

I PROGRAMMI INTEGRATI

Opportunità e vincoli

quaderni

Sviluppo locale
Formez

DONZELLI EDITORE

Quaderni Formez/2

I PROGRAMMI INTEGRATI

Opportunità e vincoli

A cura di Marco Cremaschi

FORMEZ / DONZELLI EDITORE

© 2001 Formez e Donzelli editore, Roma
Via Mentana 2b
INTERNET www.donzelli.it
E-MAIL editore@donzelli.it

ISBN 88-7989-622-9

Indice

p. VII	Premessa
	I. I numeri della programmazione territoriale
4	1. La sequenza evolutiva
7	2. La diffusione delle azioni
9	3. Archeologia dell'integrazione
11	4. Un processo convergente
	II. Famiglie di programmi
13	1. Azioni rurali
17	2. Il partenariato allo sviluppo
26	3. La riqualificazione urbana
36	4. La rigenerazione urbana
41	5. Lo sviluppo delle infrastrutture
45	III. Immagini del territorio
	IV. I nodi comuni dei programmi integrati
50	1. L'idea forza
51	2. L'orientamento locale
51	3. La selezione dei progetti
52	4. Coordinamento e apprendimento istituzionale
	V. La sfida dell'integrazione
55	1. Quattro radici dell'integrazione
57	2. Obiettivi plurisetoriali
58	3. Progettazione unitaria e integrazione dinamica
60	4. Contestualità e montaggio locale
	Appendice
67	La definizione dell'idea forza nella Progettazione integrata territoriale

Il Quaderno sui Programmi integrati è stato redatto da Marco Cremaschi, docente di Urbanistica all'Università di Roma Tre, che collabora con il Formez nella task-force «Progetti integrati territoriali». Ha contribuito all'impostazione del testo e alla sistemazione dei dati l'architetto Maria Rosaria Guarini, esperta del Formez. Il documento in appendice è stato predisposto dal Gruppo di lavoro sui PIT, coordinato da Dolores Deidda, responsabile Area Sviluppo Locale del Formez.

Premessa

Questa rassegna – svolta per il Formez nell’ambito del programma Rap 100 – esamina esperienze relative alla programmazione territoriale e alla produzione locale di *progetti integrati*. Sono esposti in particolare gli spunti e i suggerimenti all’«integrazione» presenti in programmi già in essere, programmi più numerosi ed eterogenei di quanto normalmente si pensi.

Tra i principi indicati dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni del Mezzogiorno (approvato dalla Commissione europea nell’agosto 2000) figura l’integrazione degli interventi (accanto ad altri principi, quali concentrazione, decentramento, verificabilità, urgenza). La principale funzione del richiamo all’integrazione consiste nel sottolineare il riferimento al territorio del complesso delle azioni di sviluppo.

Sono – si badi bene – principi impegnativi. Non sarebbe opportuno sottovalutare l’impegno che implicano simili requisiti. Spesso, infatti, valgono come «orizzonte» di impegno anche al di là dei risultati concreti conseguiti; nel breve periodo si apprezzano effetti più manifesti e visibili sulla cultura organizzativa che non sugli esiti materiali, anche se è legittimo pensare che qualità e quantità alla lunga si influenzino.

In particolare, la cosiddetta «nuova» programmazione persegue l’integrazione delle azioni di sviluppo attraverso lo strumento privilegiato dei «Progetti integrati territoriali» (PIT). Secondo il QCS, il progetto integrato territoriale consiste in un insieme di azioni «intersettoriali tra loro coerenti, collegate e convergenti» che consentono di raggiungere uno specifico e ben individuato obiettivo di sviluppo del territorio. I Pit hanno dunque come fine principale garantire il riferimento territoriale dei programmi regionali.

Rispetto alla problematica della redazione e realizzazione dei PIT – che le singole Regioni hanno definito con i Complementi di programmazione, – si è compiuto un prudente «passo indietro».

In questo rapporto si farà uso deliberato di una nozione *meno onerosa* di integrazione. Saranno, infatti, considerati *genericamente* integrati programmi rivolti *nelle intenzioni* a settori e dimensioni diverse, senza assumere una definizione stringente dei vincoli specifici sui nessi funzionali o temporali tra interventi ed esiti.

Ci accontentiamo dunque di premiare la *promessa di innovazione*, prendendo sul serio l'impegno all'integrazione espresso dai programmi, ponendo dunque fiducia nelle capacità di apprendimento delle amministrazioni coinvolte.

Strumenti integrati sono stati introdotti in Italia per molte finalità: lo sviluppo delle aree rurali, la promozione dell'occupazione e la riconversione o il sostegno delle aree di crisi, la riqualificazione e rigenerazione urbana, la promozione di infrastrutture e lo sviluppo sostenibile del territorio. L'elenco potrebbe continuare, non senza qualche ripetizione e sovrapposizione.

Uno stimolo consistente alla diffusione dei programmi integrati è venuto dalla Comunità Europea, che ha sollecitato l'adozione di programmi di azione *ad hoc* per un certo numero di situazioni problema: le aree agricole, le aree dove si concentrano i disagi ecc.

L'integrazione dei programmi riguarda dunque tutti i settori e i campi d'attività. Le rassegne ufficiali, nel cercare di definire un elenco, riportano: il sostegno della competitività economica e dell'occupazione, la coesione sociale ed economica, il legame con le reti infrastrutturali, lo sviluppo sostenibile e la qualità della vita ecc. Proprio la varietà di iniziative e metodologie può confondere: con queste ampie premesse, resta in fondo poco definito cosa s'intenda davvero per azioni urbane e territoriali integrate.

Le rassegne indicano anche temi più specifici, come la riqualificazione urbana, la rigenerazione della base economica locale, la solidarietà sociale, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali ecc. Ma più che all'oggetto specifico – viene suggerito – occorre guardare ad altri aspetti: per esempio, ai nuovi rapporti tra Stato centrale e Stato locale; e all'affacciarsi di reti locali di attori in arene finora presidiate dai decisori centrali. Questi sono aspetti relativi alla metodologia dei programmi integrati comuni a settori e iniziative diverse.

Il rapporto parte da una lettura comparativa di casi diversi per fornire spunti metodologici al percorso logico di costruzione di un Pit. Nel testo che segue, la complessità delle situazioni reali impone in qualche caso un prezzo all'esposizione, che risulta inevitabilmente schematica e riduttiva. Va detto che non sono ancora disponibili casi

studio e valutazioni di programma in numero sufficiente per un rendiconto esteso. Comunque, sembra più conveniente «spremere» al massimo i riferimenti disponibili piuttosto che affidarsi all'esposizione di metodiche.

Facendo riferimento prevalente alle realtà meridionali, il rapporto si presta anche a una riflessione sulle capacità del sistema progettuale locale di elaborare e raffinare proposte nel contesto della programmazione nazionale e regionale degli interventi.

A questo fine sono stati dunque esaminati – pur senza pretesa di esaustività – una varietà di casi. In effetti, non va sottovalutata la *varietà delle azioni integrate* sperimentate in Italia negli ultimi dieci anni; e dunque la pluralità dei riferimenti possibili. D'altra parte, non si può neanche assumere che il procedimento di integrazione sia unico e inequivoco. Il principio da perseguire non si trova realizzato in natura. Al contrario, conviene evidenziare il diverso *grado di integrazione* dei singoli progetti di investimento, proprio per cogliere coerenze e differenze con le finalità della programmazione nazionale.

Il primo capitolo contiene pertanto un riepilogo delle diverse generazioni e una valutazione del numero dei programmi integrati presenti sugli ambiti locali, nonché delle quantità finanziarie in gioco. Nel secondo capitolo si mettono confronto le *filiere* di elaborazione locale dei singoli progetti (sia tecnico-infrastrutturali che di sviluppo economico), aggiungendo là dove opportuno degli esempi tratti da situazioni locali. Il terzo capitolo approfondisce con qualche esempio la sovrapposizione territoriale dei diversi programmi.

Infine, i due capitoli conclusivi presentano una riflessione sul rapporto tra sviluppo locale e strumenti di programmazione, la ricostruzione delle componenti concettuali del modello di analisi dei casi e alcune osservazioni sul ruolo della progettualità locale; diventa così possibile una descrizione ragionata dei contenuti della nozione di programma integrato.

Tale quadro è completato, in Appendice, da un documento, elaborato dal Fornez, che si propone come strumento di lavoro per definire l'idea forza che dovrà caratterizzare la nuova famiglia di Progetti integrati del territorio.

I programmi integrati

1. I numeri della programmazione territoriale

Gli anni novanta si presentano come un'epoca di «turbolenza riformista». Oltre 1600 azioni integrate sono in cantiere, per un investimento promesso di oltre 150 000 miliardi. Con recenti sperimentazioni sono stati introdotti in Italia numerosi strumenti gestionali che spaziano tra dispositivi cogenti, *best practices* incitative, azioni concertate, *city actions* e progetti urbani, fino alle più vaghe agende locali.

Con un passo indietro rispetto ai nuovi ma già incalliti specialismi di patti e contratti, si propone qui di riconsiderare gli interventi «integrati» nel loro insieme, senza troppe distinzioni, facendo riferimento dunque a diverse famiglie di programmi, gestite da attori istituzionali e non, con un ampio spettro di contenuto: interventi produttivi, a sostegno sociale o dell'occupazione, azioni infrastrutturali e ambientali ecc.

Sotto questa superficie agiscono *proponenti* diversi: a successive riprese sono apparsi infatti ministeri, Unione Europea, una varietà di enti locali, istituzioni o forme di rappresentanza locale innovativa e partecipata.

Si trovano anche *campi* di applicazione diversi: i programmi spaziano dalla riqualificazione urbana, allo sviluppo locale, fino all'assetto del territorio e delle infrastrutture.

In questo paragrafo si sottolineano due aspetti principali:

– il progressivo stratificarsi di numerosi programmi diversi per finalità e finanziamento, che si richiamano in qualche modo alla nozione di «integrazione» degli interventi e a un orientamento locale;

– le radici differenziate e per molti aspetti complesse della nozione di integrazione degli interventi e delle politiche pubbliche.

1. *La sequenza evolutiva.*

La sequenza temporale che ha portato alla moltiplicazione di programmi variamente integrati in ambiti e settori diversi ha costituito nei fatti per lo meno un «lignaggio», o forse una linea evolutiva. Alcune caratteristiche importanti risultano comuni: in particolare, l'orientamento al *locale* come dimensione strategica e il riferimento al *territorio* come contesto proprio dello sviluppo.

Un'altra caratteristica comune è la *promiscuità*. I nuovi strumenti sono stati progressivamente introdotti su una *scena* già frequentata da altri programmi parzialmente simili ma con obiettivi, fonti di finanziamento, autorità e procedure distinti. Questa condizione esercita una particolare e complicata influenza sulla rete progettuale locale che interviene con ruolo attivo nella fase d'ideazione dei nuovi programmi.

Una ricognizione dei canali operativi settoriali indica che sovente si sono cumulate azioni e intenzioni diverse sullo stesso territorio. E che è in corso *una sedimentazione* di esperienze, tale che oramai la dimensione locale – politica e progettuale – appare un riferimento radicato nell'orizzonte degli operatori.

In altre parole, programmi diversi (che si sono succeduti probabilmente con razionalità e finalità distinte e autonome) hanno avuto in comune interpreti sociali e imprenditoriali, pratiche tecniche e organizzative, nonché l'«oggetto» territoriale. Le pratiche gestionali sembrano seguire un processo emulativo e convergente per il solo fatto che incidono sulle medesime aree e sono affidate allo stesso corpo amministrativo locale.

L'albero genealogico dei programmi integrati presenta più di un ramo.

Da un lato, troviamo i programmi pensati e promossi per lo sviluppo locale, i *Patti territoriali* di iniziativa prima del Cnel e poi del Ministero del Tesoro, nonché i *Contratti d'area e di programma*, rivolti alle aree di crisi e ai grandi interventi concertati; ma anche i più sistematici *Patti territoriali per l'occupazione (PTO)* di iniziativa comunitaria e le diffuse azioni del Programma Comunitario *Leader* dei Gruppi di azione locale (*GAL*).

Considerando l'insieme dei programmi a carattere agricolo, a sostegno dell'occupazione, e in particolare a sostegno dello sviluppo industriale, le iniziative finalizzate allo sviluppo locale sono poco meno di 300, due terzi delle quali localizzate nel solo Mezzogiorno. Secondo fonti di stampa, circa altri 80 programmi sono in preparazio-

ne, in prevalenza in aree del Nord. In termini finanziari, l'insieme dei programmi ha mobilitato o mobiliterebbe risorse finanziarie per 21 000 miliardi, per quasi la metà pubbliche. La scala territoriale infine è sempre sovracomunale, e in generale sono messe in gioco un complesso di «risorse» materiali e non afferenti a più sistemi (risorse naturali, culturali, associative ecc.).

All'incirca nello stesso periodo, però, sono stati messi in cantiere anche un numero rilevante di azioni nel campo della rigenerazione e della riqualificazione urbana. Tra i programmi diretti all'obiettivo – inizialmente più limitato – della riqualificazione urbana figurano – in una sequenza chiaramente evolutiva e di crescente complessità – i *Programmi integrati* (art. 16, l. 179/92), i *Programmi di recupero urbano (Pru)*, (art. 11, l. 493/93), i *Programmi di riqualificazione urbana (Priu)*, (art. 2, l. 179/92) e i *Contratti di quartiere (Cdq)* (decreto Ministero dei Lavori Pubblici 22 ottobre 1997). Si tratta spesso di iniziative più modeste, rivolte soltanto a un settore o un quartiere, e con finalità meno estese: lo scopo è promuovere la riqualificazione edilizia e infrastrutturale di un certo ambito urbano, sovente limitato. Le iniziative sono andate talvolta estendendosi, in particolare con implica-

Tabella 1. Azioni integrate di sviluppo locale approvate o proposte.

	Programmi nel complesso	Di cui nel Meridione	Investimenti mld lire (stima)	Contributi pubblici
Patti territoriali e PTO	61	41	5.157	3.900
Contratti d'area	7	6	978	491
Contratti di programma	13	7	5.872	2.548
GAL-Operatori collettivi Leader	203	122	4.033	2.345
<i>Totale azioni integrate approvate</i>	<i>284</i>	<i>176</i>	<i>16.040</i>	<i>9.284</i>
Patti territoriali proposti	80	30	5.000	1.200
TOTALE AZIONI INTEGRATE APPROVATE E PROPOSTE	364	206	21.040	10.484

Fonte: Ministero del Tesoro, Inea, Unione Europea.

zioni nel campo delle tecnologie ambientali e del sostegno sociale. A queste, infine, nonostante caratteri e finalità molto più ampi, si possono accostare per ambito di applicazione altri due tipi di intervento: i *Progetti pilota urbani* (a valere sulle sperimentazioni Fesr) e il Programma di iniziativa comunitaria *Urban* lanciato dalla Commissione Europea per il periodo di programmazione dei Fondi strutturali 1994-99 e rifinanziato (*Urban II*) per il periodo 2000-2006. Nell'insieme, si tratta di un gruppo numeroso comprendente oltre 1000 iniziative, di cui circa un terzo nel Meridione, per quasi 22 000 miliardi di investimento, con una prevalenza però della finanza privata (solo il 40% è di iniziativa pubblica).

Tabella 2. Azioni integrate di rigenerazione/riqualificazione urbana approvate o proposte.

	Programmi nel complesso	Di cui nel Meridione	Investimenti mld lire (stima)	Contributi pubblici
Programmi di recupero urbano (Pru)	76	12	10.836	578
Programmi di riqualificazione urbana (Priu)	417	192	1.813	1.813
Programmi integrati	455	110	954	954
Contratti di quartiere	78	36	1.986	1.529
Urban I	16	12	650	650
Progetti Pilota Urbani	4	2	30	30
Rete delle città per la cultura dello sviluppo locale*	12	5	46	46
<i>Totale azioni integrate di rigenerazione/riqualif. approvate</i>	<i>1.058</i>	<i>369</i>	<i>16.315</i>	<i>5.600</i>
Pru da finanziare	40	13	5.000	3.000
Programmi di Urban II	86	60	350	200
<i>Totale da approvare</i>	<i>126</i>	<i>73</i>	<i>5.350</i>	<i>3.200</i>
TOTALE AZIONI INTEGRATE APPROVATE E PROPOSTE	1.184	442	21.665	8.800

Fonte: Ministero dei Lavori pubblici, Unione Europea.

* Art. 14 l. 266/97 del Ministero dell'Industria e del Ministero della Solidarietà sociale, con le procedure di attuazione del decreto 225/98, DmMica 1° giugno 1998, 225. Partecipano 9 capoluoghi aree metropolitane, 3 siciliane, Anci e Sviluppo Italia.

Negli ultimi anni sono stati anche presentati programmi ibridi, parzialmente riconducibili alla formula associativa dei patti territoriali ma finalizzati allo sviluppo delle infrastrutture territoriali, e soprattutto alla mobilità e qualità ambientali. Il bando dei *Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio* (Prusst) ha portato all'ammissione di 127 azioni integrate territoriali (48 già finanziate per la fase progettuale) che promettono di attivare una massa ingente di investimenti, stimabile in 117 000 miliardi, meno della metà dei quali di origine pubblica. Si tratta per lo più di iniziative di scala sovralocale, non di rado estese a numerose comunità locali e a territori ampi.

2. La diffusione delle azioni.

Il numero delle diverse azioni integrate in Italia è di per sé illustrativo di un fermento e di una ricchezza sui quali occorre riflettere.

Nel complesso, sono stati approvati oltre 1400 programmi di diversa dimensione e impegno in poco più di un lustro, per una mole finanziaria complessiva¹ di quasi 128 000 miliardi.

Altre sono in attesa o in preparazione, o non hanno superato ancora le prime selezioni: una ragionevole stima tratta da fonti diverse indica la dimensione di quasi 300 programmi in preparazione per altri 30 000 miliardi.

¹ Trascurando di scomputare la duplicazione di voci finanziarie (per esempio tra PT e Prusst), tutto sommato non decisiva ai fini di questa valutazione.

Tabella 3. Azioni integrate infrastrutturali: Prusst finanziati e ammessi.

	Programmi nel complesso	Di cui nel Meridione	Investimenti mld lire (stima)	Contributi pubblici
Prusst finanziati	48	15	95.220	33.290
Prusst ammessi	79	35	21.792	26.867
TOTALE	127	50	117.012	60.157

Fonte: elaborazione su dati Ministero dei Lavori Pubblici e «Sole 24 ore».

Nel complesso, dunque, circa 1700 programmi e quasi 160 000 miliardi di investimenti programmati o promessi (circa la metà pubblici).

Si può ancora osservare che la famiglia dello sviluppo locale non è quella che assorbe più risorse; che le azioni di riqualificazione sono le più numerose e le più piccole finanziariamente. Ma nel complesso il numero elevato dei programmi e le vaghe ma imponenti stime finanziarie lasciano un po' incuriositi. È tanto, è poco?

Tabella 4. Sintesi dei programmi approvati in Italia.

	Programmi nel complesso	Di cui nel Meridione	Investimenti mld lire (stima)	Contributi pubblici
Azioni di sviluppo locale*	285	176	16.040	9.284
Azioni di rigenerazione e riqualificazione urbana**	1.058	369	16.315	5.600
Azioni integrate infrastrutturali***	48	15	95.220	33.290
TOTALE	1.390	560	127.575	48.174

Fonti varie.

* Patti territoriali, PTO, contratti d'area, contratti di programma, Gal/Leader

** Programmi di riqualificazione urbana (Priu), di recupero urbano (Pru), integrati, contratti di quartiere, Progetti pilota urbani

*** Prusst

Tabella 5. Sintesi delle proposte in corso di approvazione in Italia.

	Programmi nel complesso	Di cui nel Meridione	Investimenti mld lire (stima)	Contributi pubblici
Azioni di sviluppo locale	80	30	5.000	1.200
Azioni di rigenerazione e riqualificazione urbana	126	73	5.350	3.200
Azioni integrate infrastrutturali	79	35	21.792	26.867
TOTALE	285	138	32.142	31.267

Fonti varie.

È tanto se si considera la somma di queste occasioni come esempio dello sforzo di autoorganizzazione della progettualità locale; con tutti i limiti, è pur sempre un'inversione di tendenza rispetto al localismo rissoso e casuale, che va valutata soprattutto come un'importante innovazione culturale degli attori locali.

D'altra parte, ogni provincia italiana è testimone in media di una quindicina di azioni, che spesso diventano molto di più nelle grandi città e nel Mezzogiorno. Un così elevato numero di operazioni, molto diverse tra loro per dimensione, grana e rilievo, solleva qualche interrogativo sulla capacità gestionale locale.

Tornando al dato finanziario, però, gli investimenti proposti sono poca cosa, se commisurati al deficit nel bilancio infrastrutturale del nostro paese, non facilissimo da quantificare ma certamente elevato; e a maggior ragione se si sommasse a questo il fabbisogno di riqualificazione edilizia e ambientale e di iniziative strategiche.

