioramento dell'accoglienza turistica degli spazi e delle vie pubbliche del centro storico: sistemazione arredo urbano	8,441.76	8,441.76
Comune di Calliano	Il futuro delle radici: recupero area dismessa con riqualificazione a piazza pubblica nel centro storico	55,000.00	55,000.00
Comune di Capriglio	Il futuro delle radici: manutenzione straordinaria ed allestimento sala comunale per punto vendita nell'ex-asilo a servizio del concentrico e dei turisti del museo Mamma Margherita	9,581.88	9,581.88

Comune di Castagnole Monferrato	Il futuro delle radici: riqualificazione ambientale di aree urbane - rifacimento pavimentazione di un tratto di via al castello	29,108.55	29,108.55
comune di Castelnuovo Don Bosco	Il futuro delle radici: riqualificazione dei portici di Piazza San Giuseppe Cafasso	30,872.15	30,872.15
Comune di Chiusano d'Asti	Il futuro delle radici: lavori di sistemazione via san sebastiano e tratto di via serra nel comune di Chiusano	16,201.93	16,201.93
Comune di Cocconato	Il futuro delle radici: sistemazione del salone comunale nel cortile del collegio da adibire a museo multimediale del romanico astigiano	17,487.11	17,487.11
Comune di Cunico	Il futuro delle radici: Percorsi di crinale e di interesse storico: Creazione di area di sosta in località Garompo e definizione dei percorsi dei toponimi storici	15,266.35	15,266.35
Comune di Frinco	Il futuro delle radici: lavori di restauro, risanamento conservativo e valorizzazione dell'area sottostante la piazza Umberto I denominata "I Voltoni" a Frinco	90,898.61	90,898.61
Comune di Grana	Riqualificazione dell'accesso pedonale e della balconata sul piazzale della Chiesa parrocchiale nel concentrico a Grana	31,727.84	31,727.84
Comune di Grazzano Badoglio	Realizzazione di un manufatto che colleghi idealmente i due poli turistici di Grazzano: l'antica Abbazia e il museo "casa natale Petro Badoglio".	128,642.28	128,642.28
Comune di Mombello di Torino	Lavori di riqualificazione del palazzo municipale: sistemazione e ripristino delle facciate	52,061.60	52,061.60
Comune di Monale	Interventi di recupero e sistemazione della Piazza Vittorio Emanuele a Monale	24,960.77	24,960.77
Comune di Moncalvo	Riqualificazione vie del centro storico: sostituzione pavimentazione in via lazzarini e via goito	106,941.06	106,941.06

Comune di Moncucco Torinese	Riqualificazione dell'area di ingresso al castello	10,000.00	10,000.00
Comune di Montafia	Recupero e rifunzionalizzazione di edifici storici a servizi per il turismo: opere di manutenzione sulla chiesa di San Martino	9,941.59	9,941.59
Comune di Montemagno	Recupero dei dodici vicoli del recinto medievale: rifacimento pavimentazione vicolo IV e Via Apostolo	92,131.51	92,131.51
Comune di Montiglio Monferrato	Percorsi di crinale e di interesse storico: interventi di implementazione della segnaletica turistica	15,348.85	15,348.85
Comune di Moransengo	Realizzazione tettoia a servizio centro incontri	13,605.20	13,605.20
Comune di Passerano Marmorito	Riqualificazione finalizzata al miglioramento dell'accoglienza turistica della Frazione di Schierano	10,424.34	10,424.34
Comune di Pino d'Asti	Realizzazione di nuovi punti di illuminazione afferenti gli spazi pubblici di interesse turistico	8,584.16	8,584.16
Comune di Piovà Massaia	Percorsi di crinale e di interesse storico: Riqualificazione dei punti di sosta nel centro storico e creazione di segnaletica turistica	15,154.57	15,154.57
Comune di Portacomaro	Intervento di riqualificazione del centro storico - completamento recupero piazza Roggero	80,556.22	80,556.22
Comune di Refrancore	Riqualificazione del primo tratto urbano di via asti adiacente al rio San Dionigi	179,227.42	179,227.42
Comune di Refrancore	Opere migliorative e complementari intervento riqualificazione primo tratto urbano via Asti adiacente rio San Dionigi (economie ASTI_29_REFRANCORE)	58,856.32	58,856.32

