

STRUMENTI TERRITORIALI: IMPARARE DALL'ESPERIENZA

Domande

Domande di policy: Come costruire efficaci strumenti di policy a base territoriale?

- Come aumentiamo la rispondenza delle politiche alle strategie dei territori?
- Come migliorare nella pratica l'efficacia e l'utilità delle politiche centrali e multilivello che "in teoria" funzionerebbero?
- Come costruire le relazioni tra i livelli di decisione?
- Che tempi aspettarsi per ottenere risultati?

Domande valutative

- Cosa abbiamo imparato dalle numerose esperienze fatte nei e dai territori?
- Quali strumenti si sono rivelati più adatti a ciascun contesto?
- Quali tempi sono stati necessari per completare gli step tipici degli interventi territoriali e per produrre ciascun tipo di risultato (sulla governance, sui sistemi produttivi, sulle condizioni di vita e lavoro)?

Ambito

COSA SI INTENDE PER “APPROCCIO TERRITORIALE” E COSA SONO GLI STRUMENTI TERRITORIALI

Il frame *place-based* è, nel panorama delle politiche di coesione, lo sfondo delle politiche e degli strumenti esplicitamente definiti come *territoriali*.

Le principali assunzioni di questo approccio sono, schematicamente, le seguenti (Barca, 2011):

Capire prima e meglio quello che serve sul territorio:

- Produrre conoscenza attraverso un processo deliberativo;
- Coinvolgere tutti gli attori, endogeni e esogeni;
- Portare valori e informazioni dall'esterno e modificare l'equilibrio del potere di negoziazione dei luoghi;

Poter fare tutto quello che serve al territorio:

- Tenere conto del contesto spaziale in modo esplicito e intenzionale;
- Progettare istituzioni e investimenti rivolti a diverse dimensioni di benessere allo stesso tempo;

Attuare nei tempi giusti e con efficacia:

- Produrre esiti significativi:
 - Sul contesto socio-economico territoriale;
 - Sulla riduzione delle disuguaglianze;
 - Sulle capacità tecniche, cooperative, relazionali e di governance del territorio.

Lo schema seguente mette in relazione le assunzioni del frame con i principali snodi di applicazione concreta e con i passi di funzionamento delle politiche territoriali, così come previste, in termini generali, dai regolamenti (figura 1). Le successive evidenze tratte dalle valutazioni e le conseguenti argomentazioni trovano un continuo riferimento agli snodi di applicazione, alle assunzioni del frame e alle fasi delle politiche territoriali.

Ambito

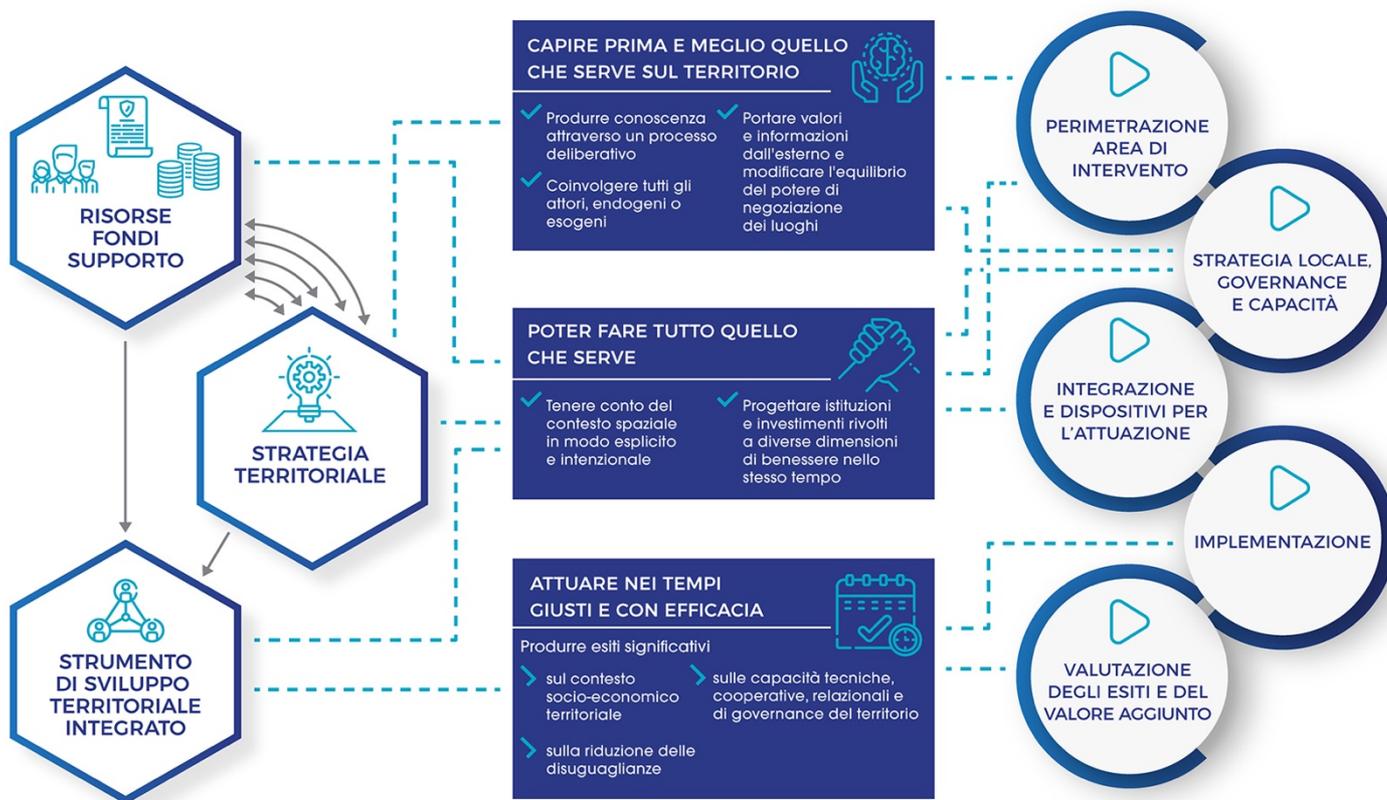


Figura 1. Schema del funzionamento del “place-based approach”

Nel *place-based approach*, semplificando:

- da una parte c'è un “ambito territoriale di intervento” (che può essere urbano o marginale/rurale) con sue risorse, attori territoriali, dinamiche, etc., chiamato a definire una sua **strategia territoriale** per la soluzione dei propri problemi e il soddisfacimento dei propri bisogni, a partire dallo sviluppo delle potenzialità inesprese dal territorio (risorse locali, capitale umano, beni naturali). Mediante l’attivazione di metodi partenariali/inclusivi/di democrazia deliberativa, identifica una conoscenza non nota (conoscenza da esplicitare, poiché inespressa da parte degli attori locali, o da reperire esogenamente perché latente sul territorio) che include una risposta ad alcune domande cruciali¹, per innovare e per superare eventuali dinamiche consociative funzionali al mantenimento di rendite locali. La conoscenza e l’innovazione possono/hanno bisogno di arrivare anche dall’esterno di questi luoghi introducendo variabili di rottura delle dinamiche conservative locali. La cooperazione tra soggetti endogeni ed esogeni richiede di attivare meccanismi di multilevel governance;
- dall’altra ci sono le **risorse**, tra cui “politiche pubbliche e i programmi” definiti a livello nazionale e regionale, che rendono disponibili risorse finanziarie, che forniscono servizi (istruzione, salute, politiche sociali, trasporti, ordine pubblico, etc.) e regolamentazione, influenzano il rapporto tra la comunità e le risorse del territorio e orientano una parte di queste risorse all’esterno. Una parte di tali politiche e programmi identificano gli strumenti con cui si può fare sviluppo territoriale integrato, e mettono a disposizione supporto per l’attuazione del processo.

In definitiva le **politiche pubbliche e i programmi dovrebbero essere costruiti in maniera integrata, per soddisfare la domanda di sviluppo, multidimensionale, emergente dalle strategie territoriali e per consentire una attuazione agevole ed efficace delle medesime strategie.**

¹ Cosa è rilevante in questo territorio/quartiere/città? Cosa produciamo? Da quali disuguaglianze, da quali povertà bisogna uscire? Quali sono i punti di forza che vogliamo incrementare/sviluppare? Quali sono le nostre risorse, le energie e le potenzialità su cui possiamo contare? Come si rappresentano e definiscono i risultati che vogliamo raggiungere? Come ciascun soggetto contribuisce al risultato? Attraverso quali azioni/interventi/progetti? Come interagiscono le politiche sovralocali con le risorse esistenti e i risultati da raggiungere?

Ambito

Le politiche pubbliche e i programmi vengono strutturati prima di formalizzare/esplicitare le strategie di sviluppo territoriale, e quindi prima di conoscere qual è la domanda di sviluppo, generalmente multidimensionale, di questi territori. Appare, pertanto, necessario che tali programmi siano costruiti in modo flessibile, con capacità di adattarsi per dare una risposta ai bisogni emersi e per favorire l'incontro con la strategia. In alternativa, e dato che di fatto siamo in presenza di processi iterativi, bisognerebbe costruire meccanismi che consentano a politiche e programmi di internalizzare le conoscenze relative alle strategie locali rivelate da precedenti strumenti territoriali e/o ricostruite da accurate analisi territoriali.

