

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

I PROCESSI DI COSTRUZIONE DEGLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO LOCALE IN CALABRIA E SICILIA NEL CONTESTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE 2000-2006

FORESTA Sante¹, D'AGOSTINO Carmelo¹ e VINCI Angela¹

¹ Dipartimento SAT, Facoltà di Architettura, Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria, via Melissari Loc. Feo di Vito, 89100, Reggio Calabria;

SOMMARIO

L'obiettivo generale del lavoro è quello di esplorare la dimensione operativa dello sviluppo locale facendo riferimento a forme di programmazione e di intervento innovative (progetti integrati, patti territoriali, accordi di programma, etc.), che stanno riscontrando una larga applicazione nelle regioni del Mezzogiorno.

In particolare la regione Sicilia e Calabria hanno avviato diverse iniziative di sviluppo locale che hanno tenuto conto delle esperienze di costruzione *dal basso* del consenso, del progetto (partecipazione, partenariato istituzionale) e del contesto più generale di normative, indirizzi e risorse dettati dalle politiche territoriali dell'Unione Europea.

Dall'analisi effettuata sulle due realtà emerge la complessità delle relazioni tra le diverse scale di intervento (comunale, sovracomunale e regionale) e le forme di esperienze che conferiscono alla Regione il ruolo di regia dello sviluppo locale.

La dimensione locale è stata analizzata secondo le reti e i sistemi che danno forma alle relazioni materiali e immateriali alla base delle trasformazioni fisiche del territorio. Il contributo, infine, non vuole essere un quadro esaustivo delle forme di governo in atto nelle regioni prese in esame, ma intende proporre alcune immagini di sperimentazione innovativa per lo sviluppo locale.

1 INTRODUZIONE

La riflessione sul tema dello *sviluppo locale* interessa le discipline inerenti la pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale fin dalle sue fasi fondative e si confronta con i fenomeni di urbanizzazione a partire dal dopoguerra.

L'istanza localista, dal dopoguerra agli anni '70, si esprime nell'attenzione ai principi di formazione degli insediamenti e nella ricerca di modelli interpretativi nuovi, capaci di cogliere la complessità e di tradurla in archetipi progettuali.

Basti pensare ad alcuni filoni progettuali degli anni '50 e '60, tra cui emergono quello organicista di Picconato, quello della forma del territorio di Cinà, ed altri. Gli esiti di questi approcci, però, sono rimasti nel complesso autoreferenziali ed astratti, in quanto non esprimevano la specificità dei contesti locali.

Diverse sono le esperienze di Quadroni e Astengo sull'interpretazione "socio-evolutiva" delle forme insediative durante la *fordizzazione* dell'Italia, che hanno assunto rilevanza significativa in riferimento al tema del locale. La lettura storico-strutturale del territorio da essi avviata, consente oggi di cogliere i processi in atto nel sistema socio-economico post-fordista.

I sistemi urbani intesi come "luoghi" sono stati progressivamente svuotati della propria memoria storica e delle bellezze naturalistiche, che in passato rappresentavano gli elementi fondamentali di relazioni tra l'insediamento umano e l'ambiente circostante, innescando così processi che hanno comportato da una parte la perdita della "biografia" del territorio e delle proprie risorse produttive, e dall'altra hanno lasciato il posto a "siti" che spesso fungono da "*supporto di funzioni di una società istantanea*" (A. Magnaghi), governati da modelli economici estranei che hanno interrotto bruscamente ogni reazione con la storia del luogo.

Sulla base delle esperienze italiane sin qui accennate, si desumono due linee di ricerca nell'approccio della pianificazione allo sviluppo locale:

- la linea *tecnica*, fondata su metodi in grado di elaborare un sapere tecnico, che ha finito col dispiegare un repertorio di pratiche formalistiche poco attinenti alla specificità dei contesti locali;
- la linea *etica*, nata dalla critica radicale al piano tradizionale, che ha perseguito obiettivi di socializzazione delle scelte e sostenibilità dei modelli di sviluppo necessari al successo del piano stesso.

Quest'ultima accoglie l'ipotesi di *sviluppo locale versus globale*, considerando i valori locali come forza propulsiva del governo del territorio, in alternativa ad un modello di crescita che destruttura le culture e accresce squilibri economici tra le aree geografiche.

Lo sviluppo locale come strategia trova espressione nella pianificazione dei sistemi socio-economici, entro cui convergono i diversi approcci alternativi piano razionale e normativo. In esso vi confluiscono ottiche disciplinari, come la pianificazione ambientale, la progettazione integrata, gli strumenti di programmazione negoziata, nonché l'approccio territorialista, vera sintesi dei vari ambiti specialistici.

Le politiche territoriali dell'Unione Europea costituiscono oggi il quadro di riferimento entro cui si collocano ipotesi e valutazioni sulla dimensione locale dello sviluppo e le esperienze italiane di *progettualità locale*.

