

# I progetti integrati territoriali nelle regioni italiane dell'OB.1: un quadro di insieme<sup>1</sup>

## Premessa. Perché i PIT

Come i Patti territoriali, anche i Progetti integrati territoriali (PIT) – una particolare modalità di individuare e finanziare progetti locali di sviluppo costruita come attuazione degli obiettivi del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'OB.1 – possono essere interpretati come appartenenti a una estesa famiglia di politiche per lo sviluppo locale strutturata attorno a due elementi: (1) il finanziamento di un progetto di trasformazione locale, che è (2) ideato e gestito da e con una coalizione locale di riferimento.

Questi strumenti di policy hanno tipicamente un finanziatore diverso dalla coalizione locale, da chi ha pensato il progetto locale, come è stato il caso dei Patti prima (finanziati dal Governo centrale), e come è il caso dei PIT di cui discutiamo (finanziati dalle Autorità di gestione regionali). L'ambizione di questa famiglia di strumenti di policy, o in altri termini, l'ispirazione teorica cui fanno riferimento, può essere utilmente interpretata considerando i due obiettivi interrelati che lo strumento si pone. Sollecitare e realizzare un progetto di trasformazione territoriale – modificare in meglio una situazione locale di partenza; e realizzare un'obiettivo di costruzione istituzionale – rafforzare la capacità delle coalizioni che hanno ideato e devono gestire il progetto.

In questa ispirazione di policy per lo sviluppo locale, infatti, il “cosa” dipende dal “come”, il “come” influenza il “cosa”. Non è quindi soltanto rilevante aggiustare un po' di strade o “rifare il belletto” a qualche centro storico poco conosciuto, ma è importante che nascano o si rafforzino attorno ai progetti delle “istituzioni”, intendendo il termine in senso ampio, che gestiscano, mantengano, trovino nuove occasioni nel tempo.

Su questo sfondo osservare e apprendere dalle esperienze ha la finalità di verificare se e fino a che punto stiamo raggiungendo - con i diversi strumenti - questi due obiettivi. Innescare o agevolare una trasformazione territoriale intelligente e, al contempo, assicurarne la sostenibilità e lo sviluppo futuro, perché gestita da una coalizione locale che crede nel progetto e che ha un orizzonte temporale lungo. La policy ambisce a incidere sul comportamento di quel territorio, non solo delle “cose” che ci sono sopra, ma anche delle persone e delle istituzioni cui queste cose sono affidate.

## I PIT in Ob.1

I PIT in Ob.1 hanno peraltro una storia recente e non è ancora possibile dare un giudizio sulla loro capacità di contribuire a raggiungere questo obiettivo. In questo intervento si forniscono alcuni elementi conoscitivi su come l'oggetto PIT si va realizzando, cioè su alcune caratteristiche dell'esperienza in atto.

### Figura 1

#### PIT: una definizione generale

- **progetto unitario, articolato in componenti progettuali esplicitamente collegate**
- **diretto al raggiungimento di uno o più obiettivi mutuati dal QCS**
- **contestualizzati rispetto alle potenzialità e ai bisogni di un territorio specifico**
- **modalità di attuazione del QCS per qualificare e rafforzare le politiche di sviluppo locale**

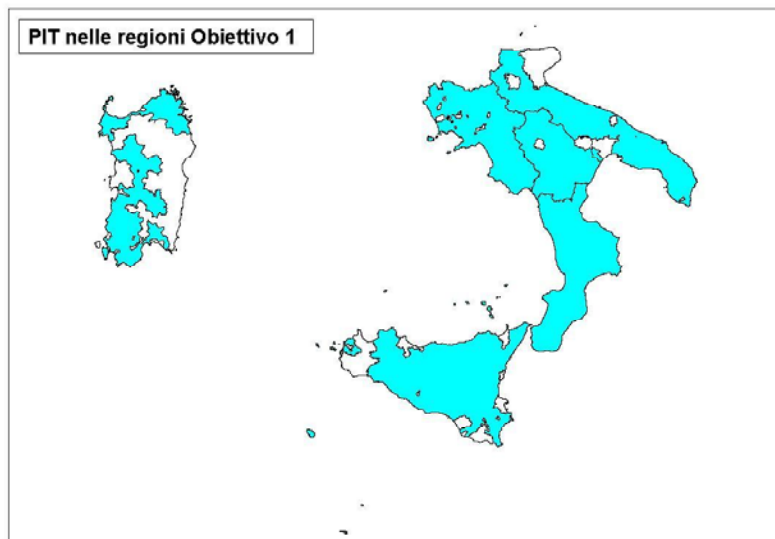
---

<sup>1</sup> Paola Casavola - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione - Ministero dell'Economia e delle Finanze intervento a Forum P. A. - Convegno “Le nuove politiche per lo sviluppo locale: apprendere dall'esperienza e rafforzare gli strumenti di intervento”. Roma, 8 maggio 2003