Un'importante questione è la comprensione di come le politiche e i programmi incontrano (nel senso di come danno una risposta) la domanda di sviluppo emersa dai territori, evitando distorsioni come quelle che si verificano quando tale domanda di sviluppo non nasce in risposta ad un fabbisogno, bensì ad una offerta presente (modello *garbage can*, del tipo "collezione di scelte alla ricerca di problemi").

Elenco delle evidenze e argomentazione

Di seguito le evidenze valutative aggregate per ricorrenze significative riconducibili ad alcuni passaggi critici nel processo di programmazione e attuazione degli strumenti territoriali:

- 1) **Perimetrazione dell'area di intervento**
- 2) **Costruzione della strategia locale**
- 3) **Governance e Capacity Building**
- 4) **Integrazione e Dispositivi per l'attuazione**
- 5) **Valore aggiunto degli strumenti territoriali - esiti**

1) LA PERIMETRAZIONE DELL'AREA DI INTERVENTO

Le evidenze raccolte sottolineano l'importanza di scegliere le aree su cui si interviene perché tale scelta ha, nei casi esaminati, condizionato gli esiti delle strategie.

Emerge una tensione tra, da una parte, l'esigenza di delimitare precisi ambiti territoriali caratterizzati da una certa omogeneità e contiguità e dall'altra di favorire l'integrazione funzionale con altre aree, superando i confini amministrativi, ad esempio, per favorire processi di innovazione tra aree marginali e aree forti (tipicamente urbane) più dotate di centri di competenza, o per dare valore a relazioni di comunità consolidate, ma anche per evitare effetti di spiazzamento e per ragioni di equità. Ci sono aree marginali con forti legami con territori al di fuori dei propri confini amministrativi che potrebbero risentire negativamente di politiche nazionali declinate a livello regionale che presuppongono una perimetrazione legata all'ambito amministrativo sub-regionale.

Le evidenze raccolte

i) Emerge l'esigenza di definire e selezionare i territori dove allocare gli investimenti da attivare con gli strumenti *place-based* dimensionandoli adeguatamente per generare i cambiamenti attesi. Altrettanto importante è realizzare un'adeguata analisi dei bisogni di questi territori e verificare la pertinenza della strategia di sviluppo complessiva.

1) L'esperienza dei PIT pugliesi rappresenta una buona cartina di tornasole delle difficoltà oggettive di una politica di sviluppo "centrata sui luoghi". Quell'esperienza non incluse un'analisi ex-ante e verificabile dell'esistenza delle condizioni per il successo, e non concentrò territorialmente e selettivamente gli interventi (**Consorzio Metis, 2011, pagg. 24-25**).

2) La valutazione sugli strumenti urbani della Regione Lombardia conferma la validità di concentrare gli interventi in un territorio della città (**FGB, IZI, MBS, 2018**).

3) Nel caso del PIT Sulmona-Alto Sangro 2000-2006, si è verificata una mancata coerenza tra analisi dei punti di forza e dotazione finanziaria: "La dotazione finanziaria è stata di 18 milioni di euro, principalmente destinati all'innovazione e ampliamento della base produttiva e alla valorizzazione del territorio, ma oltre questi aiuti destinati alle imprese, sono modeste le risorse per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, in contrasto con l'analisi dei punti di forza dell'area che identifica la ricchezza di beni culturali e ambientali tra le potenzialità maggiori dell'area per lo sviluppo turistico, pur riscontrando un forte carenza di infrastrutture materiali e di servizio utili a questo scopo" (**Murrau e Volpe, 2011, pagg. 11-21**).

4) L'esperienza dei programmi Urban II mostra che avere dei confini ben definiti dell'area di intervento del programma è positivo. Anche se programmi basati su aree più piccole non sono riusciti a risolvere problemi fisici, economici e sociali ampi e profondamente radicati, hanno dato un efficace contributo in termini di qualità della vita delle comunità locali, in particolare se collegati ad altre strategie e programmi attivi a livello di città o di regione. (**Ecotec, 2010, pagg.128-129**).

5) "La programmazione tramite PIT riesce a generare effetti positivi e moltiplicativi sullo sviluppo solo in presenza di ambiti territoriali con problematiche socioeconomiche omogenee (**ESA, 2011, pag. 6**).

Elenco delle evidenze e argomentazione

ii) In alcune esperienze l'area di intervento sembra essere una variabile del progetto di sviluppo: è l'idea progettuale a determinare il territorio e le strategie locali possono precedere l'attivazione dello strumento territoriale, grazie ad una capacità delle coalizioni locali di polarizzarsi attorno ad un asset o a un fabbisogno specifico

6) Nel caso dei PIT pugliesi si è rivelato difficile mantenere coese le coalizioni di sviluppo a fronte del cambio di strumenti di intervento territoriale (dai Patti, ai PIT, alle aree vaste). Nei casi dove c'è stata continuità, il fattore chiave ha riguardato in buona parte l'idea progettuale, ovvero la sua capacità di individuare il giusto territorio target e le effettive esigenze di questo territorio. (**Consorzio Metis, 2011, pagg. 19-21**).

7) Uno dei meccanismi di creazione di beni pubblici locali (il quarto nella classificazione del Nucleo di Valutazione Regione Emilia-Romagna, ERVET, 2011, oltre a consenso, conoscenza e competenza amministrativa), "l'interazione ricorsiva di più risorse", può essere descritto in sintesi come segue: una conoscenza specifica localizzata in un singolo centro o un piccolo ambito locale, polarizzata su una risorsa ambientale distintiva o su un particolare bisogno o interesse sociale, cresce su se stessa, si afferma e si espande, porta alla progressiva e graduale formazione, in tempi più o meno lunghi, di una platea di soggetti sociali che la utilizzano e la rendono produttiva, e di una capacità di iniziativa specializzata, ottenuta mediante affinamento e sperimentazione, che attira attenzione e risorse, ed esercita influenza. (**Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet, 2011, pag. 43**).

iii) Quando le relazioni tra l'area di intervento e quelle limitrofe sono state contemperate, ciò ha valorizzato le relazioni funzionali tra aree, e, viceversa, quando la perimetrazione è basata solo sui confini amministrativi, ci possono essere effetti distorsivi.

8) L'esperienza della "La Bassa Via della Valle d'Aosta," ha evidenziato l'importanza di perseguire un equilibrio tra ruolo di territori trainanti e il ruolo di territori marginali oggetto di intervento e necessità di stabilire criteri di priorità che favoriscano investimenti nelle zone più svantaggiate e di valorizzare attrattori consolidati per garantire al prodotto la massa critica necessaria alla sostenibilità, scongiurando il rischio di concentrare gli investimenti laddove le condizioni sono più favorevoli, ovvero nelle zone già interessate da uno sviluppo turistico marcato (**Nucleo di Valutazione Val d'Aosta, 2019, pagg. 70-72**).

9) L'attuazione dei Contratti di programma non sortisce l'effetto sperato di "trascinamento" delle aree circostanti. Anzi, appare spesso che la crescita in un'area in cui si sono attuati Contratti di Programma avvenga a spese delle aree circostanti, operando un meccanismo di sostituzione (**Andini e De Blasio, 2013, pag. 16**).

10) Ci sono aree marginali con forti legami con territori al di fuori della propria area amministrativa che potrebbero risentire negativamente di politiche nazionali declinate a livello regionale che presuppongono una perimetrazione legata all'ambito amministrativo. Modalità innovative di strutturare la governance, p.es., l'individuazione di un soggetto attuatore unico, possono risolvere o mitigare questo problema, come è accaduto nel caso dell'INTERREG Italia-Slovenia 2014-2020 (**Vasari e Mfarrej Štoka, 2019, pagg. 50-51**).

2) LA COSTRUZIONE DELLA STRATEGIA LOCALE

Gli strumenti osservati richiedono la costruzione di strategie d'area, senza prevedere dispositivi che esplicitamente prendano in considerazione strategie locali (esplicite o implicite) eventualmente esistenti. La costruzione ex novo della strategia di un'area implica l'attivazione di diverse e complesse operazioni:

- come mobilitare il partenariato,
- come identificare gli attori rilevanti nel contesto e per la costruzione della strategia (partenariato di progetto),
- come prevedere un coinvolgimento attivo della società civile,
- come strutturare il sistema di governance,

Elenco delle evidenze e argomentazione

- come assicurare la qualità della strategia (pertinenza degli interventi rispetto ai fabbisogni del contesto, integrazione, qualità tecnica e dimensione degli interventi, etc.) e la sua capacità di generare valore aggiunto per i territori su cui si interviene, un tema questo che è anche legato alla possibilità di accedere alla conoscenza, perlopiù concentrata nelle città;
- come assicurare la sostenibilità gestionale ed economica degli interventi.

In tutti i casi osservati, tali operazioni hanno richiesto del tempo. Talvolta le strategie perseguite dagli attori locali esistono prima che si renda disponibile lo strumento di sviluppo territoriale perché sono frutto di sedimentazione.

Le evidenze raccolte

iv) Alcune esperienze sembrano suggerire che quando l'azione partenariale, per il confronto pubblico-pubblico e pubblico-privato, è stata accompagnata lungo tutto il processo, è servita per disegnare una visione di sistema, incidere sui processi decisionali e costruire consenso, e per adattare il programma alle esigenze emergenti.