2 LA POLITICA STRUTTURALE NELLE REGIONI ITALIANE IN RITARDO DI SVILUPPO

Sullo sviluppo *dal basso* s'incentra la politica comunitaria per le aree dell'obiettivo 1, a sua volta recepita dal Programma Operativo Nazionale "*Sviluppo Imprenditoriale Locale*" attraverso il Quadro Comunitario di Sostegno.

Il PON "*Sviluppo Imprenditoriale Locale*" dell'Italia, approvato in sede di negoziato con la Commissione Europea, nasce, da una parte, come raccordo unitario e coerente al sistema degli incentivi, nel quadro di un disegno di integrazione con gli interventi di sostegno alle imprese previsti dagli altri programmi operativi (POR e PON); dall'altra come strumento per favorire la graduale riduzione del sostegno diretto alle imprese e il passaggio di competenze, in materia di incentivi, dallo Stato alle Regioni.

L'avanzamento raggiunto dalle misure di intervento in cui si articola il PON, sottolinea il buon andamento del programma stesso in termini generali: più di 6.000 iniziative imprenditoriali co-finanziate attraverso le risorse messe a disposizione dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), corrispondenti ad investimenti privati per oltre 12,5 miliardi di euro, per un incremento occupazionale previsto di oltre 112.000 unità.

Il percorso positivo avviato dopo le grandi trasformazioni dell'economia italiana, dal processo di convergenza del trattato di Maastricht all'abbandono definitivo del modello d'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha rischiato, però, un forte rallentamento. Le regioni in ritardo di sviluppo hanno registrato un calo della crescita economica ed occupazionale iniziata nella seconda metà degli anni 90 e durata sino al 2001.

I recenti segnali di ripresa del Mezzogiorno sono dovuti all'applicazione di una politica regionale europea basata sul rigore amministrativo, sul decentramento delle competenze dal

centro verso gli Enti Locali e sullo sviluppo locale attraverso gli strumenti di Programmazione Negoziata: PIT, Patti Territoriali, Contratti d'Area, Contratti di Programma e Accordi di Programma, nonché gli incentivi alle imprese. Politiche e strumenti validi per lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, che segnano importanti successi.

Le regioni italiane del Mezzogiorno presentano, infatti, un quadro socio-economico dinamico e flessibile ove si sta attuando un modello endogeno di sviluppo. Le esperienze più innovative riguardano:

- l'organizzazione di distretti industriali e consorzi di imprese;
- il relativo successo degli strumenti per incentivare l'occupazione giovanile;
- la presenza di una nuova soggettualità associativa in campo sociale e culturale;
- la nascita di agenzie di sviluppo come risposta istituzionale al crescente localismo e alle forme di auto-organizzazione dei territori;
- le spinte locali allo sviluppo che hanno consentito l'attivazione di un elevato numero di progetti integrati.

2.1 VERSO UN APPROCCIO TERRITORIALISTA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

L'ipotesi territorialista e localista trova la sua affermazione politica e normativa nella programmazione economica e sociale delle regioni europee, la quale recepisce il principio di *sostenibilità ambientale* dello sviluppo accettato da tutti i capi di governo delle Nazioni Unite dopo la storica Conferenza di Rio.

I POR delle regioni italiane in ritardo di sviluppo individuano nei *Progetti Integrati Territoriali* gli strumenti d'eccellenza per massimizzare l'efficacia delle azioni di sviluppo locale, poiché implicano il passaggio da un'analisi funzionale dello spazio ad una descrizione identitaria dei luoghi, che sul piano progettuale si traduce in un approccio integrato alternativo a quello settoriale. Essi possono garantire soddisfacenti livelli di concertazione tramite strumenti di *programmazione negoziata* (Patti territoriali, Accordi di programma, etc.).

Lo stato di avanzamento dei PIT nei singoli POR rileva elevati livelli d'innovazione negli iter procedurali, un potenziale notevole di idee e progettualità.

Al fine di aumentare i livelli di integrazione settoriale e istituzionale nella strategia di sviluppo, di ampliare lo spazio dell'autonomia e dell'iniziativa locale nella valorizzazione delle risorse territoriali, è stata data grande rilevanza, nel QCS delle Regioni Italiane

dell'Obiettivo 1 per il periodo 2000-2006, ai Progetti Integrati Territoriali (PIT), quale modalità di intervento innovativa nei singoli Programmi Operativi Regionali (POR).

Un approccio “territorialista” differente da quello proprio delle modalità ordinarie di utilizzazione dei fondi e dal quale ci si attende un miglioramento della qualità degli investimenti pubblici nelle aree in ritardo e, al tempo stesso, un impatto positivo sulla capacità delle amministrazioni locali di programmare e gestire le politiche di sviluppo del loro territorio.

La progettazione integrata è, inoltre, un processo di sviluppo “dal basso” che deve tenere conto della varietà delle situazioni e delle esperienze locali e che, quindi, è stato intrapreso in tutti i POR secondo indirizzi procedurali autonomi, specifici e differenziati.

Da ciò emerge la necessità di una assunzione di responsabilità da parte delle regioni del Mezzogiorno per rendere più consapevoli le decisioni adottate attraverso il confronto comparativo con altre situazioni, aumentare le potenzialità di partecipazione del partenariato locale mediante la trasparenza dei processi in atto, e consentire un migliore coordinamento attuativo dei progetti locali con le altre iniziative in corso a livello territoriale.