Se poi, come spesso dichiarato, s'insistesse non sulla quantità ma sulla qualità delle iniziative, molto è ancora da fare, e i numeri indicano solo una prima traccia. E di nuovo: il numero, l'eterogeneità e la dispersione delle iniziative sollecitano qualche cautela sulla sensatezza del gioco «programmatico» locale.

In un'ottica di programmazione territoriale non occasionale e di medio periodo, l'attenzione delle comunità locali dovrebbe in prospettiva spostarsi sull'*integrazione progettuale* e la «grana» più o meno fine degli interventi: sono queste le chiavi per valutare l'efficacia dei programmi locali rispetto ad altre forme più generali di intervento pubblico.

3. Archeologia dell'integrazione.

Visti nel loro insieme questi programmi consentono di ricostruire il filo robusto della sperimentazione di *politiche territoriali innovative* che ha attraversato luoghi fisici e di elaborazione diversi durante i dieci anni trascorsi. Vale la pena provare allora a rileggere in sequenza i vari tipi di programma. La ragione è il fatto – spesso constatato – che programmi autonomamente concepiti tendono a assumere forme gestionali comuni.

La sequenza di avvicinamento ha un retroterra profondo: infatti, i primi tentativi di programmi integrati sono stati compiuti oltre due decenni fa. L'elaborazione evidentemente non fortunata di questi

modelli testimonia altresì la difficoltà di concepire politiche realmente integrate.

Si può a ben diritto ricordare che fin nella «vecchia» programmazione era presente un riferimento a programmi integrati attraverso una sequenza in continua ridenominazione di progetti *pilota* (Piano economico nazionale 1971-75), iniziative *organiche* (l. 853/71), progetti *speciali* o, successivamente, servizi *reali*. Vale il richiamo a questi precedenti per ricordare la connessione tra *forme* e *principi* di intervento. Il contenuto prevalente resta quello della filosofia dell'incentivazione dello sviluppo, già operante nella fase storica della Cassa del Mezzogiorno: infrastrutture per la produzione. È un presupposto che può essere grossolanamente definito come quantitativo.

Ma già allora è matura la consapevolezza che lo «sfondo» territoriale sul quale si proietta l'azione di sviluppo non è una *tabula rasa*, ma un territorio complesso: le azioni sono organiche, infatti, perché rivolte all'*attrezzatura del territorio* – opere pubbliche e infrastrutture – e la riorganizzazione dei sistemi urbani utili per sostenere lo sviluppo di attività produttive.

Nella formulazione di cui giungono a disporre, perfezionata con la l. 64/1986, le *azioni organiche* sono inserite in un *programma* attuato per *accordi* (che anticipano gli accordi della successiva l. 142/90).

Il punto è che l'insufficienza delle politiche di settore è nota da tempo, e che da decenni le politiche per il Mezzogiorno cercano di inventare una dimensione intersettoriale più efficace. Al di là della valutazione di quanto quest'obiettivo sia stato raggiunto dall'investimento straordinario, il problema in sé rimane d'attualità, resiste – si può dire così – alle soluzioni più ovvie. L'integrazione tra investimenti infrastrutturali in senso lato, l'attrezzatura del territorio, e sostegno allo sviluppo rimane, infatti, un problema aperto anche in questa fase di programmazione.

Anche le istituzioni internazionali hanno sperimentato da tempo modelli di intervento (i Progetti integrati mediterranei della Comunità Europea sono del 1985, il Leed dell'Ocse degli anni ottanta) che possiedono alcuni requisiti comuni:

- a) unificano i presupposti della programmazione territoriale, offrono cioè un approccio unitario alla pianificazione regionale e alla formazione dei prerequisiti allo sviluppo;
- b) formalizzano le fasi di elaborazione e montaggio dei programmi;
- c) offrono un terreno di confronto tra politica e istituzioni e metodologie di scelta collettiva; in particolare, i Programmi di iniziativa

comunitaria Konver, Resider e Rechar mettono a fuoco la partecipazione delle parti sociali all'elaborazione e all'attuazione dei programmi operativi;

d) insistono sugli aspetti strategici che caratterizzano la dimensione locale tra cui il confronto competitivo tra l'area locale e il contesto; i nuovi modelli di comportamento; la possibile modifica della struttura delle preferenze degli attori implicati.

4. *Un processo convergente.*

Il motivo che induce a riesumare esperienze e modelli apparentemente lontani non è solo cronachistico. Il confronto tra queste esperienze e quelle attuali consente di evidenziare una differenza importante nell'orientamento relativo alle questioni di sviluppo. Già allora era maturo un riferimento (più o meno) convinto ai temi dello sviluppo endogeno, ma questo riferimento era operato in modo restrittivo.

Infatti, il carattere ancora prevalente in queste anticipazioni era il riferimento alle vocazioni «naturali» del territorio. Un aspetto che invece viene progressivamente messo a fuoco nella programmazione più recente è la *dimensione strategica e contestuale* delle risorse valorizzate dai programmi locali. Più che alla *vocazione*, che dipende da uno sguardo analitico e compilativo, la valutazione delle opportunità è ricondotta alla *competizione*, che dipende da una conoscenza strategica e comparativa.

Questa svolta diviene evidente nel corso degli anni novanta, anche sotto l'effetto di riferimenti diversi, per esempio la ricomposizione della spesa pubblica o delle tecniche di spesa (il prevalente carattere concorsuale dell'allocazione delle risorse, la forma incitativa dei bandi per le azioni dei privati ecc.). Su questi temi s'incontrano alla fine degli anni novanta le tradizioni di programmi afferenti lo sviluppo locale con quelli – inizialmente di minor ambizione – finalizzati alla riqualificazione urbana.

Vale dunque la pena constatare, accanto all'eterogeneità delle forme empiriche, l'«eterogenesi» *della sperimentazione*, cioè il processo che da una varietà di punti di partenza porta a esiti comuni. In altre parole è in corso un progressivo avvicinamento, a partire da una molteplicità di punti di inizio, di *pratiche distinte di programmazione territoriale* con uno sfondo comune.

È stato giustamente avvertito, per esempio nella riflessione che ha accompagnato l'elaborazione del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006, che l'avvicinamento è avvenuto *in corpore vili* nel processo di attuazione di specifici programmi; e soprattutto che la componente che più ha influito sull'avvicinamento di programmi altrimenti molto diversi per finalità, estrazione e promotori è stato *il comune riferimento al territorio*.

La dimensione dell'azione pubblica che viene così enfatizzata è l'*apprendimento reciproco* da parte degli attori dei singoli e specifici programmi, che costituisce probabilmente la principale risorsa strategica sulla quale investire per radicare l'esperienza dei programmi integrati.

II. Famiglie di programmi

Un censimento sistematico delle diverse varietà di strumenti ed esperienze a servizio dello sviluppo locale – come si è visto dalle dimensioni esaminate nel paragrafo precedente – sarebbe anche quantitativamente un lavoro imponente.

I programmi che si sono venuti stratificando durante l'ultimo decennio coprono ormai quasi tutto il territorio nazionale. Alcune province del Mezzogiorno in particolare – Lecce od Oristano, per esempio – sono implicate in un numero elevato di programmi diversi.

Già questa considerazione da sola dovrebbe far riflettere sull'opportunità di riportare a un quadro di coerenza condiviso e con riferimento costitutivo al territorio le diverse logiche perseguite per fini quali lo sviluppo rurale, economico, sociale.

Pur con le inevitabili differenze si riscontra una forma comune a tutti i programmi, non solo nel principio astratto di allocazione delle risorse ma soprattutto nelle modalità concrete di gestione degli interventi. Quest'ultimo aspetto appare decisivo per una gestione strategica degli strumenti di programmazione territoriale.

1. *Azioni rurali.*

Leader è un'iniziativa comunitaria che ha sperimentato politiche innovative di sviluppo nelle zone periferiche lungo il decennio trascorso. La Commissione Europea ha sostenuto l'iniziativa comunitaria *Leader* fin dall'avvio della prima riforma dei Fondi strutturali attuata nel periodo di programmazione 1989-93 (*Leader*), nel secondo periodo di programmazione 1994-99 (*Leader II*) e nel primo periodo della nuova riforma 2000-2006 (*Leader +*). L'indirizzo e il coordinamento del *Leader* sono affidati in Italia al Ministero per le

Politiche agricole, mentre l'attuazione e la gestione del programma sono di competenza delle Regioni. I Programmi regionali del primo Leader hanno seguito, seppur in misura diversa, un iter lungo, durante il quale hanno subito numerose modifiche e integrazioni. La prima fase dell'iniziativa si è conclusa con l'approvazione da parte della Commissione Europea dei 21 programmi regionali, presentati dalle Regioni e dalle province autonome.

L'attuazione del Leader ha fatto seguito all'elaborazione dei programmi da parte delle Partnership di concezione e decisione regionali sulla base delle procedure di applicazione fissate dalla Comunicazione della Commissione e di una circolare del ministero, nonché delle manifestazioni di interesse presentate da gruppi di operatori economici e sociali locali. Successivamente alla decisione della Commissione, le Giunte regionali hanno approvato i Programmi regionali e i Consigli regionali hanno iscritto in bilancio le risorse con una legge di attuazione. A seguito di ciò, i PAL – Programmi di azione locale – sono stati elaborati da parte dei GAL – Gruppi di azione locale – e presentati entro le date indicate nei Programmi regionali.

Progressivamente Leader ha coinvolto sempre più aree in Europa (con Leader II si è superata la soglia dei 1000 programmi), ed è giunto ora alla terza edizione. Si tratta però di un programma con risorse finanziarie relativamente limitate: con il rifinanziamento del 1999 Leader ha destinato all'Italia 267 milioni di euro (poco più di 500 miliardi di lire), da dividersi su un numero crescente di programmi.

Nell'ambito di Leader II in Italia sono stati avviati interventi per un costo complessivo di 754 milioni di euro, dei quali 521 provenienti da fondi pubblici (Unione Europea e Stato) e 233 da fondi privati (nel complesso, quasi 1500 miliardi di lire). In Italia sono stati avviati però un numero elevato di programmi: alla fine del 1999, vigente il secondo bando, risultavano avviati 203 programmi di azione locale (con una media di 7 miliardi a programma).

Le aree dell'Obiettivo 1 hanno beneficiato di un finanziamento di circa 380 milioni di euro e le aree dell'Obiettivo 5b di 374 milioni di euro. Successivamente l'Unione Europea ha attribuito un ulteriore finanziamento all'Italia di 40,66 milioni di euro, di cui 22,01 alle Regioni dell'Obiettivo 5b e 18,65 alle Regioni dell'Obiettivo 1.

Più di altre iniziative analoghe Leader ha posto l'accento sulle azioni di promozione del territorio, più che di infrastrutturazione, e sul partenariato locale anche per la costruzione del programma.

In molti casi i Programmi di azione locale fanno deciso affidamento sulla valorizzazione delle risorse «leggere», gli aspetti immateriali della cooperazione, dell'ideazione di strategie di sviluppo che valorizzino le risorse locali, diffondendone la conoscenza e aumentandone la fruibilità.

Scheda 1. IL PAL DEL POLLINO

Il territorio oggetto del PAL è molto vasto ed è localizzato nella parte meridionale della Basilicata. La sua morfologia e orografia, nonché le condizioni climatiche sono estremamente varie. Il territorio occidentale, delimitato dal massiccio del Pollino, è caratterizzato da una vegetazione rigogliosa, e un'orografia assai acclive e accidentata; mentre quello orientale presenta un clima arido, scarsa vegetazione e ampie valli.

Il territorio oggetto del programma è esteso (oltre 1600 kmq), e popolato da circa 80 000 residenti. La struttura insediativa è dispersa e l'isolamento dei centri è accentuato dalle caratteristiche orografiche particolarmente impervie; in presenza di una scarsa densità complessiva, si registra tuttavia una buona percentuale di giovani.

L'economia risulta essere trainata, principalmente, dai settori primario (22% occupati) e terziario, che sta diventando sempre più l'anima propulsiva dell'area. L'industria non appare congeniale alle potenzialità della zona e lo stesso disegno di «Basilicata verde», quale area per un turismo ambientale e salutar, stenta a partire. La disoccupazione è alta.

L'area è contraddistinta da enormi potenzialità turistico-ambientali, con spazi pressoché incontaminati ma con notevoli carenze di tipo infrastrutturale e organizzativo che ne precludono lo sviluppo.

Il GAL (Gruppo di azione locale), costituito in forma di società consortile, ha una base sociale di 30 soggetti, rappresentanti degli enti territoriali e locali (comunità montane, comuni, Ente Parco, Apt) e del mondo economico (istituti di credito, associazioni di categoria del settore agricolo, artigianale, del commercio, del lavoro e della cooperazione, imprese associate agricole) e dell'universo culturale e sociale (associazioni culturali e ambientaliste). La struttura tecnico-organizzativa del GAL prevede un responsabile amministrativo, due collaboratori amministrativi e due animatori.

Il PAL intende esaltare la «vocazione» turistica dell'area che è densa di valenze naturalistiche e paesaggistiche (Pollino, Sirino, Maratea ecc.) già parzialmente inserite nei circuiti turistici nazionali. Obiettivi del PAL sono in particolare la valorizzazione e la tutela dell'ambiente, lo sviluppo del turismo rurale e la promozione dei prodotti artigianali e agroalimentari. In particolare, si prevede la realizzazione di interventi quali l'installazione di planetari e cannocchiali sul Sirino e sul Pollino; itinerari di «turismo industriale» (laboratori-museo, produzione in vetrina); itinerari turistici e teleprenotazioni (agenzia *incoming* che funga da filtro tra operatori turistici e turisti); supporto agli artigiani locali; servizi telematici per la vendita; gestione innovativa delle seconde case; creazione di un centro studi e ricerca per il recupero e la realizzazione di due acquari.

Iniziative tipiche sono interventi di valorizzazione dei prodotti locali, tramite marchi, centri servizio, miglioramento della produzione; sostegno al turismo e promozione di iniziative culturali sia di tutela dell'identità locale che di richiamo di visitatori esterni; tutela dell'ambiente; sostegno all'artigianato e nuove attività imprenditoriali; formazione professionale e manageriale.

Tabella 6. Gruppi di azione locale e operatori collettivi del programma Leader II.

	Gruppi di azione locale	Operatori collettivi	Totale
BOLZANO	3		3
EMILIA ROMAGNA	4		4
FRIULI V. G.	3		3
LAZIO	10		10
LIGURIA	6		6
LOMBARDIA	4		4
MARCHE	6		6
PIEMONTE	13		13
TOSCANA	10		10
TRENTO	2		2
UMBRIA	6		6
VALLE D'AOSTA	1		1
VENETO	12	1	13
CENTRO-NORD	80	1	81
ABRUZZO	7		7
BASILICATA	10	2	12
CALABRIA	16		16
CAMPANIA	22		22
MOLISE	3	1	4
PUGLIA	14	3	17
SARDEGNA	17	2	19
SICILIA	23	2	25
MERIDIONE	112	10	122
TOTALE	192	11	203

Fonte: Inea.

Figura 1. I Leader in Italia.



Fonte. Inea.

2. Il partenariato allo sviluppo.

Il processo di sviluppo del Mezzogiorno ha visto in questi anni un forte riferimento alle risorse endogene. La stessa programmazione nazionale ha indicato nella valorizzazione delle *risorse immobili* (naturali, culturali, umane) e delle potenzialità produttive la chiave per il rilancio delle aree deboli.

La valorizzazione dei fattori di contesto è il presupposto perché intervengano nel processo di sviluppo le risorse *mobili* (risparmio, capacità imprenditoriali, lavoro specializzato) esterne al Meridione ma necessarie per superare il *gap* con le Regioni più ricche.

Il compito dell'operatore pubblico è ritagliato su questa distinzione: l'intervento pubblico è soprattutto infrastrutturale, legato alla costruzione del *contesto di sviluppo* piuttosto che alla realizzazione

diretta di processi economici, come avveniva ancora nel quadro del precedente intervento straordinario.

Esperienze partenariali di promozione dello sviluppo sono state sollecitate da iniziative che hanno informato la «programmazione negoziata», che – nella versione italiana – ha puntato sulla mobilitazione dei soggetti locali.

I Patti territoriali

Il Patto territoriale è una forma di partenariato sociale per la progettazione concertata dello sviluppo locale. È uno strumento della programmazione negoziata introdotto dalla l. 662/96 e regolamentato dalla delibera Cipe 8 maggio 1997.

Nella legislazione nazionale è stato recepito come accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione di interventi di diversa natura finalizzati al fine unitario dello sviluppo di un'area depressa. Più in particolare, lo strumento è definito dalla l. 662/96, art. 2, comma 203, lett. d, come «l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati [...] relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale».

L'accordo di patto coinvolge in maniera trasversale diversi segmenti socio-economici. Di conseguenza, non si applica esclusivamente ad aree depresse ma anche a quei territori in cui ci sia una forte volontà di portare avanti delle iniziative e rivitalizzare il settore economico.

Ai Patti territoriali per lo sviluppo si affiancano dal 1998 i Patti Territoriali per l'Occupazione (PTO) sostenuti dalla Commissione Europea. I PTO riguardano in Europa prevalentemente aree colpite da alti livelli di disoccupazione, ma allo stesso tempo ricche di potenzialità per la creazione di posti di lavoro. I nuovi strumenti non si fondano su un modello unico ma utilizzano un approccio *bottom up* nella valutazione del quadro locale dei bisogni. I 10 PTO italiani, dopo essere stati selezionati dal governo, sono stati inseriti in un Programma operativo multiregionale (POM) specifico, approvato dalla Commissione Europea il 29 dicembre 1998, che prevede un investimento globale di 575 milioni di euro, e per il quale l'Italia, nel quadro della riprogrammazione dei Fondi strutturali 1994-99 per le Regioni del Mezzogiorno ha chiesto e ottenuto un finanziamento comunitario di 140 milioni di euro. Dei 10 PTO previsti, 8 si trovano nelle Regioni Obiettivo 1, uno, il Patto Sangro-Aventino in Abruzzo, ex Regione Obiettivo 1, e un altro, il Patto Appennino centrale, situato in aree dell'Obiettivo 5b, ha

ricevuto, con una decisione del governo italiano, 50 milioni di euro di provenienza esclusivamente nazionale.

In complesso, al 29 febbraio 1999 risultavano selezionati dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica 61 patti, per un totale di circa 1350 iniziative imprenditoriali e circa 3900 miliardi di lire di finanziamenti pubblici. Di questi, 41 sono localizzati nel Mezzogiorno (40 in zone Obiettivo 1) e riguardano oltre un terzo della superficie del territorio. Nei 61 patti sono previsti 60 000 posti di lavoro¹.

A questi 61 patti se ne aggiungono altri 32 che hanno presentato domanda di finanziamento in occasione dell'ultimo bando indetto dal Ministero del Tesoro a ottobre 1999; la graduatoria relativa a quest'ultimo bando deve ancora essere resa nota. Oltre ai 61 già finanziati e ai 32 in attesa di finanziamento, vi sono a oggi circa una cinquantina di patti in tutta Italia, che sono in fase di preparazione o che hanno già siglato un protocollo d'intesa.

Oltre le *Regioni del Mezzogiorno* - aree in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1 dei Fondi strutturali 1994-99) per il *Centro-Nord* le aree interessate sono quelle colpite da declino industriale (Obiettivo 2 1994-99), le zone rurali (Obiettivo 5 1994-99) e le attività o Regioni economiche che necessitano di sviluppo (zone ex art. 92.3.c del Trattato di Roma).

¹ Che risulterebbero oltre 156 000 se si aggiungessero i dati relativi al Patto di Ascoli Piceno ripresi dal ministero del Tesoro, che però, secondo fonti sindacali, risultano notevolmente sovrastimati.

Tabella 7. Patti territoriali per tipo.

	N°	Di cui nel Meridione	Iniziative	Agevolazioni	Contributi (mld lire)	Erogazioni
Patti 1996-97	12	12	329	664	364	116
P.T.O. 1996-98	10	9	453		994	236
Patti 1998-99	24	13	-	3.467	1.515	-
Patti 1999	15	7	928	2.583	815	-
TOTALE PATTI	61	41	1.710	6.714	3.688	-

Fonte: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Figura 2. I Patti territoriali.



Fonte: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Tabella 8. Erogazioni relative ai Patti territoriali per lo sviluppo 1996-97 (in milioni di lire, al 31 ottobre 1999).

Nome Patto	Investim. complessivo	Onere Stato	Totale erogato	Occupazione aggiuntiva	Occupazione totale
Benevento	115.978,6	95.743,6	17.400	279	384
Brindisi	96.089,6	64.918,4	18.700	468	674
Caltanissetta	80.273,4	65.780,5	8.900	486	749
Caserta	89.180,4	60.549,4	-	298	323
Enna	100.754,7	79.461,4	38.600	361	450
Lecce	126.434,7	90.211,9	23.200	1.649	2.710
Madonie	50.284,9	37.047,5	2.200	393	511
Miglio d'Oro	67.168,5	38.114,1	1.200	316	388
Nuoro	21.025,1	16.832,8	6.200	80	132
Palermo	107.436,1	69.692,5	4.100	689	856
Siracusa	59.164,1	39.698,1	4.700	337	672
Vibo Valentia	95.155,1	79.694,2	8.100	303	550
TOTALE PATTI	852.596,0	639.081,0	133.200	5.045	7.688

Fonte: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Tabella 9. I 61 Patti territoriali per Regione.