## I PIT come modalità di attuazione del QCS

I PIT in Obiettivo 1 si presentano formalmente non tanto come uno strumento a sé, ma come una modalità di attuazione della strategia del Quadro Comunitario di Sostegno, che ricerca in questa modalità di incentivare lo sviluppo locale con progetti ideati da coalizioni locali, una occasione di qualificazione di una parte del proprio impianto strategico (Figura 1). I PIT quindi ereditano, attraverso i POR, la loro strategia generale dal Quadro Comunitario di Sostegno. Di fatti, si chiede non soltanto alla coalizione locale di formarsi e di costruire un progetto, ma di farlo attorno ad alcuni elementi che sono suggeriti dal Quadro Comunitario di Sostegno di cui diventano meccanismo di attuazione.

Figura 2



## Numerosità e estensione

Nelle sole aree dell'Obiettivo 1, cioè nelle 6 Regioni dell'Obiettivo 1, a inizio 2003, il numero di PIT identificati – di cui si era cioè individuato almeno un tema centrale e un territorio di riferimento -- era di 132, più 7 nelle Regioni in *phasing out* (il Molise). Le modalità con cui questi progetti sono stati identificati, quindi con cui sono stati delimitati i territori e definita l'obiettivo di massima, sono state assai diverse tra le Regioni. In alcune si è privilegiato il concetto di selezione di progetti attraverso bandi competitivi con l'idea di scegliere alcuni progetti migliori. In altre si sono privilegiate modalità più negoziali, di coprogettazione. In altre ancora si sono prima definite le aree in maniera specifica, si sono assegnate le risorse, e quindi si è lasciato ai territori il compito di definire dei progetti.

La numerosità dei progetti non è ancora del tutto stabile, perché l'identificazione non può dirsi completamente terminata. Per due motivi: sia perché ci può essere una crescita, cioè ci sono dei territori dove saranno identificati ulteriori PIT (caso della Sardegna), sia perché ci potrebbe essere una riduzione nella numerosità per mancati avvisi o non completamento della progettazione di dettaglio. Poiché non in tutti i casi si è completato il percorso che va dall'identificazione preliminare all'effettivo avvio dei progetti, l'insieme dei PIT e le sue caratteristiche è quindi ancora parzialmente in evoluzione per numerosità, estensione territoriale, dimensione finanziaria complessiva.

I PIT sono nati sull'intero territorio potenzialmente interessato (i progetti di PIT interessano circa l'85 per cento dei comuni e l'86 per cento della popolazione in Ob.1, Figura 2). I 132 PIT non sono quindi 132 piccole coalizioni sparpagliate nel territorio in modo puntiforme, ma sono 132 coalizioni che praticamente coprono quasi l'intero territorio di riferimento dell'Obiettivo 1. Si tratta di un processo esteso. E' questo un elemento positivo o un fattore di preoccupazione? In considerazione dei due obiettivi richiamati in premessa (avere dei buoni progetti e costruire anche solide e longeve coalizioni territoriali di riferimento), la circostanza che tanti territori partecipino non è necessariamente preoccupante. Un processo esteso non significa necessariamente mera erogazione di risorse finanziarie a pioggia, se vi è al contempo una effettiva crescita diffusa della capacità istituzionale. Questa non può essere tuttavia data per scontata e la diffusione così ampia di uno strumento originariamente pensato come una delle opzioni possibili deve essere oggetto di attenta riflessione.

## Peso e ruolo dei PIT

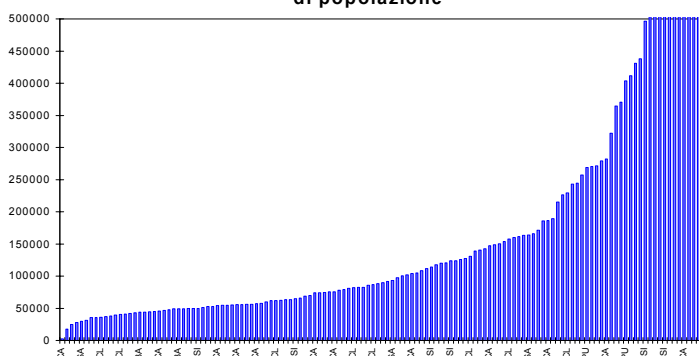
I progetti sono per estensione territoriale assai diversi tra loro: alcuni sono piccoli e/o interessano una quantità limitata di popolazione, altri coprono aree vaste e/o interessano una quota elevata di popolazione

(figura 3). A fronte di questa copertura abbastanza complessiva del territorio le delimitazioni interne, la perimetrazione delle aree di interesse, è differenziata.