2.2 IL RUOLO DELLA REGIONE: “REGISTA” DELLO SVILUPPO LOCALE

Nella fase iniziale di attuazione del QCS è parso importante pervenire ad una *prima verifica del livello di avanzamento dei PIT* nei singoli POR. Nel corso della Conferenza svoltasi su questo tema a Matera il 30 ottobre 2002 si sono fatti in questo senso progressi significativi.

È stato possibile ricostruire un quadro ampio e dettagliato della situazione a livello di ogni singolo POR e sono emersi aspetti ed elementi di rilievo, fra cui la conferma della varietà ed originalità dei percorsi intrapresi da ogni Regione, caratterizzati da “livelli in alcuni casi elevati di innovazione negli iter procedurali e amministrativi” e, quindi, da una differenziazione di esperienze attuative che, in questa fase, costituisce un patrimonio positivo e una ricchezza del processo in corso.

Si è potuto, così, accumulare “un potenziale assai rilevante di idee e di progettualità dal territorio”, collegato alla valorizzazione di risorse specifiche, di energie e competenze espresse a livello locale che, ove opportunamente orientato, può costituire una risorsa fra le più preziose per migliorare l'utilizzazione dei fondi strutturali.

È emerso, inoltre, che è in corso un processo di *coinvolgimento del partenariato istituzionale, economico e sociale* a livello locale assai ampio, sia nella fase di impostazione programmatica dei PIT, sia in fase di proposizione di progetti, idee, linee di intervento: è un processo non lineare e non omogeneo, all'interno del quale a situazioni avanzate si affiancano, in altre

regioni o addirittura all'interno della stessa regione, situazioni più controverse, nelle quali il coinvolgimento risulta meno incisivo o comunque meno esplicito e nelle quali quindi esistono spazi rilevanti per migliorare l'apporto dei partner e, attraverso questo, la qualità e l'efficacia della programmazione locale.

Permangono problemi irrisolti, però, sui tempi per rendere operativi i progetti integrati e per avviare la realizzazione del complesso di interventi in cui ognuno di essi si articola, quali la soluzione di alcuni nodi procedurali, amministrativi, organizzativi.

La riflessione su questi aspetti ha consentito di far emergere alcune esigenze e anche opportunità per rafforzare il processo in corso, le quali sono state tradotte dal governo nazionale in alcune decisioni operative. Il confronto di esperienze e lo scambio di informazioni sui metodi adottati, sulle scelte e le procedure avviate assumono anche una funzione di sostegno reciproco ai processi in corso a livello regionale e, quindi, possono costituire uno strumento decisivo per superare problemi sopradetti. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pertanto deciso di dare *periodicità e continuità ad incontri tecnici* come quello svoltosi a Matera, trasformandoli in occasioni operative di analisi, diagnosi e individuazione di soluzioni utili ad accelerare, migliorare e semplificare i percorsi attuativi in corso a livello regionale e locale.

A tal fine è necessario dotare le amministrazioni regionali impegnate nell'attuazione di un così ampio esperimento di programmazione integrata territoriale di risorse e di strumenti di analisi e conoscenza più specifici e specializzati. Da qui la scelta di definire il *progetto specifico di monitoraggio per i PIT in corso di attuazione* con la finalità di dotare il complesso delle amministrazioni e dei soggetti impegnati nella loro attuazione di uno strumento di informazione e di analisi in tempo reale dell'andamento dei processi in corso.

Il progetto di monitoraggio sarà avviato dall'Autorità di Gestione in collaborazione con le AdG dei singoli POR e sarà un monitoraggio in cui la componente procedurale e di processo dovrà avere una declinazione specifica nei PIT.

L'impegno delle Regioni nel processo di attuazione dei PIT dovrà essere sostenuto, nella prossima fase di avvio operativo di molti programmi, sia da una azione volta potenziare e specializzare le strutture tecnico-amministrative interne, sia da un rafforzamento delle azioni di assistenza tecnica.

Qui di seguito intendiamo approfondire il tema attraverso l'analisi di due casi innovativi nel panorama delle politiche di sviluppo locale nel Mezzogiorno: la Sicilia e la Calabria.

3 UN “SISTEMA INTEGRATO” PER LO SVILUPPO LOCALE DELLA REGIONE SICILIA

La politica di Sviluppo locale perseguita dal governo regionale in Sicilia, per definizione caratterizzata da interventi di tipo trasversale, si propone soprattutto di rafforzare e integrare gli interventi e politiche settoriali con l'intento di favorire sinergie, valorizzare le risorse endogene, individuare percorsi autonomi di sviluppo. In tale contesto, è quindi centrale il ruolo della Regione nello sviluppo locale, capace di valorizzare la domanda di sviluppo dal basso, riconducendola a coerenza dentro un disegno strategico comune.

Primo obiettivo di questo percorso è la creazione di un quadro di riferimento programmatico e legislativo capace di orientare e coordinare le iniziative di sviluppo locale e favorire una *rete* fra tutte le iniziative di sviluppo locale, aiutando la crescita dei soggetti intermedi e sostenendo le attività di progettazione e attuazione.