Regione	Patti
PIEMONTE	Alessandria Cuneese Alta Langa-Valle Bormida Canavese
VENETO	Rovigo Venezia orientale Basso Veronese e Colognese
EMILIA ROMAGNA	Ferrara
LAZIO	Frosinone Rieti Pomezia
TOSCANA	Livorno Massa Carrara Maremma Grossetana Piombino-Val di Cornia Pisa
TOSCANA-UMBRIA	Valdichiana-Amiata-Trasimeno Orvietano
EMILIA ROMAGNA-TOSCANA- UMBRIA-MARCHE	Appennino Centrale
MARCHE	Ascoli Piceno
LIGURIA	Tigullio-Fontanabuona
ABRUZZO	Sangro Aventino Teramo
MOLISE	Matese
BASILICATA	Area Sud Basilicata Matera
CALABRIA	Vibo Valentia Alto Tirreno Cosentino Cosentino Lametino Locride
CAMPANIA	Catanzaro Benevento Caserta Miglio d'Oro Agro Nocerino Sarnese Napoli Nord Est Avellino Sele Tanagro Baronia

segue tabella 9.

Regione	Patti
PUGLIA	Brindisi Lecce Nord Barese Ofantino Bari Castellaneta-Crispiano-Ginosa- Martina Franca Sistema murgiano Taranto Foggia Conca barese Polis
SARDEGNA	Nuoro Oristano
SICILIA	Caltanissetta Comprensorio delle Madonie Enna Palermo Siracusa Alto Belice Corleonese Calatino Sud Simeto Catania Sud Messina Simeto-Etna

Fonte: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Le iniziative ammissibili al finanziamento, nell'ambito del patto territoriale, possono riguardare i settori più diversi e, in particolare, industria, agroindustria, agricoltura, pesca e acquacoltura, turismo, servizi, apparato infrastrutturale.

Scheda 2. COME SI AVVIA UN PATTO TERRITORIALE

Il Patto territoriale è basato sull'accordo che si *costruisce* tra differenti soggetti locali – imprese, enti locali, associazioni industriali e del lavoro ecc., – volto a individuare obiettivi di sviluppo condivisi, da realizzare attuando programmi di interventi produttivi e infrastrutturali tra loro integrati.

Promotori possono essere enti locali o altri soggetti pubblici, categorie e forze sociali o altri soggetti privati. A fini di coordinamento, i sottoscrittori possono individuare un soggetto responsabile, ovvero costituire società miste o partecipate.

L'avvio della procedura muove dall'individuazione dell'insieme dei soggetti e delle risorse che rappresentano la condizione di partenza (il «motore» locale). Questi soggetti devono consentire l'individuazione di una prima dimensione territoriale di riferimento.

In seguito il patto territoriale prevede l'attivazione di un tavolo di concertazione, il cui fine è far emergere quanto possibile gli interessi in gioco e stabilire l'impegno individuale e del tavolo nel suo insieme. L'impegno viene precisato in un protocollo d'intesa e comunicato alla Regione. Obblighi e impegni vanno specificati per ogni singolo sottoscrittore.

Si procede poi alla raccolta e selezione dei progetti di investimento e all'individuazione di un soggetto responsabile del patto. Successivamente interviene l'istruttoria bancaria che dovrebbe in teoria ultimarsi in 90 giorni. Problemi rilevanti sono stati riscontrati finora sulla natura delle garanzie e la rigidità delle fidejussioni, che non hanno tenuto conto della necessaria flessibilità del programma in fase di attuazione (in particolare, nella localizzazione o rilocalizzazione degli interventi).

L'istruttoria è trasmessa al Ministero del Tesoro con parere della Regione. Al termine della verifica dei requisiti e della validità complessiva del programma, il ministero approva il patto, che può essere sottoscritto formalmente dai partecipanti.

Il patto territoriale riceve un contributo finanziario dal Cipe, con un limite del 30% per «infrastrutture strettamente funzionali», ma vede la partecipazione con risorse proprie di imprese e altri enti pubblici, e si avvale altresì di altre agevolazioni, incentivi all'occupazione, credito d'imposta, contributo in conto capitale ecc.

Contratti d'area

I contratti d'area sono una forma di partenariato sociale finalizzati alla progettazione dell'ambiente economico favorevole ad avviare iniziative imprenditoriali, e alla creazione di nuova occupazione. I contratti d'area fanno leva sullo strumento dell'accordo tra le parti sociali in aree in crisi, con particolare enfasi sulle condizioni contrattuali e di lavoro. È uno strumento della programmazione negoziata

Tabella 10. I Patti per lo sviluppo nelle zone Obiettivo 1.

Regione	N° «Vecchia procedura»	Procedura 1998	Procedura 1999	Iniziative	Investimenti (mld)	Oneri dello Stato (mld)	Occupazione attesa	Erogazioni (mld)	
CALABRIA	6	Vibo Valentia	Alto Tirreno Cosentino, Cosentino, Lametino, Locride	Catanzaro	340	737	542	5.000	65
SICILIA	7	Caltanissetta, Enna, Madonie, Palermo e Siracusa	Messina	Simeto Etna	385	1.154	784	7.310	168
PUGLIA	10	Brindisi, Lecce	Bari, Castellaneta, Martina Franca, Sistema Murgiano, Taranto	Conca Barese, Foggia, Polis	200	952	580	8.600	77
CAMPANIA	6	Benevento, Caserta e Miglio d'Oro	Avellino, Sele-Tanagro, Baronia		79	566	390	3.900	22
ABRUZZO	1		Teramo		-	200	100	1.164	1,7
SARDEGNA	1	Nuoro			-	-	-	-	-

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Famiglie di programmi

Tabella 11. I Patti territoriali per l'occupazione (PTO).

Regione	N°		Investimenti (mld)	Onere pubblico (mld)	Occupazione attesa	Erogazioni (mld)
SICILIA	3	Alto Belice-Corleonese, Calatino Sud Simeto, Catania Sud	-	-	-	-
PUGLIA	1	Nord Barese Ofantino	99	-	-	24
CAMPANIA	2	Agro Nocerino Sarnese, Napoli Nord-Est	-	298	-	72,5
ABRUZZO	1	Sangro Aventino	264	100	1.200	41
MOLISE	1	Matese	154	99,3	254	25
SARDEGNA	1	Oristano	145	99	-	-
MULTIREGIONALE	1	Appennino Centrale	-	-	-	-

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, e Commissione europea.

Tabella 12. Contratti d'area.

Area	Provincia	Regione	Oneri (mld)	Investimenti (mld)
Potenza	Potenza	BASILICATA	263	301
Gioia Tauro	Reggio Calabria	CALABRIA	-	137
Crotone	Crotone	CALABRIA	400	629
Salerno	Salerno	CAMPANIA	-	-
Airola	Benevento	CAMPANIA	251	299
Torrese - Stabiese	Napoli	CAMPANIA	341	533
Avellino	Avellino	CAMPANIA	-	-
Molise interno	Isernia	MOLISE	155	391
Manfredonia	Foggia	PUGLIA	953	1.408
Provincia di Oristano	Oristano	SARDEGNA	-	-
Ottana	Nuoro	SARDEGNA	304	401
Sassari, Alghero, Porto Torres	Sassari	SARDEGNA	132	193
Sulcis - Iglesiente	Cagliari	SARDEGNA	60	116
Catania zona industriale	Catania	SICILIA	150	300
Agrigento	Agrigento	SICILIA	155	181
Messina - Villafranca	Messina	SICILIA	10	19
Gela	Caltanissetta	SICILIA	110	125

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

introdotto dalla l. 662/96 e regolamentato dalla delibera Cipe 8 maggio 1997. Gli strumenti utilizzati sono la flessibilità amministrativa, la concentrazione di investimenti nonché la collaborazione con le parti sociali, che agevola un clima favorevole nelle relazioni sindacali e condizioni di accesso al credito concordate con i soggetti finanziari e del credito locale.

Il contratto d'area è promosso in forma unitaria dalla rappresentanze locali delle forze sindacali e imprenditoriali con l'assistenza degli organismi centrali. L'iniziativa è poi comunicata alle Regioni. Il contratto è firmato da enti pubblici e soggetti privati, imprese e soggetti collettivi. Può essere attivato una volta verificata la disponibilità di aree attrezzate, i progetti di investimento e la presenza di un soggetto intermediario che disponga dei requisiti previsti per l'attivazione delle sovvenzioni globali dell'Unione Europea.

Un soggetto pubblico tra i firmatari del contratto si assumerà la responsabilità del coordinamento e controllerà i tempi e la realizzazione dell'accordo.

3. La riqualificazione urbana.

Strumenti integrati destinati alla riqualificazione urbana vengono introdotti in Italia nei primi anni novanta. Al di là dell'iniziale occasionalità (i primi strumenti sono pensati per accelerare la realizzazione di alloggi per le forze dell'ordine) e del forte contrasto iniziale con una peraltro diffusa interpretazione vincolista della pianificazione urbanistica, il significato duraturo dei «programmi integrati» (come vengono denominati fin dall'inizio i programmi infrastrutturali ed edilizi) è l'avvio di una procedura di confronto con la progettualità privata in condizioni di evidenza pubblica.

Il confronto con i promotori di iniziative private rappresenta una novità rilevante nel settore urbanistico: è infatti costitutiva prerogativa pubblica la concessione di possibilità edificatoria in via indipendente dai diritti di proprietà e quindi l'assenza di una consuetudine al confronto prima della redazione degli strumenti urbanistici.

Il rovesciamento delle posizioni è reso possibile dalla compresenza di due fattori:

– la forte riduzione nelle dinamiche edilizie, che induce politiche di sostegno del mercato, e comunque un atteggiamento più comprensivo dei poteri pubblici;

– l'eventualità che i privati contribuiscano alla realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture.

Su questi temi procedurali – opportunità che erano apparse strumentali nella prima formulazione dei piani integrati – acquista man mano spessore un approccio partenariale alla gestione urbana e alla riqualificazione edilizia di quartieri degradati.

Infatti, la scarsa disponibilità di risorse finanziarie per le politiche urbane è un problema annoso per uno Stato come l'Italia che ha sempre destinato pochi mezzi a infrastrutture e opere pubbliche. L'intervento corrente nelle politiche urbane si limita infatti a poche centinaia di miliardi l'anno, di difficile calcolo perché disperso in varie voci del bilancio dello Stato e soprattutto perché articolato tra i pochi programmi nazionali e il più rilevante, ma frammentario e disperso intervento promosso dai comuni.

D'altra parte, il fabbisogno di intervento sui diversi programmi di riqualificazione urbana è elevato: volendo indicare un parametro molto rozzo, alcuni tentativi di stima indicano fabbisogni pari a 5-10 milioni procapite nelle sole aree urbane, grosso modo il doppio della media nazionale. È forse utile tenere presente che i fondi dello Stato destinati a programmi speciali di intervento sulle città e a iniziative integrate sono molto più consistenti all'estero. Per esempio, la Gran Bretagna destina alle città fino a 4700 miliardi l'anno; la Francia negli ultimi vent'anni ha investito risorse annue circa nella stessa misura.

Le esperienze di riqualificazione urbana in Italia costituiscono un importante episodio di rinnovo di una pratica regolativa fino a oggi nota piuttosto per la sua rigidità.

L'interesse di questi programmi risulta soprattutto dal confronto tra intenzionalità private e strategie pubbliche.

I casi illustrano bene quanto non sia semplice conciliare esigenze diverse, sia pure su un terreno come quello edilizio e infrastrutturale apparentemente meno complesso dello sviluppo locale. Almeno all'inizio la nozione di integrazione è intesa in modo ingenuamente strumentale: rispetto alla tradizione degli interventi edilizi si rivendica la complementarità con altre forme di intervento (pur sempre edilizie, ma usualmente trascurate dagli operatori privati: opere di urbanizzazione; infrastrutture ecc.).

Inoltre, illustrano in modo esemplare la complessità procedimentale e gestionale della definizione di programmi suscettibili di pronta attuazione, anzi mostrano in questo senso aspetti di origina-

lità e maggior efficacia rispetto agli strumenti della programmazione negoziata.

È particolarmente interessante da questo punto di vista l'utilizzo elastico dei programmi preliminari, la formulazione flessibile delle condizioni di ammissibilità urbanistica, la negoziazione delle iniziative private.

Scheda 3. I PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO

Il programma ex art. 11 della l. 493/93 interviene con finalità di riqualificazione edilizia e urbanistica sugli insediamenti destinati a edilizia economico-popolare pubblica. Le opere e le iniziative sono finalizzate alla riconduzione degli interventi a un insieme coordinato e sistematico con il concorso di risorse pubbliche e private (sia pur in via non obbligatoria).

Ai programmi sono destinati alcuni fondi provenienti dalle disponibilità delle Regioni per l'edilizia popolare (ex Gescal) ed eventuali risorse aggiuntive delle Regioni stesse, con preferenze per le aree urbane più importanti.

L'iniziativa di predisporre un programma e scegliere l'area possono essere prese sia dall'amministrazione comunale sia da soggetti pubblici o privati. Sugli ambiti eventualmente indicati, l'amministrazione definisce un programma preliminare.

I soggetti attuatori presentano domande per iniziative che possono eventualmente essere comprese nei programmi. Queste sono selezionate in base a criteri definiti dai decreti ministeriali, e in particolare: convenienza economica, priorità, qualità dell'offerta tecnica, conseguimento di obiettivi generali.

Altri criteri sono stati talvolta introdotti nei bandi dalle amministrazioni: di particolare nota i criteri di qualità progettuale, sottoforma di indirizzi e raccomandazioni prestazionali per esempio, nei rapporti con l'ambiente, l'identità sito-morfologica, la rete infrastrutturale.

Tabella 13. Programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana.

	Centro-Nord	Meridione	Totale
Programmi integrati	345	110	455
Programmi di recupero urbano	64	12	76
Programmi di riqualificazione urbana	275	142	417
Contratti di quartiere	42	36	78
Urban I	4	12	16
Urban II	26	60	86

Fonte: elaborazione su fonti varie.

Scheda 4. I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

I programmi ex art. 2 della l. 179/92 si propongono di avviare azioni di riqualificazione urbana con la partecipazione di soggetti e risorse pubblici e privati.

Gli interventi sono ricondotti a programmi unitari promossi dalle amministrazioni comunali con preferenza per i grandi comuni.

La definizione del programma preliminare è di competenza comunale.

La selezione delle proposte avviene attraverso criteri definiti da decreti, con riferimento alla convenienza privata, misurata sul valore delle opere eventualmente in variante agli strumenti urbanistici, e alla convenienza pubblica valutata sulla base degli interventi pubblici finanziati con risorse private, a parte quelli obbligatori in base alle normative vigenti.

I programmi sono sottoposti a una procedura competitiva su scala nazionale per accedere al sostegno dello Stato: finanziamenti sono infatti disponibili per la realizzazione delle opere pubbliche connesse.

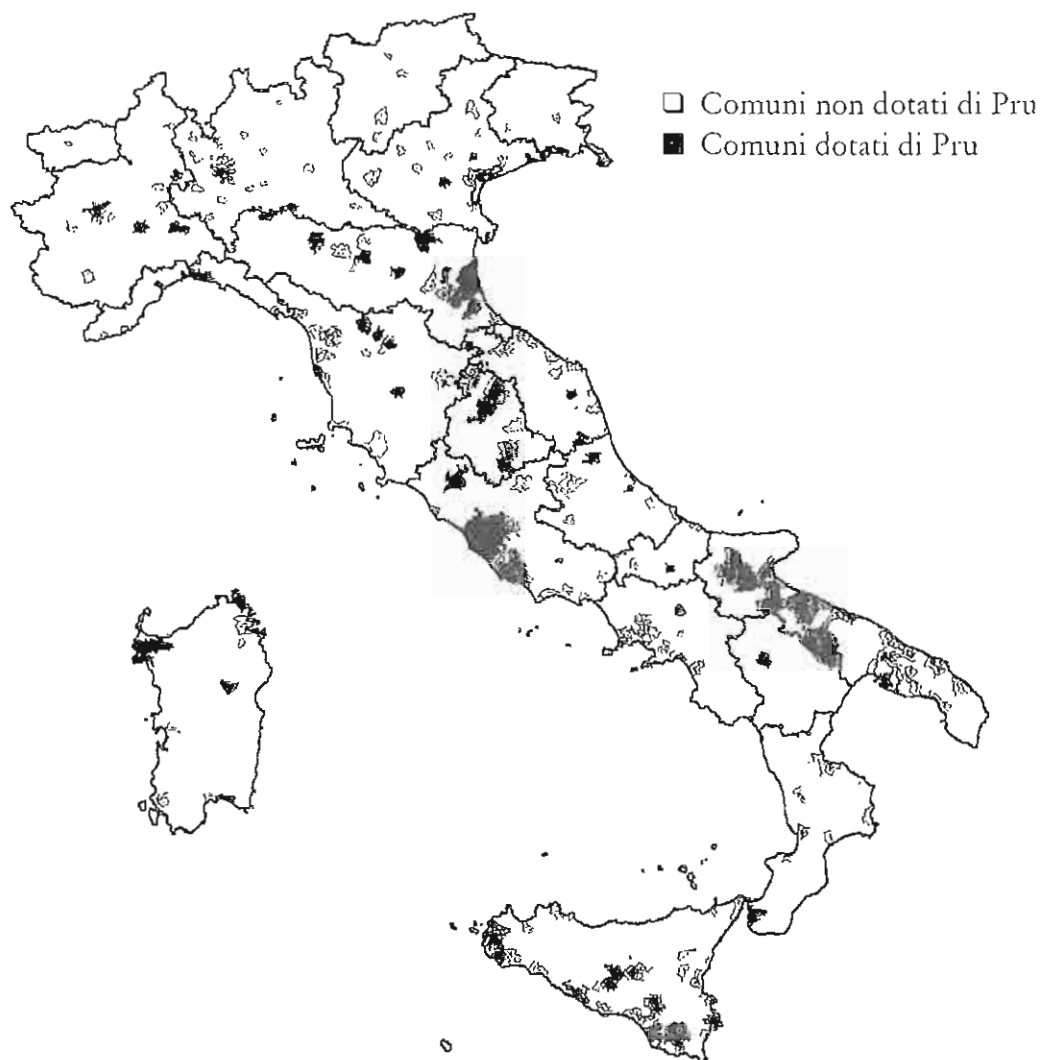
La valutazione centrale è avvenuta su un sistema di punteggi con un piccolo ruolo per le Regioni.

Tabella 14. Programmi di riqualificazione urbana in complesso per Regione.

	N° programmi	Costo totale	Finanziamento richiesto (mld)	Finanziamento concesso (mld)
PIEMONTE	17	4.132,69	221,59	139,14
LOMBARDIA	8	1.470,18	55,93	37,07
LIGURIA	11	1.117,24	134,74	90,76
VENETO	3	351,36	34,69	15,41
FRIULI V. G.	1	221,06	33,79	7,60
EMILIA ROMAGNA	7	1.080,26	172,89	61,69
TOSCANA	8	452,31	128,69	76,55
UMBRIA	1	30,66	9,03	6,85
MARCHE	2	92,86	9,40	4,57
LAZIO	6	643,32	95,98	91,68
ABRUZZO	1	17,08	0,82	0,35
MOLISE	1	16,12	10,03	1,98
CAMPANIA	1	6,50	1,50	0,63
BASILICATA	1	102,76	12,00	3,27
PUGLIA	4	611,22	20,56	9,15
CALABRIA	1	21,03	5,29	1,23
SICILIA	2	427,16	63,38	27,58
SARDEGNA	1	41,89	11,80	2,65
TOTALE	76	10.835,7	1.022,11	578,16

Fonte: elaborazione su fonti varie.

Figura 3. I Programmi di riqualificazione urbana.