11) Le esperienze di programmazione territoriale della Regione Lombardia (**FGB, IZI, MBS, 2018**) e della Val d'Aosta (**Nucleo di valutazione Regione Valle d'Aosta, 2019, pag. 72**) hanno implicato processi decisionali complessi che richiedono il coordinamento di procedure facenti capo ad amministrazioni differenti (confronto pubblico-pubblico) e l'ascolto degli attori non pubblici (confronto pubblico-privato) lungo tutto il processo, anche in fase attuativa. Nelle aree urbane, una forte azione di "accompagnamento" a favore dei cittadini che abitano nei quartieri oggetto di intervento ha fatto loro capire il valore e l'entità degli interventi che sarebbero stati realizzati.

12) Questo confronto è più difficoltoso laddove, anche in contesti definiti urbani, è più forte la frammentazione e la dispersione degli attori con ripercussioni negative sulla capacità di intercettare i fabbisogni e identificare interventi significativi (**Regione Calabria, 2014, pagg. 13-15**).

13) "Lo sviluppo del programma e la sua attuazione richiedono una partnership forte ed inclusiva" (**Ecotec, 2010, pagg. 128 e 131**) e "Il metodo è importante quanto il finanziamento" (**Ecotec, 2010, pag. 131**) sono tra le lezioni apprese con la valutazione di Urban II. I progetti di rigenerazione urbana vedono le autorità locali giocare un ruolo chiave nella combinazione di risorse e conoscenza giacché questi progetti richiedono un ampio range di expertise e risorse. Per avere partenariati funzionanti è stato necessario coinvolgere altre agenzie locali, imprenditori, comunità locali. La valutazione dimostra che questo è stato un investimento di valore anche per continuare il processo di rigenerazione dopo la conclusione dei programmi. Allo stesso tempo, tutto ciò ha richiesto un sostegno per guidare lo sviluppo di partenariati, la gestione dei programmi, i metodi per il lavoro multi-agenzia magari attraverso programmi di networking e di rafforzamento delle capacità (**Ecotec, 2010, pagg. 128-129**).

14) I processi di ascolto nei territori, in un'ottica di co-programmazione, si sono manifestati deboli e bisognosi di rafforzamento con l'obiettivo di maturare una lettura dei propri fabbisogni come "sistema", di individuare interventi coerenti con le specifiche strategie territoriali, superando quindi le posizioni individuali, arginando logiche redistributive, superando barriere amministrative. Quando questo processo è stato avviato, allora si sono definiti e condivisi obiettivi, strumenti e metodi creando un consenso che da sostenibilità al progetto di sviluppo. Talvolta è emerso che i territori perseguono delle strategie sedimentate e preesistenti all'attivazione di strumenti di sviluppo territoriale. Nella maggior parte dei circa 70 programmi Urban valutati è stato attivato un processo di consultazione di soggetti locali, soprattutto all'inizio del processo, utilizzando canali e meccanismi già esistenti. Tuttavia, ci sono poche evidenze che questo abbia influenzato le decisioni di allocazione delle risorse o il modo in cui i programmi avrebbero dovuto affrontare i problemi identificati. I processi di consultazione hanno avuto comunque un ruolo utile nello sviluppo e nella gestione del programma. Le partnership di successo sono state quelle che hanno coinvolto un numero di partner che hanno affrontato la sfida da differenti punti di vista (es. elevata disoccupazione femminile affrontata da fornitore di servizi di cura per l'infanzia, occupati, enti di formazione e organizzazione della comunità locale) (**Ecotec, 2010, pag.105**).

Elenco delle evidenze e argomentazione

15) I key players dei programmi Urban sono le Autorità locali che normalmente hanno avuto le capacità di gestire i progetti di rigenerazione e sono stati il vero collante per il successo del processo di inclusione. Quando il processo di consultazione è continuato in fase di implementazione ciò ha aiutato le autorità di gestione ad adattare il programma alle nuove esigenze locali (**Ecotec, 2010, pag.108**).

16) Nel caso dei PISU Calabria, la carente concentrazione degli interventi selezionati ha danneggiato l'efficacia dell'intervento: l'eccessiva frammentazione delle operazioni selezionate, spesso correlata ad una scarsa visione strategica dello sviluppo locale da parte degli attori locali, ha abbassato la qualità degli interventi e la capacità di intercettare i fabbisogni con progetti strategici per il territorio. "In particolare, problematica nei PISU è apparsa la tendenza dei Comuni a polverizzare gli interventi in numerosi progetti di medio-bassa intensità finanziaria, che ha determinato un doppio risultato negativo: da un lato la perdita del significato strategico delle opere e del loro impatto territoriale e sociale, e dall'altro la proliferazione delle procedure attuative e di gara" (**Regione Calabria, 2014, pag. 36**).

v) Non basta il coinvolgimento degli attori locali. La qualità del progetto di sviluppo è dipesa molto dalle conoscenze e competenze che i soggetti sovra-locali hanno messo a disposizione nel processo, e da azioni di guida e sostegno ai partenariati locali. La conoscenza e la competenza degli attori locali, pubblici e privati, si sono rivelate come risorse per rispondere ai fabbisogni locali generando beni pubblici collettivi e per costruire una buona progettualità. Si tratta di risorse essenziali che sono però spesso carenti in territori montani/rurali. È stato necessario attivare dei dispositivi per colmare questa carenza.

17) La conoscenza, il consenso, la competenza amministrativa e la loro interazione ricorsiva sono le risorse propulsive in grado di attivare meccanismi generativi di beni collettivi locali (per la competitività, per la sostenibilità ambientale e per la sostenibilità sociale). Il meccanismo generativo che ha come risorsa propulsiva la conoscenza viene descritto come "un modello di intervento, uno schema di azione, una conoscenza codificata dalle forti implicazioni pratico-organizzative" (**Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet, 2011, pagg. 37**) che un gruppo di attori locali interpreta e adatta alla realtà locale per rispondere ad un bisogno locale, generando per questo consenso." La valutazione indica la necessità di strutturare dispositivi di incremento della quantità e qualità della conoscenza, soprattutto in luoghi non urbani ai margini dei principali circuiti di produzione e trasmissione del sapere, controbilanciando le opportunità offerte nelle città per coloro che operano nell'economia della conoscenza. (**Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet, 2011, pagg. 45-50**).

18) Nel caso degli strumenti di sviluppo urbano in Calabria, su 8 strategie di sviluppo analizzate, solo alcune sono riuscite a superare una elaborazione fortemente vincolata alla tipologia di azioni messe a disposizione dei programmi costruendo quadri strategici ben argomentati e articolati che vanno al di là delle misure di finanziamento messe a disposizione. Queste eccezioni sono legate a "contesti favorevoli": competenze del team di programmazione in ambienti amministrativi sensibili e capaci di vision (**Nucleo di valutazione della Calabria, 2017**).

3) GOVERNANCE E CAPACITY BUILDING

Gli strumenti territoriali si caratterizzano per un modello di governance multilivello, vista la presenza di più livelli istituzionali coinvolti cui sono attribuiti ruoli e funzioni diverse. Questo aspetto ha da una parte richiesto un rafforzamento dei presidi organizzativi in ogni livello istituzionale (Stato, Regione, sistema locale): un aspetto che è molto attinente a quello del rafforzamento della capacità istituzionale. Dall'altra, la governance sottesa alla gestione degli strumenti di sviluppo territoriale inerisce alle regole e alla qualità delle relazioni tra i diversi livelli coinvolti che in modo armonico devono cooperare per l'attuazione del ciclo di vita dei progetti. Il rafforzamento della capacità istituzionale attraverso processi di *capacity building* è stato di fondamentale importanza nella fase di avvio ma anche di gestione, soprattutto nel caso delle aree marginali, dove le amministrazioni sono di piccole e piccolissime dimensioni, hanno ciascuna poco personale e si devono confrontare con un quadro di regole spesso complesso. La necessità di rafforzare la capacità amministrativa ha anche suggerito di fornire assistenza tecnica per un accompagnamento ed una crescita dei territori, in un'ottica di appropriazione (internalizzazione) delle competenze da parte delle amministrazioni locali. Infine, il

Elenco delle evidenze e argomentazione

problema di una inadeguata capacità amministrativa si è legato anche a quello dei tempi del ciclo di vita degli strumenti territoriali, fisiologicamente più lunghi (identificazione delle coalizioni territoriali, elaborazione delle strategie, progettazione degli interventi, selezione e concessione dei finanziamenti, attuazione) rispetto ad altri dispositivi attuativi (tipicamente il bando). Tale questione riguarda tutti i livelli, non solo quello locale.

Le evidenze raccolte

vi) Pressoché tutte le valutazioni mettono in luce la sfida di assicurare un'adeguata capacità istituzionale e amministrativa per l'elaborazione e gestione degli strumenti territoriali, a tutti i livelli istituzionali coinvolti (autorità regionali, comunali, coalizioni locali), per la definizione e mantenimento di un chiaro sistema di regole da parte dei soggetti sovra-locali e per la realizzazione di un forte presidio del processo da parte delle autorità regionali.