Occorre, in questo contesto, coordinare e ricomporre, attraverso azioni di sistema, gli strumenti di sostegno allo sviluppo locale, accompagnando tutto il processo al fine di massimizzare l'impatto positivo delle iniziative, facilitandone anche il collegamento con le azioni integrate di sviluppo dei vari comprensori, integrandoli così nel processo di programmazione regionale.

Il secondo obiettivo è la realizzazione di interventi territoriali in senso stretto, riguardanti le aree urbane, rurali e produttive, che si mettano in relazione funzionale con le attività produttive presenti sul territorio siciliano.

In particolare, per quanto riguarda gli interventi in ambito urbano l'iniziativa dei soggetti dello sviluppo locale deve accompagnarsi al rafforzamento del ruolo propulsivo del *Sistema Urbano Regionale* così come definito nel POR Sicilia e nel Documento di Orientamento della Strategia Regionale per lo Sviluppo Urbano. In tale ambito, sono già state avviate alcune iniziative di carattere innovativo, finanziate dall'Unione Europea e dal governo nazionale che necessitano di un maggiore supporto per la loro completa attuazione, coordinamento e raccordo con gli indirizzi della programmazione regionale e comunitaria.

Per quanto concerne invece le aree rurali obiettivo primario per uno sviluppo eco-sostenibile corretto è la valorizzazione delle risorse ambientali, oltre che storico-culturali.

Infine, ultimo obiettivo del governo regionale è di creare, attraverso l'Accordo di Programma Quadro per lo Sviluppo locale, un “*Sistema integrato di agevolazioni per lo sviluppo locale*” che, a partire dalla fase di programmazione degli interventi del POR Sicilia 2000-2006, possa consentire un'attuazione più rapida ed efficiente dei regimi e strumenti di incentivazione a

sostegno diretto ed indiretto alla produzione, siano essi regionali che provenienti da risorse comunitarie.

Tale “Sistema Integrato”, avrà come riferimento le risorse previste da leggi regionali, le risorse nazionali, le risorse previste nell’ambito del POR Sicilia 2000-2006.

Con riferimento agli obiettivi sopradetti l’APQ “Sviluppo locale” individua le seguenti azioni e le relative linee di intervento:

- attuare e completare gli strumenti di programmazione negoziata;
- avviare azioni di sistema e di supporto per la costruzione della RETE 24;
- realizzare le infrastrutture per il potenziamento del sistema produttivo;
- utilizzare strumenti di incentivazione.

Le linee di intervento si concretizzano nel quadro di tre iniziative promosse e in parte realizzate sul territorio regionale, che sono approfondite di seguito.

3.1 LA REGIONALIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Il disegno strategico del “Sistema Integrato”, già avviato a livello locale, dei progetti di sviluppo dei Patti territoriali e dei Contratti di programma, sarà portato a compimento nel contesto dell’Accordo di Programma Quadro per lo “Sviluppo locale” della Regione Sicilia.

Al fine di non vanificare gli sforzi di produzione progettuale e di confronto partenariale nei diversi contesti locali, il governo siciliano intende portare avanti un processo di “regionalizzazione” delle iniziative locali, fissando dei criteri di priorità nella realizzazione degli interventi previsti dai patti e dagli accordi già avviati e in fase di proposta, quali:

- il corretto inquadramento programmatico dei singoli strumenti rispetto agli indirizzi della programmazione regionale;
- la validità e l’efficacia delle singole iniziative, con riferimento agli obiettivi di sviluppo locale perseguiti;
- la coerenza e l’integrazione, sul piano funzionale e temporale tra le diverse iniziative imprenditoriali e infrastrutturali;
- la compatibilità dei Patti con lo sviluppo ecosostenibile, in termini sia di salvaguardia che di valorizzazione delle risorse ambientali.

Nell’ambito della Azione a.1 “Realizzazione degli interventi infrastrutturali dei Patti territoriali” le linee di intervento individuate saranno finanziate con le risorse consentite dalle

Delibere CIPE per le aree depresse, mentre per la Azione a.2 “Realizzazione delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali dei Patti”, la Regione assume l’iniziativa di dare concreta attuazione ad una parte del Patto per l’Italia e all’art.36 della legge Finanziaria 2003 approvati dal Governo nazionale.

I patti territoriali potrebbero rappresentare un modello interessante ed un’innovazione nel campo delle politiche per lo sviluppo locale in quanto promuovono una concezione alternativa dell’azione pubblica fondata sulla programmazione, la cooperazione, il coordinamento, la regolazione istituzionale, ecc. In questo modo sembrerebbe superata la tradizionale visione delle istituzioni che elaborano e gestiscono direttamente dal centro le politiche pubbliche, ponendo scarsa attenzione alle esigenze del territorio.