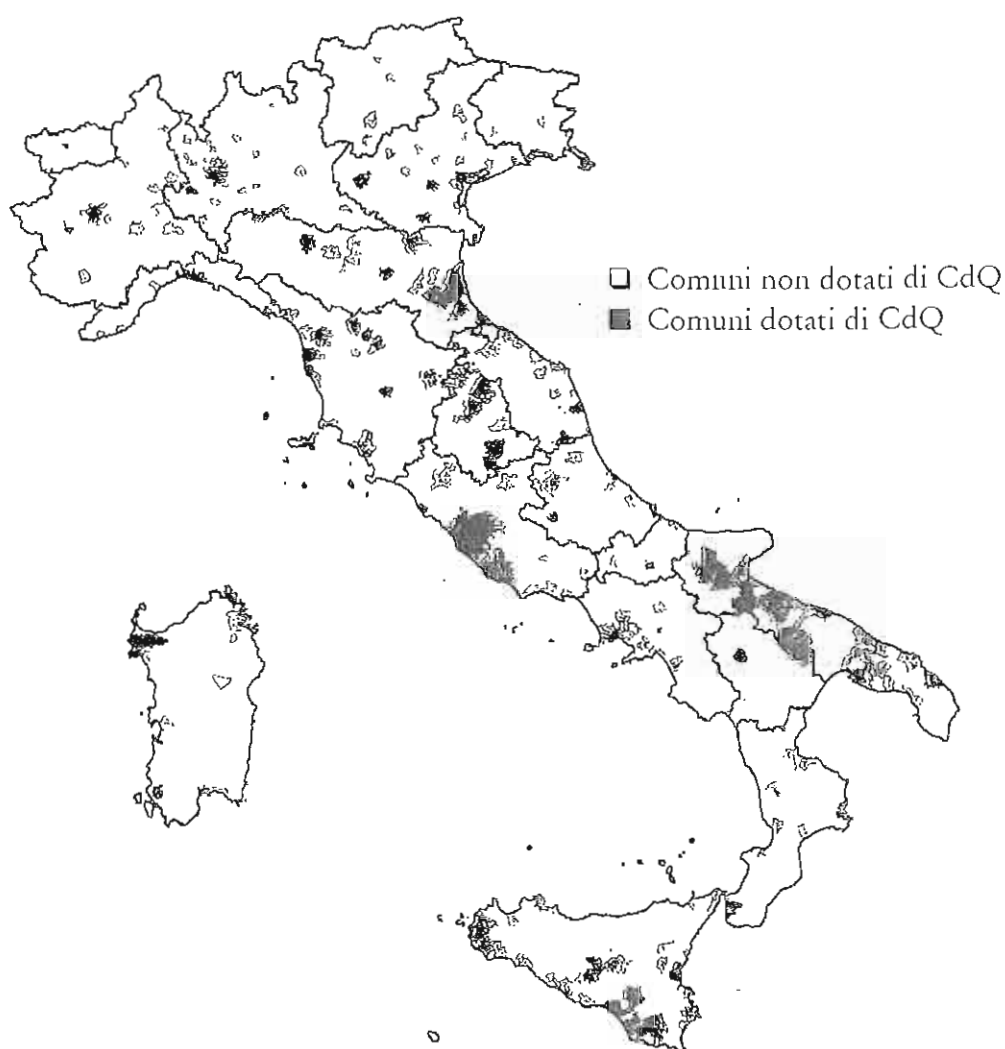


Fonte: *Rapporto sullo stato del territorio*, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma 2000.

Scheda 5. I CONTRATTI DI QUARTIERE

Ultimo nato tra gli strumenti di riqualificazione urbana, con un titolo ambizioso ma un po' fuorviante. Si tratta in realtà di un programma di riqualificazione dell'edilizia pubblica che introduce alcuni elementi di un certo interesse rispetto all'utilizzo di tecnologie ambientali e, almeno in linea di principio, all'accompagnamento sociale degli interventi. Anche i contratti sono strumenti direttamente finanziati dai ministeri, con un parziale e ridotto ruolo delle Regioni.

Figura 4. I Contratti di quartiere.



Fonte: *Rapporto sullo stato del territorio*, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma 2000.

Tabella 15. Programmi di riqualificazione urbana ammessi al finanziamento.

	Programma	Costo del programma (mld)	Finanziamento richiesto (mld)	Finanziamento concesso (mld)
1	PIEMONTE			
	Novara	202,60	11,13	9,07
2	Settimo torinese	44,59	6,99	5,82
3	Alessandria	71,42	24,47	9,06
4	Collegno	401,44	8,87	2,77
5	Torino «Spina 3»	2.144,89	90,00	48,77
6	Torino «Spina 1»	399,09	30,60	24,90
7	Torino «Spina 4»	225,70	10,90	10,90
8	Torino «Meisino»	55,77	3,20	3,20
9	Torino «Zerboni»	19,12	1,89	1,89
10	Torino «S.ta Croce»	12,92	8,20	5,90
11	Torino «Superga»	101,84	5,54	4,30
12	Torino «Lucente»	220,41	0,10	0,10
13	Torino «Mercato»	12,70	4,80	3,30
14	Torino «M. Cristina»	19,93	7,90	4,10
15	Torino «La Grangia»	36,32	0,30	0,30
16	Torino «Barolo»	143,14	1,80	1,07
17	Torino «E27/29»	20,81	4,90	3,69
18	LOMBARDIA			
	Cremona	128,51	9,13	2,74
19	Milano «Piazza Lodi»	61,21	0,20	0,20
20	Milano «Taeggi»	50,84	3,15	3,15
21	Milano «Leoni»	530,77	2,90	2,90
22	Milano «Lorenteggio»	172,60	7,52	7,52
23	Milano «Liscate»	34,81	0,15	0,15
24	Milano «Rubattino»	77,77	5,40	5,40
25	Milano «Palizzi»	413,67	27,48	15,01
26	LIGURIA			
	Savona	61,66	3,69	2,60
27	Genova «Porta Soprana»	46,18	13,77	13,77
28	Genova «Darsena»	27,29	11,36	11,36
29	Genova «Fiumara»	515,58	15,00	15,00
30	Genova «Teglia»	203,59	35,62	18,99
31	Genova «Carmine»	23,81	5,24	5,24
32	Genova «Sopranis»	25,22	2,97	2,97
33	Genova «Mirto»	68,63	19,64	9,03
34	Genova «Fegino»	91,91	10,63	4,87
35	Genova «Cornigliano»	29,97	14,52	5,79
36	Genova «Bolzaneto»	23,40	2,30	1,1437
37	VENETO			
	Arzignano	150,82	5,82	5,28
38	Padova	137,49	20,30	7,30
39	Treviso	63,05	8,57	2,83

Famiglie di programmi

segue tabella 15.

	Programma	Costo del programma (mld)	Finanziamento richiesto (mld)	Finanziamento concesso (mld)
40	FRIULI V. G. Muggia	221,06	33,79	7,60
42	Ravenna	460,59	51,54	16,32
43	Parma	131,95	25,79	10,09
44	Cesena	187,01	17,99	6,52
45	Comacchio 95,57	49,24	10,79	
46	Bologna «Tabacchi»	184,10	25,13	15,40
47	Bologna «Pilastro»	21,04	3,20	2,57
48	TOSCANA Siena	16,40	6,56	6,26
49	Montelupo Fiorentino	34,39	7,35	4,19
50	Livorno	33,58	7,72	3,41
51	Firenze «Gover»	42,54	27,49	22,49
52	Firenze «Fiat»	123,43	52,68	23,85
53	Firenze «Sime»	95,54	13,41	7,72
54	Firenze «Gondrand»	20,83	2,78	2,78
55	Firenze «Superpila»	85,60	10,70	5,85
56	UMBRIA Perugia	30,66	9,03	6,85
57	MARCHE Macerata	36,71	8,10	3,27
58	Porto S. Elpidio	56,15	1,30	1,30
59	LAZIO Sora	86,47	8,69	4,39
60	Roma «Case Rosse»	113,24	19,00	19,00
61	Roma «Borghesiana»	180,79	27,55	27,55
62	Roma «Ostia Ponente»	172,73	18,16	18,16
63	Roma «Pigneto»	47,66	9,00	9,00
64	Roma «Esquilino»	42,43	13,58	13,58
65	ABRUZZO Pescara	17,08	0,82	0,35
66	MOLISE Campobasso	16,12	10,03	1,98
67	CAMPANIA Benevento 6,50	1,50	0,63	
68	BASILICATA Potenza	102,76	12,00	3,27
69	PUGLIA Foggia	124,53	5,88	1,57
70	Bari «Sogea»	30,93	1,75	1,75
71	Bari «Lama-Balice»	450,18	11,93	4,91
72	Bari «Punto azzurro»	5,58	1,00	0,92
73	CALABRIA Rosarno	21,03	5,29	1,23
74	SICILIA Siracusa	287,94	49,73	17,78
75	Caltanissetta	139,22	13,65	9,80
76	SARDEGNA Nuoro	41,89	11,80	2,65

Fonte: elaborazione su fonti varie.

Tabella 16. Contratti di quartiere.

Programma	Finanziamento richiesto (mld)	Finanziamenti pubblici (mld)	Finanziamento di privati (mld)	Costo complessivo (mld)
1 * Torino «Via Arquata»	20,00	11,11	1,68	32,79
2 * Pinerolo (TO)	9,01	5,24	8,80	23,05
3 AQUI Terme (AL)	12,95	3,00	1,55	17,5
4 Torino - Q16	20,00	0,84	0,59	21,43
5 Grugliasco (TO)	19,80	17,57	6,00	43,37
6 * Aosta	19,99	44,33	0,00	64,32
7 Saint-Pierre (AO)	10,98	0,00	0,00	10,98
8 * Genova	17,27	8,64	3,05	28,96
9 La Spezia - Arcola	19,58	4,37	1,39	25,34
10 * Vigevano (PV)	7,94	0,00	7,66	15,60
11 * Cinisello Balsamo (MI)	17,88	1,00	3,05	21,93
12 * Samarate (VA)	5,86	4,07	24,40	34,33
13 Bovezzo (BS)	10,87	0,00	0,00	10,87
14 Milano	13,64	0,00	2,20	15,84
15 * Cles (TN)	7,53	6,82	0,82	15,17
16 * Padova	20,00	21,15	8,13	49,28
17 Venezia	8,29	0,00	0,00	8,29
18 Verona	18,67	2,48	0,00	21,15
19 Cerea (VR)	11,20	10,80	4,70	26,70
20 Rovigo	10,50	9,49	18,75	38,74
21 * Monfalcone (GO)	19,00	4,11	7,00	30,11
22 Trieste	4,27	0,00	29,38	33,65
23 * Bologna	3,87	3,36	1,60	8,83
24 * Rimini	17,26	13,00	0,00	30,26
25 * Parma	5,84	23,55	0,00	29,39
26 * Piacenza	9,70	17,87	0,00	27,57
27 Comacchio (FE)	6,84	0,00	0,00	6,84
28 * Livorno	20,00	11,26	0,00	31,26
29 * Siena	14,52	6,70	19,41	40,63
30 * Pisa	3,58	40,51	19,86	63,95
31 Firenze	20,00	15,75	0,00	35,75
32 Prato - Iolo	9,67	4,79	5,55	20,01
33 * Terni	9,10	21,35	51,21	81,66
34 * Spoleto (PG)	15,21	2,63	41,29	59,13
35 * Ascoli Piceno	9,47	0,00	0,00	9,47
36 * Fermo (AP)	18,33	9,60	0,00	27,93
37 Falconara Marittima (AN)	6,69	0,30	0,00	6,99
38 * Valmontone	6,12	11,00	0,00	17,12
39 * Roma (Pietralata)	12,50	0,00	0,00	12,50
40 * Ariccia - Albano	20,00	4,30	2,00	26,30
41 Civitavecchia	12,84	7,50	12,45	32,79
42 Roma - Torbellamonaca	8,69	7,63	0,00	16,32

Famiglie di programmi

segue tabella 16.

Programma	Finanziamento richiesto (mld)	Finanziamenti pubblici (mld)	Finanziamento di privati (mld)	Costo complessivo (mld)	
43 *	Giulianova (TE)	8,89	2,20	4,24	15,33
44	Sulmona (AQ)	15,84	0,00	0,00	15,84
45	Pescara	20,00	7,50	2,50	30,00
46	Avezzano (AQ)	9,38	2,93	2,32	14,63
47	Vasto - Punta Penna (CH)	15,40	0,00	0,00	15,40
48 *	Campobasso	15,83	7,17	9,49	32,49
49 *	Bojano (CB)	5,02	1,06	n.d.	6,08
50 *	Torre Annunziata	8,77	13,63	0,00	22,40
51 *	Avellino	20,00	3,72	1,25	24,97
52 *	Napoli	19,72	5,10	3,83	28,65
53 *	Castellammare (NA)	19,56	29,98	29,93	79,47
54 *	Potenza	20,00	12,50	13,60	46,10
55	Montescaglioso (MT)	5,69	0,00	0,00	5,69
56	Policoro (MT)	12,99	0,00	4,06	17,05
57	Senise (PZ)	9,00	0,00	0,00	9,00
58	Lauria (PZ)	5,86	0,00	0,00	5,86
59 *	Cerignola (FG)	18,00	0,55	2,00	20,55
60 *	Taranto	17,44	2,00	1,87	21,31
61 *	Ruvo di Puglia (BA)	6,20	1,45	0,00	7,65
62 *	Bari	7,93	0,00	4,54	12,47
63	Lecce	5,01	1,00	1,55	7,56
64 *	Crotone	20,00	4,59	7,63	32,22
65 *	Vibo Valentia	15,50	17,21	20,95	53,66
66 *	Cosenza	8,25	2,06	0,50	10,81
67 *	Reggio Calabria (Tre Mulini)	19,73	9,18	23,52	52,43
68	Reggio Calabria - Sbarre	19,82	11,40	4,06	35,28
69 *	Palermo	8,00	12,28	0,76	21,04
70 *	Palma di Montechiaro (AG)	8,59	0,00	0,00	8,59
71 *	Caltanissetta	18,48	13,74	5,91	38,13
72 *	Piana degli Albanesi (PA)	5,01	0,75	0,00	5,76
73 *	Gela (CL)	10,42	21,43	15,77	47,62
74 *	Cagliari	9,88	1,00	6,66	17,54
75	Sassari - Monte Rosello	10,15	0,00	0,00	10,15
76	Sassari - Latte Dolce	20,00	0,00	1,00	21,00
77	Carbonia (CA)	5,00	8,00	6,65	19,65
TOTALE		78 980,82	548,55	156,04	1.986,48
<i>Di cui nel Mezzogiorno</i>		<i>36 445,35</i>	<i>192,43</i>	<i>174,60</i>	<i>812,38</i>

Fonte: elaborazione su fonti varie.

* Contratti finanziati con procedura nazionale

4. *La rigenerazione urbana.*

A cinque anni dal lancio dell'iniziativa, i programmi finanziati a valere sulla programmazione dei Fondi strutturali 1994-99 tramite l'iniziativa comunitaria Urban hanno permesso in tutta Europa un miglioramento permanente e visibile della qualità della vita nelle zone interessate da questi interventi. Con questo giudizio di merito il Parlamento europeo ha motivato nella prima metà del 1999 il mantenimento di Urban tra le iniziative comunitarie nel panorama riformato dei Fondi strutturali 2000-2006. Un giudizio che la Commissione ha fatto proprio, riconoscendo l'importanza della metodica dell'approccio integrato in situazioni di forte concentrazione di problemi sociali, ambientali ed economici.

Nell'ottobre 1999 la Commissione Europea ha dunque predisposto e trasmesso agli Stati membri una proposta di ripartizione dei fondi per quanto attiene ai Programmi di iniziativa comunitaria 2000-2006 tra i quali figura Urban II.

Successivamente, per il bando di Urban II 2000-2006, il Ministero dei Lavori Pubblici ha approvato ben 86 proposte in risposta al bando pubblico dell'estate 2000. Di queste, 60 sono state presentate da amministrazioni del Mezzogiorno (55 nelle Regioni dell'Obiettivo 1) e 26 da amministrazioni di città del resto del territorio nazionale.

L'interesse di Urban è giustificato dal fatto di essere un programma a scala europea, che rende confrontabili attese e risultati di città diverse in paesi diversi. Tra le città che hanno partecipato alla selezione, ne sono state selezionate 118, per lo più di media dimensione (il primo programma Urban aveva messo un vincolo dimensionale minimo di 100 000 abitanti, soglia scesa a 50 000 nel secondo bando). Questa base costituisce di per sé un buon punto di partenza per comparare i diversi processi di degrado urbano. Inoltre, le fenomenologie del degrado urbano e dell'esclusione sociale oggetto di Urban sono differenziate tra paesi europei. Le più frequenti sono le porzioni di centro abbandonato e frequentato da popolazione poverissima (le cosiddette *inner-cities*), i quartieri di edilizia popolare o i sobborghi industriali e minerari in declino, tutti esempi tipici del Nord Europa. Nei paesi latini sono stati spesso compresi centri storici spopolati. A parte le contingenze, è chiaro che sono stati colti problemi e opportunità diverse. Non solo è diversa la geografia del disagio urbano, è differente anche la percezione della gravità dei diversi problemi.

Infine, Urban ha chiaramente insistito su un approccio localizzato e territoriale. Alcuni presupposti sono stati chiaramente esplicitati:

– l'intervento su aree di estensione limitata garantisce più visibilità e una maggiore efficacia gestionale in fase di attuazione; infatti i programmi coprono in media quartieri o aree di 6 kmq e nella grande maggioranza riguardano un solo vicinato;

– l'approccio «integrato» consente un processo cumulativo, con l'accento posto sul miglioramento dell'accessibilità e delle comunicazioni, sull'attrazione dei visitatori e degli investimenti;

– la gestione efficace di un programma straordinario come Urban fa compiere un progresso al sistema politico-decisionale locale, consente cioè un apprendimento che sollecita il sistema di *governance* ad affrontare e risolvere su basi permanenti anche gli altri problemi sociali e le altre aree problema.

Il primo Urban aveva una doppia ambizione: da un lato, promuovere interventi esemplari, la cui efficacia stimolasse l'avvio di un processo di crescita endogeno; dall'altro, selezionare le situazioni difficili che resistono all'azione pubblica ordinaria. Qual è stato invece il risultato? I programmi delle 16 città italiane hanno riguardato casi molto diversi, in particolare:

– sei centri storici di città medio-piccole, in cinque casi meridionali, pressoché spopolati;

– quattro casi di periferie così eterogenee (periferia compatta prevalentemente di edilizia pubblica, edilizia informale, edificato diffuso) da non essere comparabili;

– quattro centri storici popolosi di grandi città meridionali, che conservano funzioni vitali di rilievo per tutta la città, sia artigianali che commerciali;

– due quartieri ex operai in declino industriale.

I quartieri Urban dei diversi comuni italiani sono dunque molto dissimili: in più di un caso non viene neppure scelto un solo quartiere, ma l'area prescelta è un settore urbano, o addirittura più parti diverse della città in base ad argomenti non sempre facilmente argomentabili, relativi alla complessiva strategia urbana. Di solito i criteri di scelta non definiscono una priorità rispetto ad altri quartieri altrettanto meritevoli di intervento, e pertanto la preferenza accordata dipende da criteri diversi dal merito; d'altra parte, per molti casi, nel Mezzogiorno in particolare, è francamente dubbio che si possa parlare di quartieri in crisi, piuttosto di città in crisi o, secondo i punti di vista, di Regioni in crisi.

Colpisce inoltre la varietà tipologica, sociale e insediativa delle aree prescelte: principalmente quartieri del centro storico, soprattutto al Sud; poche le aree di periferia o i quartieri ex industriali. Come pure colpisce

la varietà di tipi periferici, a conferma che non esiste una sola periferia ma tante diverse forme di transizione tra l'urbano consolidato e il diffuso metropolitano caratterizzate da differenti combinazioni di problemi.

La presenza dei centri storici abbandonati si rivela una delle innovazioni del Pic Italia, una caratteristica delle città meridionali originariamente reinterpretata dentro Urban.

Inoltre, Urban è apparso meno incisivo nelle grandi città, per almeno due fattori: meno visibili i risultati e meno efficaci le azioni e, forse, la presenza di una popolazione più riluttante al «gioco della riqualificazione».

Scheda 6/a COS'È URBAN

Nel 1994 la Commissione Europea lancia un'Iniziativa Comunitaria (Com 94/C 180/02) finalizzata alle aree sfavorite delle città, sollecitando un approccio innovativo al problema dell'esclusione sociale urbana. L'iniziativa comunitaria è rivolta direttamente ai comuni, ai quali vanno contributi provenienti dai fondi strutturali. Il programma Urban è un esempio concreto delle azioni innovative che le amministrazioni più dinamiche possono produrre in un momento di rapida riforma delle politiche pubbliche. L'analisi delle difficoltà incontrate e delle soluzioni adottate, così come dei successi e dei limiti riscontrati, rappresenta uno stimolo e un supporto alla gestione dei futuri programmi comunitari. In molti paesi europei fin dagli sessanta sono state avviate politiche urbane rivolte ai temi della povertà e della segregazione residenziale.

La stessa Comunità Europea aveva avviato esperienze precedenti con i Progetti pilota urbani e il Programma contro la povertà. L'impegno della Comunità sul fronte delle città è comunque venuto crescendo, come è stato confermato anche dall'Urban Forum di Vienna e dal nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali.

Nel 1994 a Urban I erano stati destinati circa 900 milioni di euro, con un contributo per l'Italia di circa 174 milioni; i finanziamenti residui provenivano, nell'ordine, dallo Stato e dagli enti locali (in misura ridottissima dai privati). Il programma Urban in Italia ha coinvolto 16 città, di cui 12 situate nel Mezzogiorno.