Rapportati all'intero QCS, il peso finanziario dei PIT è consistente, ma non elevatissimo: per i diversi Programmi Operativi Regionali (le principali forme di intervento del QCS) il peso finanziario oscilla, ai dati correnti, tra il 10 e il 30 cento delle risorse pubbliche. La sorte della spesa del Quadro Comunitario di Sostegno non dipende interamente dal successo di questi progetti; tuttavia si tratta indubbiamente di una modalità di attuazione assai innovativa che potrebbe per molti territori costituire l'origine essenziale di un processo cumulativo virtuoso, così come una terribile perdita in caso di insuccesso o di incapacità di progredire nel progetto.

**Figura 3**

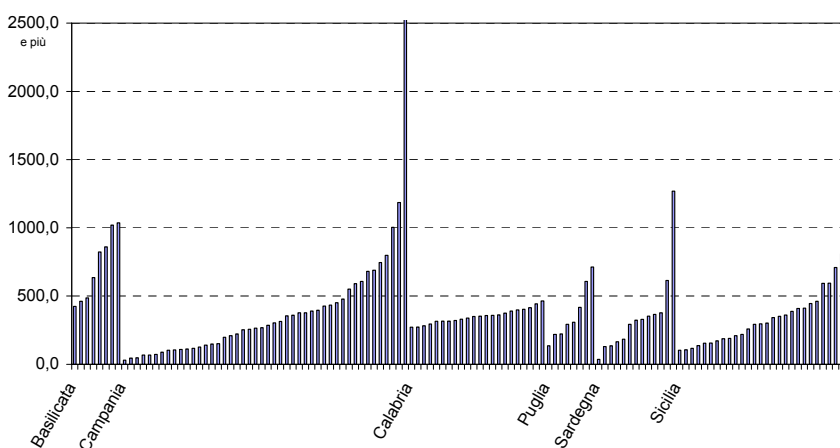
**Distribuzione dei PIT identificati in OB1 per dimensione di popolazione**



Per il QCS nel suo complesso si tratta di una scommessa che va ben al di là delle risorse finanziarie mobilitate. Peraltro la scommessa è stata più forte in alcuni punti del sistema, alcune regioni hanno più di altre puntato su questa formula. Questo si evince non solo dal fatto che abbiano dedicato una maggior quota delle risorse pubbliche del Programma Operativo ai PIT, ma anche hanno interpretato in maniera diversa il potenziale ruolo dei PIT.

**Figura 4**

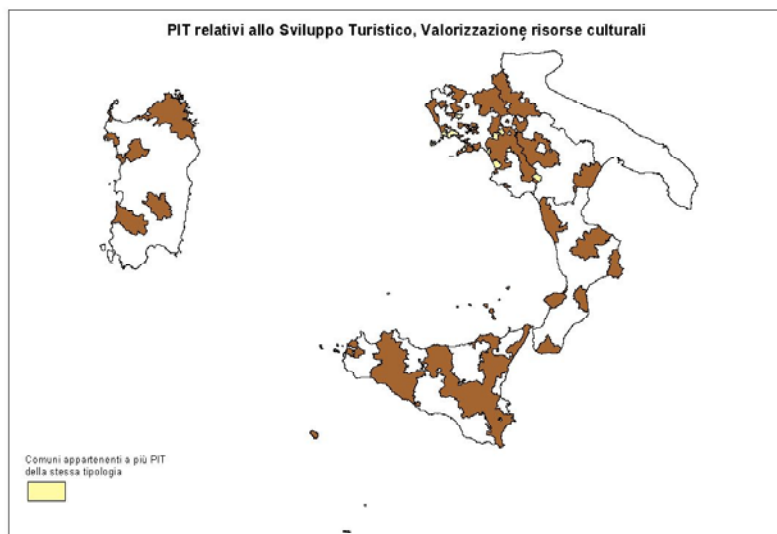
**Dotazione per abitante nei PIT identificati in OB.1**  
(euro, solo risorse pubbliche dei PO)



Vi è infatti una forte differenziazione nella dotazione di risorse finanziarie per abitante nei diversi PIT (Figura 4). Lo strumento è stato interpretato per fare cose diverse: per garantire in maniera equiproporzionale risorse ai territori, ma anche per concentrare l'intervento. Mentre ci sono Regioni con dotazioni procapite molto variabili, ve ne sono altre meno varie. A fronte di tali differenziazioni non appare legittimo desumere dall'estensione territoriale dei territori complessivamente interessati che lo strumento sia stato utilizzato in tutti i casi solo per garantire in modo uniforme risorse (a scopo esclusivamente perequativo).