Comune di Robella	Percorsi di crinale e di interesse storico: Recupero della cappella e dell'area di sosta di Bricco Maccagnone	15,357.94	15,357.94
Comune di San Damiano d'Asti	Lavori di sistemazione campanile Chiesa San Giuseppe	10,800.00	10,800.00
Comune di Settime	Recupero funzionale di edificio vincolato denominato "ex alloggio custode del castello", finalizzato alla realizzazione di locali per biblioteca civica, sede parco e centro incontri	41,532.88	41,532.88
Comune di Tigliole	Interventi di sistemazione esterna relativi alla Chiesa romanica di San Lorenzo	86,355.35	86,355.35
Comune di Tonco	Intervento di recupero delle porzioni di aree in prossimità del complesso denominato "villa toso" riconducibile al progetto dell'unione: "riqualificazione ambientale del parco storico villa toso e recupero dell'annessa cappella settecentesca"	32,777.40	32,777.40
Comune di Tonengo	Recupero della chiesa romanica di San Michele per potenziamento della fruibilità turistica	15,088.66	15,088.66
Comune di Viale	Recupero architettonico e ambientale del sito del castello di Viale: restauro della muratura attigua all'ingresso principale	14,006.92	14,006.92
Comune di Viarigi	RESTAURO TORRE MEDIOEVALE E PARCO CIRCOSTANTE PER LA CREAZIONE DI UN PUNTO PANORAMICO SUL MONFERRATO	54,424.40	54,424.40
Comune di Villanova d'Asti	OPERE COMPLEMENTARI AI LAVORI DI COLLETTAMENTO SCARICHI ZONA NORD-OVEST DEL CONCENTRICO E ZONA INDUSTRIALE DI VILLANOVA D'ASTI AL DEPURATORE - CAPOLUOGO	150,648.00	150,648.00
Comunità Collinare Valtiglione e dintorni	Intervento Valtiglione Il Lotto	95,327.45	95,327.45

UNIONE COLLINARE VALTIGLIONE E DINTORNI	Intervento complessivo "Valtiglione"	10,576.40	10,576.40
Comune di Asti	Ex caserma colli di Felizzano progetto università - opere di completaqmento sede dei laboratori	25,203.91	25,203.91

Porta Sud Metropolitana - Moncalieri

Beneficiario	Titolo progetto	Finanziamento concesso totale al netto delle economie	Finanziamento concesso totale al netto delle economie	Spesa validata totale
Comune di Moncalieri	Realizzazione di infrastrutture di Banda Larga sul territorio dei Comuni proponenti per la diffusione delle tecnologie informatiche e dei servizi di rete anche nelle zone a divario digitale per lo sviluppo delle Smart Cities.	1,863,119.88	1,863,119.88	1,863,119.88

Cultura del territorio - Saluzzo

Beneficiario	Titolo progetto	Finanziamento concesso totale al netto delle economie	Finanziamento concesso totale al netto delle economie	Spesa validata totale
UNIONE MONTANA VALLE MAIRA	Rifunzionalizzazione locale polivalente - Istituto Alberghiero di Dronero	47,390.90	47,400.00	47,390.90
Fondazione Centro Ricerca sulla Gestione della Fauna Selvatica	Laboratorio Gestalp - Piano Forestale Aziendale e Progetto di Taglio	29,720.48	29,720.48	29,720.48
Unione Montana Valle Maira	Riqualificazione energetica della sede dell'Unione Montana	17,796.14	0.00	17,796.14
UNIONE MONTANA VALLE MAIRA	Creazione di una forma associativa di natura pubblica in valle maira per la gestione della risorsa bosco, predisposizione piani aziendali forestali e realizzazione lotti boschivi	90,808.36	103,497.59	90,808.36
UNIONE MONTANA VALLE MAIRA	Riqualificazione energetica degli edifici pubblici in Valle Maira	228,783.00	246,603.00	228,783.00
Comune di Costigliole Saluzzo	Restauro e riqualificazione funzionale Palazzo Sarrion de la Tour e Recupero casc. Sordello 1° lotto	160,377.51	153,837.02	160,377.51
Comune di Saluzzo	Valorizzazione del commercio urbano riqualificazione di piazza Cavour - lotto 2	1,233,589.16	1,233,589.16	1,233,589.16
Fondazione Centro Ricerca sulla Gestione della Fauna Selvatica	Opere Civili per la predisposizione del Piazzale forestale GestAlp	122,000.00	122,000.00	122,000.00