Cinque anni più tardi la Commissione Europea ha predisposto e trasmesso agli Stati membri una proposta di ripartizione dei fondi per quanto attiene ai Programmi di iniziativa comunitaria, tra i quali figura Urban II. Il 1° luglio 1999 la Commissione ha stanziato per Urban II 700 milioni di euro, su un totale di oltre 10400 euro destinati ai 4 Pic. Secondo la ripartizione all'esame agli Stati membri, all'Italia spettano circa 108 milioni di euro (pari a circa 200 miliardi di lire).

Scheda 6/b L'URBAN DI BARI

L'area di intervento di Bari è la parte di centro storico più antico (32 ettari e 8000 abitanti), isolato tra il mare e i successivi sviluppi della città. Progressivamente abbandonato dai ceti più influenti fin dall'Ottocento, e svuotato di parte dei suoi residenti popolari in questo secolo, anche per effetto dell'azione di risanamento e diradamento, ospita ancora una popo-

lazione consistente e fortemente radicata (ancorché ridotta di oltre un terzo rispetto a vent'anni fa). La condizione di degrado edilizio e disagio sociale del centro storico di Bari è nota e dibattuta da oltre un secolo, ed è in parte causata dai processi di sviluppo del resto della città. Lo spopolamento del centro si è però verificato in modo vistoso nel primo dopoguerra, contribuendo al depauperamento della base sociale dell'area. Fin dagli anni settanta, dopo le epidemie di colera, sono iniziati processi di riuso edilizio, terziarizzazione e ricambio sociale, che hanno finora interessato soprattutto le aree di frangia e poco quelle interne.

La struttura sociale dell'area è caratterizzata dalla forte emarginazione sociale ed economica e dalla segregazione spaziale, pur con qualche articolazione interna. Il quartiere è fortemente caratterizzato da precarietà lavorativa e disoccupazione, nonché da una diffusa partecipazione ad attività informali. Inoltre, la vita del quartiere è condizionata dal tasso di microcriminalità e la presenza della criminalità organizzata. Comunque, mantiene una sua cultura tradizionale, sorretta in parte dalle attività legate al porto e dalle frange di lavoro manuale sopravvissuto, in parte dall'attaccamento al luogo, che talvolta viene descritto come ripiego della mancata integrazione nel circuito urbano piuttosto che come radice dell'identità locale.

La scelta dell'area è avvenuta – dopo un confronto con alternative periferiche – in ragione della visibilità del centro storico, della presenza di altri

Tabella 17. Programmi Urban e Programmi Urbani Pilota per Regione.

	Urban I	Urban II (proposte)	Programmi Urbani Pilota (sperimentazione Fesr)
PIEMONTE		5	1
LOMBARDIA		5	1
LIGURIA	1	2	
VENETO	1	3	
FRIULI V. G.	1	1	
EMILIA ROMAGNA		1	
TOSCANA		4	
UMBRIA		1	
MARCHE		2	
LAZIO	1	2	
ABRUZZO		4	
MOLISE		1	
CAMPANIA	2	15	1
BASILICATA		12	
PUGLIA	3	1	1
CALABRIA	3	7	
SICILIA	3	16	
SARDEGNA	1	4	
TOTALE	16	86	4

Fonte: elaborazione su dati Ministero dei Lavori Pubblici.

strumenti e programmi redatti o finanziati, della flessibilità del contesto sociale e urbanistico e, infine, del potenziale di rivalorizzazione immobiliare. La scelta è argomentata con ricorso alle strategie di lungo periodo della città, che vorrebbero riconnettere il centro antico ai quartieri nuovi, recuperare la fruizione degli ambienti storici all'intera popolazione, proteggere la base produttiva e le attività di servizio, e contrastare le situazioni di disagio (devianza minorile, disoccupazione, povertà degli anziani).

Il programma prevede contributi in conto capitale, attribuiti tramite bandi, per l'ammodernamento delle botteghe artigianali e case-alloggio (bed&breakfast); la ristrutturazione di due immobili storici per ospitare nuove attività artigianali e di servizio, in particolare per la ricettività turistica e studentesca.

Degli interventi formativi corrispondenti, la riqualificazione di alcuni edifici e servizi sociali esistenti anche al fine di fornire una sede alle associazioni esistenti, migliorare l'illuminazione pubblica e le reti tecnologiche in aree pilota; realizzare un Sistema informativo territoriale.

Figura 5. I programmi Urban 1994-99 in Italia.



Fonte: elaborazione su dati Ministero dei Lavori Pubblici.

5. *Lo sviluppo delle infrastrutture.*

Un terreno di programmazione comune ai due filoni dello sviluppo locale e della riqualificazione viene individuato con l'avvio di una nuova formulazione dei Programmi di riqualificazione urbana indirizzati allo sviluppo sostenibile del territorio. L'enfasi è posta sulla partecipazione di soggetti imprenditoriali privati a programmi di infrastrutturazione territoriale, con particolare attenzione al miglioramento dei collegamenti e dei trasporti. Ma come sovente avviene, i programmi assumono presto contenuti e finalità più ampie, inglobando problemi e tematiche specifiche degli ambiti locali.

Ragioni diverse giustificano questo nuovo fronte:

– una motivazione strutturale di quest'iniziativa è il ritardo nella realizzazione di opere e infrastrutture in Italia. Nel corso degli anni novanta infatti si fanno più numerose le denunce delle parti sociali e imprenditoriali che appaiono anche più consapevoli delle poste strategiche in gioco;

– inoltre, la dottrina della compatibilità di bilancio applicata dal 1993 e le normative europee costringono a una revisione delle regole implicite ed esplicite;

– infine, non senza incertezze, si cercano nuove regole e regimi più trasparenti. Un nuovo assetto del sistema degli appalti nasce da un duro confronto con le parti sociali e da una lunga mediazione parlamentare (il primo disegno di legge quadro predisposto dall'on. Merloni è del 1992; il testo della cosiddetta Merloni-ter è stato approvato in via definitiva nel novembre 1998, sei anni dopo).

Per altro verso, non differentemente dalle altre grandi politiche di rilievo territoriale, manca un atto di programmazione che metta ordine tra i diversi elenchi di opere che hanno ritualmente canonizzato la nozione di ritardo senza riuscire a proporre un criterio di selezione e di priorità, se non una vera e propria strategia. Né lo Stato centrale né le Regioni sembrano al momento disporre di un quadro territoriale e di una gerarchia delle opere condivisa e convincente.

A parte il ritardo programmatico, va citata almeno la motivazione del vivace ricambio «tecnologico» nelle principali infrastrutture, in particolare della comunicazione. A fronte di una domanda crescente di attrezzature che concentrino nuovamente i flussi provenienti dai tanti centri in cui si articola il territorio, l'insieme della società si espande grazie alle nuove tecnologie e alle nuove modalità di organizzazione produttiva.

In particolare, le nuove tecnologie insidiano il binomio – consolidato da oltre due secoli – tra infrastrutture e territorio; anzi, spezzano quel legame che era costitutivo nel pensiero ingegneristico sopravvissuto al periodo della ricostruzione in Italia. Una varietà di strategie appare oggi possibile tra i due estremi di un programma di *grandi opere* (come nei documenti europei a seguito del Libro bianco Delors), o un *grande programma di piccole opere*.

Il processo di programmazione delle infrastrutture locali ha dunque l'opportunità di sfruttare il nodo dell'innovazione giocando sulla capacità di interconnessione con le occasioni aperte alla competizione urbana: in altre parole, con la capacità di integrare le esternalità positive che il *milieu* esplica in un dato momento e materializzare il ruolo di «catalizzatore» che le città devono svolgere in condizioni di sviluppo sempre più turbolente e veloci.

Tabella 18. Azioni integrate per l'infrastrutturazione del territorio: Prusst proposti e finanziati.

	Prusst proposti	Prusst finanziati
VALLE D'AOSTA	1	1
PIEMONTE	18	3
LIGURIA	22	4
LOMBARDIA	13	2
TRENTO	1	1
BOLZANO	1	1
VENETO	23	4
FRIULI V. G.	7	2
EMILIA ROMAGNA	14	3
TOSCANA	16	2
UMBRIA	5	3
MARCHE	9	2
LAZIO	22	5
CENTRO-NORD	196	33
ABRUZZO	10	1
MOLISE	5	1
BASILICATA	12	2
CAMPANIA	47	3
PUGLIA	29	4
CALABRIA	23	1
SICILIA	31	2
SARDEGNA	7	1
MERIDIONE	164	15
TOTALE	360	48

Fonte: dati provvisori su fonti varie (Ministero dei Lavori Pubblici, «Sole 24 ore», e altre).

Scheda 7 COSA SONO I PRUSST (E COSA NON SONO)

A seguito di una procedura competitiva, il Ministero dei Lavori Pubblici ha selezionato un certo numero di programmi promossi da enti pubblici territoriali con l'approvazione e talvolta il sostegno esplicito delle Regioni.

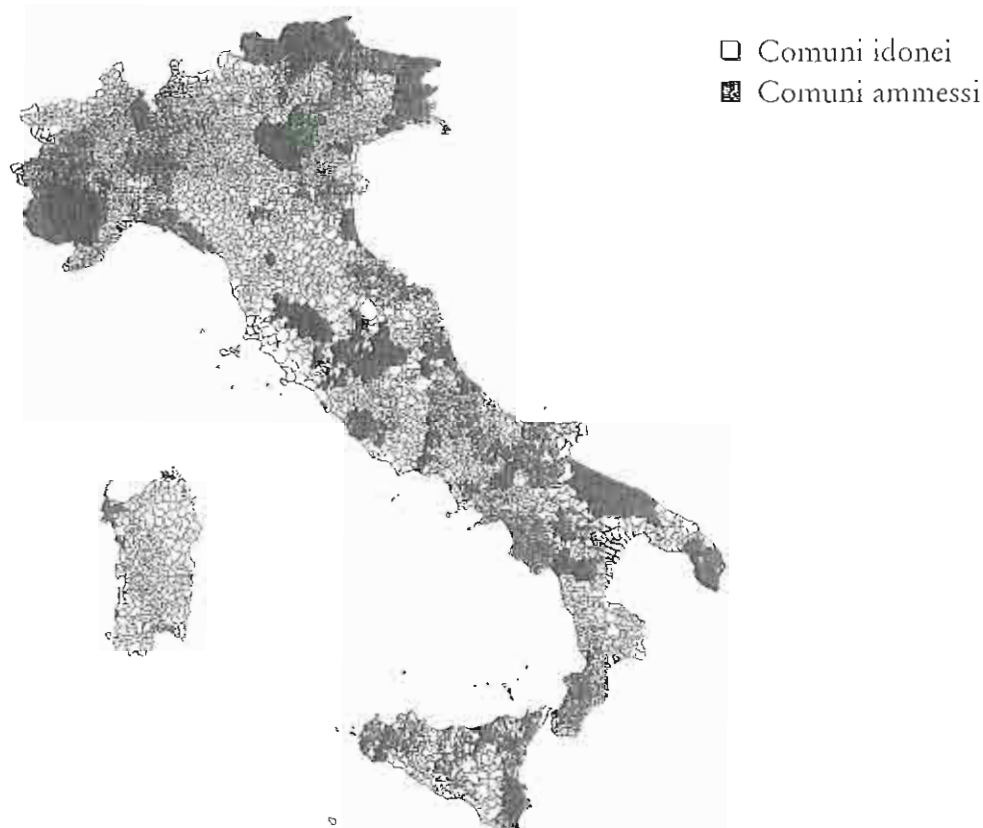
I programmi sono formati attorno ad assi tematici che privilegiano temi diversi: il territorio, la riqualificazione e lo sviluppo locale. Una procedura di selezione a punteggi assicura l'equilibrio nella composizione dei programmi, e premia quelli che raccolgono la partecipazione di capitale privato, in particolare nella realizzazione di opere pubbliche.

Gli enti pubblici promotori raccolgono attraverso bandi le iniziative di proponenti pubblici e privati e le inseriscono nel programma previa verifica di coerenza. L'inserimento costituisce titolo preferenziale per le iniziative pubbliche, e rende più facili eventuali assensi per le iniziative private (in particolare variazioni degli strumenti urbanistici).

I finanziamenti riguardano soltanto la fase di progettazione e la predisposizione degli studi di fattibilità. L'obiettivo esplicito è costituire un paniere di progetti realizzabili con i fondi disponibili nei Programmi Operativi Regionali.

In realtà, i Prusst non assicurano il finanziamento di tutte le opere. Se ammessi, ricevono un minimo di risorse per la progettazione. In ogni caso, la combinazione finanziaria è tutta da esplorare. La risorsa strategica è appunto la costituzione di un paniere di progetti.

Figura 6. I Programmi di riqualificazione urbana.



Fonte: *Rapporto sullo stato del territorio*, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma 2000.

III. Immagini del territorio

Come si è visto, il campo delle azioni integrate è vasto. Ogni nuovo programma integrato si trova di fronte al territorio, come più volte è stato sottolineato e come indicato nei presupposti stessi della «nuova» programmazione. Nelle convinzioni della nuova programmazione, il territorio diventa misura e principio dell'integrazione. Cosa vuol dire? Quale definizione di territorio è implicita nei diversi strumenti?

Ogni programma insiste sul medesimo territorio in cui operano tanti altri programmi. Ciascuno ha dunque l'onere di «interrogare» gli altri che si rivolgono allo stesso territorio.

E a questo proposito si osserva, in analogia con il paragrafo precedente, che anche in questo caso il territorio italiano è affollato di immagini diverse, e di differenti ipotesi di articolazione che hanno una loro logica parziale e una parziale legittimità.

In particolare, quest'affollamento porta a sottolineare:

– la strumentalità e occasionalità dell'articolazione territoriale di alcuni programmi, difetto antico del campanilismo italiano almeno in parte compensato da un'inedita e incipiente disponibilità alla collaborazione sovralocale;

– la necessità di conciliare (o motivare le differenze tra) le differenti proiezioni territoriali incorporate nei diversi perimetri amministrativi, economici, gravitazionali e ambientali, per una maggior consapevolezza nelle scelte territoriali interne ai diversi tipi di programma.

Un elemento comune dei programmi qui presentati è che sono tutti qualificati come territoriali, cioè rivolti a specifici territori. La rassegna dei programmi ha evidenziato però importanti differenze. Innanzi tutto, i programmi sono tutti territorializzati, ma trattano il territorio in modo diverso; anzi, certe differenze sono così accentuate che sembra quasi che alla radice dei diversi programmi si trovino immagini del territorio sostanzialmente diverse.

Inoltre, alcuni programmi si sono sovrapposti a più riprese sulle stesse aree obiettivo. La coincidenza territoriale di più programmi è anzi una regola più che un'eccezione. Ciò consente di porre l'attenzione sul territorio come laboratorio permanente dell'integrazione dei programmi, anche di là delle intenzioni e della volontà delle singole iniziative. Difficilmente l'ambito rilevante di un'azione di trasformazione delle società locali può essere definito a priori. La dimensione territoriale non è indipendente da quella in cui si esplica l'azione politica o l'influsso di un processo di cambiamento e sviluppo.

La rassegna ha evidenziato che l'approccio al territorio non è mai «puro», esito cioè di una razionalizzazione astratta dalle complesse fenomenologie locali, da particolarismi e specificità non riconducibili a un modello generale. E in particolare non obbedisce a una regola di ottimale spazializzazione delle azioni economiche. I criteri di perimetrazione delle aree oggetto degli interventi prevedono quasi sempre *logiche plurali*, a volte giustificate da motivi occasionali, talvolta di pura alchimia geografico-elettorale, oppure conseguenza diretta della multidimensionalità degli obiettivi.

Contrariamente a quanto si può pensare, quest'aspetto non è un impedimento assoluto alla buona territorializzazione degli interventi. Infatti, l'immagine del territorio coerente con questo tipo di interventi è diversificata per natura e dipende in modo accentuato dalla *ratio* politica dello strumento più che dalla *logica* interna dell'intervento. A certe condizioni, non è incongruo né sconveniente temperare con considerazioni politiche criteri di ottimizzazione del perimetro territoriale. Considerando le esperienze in corso si possono suggerire alcune modalità ricorrenti di spazializzazione delle idee di programma:

a) la scelta dell'ambito funzionale all'idea di sviluppo (modello puro, dove la rete di attori ha interessi coerenti nello stesso territorio) legata a un'interpretazione del programma molto concorrenziale all'esterno e cooperativa all'interno (più ovvio dove pesano le risorse «naturali»: acqua, mare, agricoltura, beni culturali ecc.); contrariamente a quanto sarebbe logico aspettarsi, sono i programmi di riqualificazione – più piccoli e modesti – a identificare dei perimetri ben definiti, mentre i programmi di sviluppo tendono ad assumere perimetri più ampi;

b) la proiezione territoriale della rete di attori, soprattutto dei promotori politici (tendenzialmente ristretta, al massimo estesa ad accordi di cooperazione sovramunicipale); il modello assunto spesso dai

Programmi di azione locale di Leader e dai Patti territoriali, dove per natura politica si cercano le complementarità tra idee forza e territori diversi;

c) una scelta intermedia tra le due precedenti, caratteristica del modello ibrido, della società «di mezzo», tipico dei Patti Territoriali con la combinazione dei due elementi e la sovrapposizione delle diverse reti territoriali di attori complementari (per esempio, imprenditori, banche, sindacati ecc.); intorno a un territorio e a un'idea precisa si disegna un perimetro più o meno sfumato di aree e obiettivi a differente livello di integrazione;

d) infine, il modello opportunistico, di scambio tra territori e ambiti diversi ma con qualche complementarità, soprattutto rispetto alle logiche politiche di assegnazione dei fondi (incide in questo caso la presenza di infrastrutture comuni come pure di logiche premiali – una per tutte la dimensione – nel gioco politico: numerosi esempi dalle recenti vicende dei Prusst).

Inoltre, la differenziazione territoriale in Italia è cospicua. L'articolazione del territorio non corrisponde necessariamente a tipi e modelli consolidati. La programmazione nazionale distingue tra città, distretti e aree diffuse. Nell'attuale armamentario programmatico, a territori diversi corrispondono strumenti diversi, che pure poi fanno uso delle medesime procedure negoziali. Per esempio, l'auspicio della costituzione di ambiti sovralocali è ormai rituale anche se l'effettiva collaborazione tra enti locali è ancora limitata. I sistemi locali del lavoro sono assunti a riferimento delle politiche anche da documenti ufficiali, tanto che vengono spesso richiamati come strumento di delimitazione esemplare dei PIT.

Ma sull'intero territorio italiano si sono storicamente sedimentati strati di lettura territoriale di origine diversa. Non si tratta dunque di un territorio vergine neppure dal punto di vista delle modalità di articolazione e di ricerca di unità territoriali omogenee.

È noto che lo stesso territorio è articolato in numerose circoscrizioni, a seconda delle finalità amministrative e non, come i perimetri istituzionali e le circoscrizioni elettorali. Ognuna obbedisce a una logica e a una storia, ma non sono né arbitrarie né ininfluenti nell'organizzazione territoriale. È dunque opportuno confrontare la ripartizione territoriale prodotta dai diversi interventi di programma con la circoscrizione territoriale proiettata sul territorio da altre logiche, funzionali, amministrative, politiche ecc. Ancora meglio se l'una e l'altra sono confrontate con l'articolazione che alcune Regioni

hanno operato in funzione della programmazione degli interventi. Richiamiamone brevemente qualcuna:

– i già citati sistemi locali del lavoro, e in generale tutti i tentativi di classificare in base a diversi indicatori (pendolarismo, concentrazione dei servizi ecc.) la gravitazione delle attività entro a bacini territoriali di un qualche significato economico;

– i perimetri degli uffici locali delle maggiori amministrazioni: uffici del registro, tribunali, distretti scolastici;

– il campo d'influenza di alcuni grandi servizi pubblici, o comunque di valenza collettiva, come le aziende sanitarie, i codici di avviamento postale o i distretti telefonici;

– i confini delle unità di paesaggio, insediative e ambientali oggetto di recente di alcune ricerche a sfondo geografico e territoriale condotte da numerose università italiane (per esempio, alcune ricerche universitarie prodotte tra l'altro per il Ministero dei Lavori pubblici offrono criteri quali la definizione di quadri ambientali, le grandi unità di paesaggio con caratteristiche omogenee, le matrici territoriali esito dei processi storici di accumulazione di capitale fisso sociale, i contesti territoriali dove sono osservabili «modelli peculiari» di organizzazione socio-territoriale dello spazio ecc.).

IV. I nodi comuni dei programmi integrati

I programmi integrati vanno di moda in Italia. Nuove infornate di comuni si sottopongono sempre più spesso a prove di selezione un po' arcane, un po' feroci, pur di partecipare all'allocazione di fondi aggiuntivi. Oggi le Regioni cercano di promuovere programmi integrati territoriali, anche qui in parziale sintonia con le raccomandazioni che provengono dall'Europa. L'attenzione si sposta sulle difficoltà gestionali, sia che debbano distribuire incentivi, discriminare aree o soggetti, o selezionare esecutori.