19) La capacità istituzionale rappresenta al contempo una preconditione per il successo delle strategie ed il principale esito degli strumenti territoriali (si veda oltre la sezione sui risultati). Nel caso dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PILS) del Friuli-Venezia Giulia, una forte criticità ha riguardato la governance del Programma: gli Organismi Intermedi si sono trovati a gestire un insieme di interventi molto ampio ed articolato per i quali erano richieste delle adeguate professionalità non presenti nell'organico e ciò ha causato delle criticità nel raggiungimento delle OGV (Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti). L'attuazione dei PISL ha richiesto notevoli requisiti manageriali, culturali e tecnici i quali non sempre sono risultati immediatamente disponibili presso le Amministrazioni comunali. L'introduzione di check-list di auto-controllo sull'attuazione ha costituito un importante strumento di supporto. L'analisi valutativa prevista tra i dispositivi di attuazione ha incoraggiato gli organismi intermedi (OI) dando maggiore consapevolezza dell'importanza del loro operato, e rafforzando l'interesse al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Inizialmente, l'analisi valutativa condotta era apparsa un aggravio di lavoro. L'effetto positivo della stessa è legato al coinvolgimento attivo degli attori, in particolare come parte attiva delle analisi sul campo (**Nucleo di Valutazione Friuli-Venezia Giulia, 2016, pag. 141**).

20) È stato necessario un intenso coordinamento in particolare durante la fase di programmazione, elaborazione, approvazione, attuazione e aggiornamento delle strategie, tra livelli di governo, settori e portatori di interesse e conoscenze (tra un gruppo ampio e diversificato di attori) (**FGB, IZI, MBS, 2018**).

21) Gli approcci territoriali integrati hanno richiesto un intenso coordinamento tra livelli di governo, settori e portatori di interesse e conoscenze. Molto rilevante si è dimostrata una efficace comunicazione tra Autorità di Gestione e autorità locali, un adeguato coordinamento tra un gruppo ampio e diversificato di attori, in particolare durante la fase di elaborazione e approvazione delle strategie, ed il presidio del processo decisionale (**EPRC, 2017, pagg. 79-81**).

22) Il tentativo di avviare una ampia stagione di programmazione dal basso con una mobilitazione delle forze locali per la loro auto-organizzazione non è stato adeguatamente accompagnato con una forte regia del processo. A livello regionale sono stati carenti sia il livello di definizione delle regole del gioco, sugli ambiti di intervento possibili e sui criteri di selezione, sia il supporto ai soggetti locali per la definizione del progetto. Tali carenze si sono rispecchiate nella mancata costituzione di un organismo regionale dedicato. (**IRS-RESCO-Cult, 2005, pagg. 109-114**).

23) Nelle strategie territoriali integrate per lo sviluppo urbano sostenibile la sfida di assicurare un'adeguata capacità istituzionale e amministrativa si è manifestata in varie forme: carico amministrativo eccessivo per le autorità locali dovuto a fattori quali scarsa familiarità con le regole dei fondi SIE, dimensione dell'amministrazione troppo piccola, *guidance* non chiara e semplice, scadenze troppo ravvicinate che si scontrano con procedure lente e ritardi esterni; scarsa esperienza con i fondi SIE sia da parte dei soggetti attuatori che dei gruppi target, con limitato engagement reale dei portatori di interesse se le strategie sono percepite come top down, difficoltà a raggiungere beneficiari in grado di assorbire le risorse, difficoltà di negoziare contributi dai diversi programmi operativi (**EPRC, 2017, pagg. 76-77**).

Elenco delle evidenze e argomentazione

24) Un secondo punto di riflessione sulle lezioni apprese ha riguardato la rilevazione di un deficit complessivo di governance e organizzativo, deboli capacità locali di progettazione e attuazione degli interventi, tali da indicare la necessità di effettuare uno sforzo straordinario per accrescerne le capacità, la percezione è stata quella di un contesto di frammentazione e dispersione degli attori rilevanti delle diverse filiere attuative, di una mancanza di comunicazione sia verticale (fra organismi di regolazione, enti intermedi, agenzie, attuatori) sia orizzontale (all'interno delle stesse amministrazioni o fra enti posti al medesimo livello organizzativo) (**Regione Calabria, 2014, pagg. 13-15**).

25) "I Pit hanno dimostrato di avere un significato potenziale in termini di governance laddove si riscontra una forte integrazione tra produzione e territorio, ovvero nelle aree in cui le produzioni si giovano del loro legame con il territorio e viceversa." "Questi strumenti, infatti, attribuiscono un ruolo, responsabilità e poteri a soggetti diversi dai tradizionali attori di policy e dunque stabiliscono i criteri per una redistribuzione del potere decisionale o, perlomeno, sanciscono un ampliamento del numero dei protagonisti" (**Cisilino e Cutrano, 2010, pag. 36**).

vii) Nelle esperienze di successo la buona cooperazione tra diversi livelli istituzionali è passata attraverso soluzioni organizzative (nuclei regionali dedicati, Uffici unici tra amministrazioni comunali, beneficiario unico), investimento in formazione e rafforzamento amministrativo dei livelli locali (attività di *institutional building*), attivazione di misure di accompagnamento e assistenza tecnica. Cruciali sono stati *commitment* politico e creazione del consenso a livello locale.

26) Nuovi meccanismi e strutture di governance collaborative, come la creazione degli organismi intermedi o soggetti attuatori dell'articolo 7 del regolamento FESR 2007-13, hanno assicurato maggiore attenzione e controllo rispetto alla selezione e attuazione dei progetti. Questi processi hanno migliorato anche la capacità a livello locale, ponendo i presupposti per migliori politiche e strategie di lungo periodo. (**EPRC, 2017, pagg. 82-84**).

27) Il successo ottenuto nell'approccio partenariale allargato è dovuto alle attività di *institutional building* per accrescere competenze del team di partecipazione (**Nucleo di valutazione Regione Calabria, 2017**) e dal rafforzare la capacità di aggregarsi e fare rete (**Regione Calabria, 2014, pag. 14**).

28) Nel caso del programma URBAN II il coinvolgimento dei partner anche nelle scelte strategiche e in quelle sull'allocazione dei fondi e il rafforzamento della capacità amministrativa è stato tra i fattori chiave del successo di vari progetti. Questo soprattutto grazie alle competenze acquisite dai partner più piccoli, quali le autorità dei centri minori, ma anche associazioni di volontariato (**Ecotec, 2010, pagg.108-109**).

29) È stato possibile superare le divisioni amministrative (Italia-Slovenia) grazie a strumenti come il GECT e l'ITI. Inoltre, grazie al modello del beneficiario unico (*sole beneficiary*) si è trovata anche una soluzione alla necessità di governare il *decision-making* dando a tutti i soggetti che lo compongono una rappresentanza e garantendo al contempo l'agevole gestione dei contratti sia sul territorio italiano che sloveno, ad opera di un unico soggetto (**Vasari e Mfarrej Štoka, 2019, pagg.50-51**).

30) Per l'organizzazione degli Uffici Unici si è fatto ricorso a risorse umane interne o a risorse umane esterne. Nel primo caso (risorse interne) vi sono stati rallentamenti per attivare i necessari adeguamenti organizzativi. Questi casi d'altra parte sono anche quelli che, a differenza dei PIT completamente "esternalizzati", hanno testimoniato di un maggiore impatto della vicenda PIT sulla crescita della capacità amministrativa delle amministrazioni coinvolte. L'Ufficio unico ha operato come un centro di coordinamento delle attività del partenariato locale, e, ha funzionato bene come centro di spesa. (**Consorzio Metis, 2011, pag. 8**).

31) Elemento rilevante di capacità progettuale è stata la disponibilità di risorse conoscitive professionali e tecniche per la definizione del PIT e la sua gestione, spesso associata alla presenza di centri urbani medio grandi e a competenze accumulate derivanti dalla gestione di progetti complessi (Urban, LEADER, etc.). Tale competenza è stata molto più scarsa in sistemi territoriali fragili (**IRS-RESCO-Cult, 2005, pagg. 109-115**).

Elenco delle evidenze e argomentazione

32) In particolare, emerge che la politica e il negoziato hanno avuto un ruolo importante nello sviluppo delle strategie, sia in positivo (*commitment* politico) sia in negativo (ritardi e incertezza sulla direzione) (EPRC, 2017, pagg. 79-81).

33) Il meccanismo che usa come risorsa propulsiva il consenso beneficia

- dei dispositivi consolidati nella stagione della programmazione negoziata come i partenariati economico-sociali “sia per il compattamento degli interessi e acquisizione del consenso sia di estrazione di conoscenze localizzate che il sistema pubblico non possiede”;
- dei dispositivi in grado di risolvere il “problema della frammentazione istituzionale e del coordinamento tra amministrazioni come le intese, gli accordi di programma, strumenti e pratiche di governance multilivello”; e
- di quelli in grado di “promuovere l’allineamento strategico tra pubblico e privato” come i piani strategici urbani o come i piani di zona a livello settoriale (**Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet, 2011, pagg. 45-50**).

viii) La lunghezza dei tempi ha caratterizzato molti dei percorsi di sviluppo locale osservati, sia per ragioni legate all’articolazione e complessità del processo, che richiede tempi adeguati (delimitazione area di intervento, mobilitazione coalizioni locali, definizione strategie, co-progettazione interventi, attivazione fonti diversificate di finanziamento con regole diverse ecc.), sia per ragioni politiche (identificazione aree beneficiarie, scelta coalizioni locali, selezioni interventi). Le fasi più impegnative in termini di tempo sono state quelle legate alla perimetrazione delle aree (una responsabilità, per quasi tutti gli strumenti, delle autorità regionali/nazionali), alla mobilitazione dei partenariati locali e alla definizione delle strategie (responsabilità delle autorità regionali/locali), ma anche all’attivazione delle strutture di gestione e alla definizione degli accordi tra le parti per l’attuazione ed il monitoraggio degli interventi. Non sempre i “ritardi” sono attribuibili ai soggetti locali, spesso sono i livelli di programmazione sovra-locali (Regione/Amministrazione centrale) a generarli.