Nel caso degli interventi di attuazione dei Contratti di Programma, infine, la Regione Sicilia intende assicurare il cofinanziamento del 30% ai contratti di programma stipulati e approvati. Per i Contratti di programma già stipulati, la Regione chiederà al Ministero delle Attività Produttive una relazione circa l’avanzamento di ciascuno di essi e tutte le indicazioni necessarie per il monitoraggio ed il controllo congiunto dei Contratti di programma.

La Regione valuterà l’eventuale ammissibilità delle iniziative ai fini dell’inserimento tra gli interventi attuativi dell’Asse IV del POR Sicilia.

La Regione Sicilia, infine, intende istituire un *Fondo di co-finanziamento regionale per nuovi investimenti*. Nella fase iniziale si prevede un’assegnazione programmatica di risorse CIPE, che rappresenteranno la quota di cofinanziamento regionale per la realizzazione di nuovi investimenti. L’ammontare della partecipazione pubblica al finanziamento verrà stabilita di volta in volta, d’intesa tra la Regione Siciliana e le altre Amministrazioni competenti, in relazione alla natura ed alle caratteristiche dei progetti proposti, nonché in relazione al loro grado di coincidenza con gli indirizzi regionali di programmazione.

Per la valutazione ed il co-finanziamento di tali progetti, si fa riferimento alle priorità strategiche già fissate dalla Regione e contenute nei Documenti di programmazione regionali vigenti, ed anche in considerazione dell’attività di riprogrammazione del POR Sicilia avviata nel 2003.

3.2 LE RETI PER LO SVILUPPO LOCALE

Un’importanza prioritaria nella programmazione regionale per la costruzione del Sistema Integrato della Sicilia sarà assegnata al *Progetto integrato regionale (PIR) “Reti per lo sviluppo locale”*. Si tratta di mettere a sistema le agevolazioni finanziarie e meglio finalizzarle per i diversi strumenti di programmazione integrata, in modo tale che le risorse derivanti da

diverse fonti possano essere finalizzate al conseguimento degli obiettivi specifici propri di ciascuno strumento e di ciascun territorio. La completa attuazione di un tale Sistema Integrato, consentirà all'Amministrazione di poter monitorare la qualità e quantità dei progetti di investimento realizzati sul territorio regionale.

L'esperienza maturata nel corso del processo di predisposizione e selezione dei Progetti Integrati Territoriali, avviata nel 2001 e conclusasi con l'emanazione dei Decreti del Presidente della Regione nel 2002, ha consentito all'Amministrazione regionale di instaurare un rapporto costruttivo con i vari contesti territoriali locali, attuando così i principi di integrazione e concentrazione espressamente previsti dal QCS e dal POR Sicilia 2000-2006 e ed esplicitati nel Complemento di Programmazione. Il processo di integrazione è stato supportato, nelle diverse fasi, da opportune azioni di accompagnamento e di assistenza tecnica e contraddistinto da numerosi momenti di confronto diretto, finalizzati ad elevare la qualità progettuale e a migliorare la cooperazione tra i soggetti locali e regionali coinvolti.

La valutazione, effettuata nella fase di selezione preliminare, ha avuto come esito l'accettazione di 28 proposte di PIT, tra le 35 presentate.

Successivamente, nella fase di selezione definitiva, il Dipartimento alla Programmazione della Regione Siciliana ha attivato in collaborazione con il FORMEZ - Centro di Formazione Studi (Programma RAP 100) un'attività di assistenza tecnica articolata in diversi momenti, sia di confronto diretto a livello locale, finalizzati a valorizzare gli sforzi partenariali e progettuali compiuti dai Promotori dei PIT, sia di verifica con gli uffici dello stesso Dipartimento.

Si è in tal modo recepita un'esigenza più volte manifestata dai soggetti promotori dei PIT, pervenendo a una riformulazione dei contenuti progettuali in linea con gli obiettivi della programmazione regionale, la cui importanza può essere ricondotta a una filiera progettuale coerente, dotata di senso e in grado di favorire lo sviluppo locale. A tale percorso partenariale di ridefinizione progettuale hanno aderito i soggetti promotori dei seguenti PIT:

- Metropoli Est (PA);
- Tapsos Megara (SR);
- Comprensorio occidentale tirrenico-peloritano (ME);
- Valle dell'Ippari (RG).

L'Amministrazione regionale, al fine di rafforzare il processo avviato sul versante della progettazione integrata territoriale, è pertanto venuta nella determinazione di promuovere il Progetto integrato regionale (PIR) "Reti per lo sviluppo locale", inserendolo nel Complemento di Programmazione del POR Sicilia 2000-2006.

Il PIR in questione intende rispondere a due esigenze fondamentali: recuperare delle esperienze di progettazione integrata territoriale che, nella fase di selezione preliminare, si

sono rilevate inadeguate; valorizzare le esperienze positive emerse a conclusione della fase di selezione definitiva, rafforzando l'impatto sul sistema regionale attraverso opportune azioni coordinamento e monitoraggio di carattere generale sul sistema PIT.

Attraverso il PIR è possibile, pertanto, garantire l'effettiva realizzabilità dei PIT ammessi a finanziamento e il conseguimento dei risultati attesi, anche attraverso *progetti pilota* e "azioni di eccellenza" sul versante dell'integrazione e della qualità progettuale nonché mediante un sistema informativo territoriale georeferenziato, che consentirà una lettura integrata e costantemente aggiornata del territorio e delle esperienze in corso.

