

## **Progetti Integrati Territoriali**

### *Orientamenti per le Regioni*

Roma, 17 gennaio 2000

#### **1. Definizione**

I Progetti Integrati Territoriali sono definiti dagli Orientamenti al PSM come: “complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio”. Questa definizione sottolinea due elementi:

- a) il concetto di integrazione progettuale, caratteristica generale dell'attività cofinanziata dai Fondi strutturali;
- b) 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.

Il PIT si configura quindi come un *progetto complesso*, costituito da specifici interventi nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali, che richiedono una forma di attuazione e di gestione (integrata), caratterizzata per aspetti di innovazione nei contenuti e nelle modalità, ma *che non comporta necessariamente la costituzione di un nuovo soggetto, né tanto meno un istituto di natura negoziale*. Questi istituti (es. accordi di programma, patti territoriali, ecc.) *possono* rappresentare una modalità di attuazione del PIT che rientra all'interno delle scelte della programmazione operativa di cui è titolare la Regione.

La definizione del PIT deve quindi 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 Regionale.

#### **2. Finalità**

Il riferimento territoriale è, sotto molti versi, l'aspetto caratterizzante del PIT. Il territorio è chiamato a svolgere una funzione attiva, esso è quindi non solo il ricettore di interventi per lo sviluppo, perché sede di soggetti destinatari, bensì l'“attivatore” di un insieme di rapporti e di relazioni stimulate dall'iniziativa e che danno luogo a un processo di sviluppo cumulativo.

Il riferimento a un territorio (o a un insieme di territori) non significa che il PIT debba essere “chiuso” nel solo ambito locale, ma anzi (in genere) può risultare necessario un complesso di azioni che travalicano l'ambito locale, necessarie e funzionali proprio alla valorizzazione delle aree oggetto d'intervento.

In tal modo l'integrazione strategico-funzionale dei diversi interventi può generare un “valore aggiunto”, in termini di sviluppo locale, superiore alla somma dei singoli progetti i quali, considerati in maniera disgiunta, potrebbero rivestire un significato diverso e risultare comunque meno efficaci ai fini del conseguimento degli obiettivi specifici.

## Progetti Integrati Territoriali

### Orientamenti per le Regioni

Il PIT punta a soddisfare una duplice esigenza:

- 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 una idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa secondo le procedure partenariali della programmazione*;
- fare in modo che alla *maggiore complessità di realizzazione di queste azioni facciano riscontro modalità gestionali unitarie, organiche e integrate, in grado di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati*.

I fattori dello sviluppo sono certamente specifici e distintivi di particolari realtà. Di conseguenza le modalità di integrazione delle azioni di valorizzazione del territorio saranno legate alle scelte formulate in sede di programmazione, la cui competenza primaria spetta alle Regioni, nell'ambito della propria responsabilità istituzionale.

D'altra parte, dal momento che le possibilità di successo dei PIT risiedono in larga misura nel disegno delle loro procedure di attuazione – assegnazione precisa di responsabilità, coordinamento fra le diverse aree d'intervento, ecc. – è utile e necessario che alcuni tratti fondamentali di tali procedure siano comuni alle diverse esperienze.

### **3. Elementi identificativi**

Il PIT si compone di un complesso di azioni, ciascuna delle quali può essere attribuita alla competenza di soggetti differenti, che devono *essere coerenti* con uno o più obiettivi specifici indicati nel POR e convergere verso un'unica finalità di sviluppo. Proprio la sua complessità ne richiede forme di gestione "speciale", volte a:

- definire le modalità attraverso le quali si realizza lo stretto collegamento delle procedure di attuazione, considerato che esse possono riguardare misure diverse;
- individuare chiare forme di responsabilizzazione per gli interventi, così da assicurarne una gestione il più possibile flessibile e integrata.

Partendo da queste considerazioni è quindi possibile richiamare gli elementi che caratterizzano il PIT:

- individuazione dell'*idea forza e della strategia del progetto*, che si traduce nella definizione degli obiettivi specifici o di un complesso di obiettivi specifici;
- identificazione di un *ambito territoriale specifico* (inteso nel senso individuato al punto 2) che rappresenta il contesto di riferimento;
- identificazione delle *modalità gestionali e procedurali* più opportune a rendere effettiva la realizzazione del PIT, sia *all'interno della Regione, sia nei rapporti di integrazione con i soggetti esterni*;
- definizione di un adeguato *sistema di monitoraggio e valutazione del PIT*, che consenta di effettuare aggiustamenti in itinere, nonché di verificare i risultati in coerenza con gli obiettivi che il PIT si propone.

### **4. Collocazione nel Programma operativo**

All'interno del Programma operativo e del Complemento di programmazione, il PIT non si traduce in una articolazione ulteriore che si affianca ad Assi e Misure,

## Progetti Integrati Territoriali

### Orientamenti per le Regioni

bensì in una *modalità operativa 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, il PIT è anche un progetto definito che ha necessità di dotarsi di risorse finanziarie, da quantificare complessivamente e distribuire tra le Misure che contribuiscono alla realizzazione del progetto.