Negli ultimi decenni, si sono succeduti più strumenti e sono state modificate più volte le regole di fondo, alla ricerca di “modelli” migliori di intervento. Dati i tempi mediamente lunghi richiesti dai percorsi di sviluppo locale, tuttavia, questa ricerca e questi cambiamenti appaiono aver comportato più costi che benefici. I processi di sviluppo locale sono processi di costruzione di fiducia reciproca e rallentamenti eccessivi hanno intaccato o rotto questo legame.

34) Nella fase iniziale dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) del Friuli-Venezia Giulia si sono registrati ritardi per cause sia interne (organizzative), sia esterne (tardiva approvazione convenzioni tra Regione e OI) (**Nucleo di Valutazione Friuli-Venezia Giulia, 2016, pagg. 133-137**)

35) La complessità gestionale dello strumento LEADER ha portato a tempistiche di attivazione lunghe. Questo sfasamento ha avuto ripercussioni negative sulle aspettative dei beneficiari, sui processi di integrazione (le progettualità regionali su altri Fondi erano già in fase avanzata di attuazione) e sull’avanzamento della spesa (**Agriconsulting, 2016, pag. 155**)

36) Nei PIT della Puglia, il modello di governance multilivello (Regione - sistema locale) attivato, con i meccanismi di coordinamento (Uffici unici), ha senza dubbio costituito un arricchimento reciproco per gli attori in gioco ma si è tradotto, anche, in tempi decisamente lunghi per l’avvio dell’attuazione. Le fasi di programmazione dei PIT e di avvio delle strutture di gestione hanno richiesto circa il doppio del tempo poi rimasto per mettere in opera le decisioni prese: in definitiva, il tempo effettivamente dedicato all’attuazione delle iniziative si è condensato tra il 2006 ed il 2009, con alcune “code” nell’anno successivo. Nel 2005 con un cambio di rotta si è passati dal PIT alle aree vaste con la possibilità di dare vita a nuove alleanze territoriali. Questa sovrapposizione ha ridotto e in più casi annullato le aspettative sul futuro dei PIT, che nel frattempo avevano raggiunto l’avvio della fase di attuazione, cioè di avvio operativo della realizzazione dei progetti. Ciò ha in diversi casi improntato l’azione degli Uffici Unici alla realizzazione e chiusura degli interventi affidati, senza che venisse dedicata una particolare attenzione al consolidamento e prosecuzione di quei progetti, oltre il termine dei finanziamenti comunitari. L’ottica di breve periodo, infatti, ha di rado concesso di dedicare tempo e risorse alla concreta attivazione di strutture e servizi, lasciando privi di gestione alcuni ambiziosi portali

Elenco delle evidenze e argomentazione

informativi o i molti centri servizi allestiti grazie ai finanziamenti comunitari (**Consorzio Metis, 2011, pagg. 6-9, 26**).

4) INTEGRAZIONE E DISPOSITIVI PER L'ATTUAZIONE

L'implementazione delle strategie di sviluppo locale chiama in causa le caratteristiche dei dispositivi attuativi, e la loro capacità di assicurare l'integrazione tra fonti di finanziamento, pubblico e privato, di fonte europea, nazionale, regionale, con finalità strutturali e ordinarie, con regole proprie e non sempre tra loro conciliabili. A seconda del contesto e degli strumenti i dispositivi attuativi hanno dimostrato diversi gradi di efficacia.

La sostenibilità degli interventi è particolarmente rilevante nelle aree a bassa densità di popolazione caratterizzate da fallimento di mercato. La sostenibilità va considerata in questi casi in un'accezione ampia, in riferimento alla componente finanziaria, organizzativa, sociale, ambientale e degli effetti sul lungo termine. Una strategia è sostenibile quando è capace di catalizzare nuove iniziative/fonti di finanziamento e mantenerle nel tempo.

Le evidenze raccolte

ix) Integrare più strumenti di finanziamento è stata una necessità per assicurare la multidimensionalità degli interventi ma ha anche costituito una sfida causata dalla tensione irriducibile tra esigenze di flessibilità degli strumenti territoriali e rigidità delle regole dei fondi SIE. Le strategie integrate oltre ad avere maggiore capacità di risposta ai bisogni delle collettività locali sembrano avere una maggiore portata innovativa rispetto a meccanismi più tradizionali.

37) Le strategie territoriali integrate hanno avuto un maggiore potenziale di sperimentazione di approcci innovativi rispetto ai meccanismi di intervento più tradizionali, ad esempio combinando diversi fondi SIE oppure configurando nuove relazioni tra territori e portatori di interesse, compresi i partenariati pubblico-privati. (**EPRC, 2017, pagg. 82-84**).

38) Nel caso della Regione Lombardia è stato difficile, ma necessario, integrare più fonti di finanziamento, che hanno consentito di intercettare le esigenze e le specificità dei territori superando la rigidità dei regolamenti e degli strumenti di programmazione. Ciò ha spinto, quindi, verso l'integrazione di risorse pubbliche e private e l'attivazione di riserve di risorse che siano in grado di soddisfare le esigenze non coperte dai fondi strutturali. Per le città è stato risolutivo realizzare una integrazione a livello sia di interventi (riqualificazione dei servizi e di promozione sociale), sia di fonti di finanziamento, impiegate in un'ottica di complementarità, sia di politiche diverse (urbanistiche, sociali, economiche, ambientali) in un'ottica sinergica, che affianca i processi di trasformazione strutturale a misure di accompagnamento allo start-up di imprese, al lavoro e alla formazione (**FGB, IZI, MBS, 2018**).

39) L'integrazione dei programmi Urban con altri programmi (programmi nazionali, programmi co-finanziati dai fondi strutturali) ha accresciuto l'impatto di Urban nella rigenerazione urbana rispetto ai meccanismi di intervento più tradizionali, permettendo la messa in comune di risorse di fonte diversa e la creazione di legami funzionali. Ciò ha fornito risorse più flessibili che sono state indirizzate alla risoluzione dei problemi di vicinato quando invece il mainstream dei programmi aveva una scala regionale o subregionale. In molti casi, il programma Urban ha svolto un ruolo centrale per integrare i diversi programmi soprattutto per la presenza di una partnership funzionante (**Ecotec, 2010, pagg.128-129**).

40) L'implementazione delle strategie territoriali integrate (*integrated place-based strategies*) per lo sviluppo urbano sostenibile mostra che la seconda sfida è costituita dalla complessità del quadro di regole - la prima è assicurare una adeguata capacità istituzionale e amministrativa. La complessità del quadro di regole ha limitato la qualità delle strategie territoriali e si collega a (**EPRC, 2017, pagg. 77-79**):

- la tensione irriducibile tra flessibilità accordata agli Stati Membri rispetto alle modalità e strumenti per attuare strategie territoriali integrate e necessità di conformarsi alle regole dei fondi SIE per la spesa
- la disomogeneità delle regole e della *guidance* per i diversi Fondi che spesso limita l'integrazione al livello strategico dei progetti
- assenza di una politica nazionale per lo sviluppo urbano con una chiara attribuzione delle responsabilità, che costringe le autorità urbane a interfacciarsi con diversi ministeri/agenzie che hanno differenti orientamenti
- incoerenza interna delle regole dei fondi SIE che da un lato promuovono approcci integrati multisettoriali e dall'altro sostengono la concentrazione tematica, limitando di fatto in diversi contesti il set di misure e categorie di spesa effettivamente attivabili. In alcuni casi viene sollevato anche il problema di coerenza con la normativa sugli aiuti di stato.