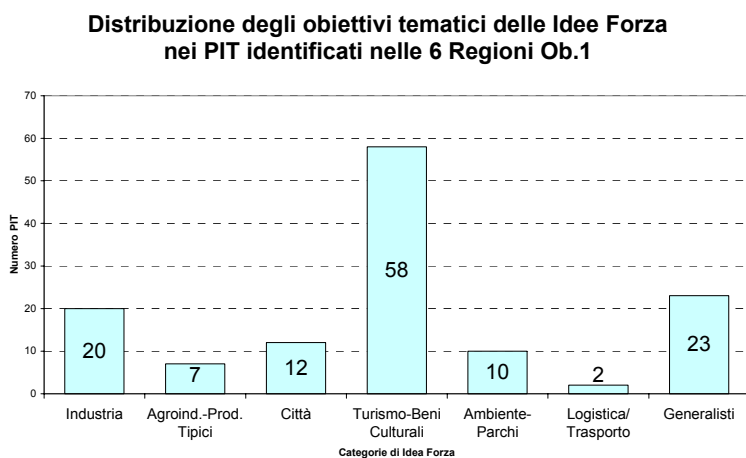
Un rilevante elemento conoscitivo riguarda le ambizioni di sviluppo dei territori dei PIT, o in altri termini, a cosa le diverse coalizioni territoriali abbiano scelto di puntare: quale parte degli obiettivi del Quadro Comunitario di Sostegno hanno assunto come rilevanti per rappresentare le loro potenzialità? Per rispondere a questa domanda, che è molto importante per chi ha in mente i PIT dell'Obiettivo 1 come meccanismo di attuazione della strategia del Quadro Comunitario di Sostegno, si possono tentare diversi tipi di analisi. Una analisi preliminare realizzata ha riguardato direttamente le affermazioni degli obiettivi da parte dei proponenti. Ne è emerso che i 132 PIT dell'Obiettivo 1 si concentrano attorno a un tema rispetto a cui si è sempre rimproverato il Mezzogiorno di non puntare abbastanza, e cioè sulla valorizzazione del territorio e della sua eredità culturale per incrementare il valore aggiunto del settore del turismo (figura 5).

**Figura 5**



Pur in presenza di molti altri PIT che nascono attorno ad altri temi, certamente è evidente che è attorno alle potenzialità del territorio in chiave di sviluppo turistico che, soprattutto in alcune regioni, si sono indirizzati gli sforzi delle coalizioni locali. Si tratta di una scelta che in parte dipende dalla impostazione dello stesso QCS e che dovrà confrontarsi, per non rimanere solo una speranza di sviluppo, con temi delicati relativi alla tutela del paesaggio e dell'adeguatezza dei servizi di mobilità, di accoglienza e di capacità di fornire prodotti di servizio culturale-turistico differenziati e qualitativamente elevati.

**Figura 6**



Va segnalato che vi sono peraltro anche altri temi attorno ai quali sono stati costruiti i progetti (industria, agroindustria, prodotti tipici, città, turismo, risorse culturali e parchi naturali, logistica, trasporto; Figura 6). Si tratta peraltro di un esercizio di stilizzazione da lontano che non può essere giudicato esaustivo per comprendere la natura, le potenzialità e/o le carenze di questi progetti. Chi ha interesse deve essere

disponibile a guardare dentro il progetto e più da vicino le coalizioni territoriali, per apprezzare il funzionamento dei PIT non ci si può limitare solo alle, pur utili, stilizzazioni da lontano.

E' comunque rilevante che per i PIT il processo di osservazione e di riflessione critica sia partito insieme allo strumento, perché questo significa che qualcosa abbiamo imparato anche dall'esperienza dei Patti. Per i Patti la comprensione di come valutare lo strumento e come ciò andasse fatto in itinere è avvenuta con enorme ritardo rispetto al lancio della policy, ciò ha a lungo ispirato un dibattito molto acceso, ma molto disinformato. Non abbiamo ancora ricette sicure per far funzionare questi strumenti di sviluppo locale, ma abbiamo imparato che dobbiamo essere preparati a situazioni molto variabili, e che giocare la partita di questi strumenti significa essere preparati ad apprendere da molte esperienze diverse, da successi e insuccessi che dobbiamo però essere attrezzati a conoscere e a riconoscere allo scopo di fornire sostegno o anche elementi correttivi drastici.