Comune di Saluzzo	Diffusione promozione del prodotto culturale e turistico saluzzese	161,728.96	162,290.13	161,728.96
Comune di Scarnafigi	Restauro santuario del Cristo	119,352.84	131,386.01	119,352.84
Comune di Lagnasco	Creazione di Vetrina della Frutta	69,566.00	82,966.78	69,566.00

AIRPLUSPIANURA – Villafranca

Beneficiario	Titolo progetto	Finanziamento concesso totale al netto delle economie	Finanziamento concesso totale al netto delle economie	Spesa validata totale
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	PROGETTAZIONE DEFINITIVA per realizzazione di interventi di riduzione del rischio idraulico derivante dal T. Lemina - BURIASCO.	20,187.34	22,845.76	20,187.34
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	LAVORI DI RIATTIVAZIONE SAVANELLA ESISTENTE SUL FIUME PO IN LOC. BUDRE - CARDE'	18,142.97	19,564.58	18,142.97
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	PROGETTAZIONE DEFINITIVA PER OPERE DI RIQUALIFICAZIONE SPONDALE PASCOLO BANDITO IN CASALGRASSO	15,701.32	15,706.46	15,701.32
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	PROGETTAZIONE DEFINITIVA per riqualificazione turistico - archeologica - ambientale della Rocca di Cavour	21,417.90	21,417.90	21,417.90
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	RIQUALIFICAZIONE EX SEDIME FERROVIARIO AIRASCA- SCALENGHE- CERCENASCO- VIGONE- VILAFRANCA- MORETTA. AZIONI IMMATERIALI; "SISTEMA TURISTICO" VIRTUALE PER I 6 COMUNI; TOTEM TELEMATICO	97,490.20	97,490.33	97,490.20

ENTE PARCO PO CUNEESE	SISTEMA TURISTICO LUNGO IL PO: PERCORSO CICLO PEDONALE FAULE/POLONGHERA E REALIZZAZIONE PONTILI PER CANOE	134,495.18	210,500.00	134,495.18
COMUNE DI VILLAFRANCA PIEMONTE	Intervento di straordinaria pulizia dell'alveo del corso d'acqua denominato Rio Follia - MURELLO	4,959.30	5,000.00	4,959.30
COMUNE DI VILLAFRANCA PIEMONTE	PROGETTAZIONE DEFINITIVA AREA ACCOGLIENZA MUSEO DELLA MENTA - PANCALIERI	14,278.60	14,278.60	14,278.60
COMUNE DI VILLAFRANCA PIEMONTE	LAVORI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA E RIASSETTO IDROGEOLOGICO DELLA BEALERA DEL FONTANILE - COMUNE DI RUFFIA	7,495.85	7,495.85	7,495.85
COMUNE DI VILLAFRANCA PIEMONTE	Opere di riqualificazione ambientale e lavori di regimazione acque a protezione dell'abitato di SCALENGHE	305,440.05	318,000.00	305,440.05
COMUNE DI VILLAFRANCA PIEMONTE	RIQUALIFICAZIONE EX SEDIME FERROVIARIO AIRASCA- SCALENGHE- CERCENASCO- VIGONE- VILLAFRANCA- MORETTA. REALIZZAZIONE DI PISTA CICLABILE	2,603,466.95	2,533,576.86	2,603,466.95
COMUNE DI VILLAFRANCA PIEMONTE	RIQUALIFICAZIONE VIARIA DI VIA MATTEOTTI PER FAVORIRE L'INTERCONNESSIONE CON LA NUOVA PISTA CICLABILE AIRASCA-	30,000.00	30,000.00	30,000.00