41) La regione Puglia nell'attuazione dei PIT 2000-2006 ha promosso l'integrazione con altri strumenti e gli esiti sono stati diversi a seconda dello strumento (**Consorzio Metis, 2011, pagg. 14-18**):

- *l'integrazione PIT - Master universitari* può essere considerata una esperienza di successo nella correlazione tra la strategia di sviluppo locale dei PIT e gli orientamenti per la formazione di capitale umano qualificato. Tuttavia, ha avuto scarso impatto per quanto riguarda la sostenibilità/stabilità nel tempo, poiché in quasi tutti i casi i Master sono nati e morti con i PIT, garantendo una sola edizione a fronte del finanziamento effettuato
- *l'integrazione PIT - Programmi Integrati di Agevolazione (PIA)* presenta luci ed ombre. Lo strumento PIA mirava a sollecitare e irrobustire i sistemi produttivi locali in modo coordinato rispetto alle strategie di sviluppo promosse dai PIT e a favorire la cooperazione tra imprese attraverso la promozione di programmi di investimento connessi a processi di innovazione tecnologica, anche attraverso la crescita delle competenze del capitale umano. Il dispositivo PIA ha dimostrato una buona capacità di agire come strumento di finanziamento di progetti imprenditoriali complessi ma ha registrato una eccessiva lentezza nell'erogazione dei finanziamenti, una parziale capacità di sostenere forme stabili di cooperazione tra le imprese e un rapporto limitato con le altre iniziative dei PIT
- *l'integrazione PIT - Centro servizi* ha avuto esito solo parzialmente soddisfacente. A fronte di una buona capacità di realizzazione dei "contenitori" (con la riqualificazione degli edifici che ospitano i Centri servizi), è stata rilevata una limitata capacità di costruire un modello gestionale efficace per garantire l'operatività dei Centri, nonostante ciò fosse esplicitamente richiesto in sede di programmazione PIT. Ciò è dipeso, secondo quanto emerge dalle interviste, sia dalla difficoltà degli Uffici unici nella costruzione dei bandi per la gestione, sia dal limitato coinvolgimento delle reti locali di attori nella costruzione di credibili strategie di implementazione.

42) Nel caso dei PIT Puglia, la buona capacità di integrazione dimostrata in fase di progettazione non ha sempre comportato una effettiva e verificabile integrazione a valle (**Consorzio Metis, 2011, pagg. 6-9, 26**).

43) "I PIT (...) sono stati strumenti in grado di rafforzare la complementarietà tra i vari strumenti di programmazione nazionale e comunitaria presenti sul territorio. Infatti, permettendo al territorio, ed in particolare agli enti locali, di definire il modello di sviluppo più consono alle proprie caratteristiche socioeconomiche, è stato possibile per essi rafforzare le strategie di sviluppo già avviate o da avviare completandole con gli opportuni interventi di matrice agricola, agroindustriale o forestale presentati nel PIT" (**Cisilino e Cutrano, 2010, pag. 36**).

x) Le caratteristiche dei Programmi Operativi e le procedure di selezione dei progetti risultano essere molto rilevanti nel promuovere innovazione, nel diffondere conoscenza e nel valorizzare o meno la dimensione locale dell'intervento:

44) Nell'ambito del PSR 2007/13 della Valle d'Aosta, i criteri di selezione adottati sono stati inefficaci nel favorire processi di integrazione a livello locale e nel valorizzare le specificità del contesto locale. Anche a causa della complessità amministrativo/gestionale, nella definizione dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di selezione, i GAL hanno mutuato l'impostazione regionale, senza dare una connotazione territoriale specifica. La maggior parte dei progetti selezionati nei PSL non ha quindi

Elenco delle evidenze e argomentazione

generato risultati differenti rispetto a quelli che si sarebbero potuti ottenere attraverso una selezione regionale (**Agriconsulting, 2016, pag. 168**).

45) I Programmi regionali dell'Emilia-Romagna (leggi regionali, programmi di settore, programmi cofinanziati da fondi comunitari) hanno esercitato un'influenza importante nei processi di generazione basati sulla conoscenza definendo "regole di selezione delle proposte e dei proponenti, applicate in modo efficace e rigoroso, hanno svolto un ruolo di primo piano nell'assicurare ai progetti contributi qualificati. In altri casi lo stesso impianto delle azioni ammissibili si è rivelato influente sull'architettura e la qualità dei progetti. ... In altri casi i programmi hanno incoraggiato la qualità progettuale e l'innovazione prevedendo linee di finanziamento dedicate e ambiziose azioni di sistema" (**Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet, 2011, pagg. 45-50**).

46) "Il meccanismo che sfrutta la forza propositiva di una competenza amministrativa matura e lungimirante si avvale soprattutto di leggi (dimensione degli enti, riparto delle competenze, distribuzione delle titolarità ad agire e delle risorse per agire), e, per altro verso, di modelli di regolazione locale, cioè delle norme non scritte che permettono o impongono ad alcuni soggetti istituzionali di sviluppare una propria iniziativa in alcuni ambiti di intervento, in complementarità con l'azione di altri soggetti, entro un quadro di sostanziale condivisione dei rispettivi compiti. Sia nel caso delle leggi, sia nel caso dei modelli di regolazione si tratta di dispositivi non modificabili facilmente, e, in ogni caso, non nel breve periodo. I modelli di regolazione che, per esempio, permettono a insiemi di amministrazioni comunali di moltiplicare le proprie iniziative in materia di industria e artigianato, o a un'amministrazione provinciale di organizzare definiti servizi pubblici per conto dei comuni, sono modelli che di solito si fanno strada gradualmente nella storia del territorio e si stabilizzano nei tempi lunghi." (**Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet 2011, pagg. 45-50**).

5) VALORE AGGIUNTO DEGLI STRUMENTI TERRITORIALI - ESITI

Le evidenze raccolte

Le valutazioni analizzate osservano più i processi che gli impatti e sono, pertanto, meno ricche di evidenze legate agli esiti degli strumenti territoriali.

Sono esperienze di successo sia quelle che modificano direttamente le dimensioni socio-economiche, sia quelle che, essendo generative di beni collettivi locali finalizzati a cogliere economie, contrastare diseconomie e favorire evoluzioni e trasformazioni, modificano in modo permanente l'assetto locale, mettendolo in grado di affrontare la sfida dello sviluppo anche in futuro.

Le valutazioni evidenziano anche alcuni esiti negativi, alcuni dei quali appaiono legati principalmente alla prevalenza dei vincoli di programma/fondo rispetto alle esigenze della strategia, inadeguata programmazione e co-progettazione con conseguente frammentazione degli interventi, insufficiente integrazione, scarso coinvolgimento del partenariato locale.

xi) Il rafforzamento istituzionale ed il *commitment* degli amministratori locali è uno degli esiti virtuosi dell'adozione e implementazione degli strumenti territoriali.

47) I PIT hanno migliorato l'efficienza delle Amministrazioni locali che hanno assunto un ruolo di intermediario tra il soggetto privato locale e l'ente istituzionale Regione. PIT hanno generato processi cooperativi sinergici tra operatori locali pubblici e privati molto positivi generando consapevolezza degli operatori locali del proprio ruolo nel promuovere lo sviluppo. (**ESA, 2011, pagg. 5-6**)

48) I PIT PSR 2007-2014 della Regione Friuli-Venezia Giulia hanno generato processi cooperativi sinergici tra operatori locali pubblici e privati molto positivi generando consapevolezza negli operatori locali del proprio ruolo nel promuovere lo sviluppo e mettendo in relazione le realtà locali con i settori extra-agricoli. Inoltre, la programmazione territoriale decentrata ha contribuito a creare un approccio

Elenco delle evidenze e argomentazione

culturale più ampio tra gli amministratori locali che si sono sentiti coinvolti in prima persona e promotori dei processi di sviluppo economico e territoriale. **(ESA, 2011, pag. 5)**

49) Il PIT Sulmona-Alto Sangro ha sortito vari outcome: 1) un forte effetto in termini di “*capacity building*”; 2) un notevole effetto catalizzatore di altre risorse pubbliche e private, con il cofinanziamento; 3) la crescita dell’incentivo “a fare e della capacità di far fruttare anche piccole cose”. Viene data una valutazione molto positiva: a) dei piccoli progetti destinati ad arredo urbano e a opere locali; b) dei progetti urbani di media dimensione; c) dei tre progetti infrastrutturali realizzati dal Consorzio di Sviluppo Industriale di Sulmona; d) dei progetti infrastrutturali gestiti direttamente dai Comuni. **(Murrau e Volpe, 2011, pagg. 35, 39-40)**

50) I PIT Puglia hanno contribuito in modo efficace alla promozione dello sviluppo locale e alla produzione di beni pubblici attraverso i quali irrobustire il sistema economico locale, qualificare il capitale umano e migliorare la qualità della rete di servizi territoriali. Buona anche la capacità realizzativa intesa non solo (e non tanto) come capacità di spesa, ma come effettiva realizzazione dei progetti proposti e di produzione degli output previsti, con un giudizio differenziato a seconda della categoria di azioni proposte. La performance di spesa delle misure affidate a livello locale è risultata migliore rispetto a quelle a titolarità regionale, a fronte tuttavia di una limitata capacità “strategica” dal punto di vista dell’integrazione ex-post tra azioni diverse nel quadro di una strategia condivisa di sviluppo locale. Di fatto la buona capacità di integrazione dimostrata in fase di progettazione non ha sempre comportato una effettiva e verificabile integrazione a valle. **(Consorzio Metis, 2011, pagg. 11-13).**

xii) Alcuni interventi sono riusciti nel tempo grazie ad una capacità di visione delle coalizioni locali che hanno saputo intercettare le risorse per la realizzazione di una strategia locale preesistente, ad essere generativi di beni collettivi locali, facendo leva su risorse endogene ed esogene alle aree territoriali interessate e agli attori istituzionali, economici e sociali coinvolti. In questi casi è stata fondamentale l’attivazione di meccanismi /dinamiche virtuose basate sul consenso, sulla conoscenza, sulla competenza amministrativa o sull’iterazione ricorsiva di queste risorse.