Il problema che si apre è ricondurre a coerenza l'ampio filone di strumenti «complessi» con la «nuova» programmazione dei fondi strutturali. Quest'ultima in particolare definisce una macchina di selezione dei «buoni» progetti di investimento con un lungo e articolato processo di indirizzo dei diversi livelli istituzionali; si tratta di una matrice composta di assi tematici da un lato e centri decisionali dall'altro, che interagiscono nella definizione progressiva di maglie valutative sempre più fitte per selezionare i progetti più rilevanti.

I programmi affrontano alcuni nodi fondamentali comuni e strettamente collegati che in effetti rappresentano facce diverse dello stesso problema. Ogni programma esaminato offre però una propria interpretazione del problema, linguaggi amministrativi diversi, interlocutori e arene tematiche distinte e differenti assetti procedurali. Ma sotto quest'apparente varietà si rintracciano alcune questioni comuni. I punti problematici in comune tra famiglie di programmi diversi sono i seguenti:

- la scelta dell'idea forza centrale e la coerenza di obiettivi diversi;
- l'orientamento locale;
- la selezione di progetti e la misura della coerenza con gli obiettivi;
- il coordinamento e l'apprendimento istituzionale.

1. *L'idea forza.*

L'individuazione dell'idea forza è proposta come condizione di successo della nuova programmazione. In realtà, l'idea forza dei programmi esaminati scaturisce da un lento accumularsi nel tempo di schegge di progettualità sociale che da un atto di programma unitario.

La retorica dell'«idea-forza» si poggia in fin dei conti sulla convinzione che un progetto di sviluppo possieda un Dna distinto e riconoscibile, che consente di preconizzarne lo sviluppo fisiologico e la successiva evoluzione. Lo stesso Dna metterebbe al riparo l'idea di sviluppo dalle modifiche eventuali che dovessero presentarsi nel corso dell'attuazione.

Probabilmente, la fortuna della retorica dell'«idea forza» si deve a un'implicita reminiscenza sistemica che enfatizza la continuità del programma rispetto agli adattamenti processuali a realtà complesse e mutevoli. Da quest'impostazione scaturisce quasi naturalmente una posizione preminente per la gestione del programma, che spesso infatti si traduce in una specifica autorità (consorzio, società di gestione o agenzia). Il ruolo di gestione è centrale e possiede tanta forza perché tutela il Dna del progetto in conformità degli obiettivi iniziali. Viceversa, è capace di legittimarsi rispetto ai soggetti locali, con cui è direttamente a contatto, in misura maggiore di quanto possano fare le autorità di controllo non localizzate sul territorio.

L'esito complessivo dei programmi integrati dipende dunque da due dimensioni: la formazione locale dei programmi da sottoporre ad approvazione, e la selezione nazionale dei programmi da finanziare. Per il buon esito della fase programmatica si è rilevata l'influenza di due fattori, almeno in linea di principio indipendenti l'uno dall'altro:

- da un lato, l'approfondimento del programma, che assume rilievo solo dove riesce a essere specifico rispetto alle fenomenologie locali;
- dall'altro, il ricorso a semielaborati (analisi o progetti, comunque idee traducibili in programmi) già disponibili perché predisposti in altre occasioni, da altri soggetti o per altri fini.

Laddove la «progettazione» è stata più approfondita, maggiore è stata la probabilità di successo delle azioni. Laddove, come nella maggior parte dei casi, sono state mobilitate sia risorse formali (tecnico-scientifiche, ingegneristico-gestionali ecc.) che informali (reti di conoscenza, volontariato, progettualità sociale), la scelta delle azioni è risultata più pertinente e congruente al contesto.

2. *L'orientamento locale.*

Il problema precedente appare meno grave se si considera il secondo aspetto qualificante dei progetti integrati. Il dato territoriale suggerisce che gli elementi per individuare l'idea di sviluppo vadano cercati nella rete di soggetti locali che compongono il territorio. In altre parole, c'è una certa circolarità tra modello di sviluppo e territorio che, per così dire, si scelgono più che dipendere l'uno dall'altro.

Un presupposto comune degli interventi in esame è l'emergere della dimensione «locale». Le «azioni locali» sono programmi di intervento che insistono su un'area specifica, spesso limitata, che risultano cruciali nel contesto di decentramento e revisione istituzionale: l'estensione dell'area varia a seconda della tipologia del programma.

Ma sono soprattutto operazioni che valorizzano beni e risorse che non sarebbero percepiti come tali – o non apparirebbero del tutto – alla scala «globale». E proprio per questo motivo si tratta di una dimensione diversa da quella strategico-procedurale.

Analogamente al ruolo esercitato dalle preesistenze nell'elaborazione progettuale, il *rilievo di risorse* è al centro dell'azione locale, definita uno scavo dei «*giacimenti di futuro*» iscritti nei materiali umani, relazionali e fisici attivabili localmente.

In questo senso, l'azione locale si giustifica con riferimento a capacità specifiche e non a questioni di mera scala, manifestandosi peraltro come un'*opera aperta*, non precostituita nei suoi materiali e riferimenti.

L'aspetto che qualifica in modo originale la costruzione dei programmi locali è la *mobilizzazione di risorse aggiuntive*, la capacità cioè di produrre «innovazione» sia sul piano dell'apprendimento *sociale* che sul piano *tecnico* dell'individuazione delle risorse.

L'elemento su cui gli osservatori concordano è che i programmi integrati sono il momento in cui una rete di attori e istituzioni apprende nuovi comportamenti organizzativi. L'innovazione introdotta è forse difficile da valutare ma è uno dei contributi più duraturi allo sviluppo. I risultati migliori sono stati spesso originati, a parità di fattori, da gruppi di promotori che hanno condiviso un linguaggio e strategie, alimentando uno sfondo comune di conoscenze nel quale si è rispecchiata la società locale.

3. *La selezione dei progetti.*

La natura dei programmi integrati comporta che siano realizzati da una molteplicità di iniziative, in particolare da iniziative private. È

importante sottolineare il doppio livello di selezione delle idee: prima a livello di programma, poi a livello di iniziative.

In diversi casi la corrispondenza tra i due livelli è problematica: sovente il modo in cui sono state selezionate le iniziative ha influenzato a ritroso la natura del programma.

Le azioni locali, benché impostate in una cornice unitaria come un unico programma, sono infatti realizzate con la messa in opera di una pluralità di interventi diversi che possono riguardare singoli aspetti o singoli aree.

L'aspetto più importante dei programmi è che sono *federativi*; i programmi integrati devono dimostrare la capacità di veicolare azioni promosse da altri soggetti con scopi diversi che possono concorrere al successo del programma.

Più che a produrre progetti di investimento di standard elevato (in particolare, coerenti allo standard dell'integrazione), dunque, questi programmi *forzano la disponibilità all'integrazione* che è latente nei progetti (in alcuni, non in tutti).

L'aspetto positivo di questi programmi è che consente di cogliere l'opportunità offerta dalla progettualità locale che a certe condizioni si presta a elaborare programmi di ordine superiore.

Conviene solo sottolineare che manca in questa prospettiva un'attenzione sufficiente al dato della produzione dei progetti, senza i quali la laboriosa matrice risulta inutile e forse addirittura dannosa (quanto meno per lo sforzo e i costi che impone). Il dato elementare e unitario della presenza di progetti ricorda che se mancano progetti pertinenti e validi, nel migliore dei casi non si potrà che ripiegare su progetti «sponda» di valore inferiore.

Strumenti di questa prospettiva sono in uso in numerose famiglie di azioni pubbliche, in parte nei citati programmi complessi, in parte in alcune iniziative della stessa Unione Europea.

In questa sede è opportuno indicare un solo elemento principale. Si tratta di strumenti che, per motivi diversi e a volte casuali, conducono a rastrellare a livello locale i progetti esistenti, e successivamente a ricucirli in quadri di coerenza sui parametri dettati dal centro per le diverse occasioni (infrastrutture, riqualificazione urbana, sviluppo locale ecc.).

4. *Coordinamento e apprendimento istituzionale.*

L'ultimo elemento comune alle diverse famiglie di programmi è la responsabilità politica di prendere decisioni vincolanti ed efficaci per i

soggetti che cooperano. Condizioni di successo sono state evidenziate laddove l'attività di gestione ha assunto forza e distinzione sufficienti a prendere posizione nei confronti dei problemi tecnici e politici.

In alcuni casi, il gioco del vincolo temporale nel sistema degli impegni e della spesa (il noto vincolo dell'agenda, cioè le scadenze che costringono a decidere) ha consentito di mantenere una coerenza del programma a fronte degli accidenti del percorso attuativo.

In ogni caso, la complessità delle relazioni tra i diversi soggetti richiede un *framework* di impegni, convenienze e sanzioni chiaro e il più possibile esplicito, anche quando si limita ai rapporti tra uffici diversi della stessa amministrazione. A maggior ragione quando – ed è il caso più frequente – il rapporto è tra enti diversi o con i privati.

Pertanto la capacità di conferire al programma visibilità e responsabilizzazione politica consente di coordinare i diversi soggetti e il reciproco apprendimento. Il tessuto connettivo deve naturalmente legare i partecipanti in una rete di obblighi reciprochi, in parte resi espliciti dagli impegni formali. La condizione di successo è che anche nelle relazioni informali si attivi un gioco cooperativo.

Per questo molta attenzione deve essere riservata alle condizioni di contesto. L'integrazione tra politiche e azioni diverse è esito del coordinamento tra diversi soggetti pubblici e istituzioni che operano solitamente con bilanci, tempi e modalità di allocazione diversi, ma sono chiamati – attraverso una varietà di strumenti e misure – a sintonizzare il ciclo della programmazione finanziaria, le rispettive competenze e i poteri di vincolo reciproco, le culture decisionali e organizzative. L'integrazione tra politiche e azioni diverse è il risultato anche delle circostanze che portano a concentrare in un dato territorio l'azione di una pluralità di soggetti, pubblici e privati.

Anche al di fuori, cioè, di un quadro di cooperazione funzionalmente precisato e proceduralmente definito, l'integrazione può essere l'esito non espressamente perseguito di azioni concomitanti. È importante sottolineare quest'eventualità perché tutte le ipotesi più o meno neocorporative di rilancio dello sviluppo locale fanno premio proprio su questa dimensione implicita delle azioni localizzate; per maggior chiarezza, i patti territoriali – nell'esperienza del Cnel in particolare – s'incentrano proprio sull'efficacia della cooperazione tra i soggetti «intermedi».

v. La sfida dell'integrazione

Vale la pena ricordare che la vicenda dell'integrazione delle politiche per il territorio, vale a dire la ricerca di azioni locali organiche, partecipate e non settoriali si svolge su uno sfondo storico pluridecennale.

In origine il tema dell'integrazione degli interventi più che assente era *implicito*. Nel dopoguerra diversi tentativi di promozione dello sviluppo hanno sperimentato politiche rivolte all'ambiente, alle infrastrutture di base, all'industrializzazione primaria con un elevato impegno finanziario e gestionale. Contemporaneamente, altri settori della pubblica amministrazione hanno cercato di portare avanti programmi di miglioramento delle abitazioni, campagne sanitarie o di alfabetizzazione ecc.

Le politiche territoriali – per formazione teorica, oltre che per tradizione amministrativa – nascono dunque come ambiti settorialmente distinti: da un lato, gli obiettivi di sviluppo economico, dall'altro, le questioni rivolte ai fattori locali (ambiente, specificità territoriali, popolazione ecc.), da un altro ancora, le finalità redistributive.

Raramente, infatti, un programma di investimento ha avuto caratteri «integrati». Iniziative esemplari in questo senso, i programmi di sviluppo della prima programmazione o delle agenzie internazionali, sono state tipiche iniziative monosettore e monofinanziamento, rette sulle teorie dello sviluppo che presupponevano *shock* unilaterali alla cultura imprenditoriale o alla composizione settoriale della base economica.

1. *Quattro radici dell'integrazione.*

I possibili riferimenti della nozione di integrazione offrono un contributo al tempo stesso troppo generale e troppo oneroso rispetto ai problemi specifici. Ancorché diffusa e celebrata, la parola d'ordine

dell'integrazione non ha consolidato nel suo progressivo diffondersi un perimetro sicuro. L'integrazione è chiaramente un termine pluridimensionale, con molti significati.

Qui ne proponiamo almeno quattro, con radici diverse, che definiscono l'ibrida geometria della nozione di integrazione.

La definizione teorica di integrazione risente principalmente della teoria sociale dei sistemi e della sociologia politica, che ne hanno consacrato due aspetti:

– da un lato, il contenuto *morfogenetico*, la capacità cioè di consentire il cambiamento evolutivo di un sistema pur mantenendone l'identità strutturale;

– dall'altro, il contenuto *normativo*, l'interiorizzazione nei codici di comportamento degli attori di un orizzonte condiviso che regoli l'azione.

Pur presenti e fondamentali entrambi, i primi due aspetti risultano o troppo vasti o troppi cogenti nel contesto delle politiche pubbliche: si tratta di riferimenti significativi per l'interpretazione sociale, ma che difficilmente riescono a essere maneggevoli e utili a livello delle società locali. In altre parole, non esistono teorie di medio raggio che aiutino a capire quale «pacchetto» di interventi integrati consenta di governare il cambiamento sociale; o quale forma di integrazione politica sia specifica al livello locale.

Nella pratica politica recente la nozione di integrazione viene ricordata in ragione di due altri fattori che attengono ai processi di cambiamento in corso:

– la forma *contrattuale* che progressivamente assume il rapporto tra autorità pubblica e soggetti privati, che riceve una forte accelerazione nel dopoguerra in tutti i paesi europei e in Italia almeno dal 1990;

– il processo di *inclusione* che storicamente unifica mercati e settori di mercati diversi, e che emerge in modo particolarmente evidente a partire dall'unificazione dello spazio economico europeo del 1993.

I principi dell'integrazione delle politiche locali di sviluppo vanno dunque precisate a partire dal perimetro definito dalle nozioni ora introdotte: la morfogenesi del cambiamento, la condivisione dell'orizzonte delle regole e delle metascalte a monte delle strategie individuali, la forma contrattuale dell'elaborazione delle strategie collettive e decisione tra strategie alternative, il processo di estensione e inclusione del mercato locale e dello spazio pubblico locale in unità a geometria variabile.

In questo senso diventa chiara la differenza strutturale tra le politiche locali integrate e le politiche macro di regolazione dei mercati sulle

quali è costruito il modello dell'azione pubblica standard¹. Su questi complessi presupposti si è fondata la riflessione sull'integrazione funzionale, fisica e finanziaria dei progetti settoriali che trova giustificazione sia nei modelli di sviluppo che in quelli di azione pubblica.

L'integrazione è oggi propugnata a vario titolo dall'Unione Europea, nei suoi diversi centri di promozione e da diversi livelli a agenzie pubbliche. Una definizione più precisa dei contenuti dell'integrazione dei programmi la si trova nel documento di programmazione nazionale. Secondo il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, caratteristica prima dei progetti integrati è per l'appunto l'*intersettorialità* e il perseguimento di un obiettivo di sviluppo comune. Inoltre, come corollari alla nozione di programma integrato si sottolineano i requisiti dell'*integrazione* progettuale e il riferimento al «contesto» *territoriale* dello sviluppo di cui si vogliono appunto attivare le potenzialità.

Intersettorialità, progettazione unitaria e contestualità sono dunque le nozioni che definiscono il concetto di integrazione programmatica. Tutte e tre possono essere commentate brevemente alla luce della riflessione che precede.

2. Obiettivi plurisettoriali.

Le azioni pubbliche tradizionali sono state invece storicamente articolate per settori rigidamente separati, distinti per aree di competenza (territorio, economia, società, salute e così via), per livello istituzionale (assessorati di un comune, uffici decentrati dello Stato ecc.) e per la forma organizzativa più o meno centralizzata della struttura burocratica.

La ragione della separazione risiede nell'abitudine a considerare i problemi oggetto delle politiche come se fossero direttamente risolvibili con un *input* di risorse pubbliche. Nelle politiche territoriali – in

¹ Le politiche pubbliche di scala macro devono governare sistemi complessi (l'esempio tipico è il sistema internazionale dei cambi monetari) dove operano attori consapevoli e razionali: l'enfasi è sulla regolazione, sull'aspettativa che uno specifico fattore impedisca o «attivi» il processo di cambiamento. Il modello dell'azione pubblica è specializzato, opera a tutela dei «varchi» decisivi (disponibilità di moneta, libera concorrenza, sicurezza e diritto civile ecc.). Viceversa, le politiche pubbliche di scala micro si rivolgono ad ambienti in cui la regolazione locale influisce su attori per i quali la consapevolezza e la razionalità acquistano dimensioni fortemente condizionate dai vincoli di riconoscibilità e reciprocità. Lo spazio delle politiche locali si definisce proprio per la capacità di mediare gli esiti dell'apertura dei mercati, agendo sui diversi fattori di specializzazione e vincoli di inclusione – il più delle volte dipendenti da scelte collettive – che consentono di migliorare il posizionamento dell'area.

particolare quelle orientate all'organizzazione del territorio, ma non solo – i problemi da affrontare erano pensati e presentati come «semplici»: per ciascuno era pensata o presentata come disponibile una soluzione garantita da conoscenze tecniche.

Il tipo di problemi che le nuove politiche urbane affrontano sono invece «complessi», nel senso che la soluzione di ogni singolo nodo rimanda a quella di tutti gli altri e pertanto non è standardizzabile.

Se questa è la premessa, lo stile dell'intervento non può fare affidamento su repertori di soluzioni o standard progettuali consolidati. D'altra parte, il riferimento non è nemmeno alla capacità di controllare le decisioni e prefigurarne le conseguenze. In definitiva, il ricorso a standard procedurali è tanto poco utile quanto la proposta di standard fisici.

Le politiche urbane accettano dunque la natura complessa dei problemi, anzi il loro carattere «maligno». I «progetti integrati» mirano a una commistione di fini diversi e, se si perdona la bruttezza dell'espressione, la «de-compartmentalizzazione» degli strumenti (corrispettivo del termine francese che sollecita la rimozione delle «paratie» che separano competenze e settori diversi).

Purtroppo, nella finora breve esperienza italiana, l'intersettorialità è stata intesa come reazione al monofunzionalismo delle diverse branche dello Stato moderno, e quindi come pratica di commistione tra interventi edilizi e infrastrutturali, da un lato, e di diverse attività dall'altro.

L'intersettorialità è, in effetti, un obiettivo più vasto, che presuppone lo «scardinamento» radicale della separatezza delle azioni pubbliche. Progettazione integrata e gestione, riforma organizzativa e istituzionale sono dunque binomi inscindibili nelle nuove esperienze di intervento sul territorio.

3. *Progettazione unitaria e integrazione dinamica.*

Come già detto, programmi e iniziative mostrano una *corrispondenza* problematica. Spesso nella pratica si riscontra un rovesciamento delle gerarchie tra programma e interventi; in molti casi si verifica addirittura che le iniziative selezionate influenzano la natura del programma, un procedimento inammissibile nella tradizione dei piani gerarchici.

Nei modelli tradizionali di pianificazione l'incoerenza tra progetti realizzati e indicazioni programmatiche originarie costituisce il metro dell'*inefficienza* del piano. La pianificazione gerarchica tradizionale non ammette che una soluzione: attuazioni diverse dalle previsioni

sono negative in linea di principio, per ragioni di metodo, e compromettono l'idea originale.

Rovesciando la prospettiva appare un modo più realistico ma altrettanto rigoroso di considerare la funzione del piano e del programma.

Se infatti si assume, come non sembra problematico fare, che a un'indicazione di programma possa corrispondere non un'iniziativa, ma un'intera famiglia di progetti – diversi solo per certi aspetti e tra loro in competizione – appare allora che il programma è una sorta di *rete* che seleziona le iniziative capaci di maggiore adattamento all'ambiente del piano. Qui interviene la metafora evolutiva. Il piano, o il programma contemporaneo, può essere inteso come un *dispositivo darwiniano* che regola le prestazioni dell'ambiente delle iniziative. Il punto è che questo è popolato da una moltitudine di iniziative (promosse da privati ma anche dai diversi soggetti pubblici) in *competizione* per la sopravvivenza. Si può allora considerare il piano o il programma come una matrice di selezione di iniziative. Sono queste ultime a dover dimostrare la propria coerenza con l'intenzionalità del piano, così come la fattibilità economica e politica. E come nelle più recenti teorie delle evoluzioni, l'evoluzione non è unidirezionale, ma *l'ambiente del piano e la popolazione delle iniziative co-evolvono*.

Dunque, gli elementi di convergenza dei programmi integrati suggeriscono un modello di pianificazione *flessibile e aperto*. L'accento è posto sulla qualità delle iniziative ma la coerenza programmatica è ricavata e non imposta da una pianificazione non gerarchica, che si misura sul *merito delle iniziative* e non si legittima sulle *retoriche del programma*. Invece di parafrasare il ricettario delle buone intenzioni, un buon programma ha l'onere di indicare una direzione, le esclusioni, i vincoli, i parametri con cui si appresta a selezionare e promuovere le iniziative. Solo queste ultime sono infatti il metro dell'efficacia tecnica e del successo politico del programma.