	MORETTA E IL SISTEMA TURISTICO LUNGO L'ASTA FLUVIALE DEL PO			
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	COLLEGAMENTO INFRASTRUTTURALE TRA LA ZONA ARTIGIANALE DENOMINATA PEDAGGERA ED IL CONCENTRICO DI CAVALLERLEONE	1,123,976.48	1,141,498.20	1,123,976.48
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	PROGETTAZIONE DEFINITIVA RECUPERO FABBRICATO EX MULINO VOTTERO	38,450.00	38,450.36	38,450.00
COMUNE DI VILAFRANCA PIEMONTE	REALIZZAZIONE NUOVA AREA MERCATALE - 1° LOTTO - COMUNE DI PISCINA	362,418.25	362,418.25	362,418.25

Appendice IV – Struttura delle interviste agli attori locali

- 1 Obiettivi di Sviluppo Locale e Interventi nei PTI

- In base ai propositi iniziali, vi sentite di aver raggiunto gli obiettivi di sviluppo locale prefissati?
- Degli interventi fatti, quali hanno giovato di più al territorio? Alcuni sono stati presi come buon esempio e poi anche replicati altrove?
- Degli interventi iniziali alcuni sono stati esclusi. Di questi esclusi cosa ne avete fatto? Riusati in altri programmi o bandi?

- 2 Capacità amministrative

- Nel dossier finale di candidatura vi era stato chiesto di fornire degli indicatori per monitorare i vostri progetti. Li avete usati?
- Quando avete costruito la coalizione vi siete basati su quali principi, strumenti o esperienze pregresse? Gli AIT li conoscevate? Sono stati utili?
- In quanto capofila, come avete tenuto coesa la coalizione? nonostante alcuni Comuni iniziali si siano poi defilati
- I privati hanno partecipato al PTI? finanziamento? gestione e collaborazione per i progetti e interventi?

- 3 coordinamento inter-istituzionale

- Com'è stato il rapporto con la Regione? iniziale e in fase attuativa
- Com'è stato il rapporto con la Provincia? iniziale e in fase attuativa
- Com'è stato il rapporto con gli istituti universitari, di ricerca, accademici? Avete chiesto supporto nella gestione del PTI?

- 4 Risorse umane

- Quante persone hanno gestito il PTI inizialmente? E attualmente?
- Quante persone hanno collaborato nel PTI?
- Volete aggiungere o sottolineare qualche aspetto rilevante che ha facilitato o ostacolato il PTI e/o la coalizione?

La ricerca "**I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte**" è frutto della collaborazione tra il Settore regionale Programmazione Negoziata e IRES PIEMONTE per il miglioramento della politica regionale statale per lo sviluppo e la coesione.

L'**IRES PIEMONTE**, nato a Torino nel 1958, è oggi un ente strumentale della Regione Piemonte e svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

L'Area di **ricerca Industria e Servizi** studia il settore produttivo e i cambiamenti che caratterizzano il sistema manifatturiero e quello dei servizi. L'attività è finalizzata all'analisi della congiuntura economica e alla predisposizione di scenari sulle future tendenze evolutive.

L'Area di **Ricerca Ambiente e Territorio** studia i cambiamenti osservati sul territorio e sull'ambiente, in particolare quelli prodotti dalle scelte, pubbliche e private, di costruzione di nuove infrastrutture, di utilizzo dell'abitato esistente e di sfruttamento delle risorse naturali. Lo studio dei sistemi antropici, del loro funzionamento complessivo e dei limiti alla loro crescita è condotto allo scopo di offrire ai decisori informazioni utili alla progettazione di uno "spazio vivibile", alla pianificazione degli interventi urbanistici di larga scala e all'adozione di norme che favoriscano un uso sostenibile del territorio e la tutela del paesaggio.

<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/fondo-sviluppo-coesione-fsc/comunicazione-fsc/analisi-delle-politiche-casi-successo>

<http://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni>