Operativamente ciò significa che le *singole Schede di Misura* specificano, quando è il caso, la loro connessione col PIT e *la quota di risorse ad esso dedicata*. Cosa che permette di ottenere un quadro predefinito e ragionevolmente certo di assegnazione di risorse sul quale contare per l'attuazione.

Le procedure di monitoraggio finanziario del Programma operativo saranno basate sulla verifica del livello di avanzamento della spesa a livello di Misura. Anche per il PIT occorrerà nondimeno prevedere il monitoraggio finanziario, costruendo il quadro complessivo dell'avanzamento degli impegni e della spesa a valere su tutte le quote di Misura ad esso destinate. Tale quadro complessivo sarà di interesse per il giudizio di merito sul progetto, che il Comitato di sorveglianza potrà formarsi considerando sia gli elementi che esprimono la capacità del progetto di produrre effetti (indicatori di risultato e impatto), sia l'avanzamento della spesa. Il monitoraggio finanziario del complesso dei PIT – e in particolare l'avanzamento degli impegni - è necessario anche ai fini della verifica del criterio dell'integrazione per l'assegnazione della riserva del 6% (cfr. punto 8).

### **5. Modalità di attuazione**

Oltre agli 'elementi identificativi' indispensabili – obiettivi del progetto, ambiti territoriali, interventi e risorse finanziarie – l'attuazione del PIT richiede che vengano assicurati alcuni *requisiti attinenti alle modalità di realizzazione*.

Il primo requisito riguarda la capacità di *assicurare un monitoraggio efficace e tempestivo degli effetti e delle trasformazioni reali* che l'attuazione del progetto via via produce, con uno scopo principale: cogliere per tempo se questi effetti e trasformazioni vadano effettivamente nella direzione attesa, e dove e come si profili necessario o opportuno operare una correzione di rotta modificando parzialmente l'articolazione del progetto e/o delle sue modalità di attuazione.

Aprire e tenere aperta una 'finestra' di osservazione e valutazione in itinere sull'oggetto di intervento è necessario per la complessità delle operazioni che il PIT intende portare a termine. La complessità non è governabile prevedendo tutto all'inizio nei dettagli e affidandosi a questa previsione. Nel tempo le previsioni invecchiano. Se anche cambiano solo alcuni particolari, essi possono generare un mutamento rilevante, perché a catena possono modificare altri termini di riferimento. Inoltre è possibile che nel corso dell'attuazione del progetto, anche come conseguenza delle sue prime realizzazioni e iniziative, emergano opportunità nuove che suggeriscono di ripensare o adattare alcune azioni allo scopo di dare loro spazio e consistenza.

Il secondo requisito riguarda la capacità di assicurare un *monitoraggio stringente dei processi che presiedono all'attuazione del progetto*. Anche in questo caso si tratta di aprire una finestra. Questa volta però non verso l'esterno – il contesto su cui il progetto interviene – ma verso l'interno, o l'organizzazione che col suo funzionamento permette al progetto di procedere: risorse umane; risorse finanziarie;

## Progetti Integrati Territoriali

### Orientamenti per le Regioni

tempi nei quali le une e le altre sono rese disponibili; avanzamento di attività, impegni ed erogazioni.

La finestra aperta verso l'interno dell'organizzazione ha il compito di riconoscere e segnalare i problemi che possono costituire un fattore di blocco o di ritardo. In questo modo si forma una conoscenza e una consapevolezza che permette di intervenire in tempo utile. Il terzo requisito è *prevedere che un soggetto definito abbia facoltà di agire per risolvere i problemi che insorgono e lo possa fare rapidamente.*

Questo requisito in sostanza consiste nel garantire che il PIT faccia *capo a un soggetto responsabile* della sua attuazione (interno o esterno alla Regione), dotato di adeguati poteri.

La presenza di un responsabile con poteri non è solo funzionale a superare i fattori di blocco o di ritardo che possono insorgere. Serve alla stessa possibilità di realizzare il progetto: questo infatti attinge risorse finanziarie da una pluralità di Misure del programma e ha necessità di utilizzarle secondo modi e tempi che i singoli responsabili di Misura non hanno la possibilità di governare e controllare in modo efficace perché manca loro la visione di insieme.

Il quarto requisito riguarda la capacità *di gestire in modo efficace la rete di relazioni con altri soggetti istituzionali (per esempio enti locali o sovrintendenze) che possono avere un ruolo più o meno significativo in fase di attuazione*, e dunque prevedere forme, procedure di raccordo che ne assicurino la cooperazione.

Anche in questo caso, la complessità del progetto integrato pone esigenze più forti e stringenti del consueto. Richiede non solo che tali forme di raccordo siano previste, ma siano programmate e messe in cantiere come precondizioni da assicurare nei tempi in cui è necessario siano disponibili e operative.

### **6. Valutazione**

I PIT, come qui delineati, sono progetti complessi che mettono in moto una varietà di risorse, danno luogo a una pluralità di realizzazioni e iniziative, e puntano a generare effetti di sistema e cumulativi non riconducibili a ciascuna delle singole azioni poste in essere. Questo significa che la valutazione ex ante solo in parte riesce a stabilire riferimenti significativi per compiere la valutazione in itinere del progetto.