51) La ricerca “Nati per combinazione” ha portato a distinguere diversi meccanismi di generazione di beni collettivi locali. Con il termine meccanismo ci si è riferiti a particolari dinamiche di combinazione delle risorse che hanno portato alla realizzazione dei beni pubblici. In particolare, dalla comparazione sono emerse quattro dinamiche. Tre di esse si caratterizzano per il fatto che una risorsa particolare sembra avere avuto una speciale funzione propulsiva. Questa risorsa preminente è stata: talvolta *il consenso* che circonda una domanda collettiva, un bisogno o un’istanza sociale, le conferisce forza e capacità di pressione, e muove un processo nel quale si innestano i finanziamenti, le conoscenze, l’azione delle autorità locali; talvolta *la conoscenza* che promuove la costruzione di progetti e costituisce il nucleo di iniziativa attorno al quale vengono successivamente a raccogliersi interessi sociali, fondi, azioni amministrative; talvolta *la competenza amministrativa* che interpreta se stessa in modo lungimirante e assume iniziative che anticipano bisogni e istanze collettive, o compensano fallimenti del mercato, creando uno spazio di azione pubblica nel quale tutte le altre risorse vengono a convergere. Ha completato il quadro l’identificazione di una ulteriore dinamica di combinazione: *l’interazione ricorsiva* di più risorse che crescono e si rafforzano reciprocamente nel tempo, e che sviluppano risposte collettive in modo meno intenzionale e più lento. Al cuore di tutti i meccanismi individuati c’è sempre la saldatura di un’azione pubblica con un bisogno, un’opportunità, un’istanza collettiva **(Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet, 2011, pag. 43).**

xiii) Talvolta l’efficacia potenziale degli strumenti territoriali viene inficiata da inadeguatezza del processo di programmazione e co-progettazione, scarso *commitment* politico locale e coinvolgimento del partenariato, polverizzazione degli interventi, focalizzazione delle strategie solo su alcune dimensioni dello sviluppo (p.es. economico-imprenditoriale) a scapito di altre (p.es. servizi di cittadinanza). Perché si verificano queste condizioni che compromettono gli esiti degli strumenti territoriali?

52) Nel PIT Sulmona-Alto Sangro l’individuazione della strategia del PIT non è stata il frutto di una vera programmazione concertata, di una co-progettazione, ma piuttosto una mera applicazione locale

Elenco delle evidenze e argomentazione

del Documento Unico di Programmazione regionale (DOCUP). Anche la scelta di numerosissimi interventi di piccolo importo non risulta coerente con le esigenze di concentrazione per come sono state identificate dal progetto stesso, forse con l'unica eccezione costituita dalle risorse destinate all'innovazione tecnologica e alla ricerca. La mancanza di innovazione e la scelta di interventi più frammentati e tradizionali può aver determinato l'inadeguatezza del sistema produttivo locale a sopravvivere alla crisi intervenuta negli anni successivi, rendendo l'effetto positivo limitato nel tempo **(Murrau e Volpe, 2011, pagg. 11-26)**.

53) I Contratti di Programma, strumento di politica territoriale intesa a superare le disparità di sviluppo promuovendo grandi investimenti industriali nelle aree svantaggiate d'Italia, consistono in un accordo tra lo Stato (attraverso l'azione del Governo delle Regioni o altro, senza un particolare coinvolgimento del partenariato locale) e industrie private al fine di stimolare la creazione di impianti industriali in aree poco sviluppate. Sono poco confrontabili con gli strumenti territoriali in senso stretto. Tuttavia, può costituire elemento di riflessione che: i sia pur piccoli esiti positivi conseguiti nei comuni in cui insistono gli investimenti appaiono aver spiazzato occupazione e investimenti nelle aree circostanti **(Andini e De Blasio, 2013, pag. 6)**.

54) I progetti di riqualificazione urbana hanno avuto una scarsa efficacia nello stimolare la crescita dell'economia locale nel breve e medio periodo. Hanno migliorato la qualità della vita della popolazione residente, (proxy sono l'aumento del valore degli immobili e l'aumento dell'offerta di servizi) senza, però, creare sviluppo locale. Non si è registrato aumento dell'occupazione, né del numero di addetti **(Albanese et al., pag. 4)**.

55) Il risultato atteso dall'esperienza PIT in Calabria appariva, già ai tempi della valutazione, subottimale, a causa di due fattori sfavorevoli: a livello degli attori locali si è registrato il tentativo di accaparrare le risorse secondo logiche redistributive tradizionali, mentre da parte regionale sono state allargate le maglie della selezione dei progetti, per aumentare la spesa. I PIT hanno avuto difficoltà a identificare tematismi originali. La identificazione delle idee strategiche è stata lasciata allo spontaneismo locale, senza un quadro di programmazione definito a livello regionale **(IRS-RESCO-Cult, 2005, pagg. 109-114)**.

xiv) Emerge una ricorrente valutazione positiva in termini di rafforzamento istituzionale e diffusione di approcci partecipativi e processi cooperativi, al punto da considerarli in sé provocatoriamente il fine stesso degli strumenti

56) "Se i programmi futuri saranno visti come modi relativamente efficienti di sviluppo delle capacità delle città per testare e incorporare principi dell'integrazione e l'approccio bottom-up, allora questo di per sé fornirà un utile contributo per affrontare i problemi del declino urbano. Se i futuri programmi di rigenerazione saranno invece visti come strumenti che tenteranno di "risolvere" le sfide urbane, allora probabilmente non saranno all'altezza delle aspettative" **(Ecotec, 2010, pagg. 131-132)**.

Questioni Aperte

La letteratura valutativa sugli strumenti territoriali è abbondante. Sono stati rinvenuti, tuttavia, pochi studi focalizzati sulla scelta e sulla comparazione tra gli strumenti (ITI, CLLD, e altri strumenti nazionali), così come pochi studi che, all'interno di uno stesso strumento, ne comparino le specifiche declinazioni e, quindi, le caratteristiche. Anche poco esplorata è la relazione tra tipi di strumento e specifiche condizioni territoriali.

Studi sulle sequenze temporali e/o sulla compresenza tra strumenti in uno stesso territorio potrebbero fornire elementi utili per confrontare gli strumenti tra loro, apprezzarne l'adeguatezza alle specifiche condizioni territoriali e comprendere pienamente le dimensioni relative alla sostenibilità istituzionale e di governance. In particolare, sarebbe utile valutare comparativamente i sistemi di regole e le modalità di accompagnamento e controllo messe in atto dai soggetti sovra-locali. Per esempio, si potrebbe verificare in che misura le visioni di cambiamento locali pre-esistenti sono prese in carico nei processi, finora prevalenti, di ridefinizione di strategie locali ad hoc per ciascuno strumento. L'analisi di casi ed esperienze di integrazione locale (uso creativo e a bricolage degli strumenti e delle politiche) potrebbe dare utili indicazioni su come meglio accompagnare e facilitare il protagonismo dei territori e sul grado di flessibilità/usabilità/integrabilità degli strumenti a disposizione.

Relativamente poco esplorata, poi, è la dimensione degli esiti. Sono state rinvenute ed esaminate poche valutazioni ex post, necessarie per:

- cogliere pienamente gli esiti sulle dimensioni socio-economiche,
- cogliere la relazione tra esiti di governance ed esiti sostantivi nel lungo periodo.

Le valutazioni individuate si focalizzano sugli strumenti e, solo in qualche caso, sui loro esiti. Si avverte la mancanza di valutazioni locali, che osservino, cioè, le politiche centrali dal punto di vista degli attori locali. Tali valutazioni potrebbero offrire elementi utili ad apprezzare in che direzione le politiche centrali (non solo quelle di investimenti, ma anche quelle settoriali, relative ai servizi, etc.) stiano portando i territori, a capire se e come le politiche centrali intercettino le aspirazioni dei territori e a comprendere quale effettiva latitudine di scelta gli strumenti territoriali aprano ai soggetti locali.

Lettura dei lavori disponibili ed esperienza suggeriscono di approfondire l'analisi degli esiti studiando con attenzione gli aspetti sociali, politici (in particolare sulle modalità di decisione politica e di intermediazione), relazionali e culturali delle configurazioni locali.

Questioni aperte riguardano la capacità deliberativa (di coinvolgimento degli attori locali da parte delle élite) e quella amministrativa: su questi temi, le attività valutative future devono aiutare ad individuare individuate ulteriori possibili soluzioni e proposte di miglioramento. Spesso, soprattutto nei piccoli comuni e nelle aree periferiche, gli Organismi Intermedi/Autorità Urbane, specie se di piccole dimensioni, non possiedono sufficiente capacità amministrativa per avviare nei tempi e soprattutto con la dovuta expertise interventi complessi. Alcuni suggerimenti emersi riguardano ad esempio:

- il ricorso a stazioni appaltanti condivise (è il caso delle UTI e delle Associazioni di comuni) oppure il ricorso a Convenzioni Quadro con la Regione che fornisce il supporto per l'implementazione della gara accollandosi alcune fasi (è il caso del Friuli-Venezia Giulia),
- fornire un costante accompagnamento all'Organismo Intermedio da parte della struttura regionale attuatrice degli interventi anche per aiutare a ridurre i colli di bottiglia nei processi di implementazione e sopperire ad impasse che spesso si verificano a causa del turn over dei funzionari incaricati.