La riflessione sulle *pratiche* un po' confuse del protagonismo locale mostra dunque termini comuni alla riflessione sui *modelli di piano*. Questo modello non sembra davvero una novità, se si considerano le riflessioni in corso sulla pianificazione urbanistica, un corpo di esperienze ormai cospicuo e casomai carente di verifiche operative e gestionali. La gerarchia tradizionale del piano – parallelo al modello lineare studio-ideazione-realizzazione – viene scardinata nei modelli che abbiamo descritto. La critica talvolta avanzata – cioè che i programmi integrati subordinano la coerenza alla fattibilità – sembra in questo contesto una virtù.

4. *Contestualità e montaggio locale.*

In conclusione, la riflessione fin qui svolta ha sottolineato come l'integrazione delle politiche abbia assunto nelle pratiche progettuali locali il significato prevalente di *coordinamento istituzionale e accordo tra i soggetti sociali locali* non solo pubblici.

Si tratta di un'accezione intenzionalmente *debole* rispetto al modo tradizionale di intendere le politiche pubbliche «comprehensive», quelle derivanti da una concezione forte della «potenza pubblica». Si tratta di un'ipotesi peraltro meno vincolante rispetto agli oneri di autorità connessi alle politiche forti, sulla linea delle riforme amministrative tese a introdurre nelle procedure la forma del contratto rispetto al tradizionale ordinamento gerarchico e imperativo dell'azione pubblica. In quest'ultimo caso l'accento è posto congiuntamente sull'idea di strategia e sulla consapevolezza della sua inevitabile contestualità.

Non si dimentichi per esempio che la forma dell'accordo di programma è stata fatta propria dalla legge speciale per Roma Capitale del 1990, cioè la legge che definiva per prima il contesto di una strategia di sviluppo locale per un ambito territoriale specifico e distinto. Va inoltre ricordato che il coordinamento avviene in un contesto storico caratterizzato dal processo fondamentale di avvicinamento tra diritti e spazi commerciali ed economici di paesi diversi, dal processo appunto di «integrazione» dello spazio economico in unità di livello superiore, in forma politica nel caso dell'Unione Europea, in forma contrattuale e negoziale nel caso dei trattati sul commercio mondiale, in forma ancora diversa – ma forse ancora più incisiva – nel caso delle transazioni e comunicazioni via Internet.

L'evento storico è la fusione di mercati diversi, ma la contemporanea rivoluzione tecnologica porta a una forte riduzione dei vincoli di accesso e a una consistente ricomposizione delle strategie organizzative delle imprese. Il mercato si estende e si riorganizza, ma al tempo stesso si estendono e si riorganizzano lo spazio pubblico per così dire «al di sopra» e il sistema delle risorse «al di sotto» del mercato.

Più nello specifico, si possono sintetizzare alcuni dei temi emergenti dalla rassegna svolta, segnalando che nella sostanza la qualità degli atti di governo sperimentato negli ultimi dieci anni mostra la possibilità di un progressivo affinamento dei programmi integrati.

Alcune ricerche¹ hanno segnalato l'autonomia del *montaggio* del programma. Nulla è perso per sempre: è senso comune, infatti, che un'iniziativa resti un tempo indefinito in attesa di approvazione, in attesa del programma o del piano che le darà vita. Anche quest'aspetto (storicamente negativo) della gestione del territorio può essere rivisto sotto un'altra luce. L'«idea forza» dei programmi esaminati scaturisce tanto dal lento accumularsi nel tempo di schegge di progettualità che dall'ideazione singola un atto di programma unitario.

Infine, l'integrazione tra politiche e azioni diverse è il risultato anche delle *circostanze* che portano a concentrare in un dato territorio l'azione di una pluralità di soggetti, pubblici e privati: l'esito «non voluto» o per lo meno non espressamente perseguito di azioni concomitanti.

Scheda 8. I PROGETTI INTEGRATI SECONDO IL QCS

I progetti integrati sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una «massa critica» adeguata.

Questa definizione evidenzia due elementi:

- il concetto di integrazione progettuale, caratteristica generale dell'attività cofinanziata dai Fondi strutturali;
- il riferimento territoriale del complesso delle azioni programmate, inteso non solo come destinatario di iniziative e di azioni di sviluppo, ma come contesto di cui si vogliono attivare le potenzialità latenti e/o presenti.

I progetti integrati devono inserirsi coerentemente all'interno della strategia regionale, delle linee di intervento (territoriali, settoriali e di filiera) e dei metodi (concertazione, collaborazione pubblico-privato) esplicitati nel Programma operativo.

Finalità

I progetti integrati devono soddisfare una duplice esigenza:

- assicurare adeguato riconoscimento agli interventi che rispondano a un principio di integrazione e concentrazione, sia funzionale che territoriale, e siano quindi basati su di un'idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa;
- fare in modo che alla maggiore complessità di realizzazione di queste azioni facciano riscontro modalità di attuazione e gestionali unitarie, organiche e integrate, in grado di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

¹ Cfr. su questo l'esperienza svolta dal Pic Urban, per il quale rimando per brevità al dossier *Urban e i suoi fratelli*, apparso su «Urbanistica Informazioni», giugno 2000, 174.

Elementi identificativi e criteri generali per l'attuazione

Gli elementi che caratterizzano i progetti integrati sono:

- individuazione dell'idea-guida e della strategia del progetto, che si traduce nella definizione di obiettivi concreti riferiti al progetto stesso;
- identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico, che rappresenta il contesto di riferimento;
- identificazione del soggetto responsabile del progetto;
- identificazione delle modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio più opportune a rendere effettiva la realizzazione del progetto integrato, in relazione alle caratteristiche del progetto stesso (cfr. punto 6.4.7 del Qcs).

L'attuazione dei progetti integrati richiede che siano assicurati:

- la designazione di un soggetto che possa agire rapidamente ed efficacemente, per risolvere i problemi che insorgono a livello di gestione del progetto. Questo requisito in sostanza consiste nel garantire che ciascun progetto integrato faccia capo a un soggetto responsabile della sua attuazione dotato di adeguati poteri per tutta la durata dell'intervento;
- un monitoraggio efficace e tempestivo, attraverso l'individuazione di idonei indicatori per la sorveglianza, che tengano conto della collocazione del progetto integrato all'interno del programma operativo.

La capacità della Regione di attuare tempestivamente i progetti integrati è uno dei criteri di assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza nazionale del 6%.

Collocazione nel programma operativo

All'interno del Programma operativo e del Complemento di programmazione, i progetti integrati non si traducono in un'articolazione ulteriore che si affianca ad assi e misure, bensì in una modalità operativa di attuazione che si sceglie di adottare perché una serie di azioni – che fanno capo ad assi e misure diverse – siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate a un comune obiettivo. Al tempo stesso, i progetti integrati necessitano di dotarsi di risorse finanziarie, da quantificare complessivamente e distribuire tra le misure che contribuiscono alla loro realizzazione. Le singole schede di misura specificano, quando è il caso, la connessione con i progetti integrati.

Programmazione negoziata

I progetti integrati possono essere attuati anche tramite gli strumenti della programmazione negoziata. I patti territoriali si configurano, anche in prospettiva, come una delle possibilità per attuare progetti integrati e perseguire una piena responsabilizzazione dei soggetti locali – e delle relazioni che intercorrono tra loro – tanto importante per l'affermazione dei sistemi produttivi locali.

Ulteriori modalità di attuazione riguardano:

- l'istituto del contratto di programma, che costituisce uno strumento in grado di incidere sulle situazioni locali, attraverso la realizzazione di interventi qualificati in settori di interesse strategico – quali quelli relativi all'alta tecnologia, alla ricerca e all'uso compatibile delle risorse ambientali e culturali – e la promozione di iniziative di carattere consortile;

- l'istituto del contratto d'area, quale strumento operativo per realizzare un ambiente economico favorevole a nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione, attraverso modalità amministrative, relazioni sindacali e condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli. In questi ambiti vengono privilegiati gli interventi che hanno per oggetto le Pmi, anche in forma aggregata.

Scheda 9. LE SPECIFICITÀ DI ATTUAZIONE DEI PROGETTI INTEGRATI SECONDO IL QCS

A partire dagli elementi identificativi dei progetti integrati i complementi di programmazione devono evidenziare i seguenti aspetti:

- identificazione dei contesti territoriali o tematici destinatari prioritari degli interventi dei progetti integrati;
- individuazione degli obiettivi dei progetti integrati;
- indicazione della strategia di intervento;
- procedure di progettazione, approvazione e finanziamento dei progetti integrati e ammontare delle risorse complessive loro destinate;
- modalità e criteri per la selezione dei singoli progetti e dei beneficiari finali;
- identificazione delle misure che, all'interno dei vari assi, contribuiscono alla realizzazione dei progetti integrati;
- indicazione del soggetto responsabile dei progetti integrati;
- indicazione dei criteri utilizzati per l'individuazione del soggetto interno alla Regione responsabile del coordinamento tra le varie misure del Por coinvolte e della valutazione dei progetti integrati;
- modalità di coordinamento fra i diversi centri di responsabilità all'interno della Regione e con i soggetti locali;
- eventuali procedure per l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del soggetto responsabile;
- eventuale modalità di partecipazione del responsabile del progetto al Comitato di Sorveglianza;
- integrazione con gli altri strumenti di pianificazione territoriale secondo modalità coerenti con le leggi n. 112/98 (Legge Bassanini) e n. 142/90 (concernente il coordinamento e l'accelerazione di procedure amministrative);
- eventuale integrazione con gli altri strumenti di promozione dello sviluppo locale (patti territoriali ecc.).

La Regione provvede a nominare con apposito atto formale il proprio soggetto interno responsabile del coordinamento di tutte le attività tra i vari responsabili di misura del Por interessati dal progetto integrato al fine di garantire unicità di azione e intervento per le competenze che restano in capo all'amministrazione tra cui anche la valutazione *ex-ante* e *in itinere* del progetto integrato.

Gli interventi relativi al settore agricolo, forestale, agro-alimentare, di sviluppo rurale e della pesca di competenza del FEOGA e dello SPOP dovranno in ogni caso essere attuati conformemente alle misure del relativo programma operativo regionale dalle autorità regionali designate. I progetti dovranno essere istruiti dalle stesse autorità regionali nel rispetto delle stesse regole definite dalle misure del Por. Nessun sistema separato di istruttoria, monitoraggio e controllo delle singole misure potrà essere attuato.

Scheda 10. RIFERIMENTI LEGISLATIVI

<i>Cda</i>	Contratti d'area	L. 662/96, delibera Cipe 21 marzo 1997, Disciplina della programmazione negoziata (GU 8 maggio 1997)
<i>Cdp</i>	Contratti di programma	Delibera Cipe 21 marzo 1997
<i>CdQ</i>	Contratti di quartiere	Decreto Ministero Lavori Pubblici, 22 ottobre 1997
<i>Leader</i>	Iniziativa comunitaria	Com. 2000/C 131/04 14 aprile 2000* per le zone agricole
<i>Pi</i>	Programmi integrati	Art. 16, l. 179/92
<i>Priu</i>	Programmi di riqualificazione urbana	Art. 2, l. 179/92
<i>Pru</i>	Programmi di recupero urbano	Art. 11, l. 493/93
<i>Prusst</i>	Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio	Decreto Ministero Lavori Pubblici, 8 ottobre 1998
<i>Pt</i>	Patti territoriali	L. 662/96, art. 2, comma 203, lett. d, delibera Cipe (GU 8 maggio 1997)
<i>PTO</i>	Patti territoriali per l'occupazione	Com. (96) 109 def. 20 marzo 1996, Interventi strutturali comunitari e occupazione*
<i>Pup</i>	Progetti urbani pilota	Art. 10 Fesr, programmazione 1995-99*
<i>Urban</i>	Iniziativa comunitaria per i quartieri in crisi	Com. 2000/C 141/04 del 28 aprile 2000, Guce serie C 141/08 del 19 maggio 2000*

* Maggiori informazioni su www.inforegio.cec.eu.int

Appendice

La definizione dell'idea forza nella Progettazione integrata territoriale

1. *Quadro Comunitario di Sostegno, idea forza e Progettazione integrata territoriale.*

Il Quadro Comunitario di Sostegno associa esplicitamente il concetto di «idea forza» alla Progettazione integrata territoriale. Al paragrafo 3.10 (Progetti integrati), il QCS sostiene infatti che i progetti integrati devono «assicurare adeguato riconoscimento agli interventi che rispondano a un principio di integrazione e di concentrazione, sia funzionale che territoriale, e siano quindi basati su di un'idea forza di sviluppo esplicitata e condivisa».

Nella definizione della Progettazione integrata, il Quadro Comunitario di Sostegno riconosce dunque un rilievo essenziale alla fase dell'ideazione. In questo senso, la costruzione del progetto integrato viene in qualche modo ricondotta al meccanismo classico del ciclo di vita del progetto: che parte appunto dal momento dell'ideazione per snodarsi poi lungo le fasi dell'identificazione, della preparazione e dell'istruzione – con il susseguirsi di verifiche successive, che conducono alla promozione o all'accantonamento dell'ipotesi progettuale. Partendo dunque da un'intuizione originale e innovativa per lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse, il progetto integrato si presenta del tutto analogo a ogni altro progetto, anche di natura privata. Ad esempio: in un'azienda, il progetto di investimento può nascere – poniamo – dalla messa a punto di un nuovo bene o servizio, da un *design* innovativo, da una più efficiente utilizzazione o combinazione degli input produttivi. In un progetto integrato, l'ideazione riguarda invece la trasformazione innovativa del contesto territoriale di riferimento: come può accadere ad esempio nel caso della valorizzazione di una risorsa immobile con caratteristiche peculiari, dell'estensione di una filiera produttiva, dell'utilizzazione di un sistema di infrastrutture non sufficientemente valoriz-

zato, e così via. In entrambi i casi, il progetto nasce insomma da un'idea, da un'intuizione, dalla prefigurazione di un percorso innovativo, da una sfida per la trasformazione e il rinnovamento.

Questa logica progettuale, chiara sul piano analitico, appare nella grande maggioranza dei casi disattesa nei fatti: e se in un'impresa la mancata applicazione di tale logica porterebbe l'azienda al fallimento, con riferimento agli investimenti pubblici ne determina invece la cattiva qualità.

2. Idea forza, Progettazione integrata territoriale e Programmazione d'area.

Proprio la specificità e la centralità del momento ideativo stabiliscono – anche se la linea di demarcazione fra questi due strumenti non è certo nettissima – una sorta di confine fra la Progettazione integrata e la Programmazione d'area. Mentre infatti la Progettazione integrata è fortemente caratterizzata dalla fase dell'ideazione, la Programmazione d'area è piuttosto fondata sulla formulazione di scelte strategiche – ovvero dalla definizione di un insieme di scelte di fondo, che riguardano lo sviluppo di un territorio già definito. Il ruolo non necessariamente centrale dell'idea forza nell'ambito della Programmazione d'area spicca ad esempio nei casi in cui quest'ultima si attui attraverso una periodizzazione in cicli – poniamo: un Piano Territoriale di Coordinamento di una provincia definito per il periodo 2001-2004 – e non nasca invece specificamente da un'ipotesi originale di sviluppo. Per fare degli esempi legati alla pratica corrente di programmazione dello sviluppo locale: i patti territoriali nell'ispirazione metodologica originale – non necessariamente però nell'attuazione – costituivano progetti integrati, anche se era limitato il ventaglio (dal punto di vista dell'articolazione settoriale) degli interventi previsti; le sezioni dei Programmi regionali di sviluppo dedicate alla programmazione dello sviluppo in aree territoriali definite, o anche i Piani territoriali di coordinamento provinciali, possono costituire degli esempi di Programmazione d'area.

Ancora, la Progettazione integrata non deve necessariamente partire da un territorio già definito *a priori*, ma può dimensionare precisamente i territori interessati applicando un principio di integrazione e di massimizzazione del rendimento economico e sociale delle risorse utilizzate¹. La definizione del territorio è quindi strettamente funzio-

¹ Cfr. Formez RAP 100, *Guida alla Progettazione integrata territoriale. Il quadro economico e programmatico*, Donzelli, Roma 2001.

nale rispetto al progetto. La Programmazione d'area parte invece da un territorio già definito, ad esempio in base a confini amministrativi, e definisce, come si è detto, le scelte strategiche per sviluppare il sistema socioeconomico locale.

3. Le caratteristiche di fondo dei progetti integrati territoriali nei Complementi di Programmazione delle Regioni dell'Obiettivo 1.

Nell'interpretazione data allo strumento dei PIT – nei POR e nei Complementi di Programmazione – dalle Amministrazioni regionali Obiettivo 1 si intravede il rischio che, in diversi casi, possa prevalere la territorializzazione delle risorse piuttosto che la loro destinazione a specifiche potenzialità di crescita. In questo senso sembra poter essere letta anche la propensione a coprire diffusamente il territorio con gli interventi della Progettazione integrata, anziché applicare un principio di concentrazione. Si tratta perciò di operare per sviluppare operativamente l'ispirazione originale della Progettazione integrata territoriale, formulata nella fase di preparazione della nuova programmazione dei fondi strutturali, sia al fine di assicurare le condizioni per «progetti di qualità», sia per indirizzare in modo più appropriato le azioni di accompagnamento e di sostegno alle dinamiche dei partenariati locali.

L'individuazione della natura fortemente concentrata della Progettazione integrata territoriale intorno alle potenzialità di sviluppo era a nostro avviso molto presente nel documento di *Orientamenti* per la formulazione del Programma di Sviluppo. «Le ragioni di questa scelta [per la Progettazione integrata]» si diceva negli *Orientamenti* «sono due: più i progetti di investimento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, maggiore sarà la probabilità di ottenere effetti incisivi dall'impiego dei fondi strutturali, ossia un maggior livello di efficacia. [Inoltre], più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità (un nome, come si è detto, e un'articolazione definita), più facile sarà contrastare le spinte alla destrutturazione dei progetti, alla sostituzione non coerente degli interventi o alla loro parcellizzazione in una serie di iniziative «a pioggia». [...] Non sfugge naturalmente alle Regioni che la scelta di procedere per progetti integrati concentrati non è ovvia né facile. Significa scegliere fra aree, decidere di puntare sulla crescita di alcuni contesti ritenuti promettenti a scapito di una distribuzione di risorse che accontenti un po' tutti». In un'analoga prospettiva si muove il documento dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del MTBPE-DPS, quando riconosce che il riferimento territoriale del PIT non va inteso semplicemente in rapporto ai luoghi verso cui è destinata l'azione di sviluppo,

ma soprattutto in ragione del contesto territoriale in cui si esprimono le potenzialità oggetto di valorizzazione¹.

La propensione di *Orientamenti* a progetti integrati caratterizzati da un'esplicita fase ideativa si evince anche dalle esemplificazioni di possibili progetti integrati territoriali formulate nel documento. «Ad esempio, un progetto «Pollino» potrebbe nascere legando insieme gli interventi dell'asse risorse naturali, con quelli dell'asse sistemi locali; un progetto «Pompei», legando insieme gli interventi dell'asse risorse culturali con quelli dell'asse sistemi locali; un progetto «Polo tecnologico lucano» per lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica nei settori dell'acqua, dell'energia e dell'ambiente (asse risorse naturali) combinando interventi di formazione di figure ad alta professionalità (asse risorse umane), con azioni dirette a governare e valorizzare l'«effetto città» che deriverebbe dalla localizzazione dei nuovi insediamenti di ricerca e sviluppo. [...] Come esempio di progetto integrato diffuso a dimensione regionale, si potrebbe immaginare un progetto «Concia delle pelli» che in Campania si proponga il recupero di condizioni di salubrità nelle aree produttive specializzate in questo tipo di produzione ad alto impatto ambientale, mediante interventi di creazione di nuove aree attrezzate di insediamento produttivo (asse sistemi locali di sviluppo), disinquinamento e risanamento (asse risorse naturali), recupero e rifunzionalizzazione delle aree dismesse (asse città)».

Ancora, la percezione del PIT come strumento «concentrato» per lo sviluppo locale risultava chiara, fra l'altro, dall'indagine presso testimoni qualificati svolta in Calabria da RAP 100, in occasione di alcuni seminari sulla Progettazione integrata territoriale organizzati dal FORMEZ alla fine del 1999. In particolare, rispondendo a un preciso quesito, la grande maggioranza delle segnalazioni (69,2%) faceva discendere il dimensionamento territoriale del PIT dalle caratteristiche del progetto di sviluppo individuato; un rilievo complessivamente modesto (11,5% delle segnalazioni) veniva invece attribuito al dimensionamento del PIT sulla base dell'organizzazione istituzionale e dei confini amministrativi dei territori².

Il primo passo in questa direzione va fatto procedendo all'identificazione di un'idea forza chiara e ben esplicitata in grado di dare unitarietà e forza alla Progettazione integrata territoriale – come d'altra parte è stabilito nel Quadro Comunitario di Sostegno.

Come definire l'idea forza?

L'idea forza di un progetto integrato può essere definita come un'ipotesi per attivare possibili sentieri di sviluppo di un'economia terri-

¹ Unità di valutazione degli investimenti pubblici - MTBPE - DPS, *I progetti integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, Roma 2000.