Questa riflessione non porta a sminuire il ruolo della valutazione ex ante. Resta infatti essenziale identificare, in sede di definizione del progetto, indicatori di risultato e di impatto pertinenti e significativi (cambiamenti indotti sulle popolazioni target o beneficiarie delle varie linee di azione) che permettano di verificare se e quanto alcuni effetti attesi hanno realmente luogo.

Oltre a questa esigenza, che resta fondamentale, se ne pone però anche un'altra, che riguarda la capacità del valutatore di cogliere gli effetti inattesi o non prevedibili del progetto, quelli che si determinano per effetto dell'interazione dei risultati e degli impatti prodotti. Su questo punto occorrerà avviare uno specifico approfondimento in sede di valutazione intermedia e finale.

## Progetti Integrati Territoriali

### Orientamenti per le Regioni

#### **7. Cosa indicare nei complementi di programmazione**

A partire dagli elementi identificativi del PIT i complementi di programmazione dovranno evidenziare i seguenti aspetti:

- identificazione dei contesti territoriali destinatari prioritari degli interventi;
- individuazione dell'obiettivo specifico o della combinazione di obiettivi specifici al cui conseguimento è finalizzato il PIT, con indicazione dei relativi assi prioritari in cui trovano collocazione;
- indicazione della strategia d'intervento;
- definizione del nesso tra obiettivi specifici e globali;
- procedure di progettazione, approvazione e finanziamento del PIT nel suo complesso e ammontare delle risorse destinate al PIT ripartite per annualità;
- identificazione delle misure che, all'interno dei vari Assi, contribuiscono alla realizzazione del PIT e quantificazione delle risorse destinate al PIT per Misura;
- natura e ruolo del soggetto responsabile del progetto;
- modalità di selezione dei singoli progetti e dei beneficiari finali;
- 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;
- modalità di monitoraggio e sorveglianza;
- integrazione con gli altri strumenti di pianificazione territoriale secondo modalità coerenti con la legge 112/98 (Leggi Bassanini) la 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.).

I suddetti elementi dovranno essere descritti, per ogni singolo PIT, nel capitolo 2.2 del complemento di programmazione al punto 6) "Progetti Integrati Territoriali", di nuova creazione.

Resta inteso che nella costruzione delle schede di misura dovranno, comunque, essere riportati tutti gli elementi pertinenti richiesti che possano fare riferimento ai PIT.

#### **8. L'integrazione quale criterio di premialità**

I Progetti Integrati Territoriali puntano a generare effetti di sistema cumulativi riconducibili all'integrazione di singole azioni in un'unica strategia di progetto per la realizzazione di un comune obiettivo di sviluppo del territorio. Essi rappresentano di fatto lo strumento operativo più rilevante a disposizione delle Regioni per attuare il principio di integrazione nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali. L'importanza di tale strumento è stata recepita nei Programmi Operativi regionali dove si forniscono indicazioni spesso precise circa l'entità finanziaria e la localizzazione dei PIT. In questa ottica, si è ritenuto opportuno includere l'attuazione di Progetti Integrati Territoriali fra i criteri di assegnazione della riserva di performance nazionale.

Da quanto esposto nei paragrafi precedenti, in particolare rispetto al necessario coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali e alle possibili complessità

## Progetti Integrati Territoriali

### Orientamenti per le Regioni

procedurali che ne conseguono, emerge che il successo dei PIT è legato anche alla tempestività del loro avvio.

Per assegnare la riserva nazionale destinata a premiare il criterio dell'integrazione è stato pertanto individuato un indicatore in grado di valorizzare l'avanzamento del processo di attuazione dei Progetti Integrati realizzato nell'ambito di ciascun programma. Si è scelto quindi di misurare tale avanzamento con il rapporto tra gli impegni assunti (entro il 2002) per i Progetti Integrati in corso di attuazione e il totale delle risorse destinate ai Progetti Integrati - in base a quanto previsto nei Complementi di programmazione - e con il rapporto tra le spese sostenute e gli impegni assunti.

Al fine di poter valutare se una Regione possa beneficiare o no della riserva premiale nazionale relativa al principio dell'integrazione, sarà inoltre necessario che i Complementi di programmazione contengano tutte le indicazioni richieste al punto 7, fin dalla versione inviata alla Commissione Europea entro tre mesi dalla decisione di approvazione del Programma Operativo (cfr. Reg.1260/99 art.15 comma 6). Non potrà concorrere all'assegnazione della quota premiale destinata al principio dell'integrazione quella o quelle Regioni che non abbiano previsto la realizzazione di Progetti Integrati Territoriali nei loro Complementi di programmazione.

Il rispetto dei requisiti relativi al criterio dell'integrazione (contenuto informativo dei Complementi di programmazione relativo ai Progetti Integrati e avanzamento degli impegni e della spesa al 2002) sarà verificato nell'ambito delle procedure previste per l'assegnazione della riserva.