Una delle opportunità aperte per perseguire alcune di queste direzioni di riflessione è offerta dall'esperienza della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Fonti

Riferimenti bibliografici e a Rapporti di Valutazione

- AAVV (2017) *Linee Guida - Tre obiettivi e dieci componenti tecniche per avviare processi di co-progettazione partenariale efficienti ed efficaci.*
- Agriconsulting (2016) *Rapporto di valutazione ex post del Programma di Sviluppo rurale della Regione autonoma Valle d'Aosta per il periodo 2007-2013.*
- Albanese G., Ciani E., De Blasio G. Banca d'Italia (2019) *Nulla di nuovo in città? L'impatto dei programmi di riqualificazione urbana in alcuni comuni italiani. Temi di discussione (Working Papers).* N. 1214.
- Andini M., De Blasio G. Banca d'Italia (2013) *Local development that money can't buy: Italy's Contratti di Programma.*
- Barca F. (2011), *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, in *OECD Regional Outlook: Building resilient regions for stronger economies.*
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006) *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia Locale.* Donzelli.
- Cisilino F., Cutrano S. (2010) "La sfida dei Progetti integrati territoriali in Friuli-Venezia Giulia". *Agriregionieuropa* anno 6 n°20, Mar 2010.
- Consorzio Metis (2011) *Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06.*
- Ecotec (2010) *Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006.*
- EPRC European Commission (2018) *Assessing the performance of integrated territorial and urban strategies: Challenges, emerging approaches and options for the future.*
- EPRC European Commission (2017) *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*
- ESA (2011) "La Governance nei Progetti Integrati Territoriali - potenzialità e vincoli nella gestione della programmazione decentrata alla luce delle esperienze dei progetti finanziati."
- FGB, IZI, MBS (2018) *Rapporto intermedio di valutazione POR FESR 2014-2020 Regione Lombardia.*
- IRS-RESCO-Cult (2005) *Valutazione intermedia del POR 2000-2006 Calabria. Approfondimento tematico 1. I PIT. Rapporto finale.*
- Murrau L., Volpe M. (2011) "PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione ex post del Progetto Integrato Territoriale Sulmona-Alto Sangro 2000-2006" *Materiali UVAL.*
- Nucleo di valutazione Regione Calabria (2017) *Valutazione della Strategia per le Aree Interne 2014-2020.*
- Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna ed ERVET (2011) *Nati per combinazione - Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell'Emilia-Romagna.*
- Nucleo di valutazione Regione Friuli Venezia Giulia (2016) *Rapporto di valutazione Progetti Integrati di sviluppo locale.*
- Nucleo di valutazione Regione Valle d'Aosta (2019) *Rapporto di valutazione 2018 della Politica regionale di sviluppo 2014/20 – la valutazione su "La Bassa Via della Valle d'Aosta."*
- Pellizzoni L. (a cura di) (2005) *La deliberazione pubblica.* Booklet Milano
- Regione Calabria Documento di Orientamento Strategico - Calabria 2014-2020. Valutazione del processo di implementazione degli-strumenti di policy urbana dei cicli 2000-2006 e 2007-2013.
- Regione Calabria (2018) *Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile POR Calabria FESR – FSE 2014-2020.*
- Regione Calabria (2014) *Documento di Orientamento Strategico (DOS) della programmazione operativa 2014-2020 della Calabria*
- Regione Friuli-Venezia Giulia (2016) *Rapporto di valutazione PAR FSC 2007-13.*
- Vasari S., Mfarrej Štoka A. (2019) *PO INTERREG Italia-Slovenia 2014-2020, Second Extensive Report.*

Regolamenti e documenti ufficiali

- Commissione europea (2001) *Libro Bianco sulla governance europea*
- Regolamento (UE) n. 240/2014 della Commissione "codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei"

Note analitiche elaborate

AUTORE	DOCUMENTO DI VALUTAZIONE	NOTA ANALITICA
Albanese Ciani e de Blasio (2019)	Anything new in town? The local effects of urban regeneration policies in Italy	N.A_Anything-new_Abruzzo
Agriconsulting (2016)	Rapporto di valutazione ex post del Programma di Sviluppo rurale della Regione autonoma Valle d'Aosta per il periodo 2007-2013	N.A_LEADER_VdA
Andini e De Blasio (2013)	Local development that money can't buy: Italy's Contratti di Programma	N.A_Contratti programma_ABR
Cisilino e Cutrano (2010)	La sfida dei Progetti integrati territoriali in Friuli-Venezia Giulia	Elenco evidenze valutative: PIT-FRIULI-Venezia Giulia
Consorzio Metis (2011)	Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06	Elenco evidenze valutative: PIT-PUGLIA
Ecotec (2010)	Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006	N.A_Urban-II-SC
EPRC (2017)	Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?	N.A_ITI-SUD_EC_RER
ESA (2011)	La Governance nei Progetti Integrati Territoriali (PIT) potenzialità e vincoli nella gestione della programmazione decentrata alla luce delle esperienze dei progetti finanziati	N.A_FVG_PIT
FGB, IZI, MBS (2018)	Rapporto intermedio di valutazione POR FESR 2014-2020 - Regione Lombardia	N.A_POR FESR 2014-20 Lombardia
IIRS-RESCO-Cult (2005)	Valutazione indipendente intermedia Por Calabria 2000-2006, Approfondimento Tematico: I PIT, rapporto finale	Elenco evidenze valutative: PIT-CALABRIA
Murrau e Volpe (2011)	PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione ex post del Progetto Integrato Territoriale Sulmona-Alto Sangro 2000-2006 - Abruzzo	N.A_PIT 2000-2006_Abruzzo
Nucleo di Valutazione Regione Calabria (2018)	Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile POR Calabria FESR – FSE 2014-2020	N.A_AU-FESR-FSE 2014-20_CAL
Nucleo di Valutazione Regione Friuli Venezia Giulia (2016)	Rapporto di valutazione Progetti Integrati di sviluppo locale	N.A_FVG_Svilterr
Nucleo di valutazione (Nuval) Regione Valle d'Aosta (2019)	Rapporto di valutazione 2018 della Politica regionale di sviluppo - la valutazione su "La Bassa Via della Valle d'Aosta"	N.A_Bassa_Via_VDA

Note analitiche elaborate

Nucleo di valutazione Regione Emilia-Romagna, Ervet (2011)	Nati per combinazione - Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell'Emilia-Romagna	N.A_Nati per combinazione_RER
Regione Calabria (2014)	Documento di Orientamento Strategico (DOS) della programmazione operativa 2014-2020 della Regione Calabria	N.A_DOS_PISU_CAL ABRIA
Vasari e Mfarrej Štoka (2019)	Interreg Italy-Slovenia, Second extensive Evaluation Report - Revised version May 31, 2019	N.A_ITI-GECT 2014-20

Gruppo di lavoro Temporary Group “Strumenti territoriali”

Nucleo Emilia-Romagna: Coordinamento temporary group, analisi note analitiche ed identificazione ricorrenze e classificazione evidenze, stesura Scheda di Sintesi.

NUVAP/Team ASSIST: indicazioni metodologiche, supporto al coordinamento del temporary group, analisi evidenze, integrazioni alla Scheda di Sintesi, elaborazioni grafiche.

Nucleo Friuli-Venezia Giulia e Nucleo Valle d’Aosta: integrazioni alla Scheda di Sintesi.

Nuclei afferenti il temporary group “Strumenti territoriali”	Valutazione analizzata/Nota Analitica prodotta
Nucleo EMILIA- ROMAGNA	1 - Nati per combinazione – Valutazione programmi dedicati allo sviluppo della montagna della Regione Emilia-Romagna 2 - Integrated territorial and urban strategies 2014-2020 3 - Valutazione PIT Puglia 2000-2006 4 – Valutazione PIT Calabria 2000-2006
Nucleo FRIULI VENEZIA-GIULIA	1 - Rapporto di Valutazione Intermedia del PAR FSC 2007-2013 FVG Progetti Integrati di sviluppo locale 2 - Valutazione PIT agricoltura PSR FVG 2007-2013 3 – Valutazione INTERREG – Italia-Slovenia 2007-2013
Nucleo ABRUZZO	1 - Local development that money can't buy: Italy's Contratti di Programma 2 - Nulla di nuovo in città? L'impatto dei programmi di riqualificazione urbana in alcuni comuni italiani 3 – Valutazione PIT Sulmona-Alto Sangro
Nucleo CALABRIA	1 - Strategia per le Aree Interne 2014-2020 Calabria: avvio della valutazione della strategia 2 - Agenda urbana 2014-2020 Calabria-Fase 1: valutazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile delle città e aree urbane regionali 3 - DOS 2014-2020 valutazione del processo di implementazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Urbano 2007-2013 4 - Rapporto Intermedio di Valutazione POR FESR 2014-2020 Regione Lombardia
Nucleo VALLE D’AOSTA	1 - Rapporto di valutazione della Politica regionale di sviluppo 2014/20: La bassa via 2 - Rapporto di valutazione ex-post Leader 2007-13
NUVAP/ASSIST	1 - Rapporto di valutazione ex post URBAN II 2 - Scheda di sintesi: sezioni “Ambito” con schema concettuale di riferimento e “Questioni Aperte”