3.3 AZIONI DI SISTEMA PER LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO

Le azioni di sistema per la costruzione di un tessuto connettivo dei PIT in Sicilia e dei diversi attori coinvolti consentirà di strutturare un sistema istituzionale stabile per il governo dello sviluppo locale, qualificando il partenariato territoriale pubblico-privato, incentivando le politiche del credito e di finanziamento della progettazione, nonché coordinando i servizi di accompagnamento e assistenza tecnica.

Ciò necessiterà l'introduzione di politiche innovative della Pubblica Amministrazione mirate alla garanzia della trasparenza dell'attività, allo snellimento procedurale, all'accesso alle informazioni da parte di cittadini, Enti, Istituzioni ed associazioni. Tali attività necessitano di adeguati strumenti che consentano la conoscenza, il governo e il monitoraggio dei processi in atto, e la promozione di strumenti normativi più idonei per favorire lo sviluppo delle iniziative.

Inoltre, la promozione di un processo reale di partecipazione e concertazione contribuirà a creare la rete tra tutti i soggetti che operano a vario titolo, o che gestiscono i diversi strumenti di sviluppo locale al fine di coordinare le rispettive azioni, favorendo le sinergie ed evitando sovrapposizioni e conflitti nella gestione dei rispettivi interventi.

Le azioni sovraespresse avranno il compito di supportare gli attori locali nella progettazione e nella individuazione di metodologie e strumenti appropriati, al fine di facilitare anche il collegamento tra le azioni integrate di sviluppo dei vari comprensori, integrandoli così nel processo di programmazione regionale.

In stretta relazione con la realizzazione del PIR e anche in riferimento allo sviluppo dei Sistemi Turistici locali, la Regione Sicilia ha avviato le politiche di marketing territoriale finalizzate ad attrarre gli investimenti e di supporto all'insediamento.

Il perseguimento dell'obiettivo strategico di innalzare sensibilmente il grado di attrattività del territorio regionale richiede l'individuazione puntuale dei fabbisogni di localizzazione emergenti.

In tale contesto, in base alla Convenzione ed al successivo protocollo di intesa stipulato dalla Regione Siciliana con Sviluppo Italia il 23, l'APQ Sviluppo locale potrà realizzare specifiche azioni di marketing territoriale e attrazione di investimenti, quali:

- attività di ricognizione della progettualità locale e delle opportunità localizzative;
- promozione e realizzazione di incubatori di impresa;
- creazione di un unico sistema integrato delle iniziative di sviluppo locale;
- attrazione degli investimenti e supporto all'insediamento;
- azioni mirate per la promozione della portualità turistica.

Le azioni di sistema individuano anche delle tipologie di intervento finalizzate alla *infrastrutturazione* da realizzarsi prioritariamente nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata e finalizzati all'aumento della competitività del sistema produttivo regionale e al rafforzamento dei sistemi locali, attraverso il potenziamento delle filiere produttive e delle aree di scambio.

4 UNA STRATEGIA REGIONALE PER LO SVILUPPO LOCALE: LA PROGETTAZIONE INTEGRATA NELL'ESPERIENZA CALABRESE

Il Progetto Integrato Territoriale si configura in Calabria come una delle modalità ordinarie di attuazione della programmazione della spesa da parte della Regione. Si tratta di progetti di sviluppo di aree vaste, subprovinciali, che si fondano sul principio dell'integrazione di operazioni che convergono verso il conseguimento dell'*idea strategica*, emersa da un processo di coinvolgimento degli attori locali.

La strategia d'azione dei Progetti Integrati è, infatti, quella della partecipazione attiva dei territori, considerata determinante per la crescita economica e sociale della Regione, e in particolare dei Sindaci, veri e propri attori dello sviluppo locale.

Il territorio calabrese è articolato in 23 aree PIT, ognuna delle quali ha dimensioni sub-provinciali, non supera i confini della provincia di appartenenza ed è costituita da territori comunali contigui.

I PIT in Calabria sono stati costruiti non solo come semplici progetti territoriali, settorialmente integrati, per interventi su di una specifica e predefinita partizione territoriale, in un'ottica di sviluppo locale indirizzato dal basso e coordinato in un quadro di riferimento programmatico proposto dall'alto.

Le procedure di costruzione, le modalità di costituzione, le tipologie degli organismi che li gestiscono e, infine, il ruolo assegnato alle componenti di governo locale, consentono di dare ai PIT una valenza istituzionale, considerata come determinante nel contribuire al successo, nel lungo periodo, del processo di sviluppo economico e sociale della regione nei suoi territori.

L'approccio seguito si basa sul presupposto che lo sviluppo economico e sociale di un'area è fortemente dipendente dal grado di coinvolgimento e responsabilizzazione delle istituzioni, che governano a livello locale, nel processo di individuazione ed attuazione di linee strategiche ed operazioni di investimento nel territorio.