² È interessante ricordare anche, a questo proposito, la forte prevalenza delle segnalazioni (67,3%) che rimandavano a un'interpretazione del PIT come destinato ad aree dotate di rilevanti risorse da valorizzare, che intendevano accedere agli strumenti di sviluppo territoriale. Un rilievo molto minore avevano invece le segnalazioni dedicate rispettivamente alle aree che non hanno beneficiato degli strumenti in essere (l'interpretazione «residuale» del PIT) e quelle che sono invece state interessate da iniziative e processi di sviluppo locale che hanno beneficiato degli strumenti in essere (l'interpretazione «complementare» del PIT).

toriale, fondata su un uso innovativo e/o sull'incremento delle risorse locali disponibili. L'idea forza può riguardare ad esempio la valorizzazione di una risorsa naturale o di un bene culturale, l'estensione di filiere produttive, l'applicazione di innovazioni, i collegamenti con un'opera infrastrutturale nuova, o altro. Le determinanti dell'idea forza sono quindi, almeno originariamente, di natura intuitiva e induttiva: esse andranno naturalmente verificate e validate nelle fasi successive della costruzione del progetto integrato – fasi che potranno eventualmente retroagire sulla definizione di idea forza inducendone una motivata trasformazione. L'idea forza esplicita inoltre un'indicazione di sintesi sul progetto o sui progetti di maggiore dimensione (il *core project*) intorno ai quali ruoterà il progetto integrato territoriale.

Caratteristiche dell'idea forza

Possiamo tentare di identificare alcune caratteristiche generali che l'idea forza di un progetto integrato territoriale dovrebbe possedere – naturalmente, l'effettiva validità dell'idea forza viene verificata attraverso l'intero processo di valutazione (*ex ante*), durante il quale la constatazione di incoerenze o mancanze può retroagire anche sulla definizione del momento ideativo. Tali caratteristiche possono essere così definite:

– *Capacità di innovare il percorso progettuale*. L'idea forza deve fondarsi sulla possibilità di organizzare secondo un percorso originale e innovativo le modalità di valorizzazione delle risorse ambientali, culturali, umane, produttive e infrastrutturali del territorio. Proprio il riconoscimento dell'attuale insufficiente valorizzazione di tali risorse implica la necessità di una rottura degli equilibri preesistenti. L'idea forza deve quindi prefigurare esplicitamente nuovi sentieri di sviluppo e di crescita occupazionale dell'economia locale.

– *Capacità di agire sulle «variabili di rottura» del territorio*. L'innovatività e l'originalità del percorso progettuale da costruire intorno all'idea forza sono condizioni per condurre a un mutamento delle attuali modalità di utilizzazione delle risorse, introducendo positive «discontinuità» rispetto alla situazione attuale. Riprendendo gli schemi strategici del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, il progetto deve essere in grado di agire sulle «variabili di rottura» del sistema socioeconomico locale. Ricordiamo che, come si indica nel PSM con riferimento al Mezzogiorno nel suo complesso, «è necessario individuare alcuni principali aspetti della situazione socioeconomica del Mezzogiorno, al cui cattivo andamento può essere legata la precedente stagnazione e a cui, al contrario, possono essere ricondotti i cambiamen-

ti positivi già in atto. Tali aspetti assumono nel programma la natura di punti di rottura con l'esperienza passata e sono identificabili con precisione attraverso un numero limitato di variabili di rottura [...] Queste variabili, identificando alcuni punti critici del funzionamento del modello socioeconomico del Mezzogiorno, hanno il doppio ruolo di orientare le scelte strategiche in modo adeguato a generare le necessarie discontinuità e di essere in itinere, il metro con cui valutare l'impatto complessivo del programma»³. Condurre alla modificazione e al miglioramento delle variabili di rottura esprime dunque, in sintesi, la capacità del progetto di agire per la trasformazione e il rinnovamento radicale del territorio.

– *Peculiarità, riconoscibilità e comunicabilità.* L'idea forza deve essere chiaramente ancorata alle vocazioni e alle peculiarità del territorio. Essa deve insomma essere fortemente caratterizzante di un'area territoriale, eventualmente anche in termini storici e culturali. L'idea forza deve poter essere comunicata chiaramente all'esterno e costituire un elemento potente di riconoscibilità dell'area, quasi come se si associasse a un marchio o a un «logo».

– *Chiara specificazione.* L'idea forza deve essere specificata in modo chiaro e completo, identificando precisamente le risorse da coinvolgere. Essa non va confusa con le strategie: «sviluppare le risorse naturali di un'area a fini di valorizzazione turistica» non è un'idea forza ma semmai una (generica) enunciazione strategica.

– *Immediata coerenza programmatica.* Già dalla sua enunciazione preliminare, l'idea forza deve possedere manifesti elementi di sostenibilità territoriale, socioeconomica e istituzionale; apparire coerente con la programmazione regionale; e prefigurare sia un uso concentrato delle risorse sia la molteplicità delle fonti finanziarie necessari alla sua implementazione.

4. Un percorso logico per l'identificazione dell'idea forza.

L'identificazione dell'idea forza deriva naturalmente dalla conoscenza del territorio e dalla percezione delle caratteristiche e delle po-

³ Il PSM identifica come variabili di rottura la capacità di esportare, il grado di indipendenza economica, la capacità di attrazione dei consumi turistici, l'intensità di accumulazione del capitale, la capacità di attrazione di investimenti esteri, la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, la capacità di offrire lavoro regolare, la capacità di sviluppo dei servizi sociali, la capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività, la capacità innovativa, la capacità di sviluppo dei servizi alle imprese, la capacità di finanziamento, le condizioni di legalità e coesione sociale.

tenzialità associate alle sue risorse. Come si è detto in precedenza, l'idea forza non deriva però necessariamente – almeno in prima approssimazione – da analisi territoriali o strategiche di dettaglio. Tali analisi servono piuttosto a validare l'idea forza, a correggerla ed eventualmente a rigettarla.

Nella figura posta alla pagina che segue, viene proposto un possibile percorso logico per l'identificazione dell'idea forza di un progetto integrato territoriale. Il percorso parte dall'identificazione delle risorse presenti sul territorio, facendo riferimento ad alcune grandi categorie di risorse, che configurano altrettante potenzialità di sviluppo territoriale: (I) risorse naturali, (II) risorse ambientali, (III) beni culturali e storici, (IV) identità culturale, (V) risorse umane tradizionali, (VI) risorse umane innovative, (VII) presenze produttive di origine esogena, (VIII) presenze produttive di origine endogena e/o organizzate in forma distrettuale, (IX) strutture, funzioni e reti urbane, (X) risorse infrastrutturali per l'insediamento produttivo, (XI) risorse infrastrutturali per la logistica, (XII) altre risorse infrastrutturali, (XIII) posizione geografica vantaggiosa.

Per giungere a una corretta identificazione dell'idea forza, è necessario identificare in primo luogo le variabili di rottura che un'utilizzazione alternativa delle risorse potrebbe condurre a «colpire»; e quindi formulare un'ipotesi di utilizzazione alternativa delle risorse identificate, più vantaggiosa da un punto di vista economico e sociale rispetto alla situazione attuale; e/o un'ipotesi di combinazione (o ricombinazione) di tali risorse, nel caso in cui esse siano più d'una. La determinazione di tali ipotesi di utilizzazione alternativa e/o di combinazione poggia su due valutazioni (induttive) di sintesi: l'una riguardante le modalità attuali di utilizzazione; l'altra riguardante le potenzialità derivanti dall'applicazione di innovazioni esogene e/o dallo sfruttamento di opportunità, che prefigurino appunto una radicale trasformazione delle modalità attuali di utilizzazione delle risorse territoriali.

In sintesi, i *quesiti per il progettista* definiti fino a questo momento dall'implementazione del percorso logico sono: a) quali sono le maggiori risorse presenti sul territorio e in quale «categoria» sono classificabili? b) Quali sono le modalità e i processi con cui vengono attualmente utilizzate tali risorse e qual è la qualità e l'efficienza di tali processi? c) Quali sono le variabili di rottura rilevanti per il territorio, su cui si può agire attraverso un uso innovato e alternativo delle risorse? d) Esistono innovazioni (tecnologiche, organizzative, istituzionali ecc.) in grado di trasformare positivamente le modalità con cui vengo-

no attualmente utilizzate le risorse? Quali sono eventualmente queste innovazioni? e) Esistono opportunità (ad esempio una domanda crescente per servizi pertinenti con le risorse esistenti, oppure la concreta prospettiva di interventi infrastrutturali o di natura industriale nell'area di riferimento che possano condurre a una maggiore produttività o a una nuova combinazione delle risorse esistenti? f) Date le innovazioni applicabili e il sistema di opportunità esistente, quali sono le modalità per utilizzare diversamente e con maggiore redditività sociale ed economica le risorse individuate?

L'ipotesi di utilizzazione alternativa e/o di combinazione delle risorse deve condurre a un'identificazione sintetica delle modalità di attrazione di risorse (produttive, umane, tecnologiche ecc.) dall'esterno; di creazione o attivazione delle risorse endogene; e di combinazione di tali risorse, esogene ed endogene, per lo sviluppo territoriale. In sintesi, i quesiti implicitamente posti al programmatore a questo punto del percorso logico sono: g) Date le nuove modalità di utilizzazione delle risorse esistenti, quali sono i fattori e le risorse che si pensa di poter attrarre dall'esterno? h) Quali sono invece i fattori e le ulteriori risorse che si pensa di poter creare o attivare endogenamente? i) Qual è il meccanismo che dovrebbe consentire di far interagire virtuosamente le risorse endogene ed esogene? La risposta a questi quesiti tende a definire i percorsi attraverso cui il perseguimento dell'idea forza può condurre a una modificazione delle variabili di rottura; e quindi a delineare la convenienza che il progetto integrato territoriale produrrà per le comunità locali di riferimento – in termini di coesione sociale ed economica, benessere, ricchezza ambientale e culturale.

La definizione del nuovo meccanismo di utilizzazione e combinazione delle risorse esistenti, nonché delle risorse e dei fattori da attrarre, creare o rafforzare permette a questo punto la «dichiarazione» dell'idea forza, che andrà naturalmente verificata ed eventualmente modificata (o abbandonata) alla luce delle fasi successive della costruzione del progetto integrato (analisi del territorio, analisi SWOT, determinazione delle strategie e del sistema di obiettivi ecc.).

Infine, è opportuno sottolineare che il percorso logico descritto per l'individuazione dell'idea forza appare anche in grado di essere applicato quando si tratti di agire sulle *condizioni di fattibilità* dello sviluppo locale, e in particolare «dove tali condizioni siano carenti oppure dove maggiormente destrutturate o rarefatte appaiano le relazioni di sistema e l'articolazione del tessuto sociale, produttivo, amministrati-

vo»¹. La determinazione di diversi modelli di utilizzazione e generazione di risorse per lo sviluppo dipende infatti, come abbiamo visto, anche da fattori esterni – che abbiamo genericamente denominato innovazione e opportunità – che siano in grado di operare per la rottura di equilibri territoriali di sottosviluppo o stagnazione, contribuendo al superamento dell'esistente.

Per «testare» le fasi del percorso logico per l'individuazione dell'idea forza, abbiamo costruito la tabella che segue, che riprende e sviluppa il «caso» immaginario utilizzato nella redazione della *Guida alla Progettazione integrata territoriale*. La tabella riprende i quesiti associati al percorso logico, di cui si è detto in precedenza; e attraverso le risposte a tali quesiti giunge alla definizione dell'idea forza.

¹ Formez RAP 100, *Guida alla Progettazione integrata territoriale* cit.

Esempio di percorso logico per l'identificazione dell'idea forza, riferito all'area descritta nella Guida alla progettazione integrata territoriale.

Quali sono le maggiori risorse presenti sul territorio?

Settore agricolo diffuso ma in declino. Disponibilità di terreni da riconvertire dal punto di vista dell'utilizzazione. Patrimonio naturale e paesaggistico di valore. Presenza di alcuni importanti beni culturali. Esistenza di piccoli centri urbani con potenzialità di sviluppo. Vicinanza con una grande area metropolitana

Quali sono le variabili di rottura rilevanti per il territorio, su cui si può agire attraverso un uso innovato ed alternativo delle risorse?

Capacità di attrazione dei consumi turistici, intensità di accumulazione del capitale, capacità di attrazione di investimenti esteri, capacità innovativa, capacità di sviluppo dei servizi alle imprese

Quali sono le modalità ed i processi con cui vengono attualmente utilizzate tali risorse e qual è la qualità e l'efficienza di tali processi?

L'indebolimento della struttura produttiva, centrata sul settore agricolo, e la progressiva estensione della fascia gravitazionale metropolitana, ha condotto ad un progressivo «asservimento» dell'area alle esigenze di espansione, caotiche e non regolate, della città. L'abbandono dei terreni agricoli ha condotto ad una proliferazione dell'edificazione minore, che è cresciuta senza regole e senza servizi (soprattutto acqua e fognature). I piccoli centri urbani del territorio sono assediati dal traffico e dall'inquinamento, così come le principali vie di accesso viario.

Esistono innovazioni (tecnologiche, organizzative, istituzionali, etc) in grado di trasformare positivamente le modalità con cui vengono attualmente utilizzate le risorse? Quali sono eventualmente queste innovazioni?

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la creazione di reti di città e di operatori.

Esistono opportunità che possano condurre ad una maggiore produttività o ad una nuova combinazione delle risorse esistenti?

Domanda di turismo dei parchi naturali. Rafforzamento delle reti ferroviarie a servizio dell'area. Propensione alla delocalizzazione di verso siti con minor grado di congestione, di imprese tecnologicamente avanzate.

Dare le innovazioni applicabili ed il sistema di opportunità esistente, quali sono le modalità per utilizzare diversamente e con maggiore redditività sociale ed economica le risorse individuate?

Quali sono i fattori e le risorse che si pensa di poter attrarre dall'esterno?

Quali sono invece i fattori e le ulteriori risorse che si pensa di poter creare o attivare endogenamente?

Qual è il meccanismo che dovrebbe consentire di far interagire virtuosamente le risorse ed i fattori endogeni ed esogeni?

Qual è l'idea forza?

Quali sono i percorsi attraverso cui il perseguimento dell'idea forza può condurre ad una modificazione delle variabili di rottura?

Valorizzare le *amenities* associate alla dotazione naturale del territorio, diversificando l'uso del territorio a vantaggio della fruizione turistica e della localizzazione di ecoimprese.

Flussi turistici. Ecoimprese di produzione e di servizi.

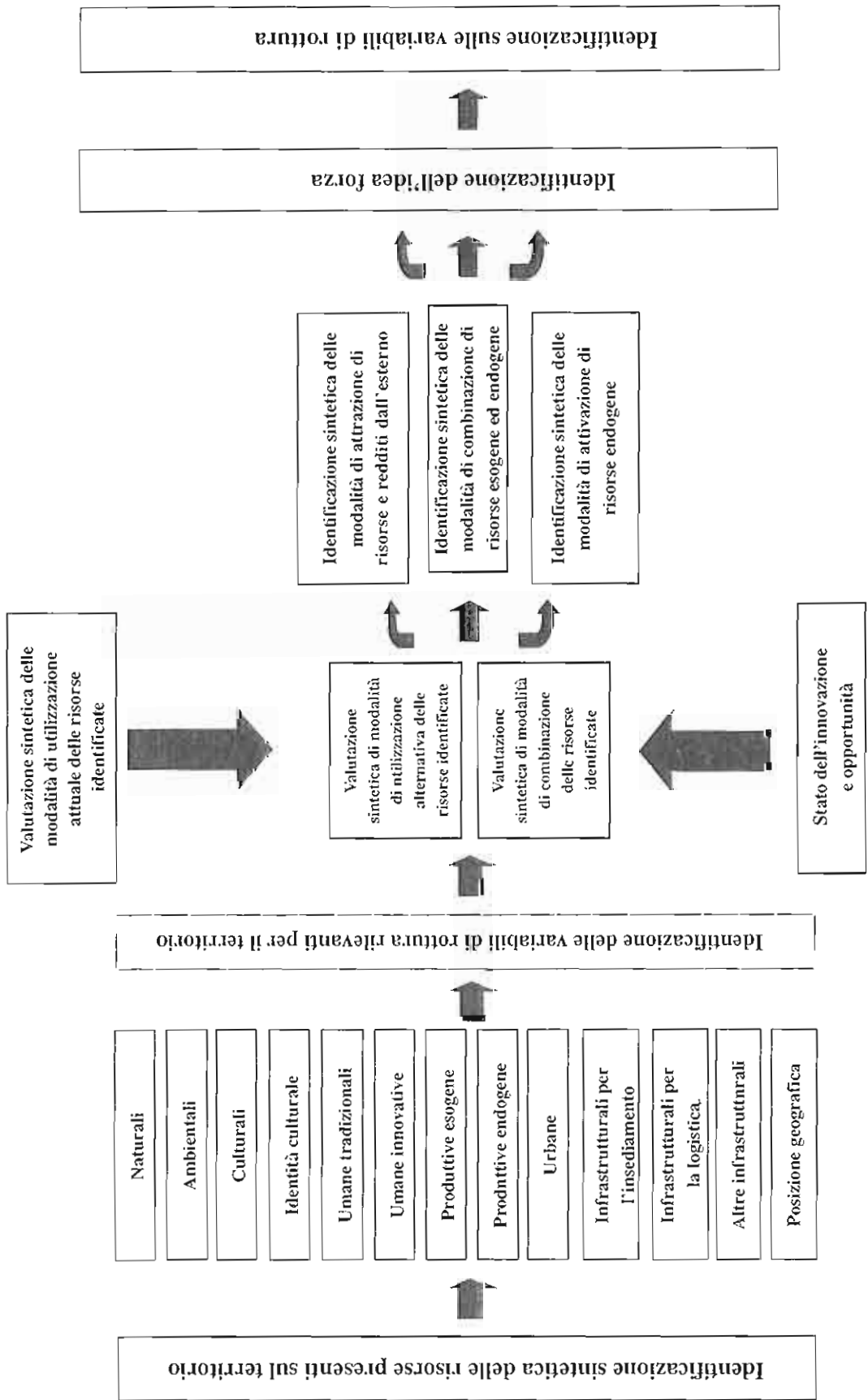
La diversificazione delle specializzazioni produttive del territorio accelera lo sviluppo endogeno del territorio, conferendogli nuova vitalità economica ed imprenditoriale, accrescendone la coesione economica e sociale e contrastandone l'asservimento all'espansione metropolitana.

Integrazione produttiva e creazione di reti intersettoriali, con particolare riferimento al settore del turismo sostenibile e delle imprese

Formare un grande parco suburbano in un'ottica di rete ecologica e di integrazione amministrativa fra comuni dell'area, accrescendo le possibilità localizzative per ecoimprese di produzione e di servizi accrescere, valorizzando le *amenities* associate alla dotazione naturale del territorio, le opportunità localizzate per centri di R&S e per ecoimprese di produzione e di servizi.

Il perseguimento dell'idea forza è in grado di condurre ad impatti significativi in termini di attrazione dei consumi turistici e ricreativi, per effetto della valorizzazione delle risorse ambientali e culturali locali e per l'uso sostenibile che se ne prefigura. La maggiore capacità di attrazione del territorio che si manifesta anche nei confronti di ecoimprese di produzione e servizi conduce ad incidere significativamente sulle variabili di rottura dell'intensità di accumulazione del capitale e della capacità di attrazione di investimenti esteri. Ancora, la maggiore robustezza dell'offerta di servizi e tecnologie del sistema produttivo locale incrementa i livelli della capacità innovativa e della capacità di sviluppo dei servizi alle imprese.

Il percorso logico per l'individuazione dell'idea forza.



Collana Sviluppo locale

Quaderni Formez

*Il territorio come risorsa. Programmazione,
concertazione e sviluppo regionale nel Mezzogiorno*

a cura di Domenico Cersosimo

Presentazione della collana di C. Flamment. Prefazione di D. Deidda
Introduzione di D. Cersosimo. Contributi di F. Barca, F. Botta, G. Bottazzi,
S. Brusco, O. Cammarota, F. E. Caroleo, S. Casucci, M. Centorrino, D. Cersosimo,
P. Ciarlo, D. Deidda, P. Leon, G. Pitruzzella, A. Ranieri

Guide Formez

*La progettazione integrata territoriale.
Vol. I. Il quadro economico e programmatico*

a cura di Raffaele Colaizzo

*La progettazione integrata territoriale.
Vol. II. Strumenti e procedure*

a cura di Pierpaolo Forte

*I nuovi servizi per l'impiego.
Leggi, esperienze e modelli organizzativi e professionali*

a cura di Romano Benini, Mauro Serrao

Prefazione di P. Leon. Presentazione di D. Carlà, G. Tomai



Finito di stampare il 7 maggio 2001
per conto di Donzelli editore s.r.l.
presso la Società Tipografica Romana
Via delle Monachelle Vecchia - 00040 Pomezia (Roma)