In tal senso, l'azione di costruzione dei PIT è stata basata sulla partecipazione diretta dei Sindaci; il dialogo istituzionale tra Regione, Province, Comuni e Comunità Montane; il rapporto con altre componenti territoriali cointeressate al processo (ad esempio: Patti territoriali e GAL).

Ruolo centrale viene dato all'azione dei Sindaci, considerati come i veri e propri attori dello sviluppo a livello locale, promuovendo un'azione di responsabilizzazione degli stessi rispetto alle scelte di investimento nell'area e attivando un processo di partenariato istituzionale con Regione e Province.

Alla Regione compete una funzione, da un lato, di indirizzo e coordinamento a livello aggregato, dall'altro, di assistenza, valutazione e controllo.

La definizione delle aree PIT ha dato luogo ad una intensa attività di concertazione, sviluppatasi nell'arco di circa un anno, sia con le principali istituzioni pubbliche, sia con il partenariato sociale ed economico. La forte valenza istituzionale dell'approccio scelto, il coinvolgimento dell'intero territorio regionale e quindi di tutti i Sindaci, la filosofia del tutto innovativa alla base del modello adottato, hanno reso indispensabile una lunga, quanto proficua, consultazione con gli attori che, direttamente o indirettamente, intervengono nel processo di costituzione e, successivamente, di attuazione dei progetti territoriali.

4.1 IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI LOCALI NEI PIT CALABRIA

Sulla base degli studi effettuati negli ultimi anni sia dalla Regione, sia dalle Università calabresi, e considerando le zonizzazioni già esistenti per Comunità Montane, Enti Parco, Leader II (GAL), Patti territoriali, etc., si è potuta formulare una prima ipotesi di *zonizzazione* orientata ad individuare aree di dimensione sovra comunale, ma sicuramente sub provinciale, con caratteristiche di forte omogeneità economica, sociale o, più semplicemente, orografica. L'istituzione di diversi tavoli ha consentito la discussione su tale zonizzazione. Un primo Tavolo di concertazione è stato costituito con i Presidenti delle Province, con i Presidenti dell'UPI, dell'ANCI e dell'UNCEM regionali, con il rappresentante del Consiglio Regionale. Le valutazioni emerse a tale Tavolo, sono state discusse agli altri Tavoli di partenariato, in particolare con le Organizzazioni Sindacali e i soggetti socio economici. In parallelo sono stati incontrati, in molteplici occasioni, i Sindaci delle diverse aree PIT.

Da questo complesso meccanismo di concertazione, che ha portato ad un totale di circa 70 incontri ufficiali, è emersa la versione finale della zonizzazione, adottata dalla Giunta regionale della Calabria come base per la costituzione delle aree PIT. La fase successiva è consistita nella vera e propria costituzione degli organi di *governance* dei PIT, attraverso la convocazione delle Conferenze dei Sindaci e l'elezione dei diversi organi previsti dalla Convenzione. Si distinguono due livelli di governo e gestione:

- a) un primo livello è centrale, consente il coordinamento e controllo delle attività dei PIT nel contesto delle scelte programmatiche e normative;
- b) un secondo livello locale, coincide con l'area PIT e consente lo sviluppo delle attività di programmazione dei fondi per investimenti pubblici e privati.

La struttura, a livello centrale, è composta dall'Unità centrale di coordinamento che ha il compito di garantire il necessario coordinamento tra le azioni di programmazione, di sovrintendere all'azione di monitoraggio e controllo e di seguire la gestione finanziaria dei fondi destinati al finanziamento dei PIT.

Le strutture a livello locale hanno il compito di costruire la proposta di progetto e di procedere con tutte le azioni necessarie ad una concreta ed efficace realizzazione di tale proposta. Tali organi dovranno garantire che, nei limiti delle disponibilità finanziarie, gli obiettivi vengano raggiunti tanto in termini fisici, di risultato e di impatto, quanto in termini finanziari, intesi come volume di spesa da erogare in un arco di tempo definito. È bene ricordare, infatti, che i PIT, anche se rappresentano una modalità ordinaria di programmazione della spesa regionale nel suo complesso, per molta parte troveranno risorse nell'ambito dei fondi strutturali programmati attraverso il POR e quindi risulteranno vincolati a tutte le regole ed i tempi di spesa previsti per questa programmazione 2000-2006.

Il sistema a livello locale è composto da cinque strutture: le Conferenze dei Sindaci; i Comitati di gestione; i Responsabili di progetto; le Unità tecniche di gestione e le Consultazioni economico-sociali.

L'operatività congiunta delle tre funzioni garantisce la costruzione di un PIT che, nel rispetto degli indirizzi politici locali, condivisi con il partenariato sociale ed economico, presenti una struttura tecnica adeguata alle esigenze di programmazione tanto regionale, quanto comunitaria. La costruzione dei PIT, pertanto, si basa su di un duplice approccio: da un lato programmazione e individuazione dei progetti *dal basso verso l'alto*; dall'altro indirizzo, coordinamento e controllo *dall'alto verso il basso*. La prima funzione, la programmazione, è svolta a livello locale, nell'area PIT, dai Comuni in condivisione con il partenariato socio-economico locale.

La seconda funzione, di indirizzo e coordinamento è svolta, a livello "centrale", dalle Province e dalla Regione Calabria.

4.2 LA STRUTTURA DEL PROGETTO INTEGRATO TERRITORIALE

La struttura del Progetto deve essere articolata in tre componenti che rappresentano altrettante fasi di elaborazione.

La costruzione delle fasi deve essere tale da consentire una chiara individuazione dell'idea di sviluppo scelta (*idea strategica*), nonché la capacità dell'idea strategica di soddisfare le

esigenze specifiche di crescita e sviluppo del territorio (*la domanda locale*). L'idea strategica si realizza attraverso l'attuazione di operazioni relative a:

- interventi puntuali di infrastrutturazione materiale e immateriale;
- azioni di incentivazione a favore delle imprese realizzate attraverso gli strumenti normativi che la Regione finalizzerà alla progettazione integrata territoriale;
- interventi di formazione programmati e attuati direttamente dal PIT, ovvero quelli realizzati per mezzo di appositi bandi regionali finalizzati alla progettazione integrata territoriale.

Le operazioni dovranno essere attuate tenendo presenti gli elementi di forza e di debolezza che caratterizzano ciascuna area. Le fasi possono, pertanto, essere riepilogate come segue:

- 1) *Quadro generale* - Analisi della situazione attuale e valutazione dei punti di forza e debolezza del territorio dell'area PIT1, con conseguente individuazione dell'idea strategica;
- 2) *Dettaglio delle operazioni* – Specificazione delle singole operazioni volte a realizzare l'idea strategica in forma integrata;
- 3) *Valutazione del PIT* - Valutazione del Progetto nel suo complesso; verifica, per ogni operazione, della compatibilità ambientale e del contributo all'adozione del principio di pari opportunità.

Ogni fase si traduce operativamente nella compilazione di più schede da parte del soggetto proponente il PIT. L'insieme delle schede costituisce la documentazione da presentare all'Unità di coordinamento e sarà la base per le attività di valutazione e negoziazione.

Le informazioni finanziarie in esso contenute costituiranno la base per la messa a punto del quadro finanziario definitivo della programmazione PIT. Sulla base di detto quadro finanziario la Regione darà vita, compatibilmente con i tempi e le procedure di modifica dei documenti di programmazione in essere, a una congruente riallocazione delle risorse del POR destinate alla programmazione integrata territoriale.

La *Valutazione del PIT* dovrà avvenire, in fase ex ante, alla presentazione, discussione ed approvazione della documentazione richiesta per quanto attiene gli aspetti generali. La valutazione di ogni singola operazione riguarderà la compatibilità ambientale e il contributo dato all'adozione del principio di pari opportunità.

4.3 AZIONI DI SUPPORTO AI PIT

La Regione Calabria mette a disposizione dei PIT un “Sistema di accompagnamento e assistenza ai Responsabili di Progetto e alle Unità Tecniche di Gestione” finanziato dal FSE (progetto SPRINT).

Come indicato dal Complemento di programmazione, è prevista una partecipazione regionale alle spese di elaborazione dei PIT. La Regione svilupperà infine un sistema di raccolta e di diffusione delle informazioni inerenti la vita dei PIT, con la costruzione di un sito nell’ambito del portale regionale. La definizione delle modalità di costruzione e di operatività del sito saranno concordate con il Settore competente.

Il Progetto SPRINT si inquadra in questa strategia di intervento, attuando un'azione di sistema a vantaggio delle Amministrazioni pubbliche e dei partenariati locali del Mezzogiorno nel campo del governo, del coordinamento e dell'attuazione dei processi di progettazione integrata territoriale.

Nell'ambito del Progetto SPRINT, la Regione Calabria ha già completato una fase preparatoria, in cui sono stati pianificati in dettaglio i contenuti dell'intervento ma sono anche state svolte attività direttamente rilevanti per le Amministrazioni. In particolare, si è eseguita una ricognizione dei fabbisogni formativi maggiormente diffusi sul territorio, in relazione alle fasi di progettazione e gestione dei Progetti Integrati.

Sono stati quindi elaborati prototipi e modelli di intervento formativo e di affiancamento a vantaggio degli attori della progettazione integrata; è stata realizzata una ricerca sullo stato di attuazione delle esperienze di progettazione integrata. Si è proceduto, poi, a realizzare delle azioni sperimentali in diversi campi collegati alla progettazione integrata: l'introduzione di modelli innovativi di gestione, l'accompagnamento del partenariato istituzionale e socioeconomico, il monitoraggio, il rafforzamento delle competenze delle Amministrazioni pubbliche.

Nella seconda fase, avviata all'inizio del 2003, il progetto SPRINT sta agendo prevalentemente in tre grandi ambiti: la realizzazione e diffusione di studi, analisi e modelli di programmazione e gestione dei Progetti Integrati; l'erogazione di servizi formativi per lo sviluppo di figure professionali responsabili delle attività di programmazione, gestione, selezione e sorveglianza dei Progetti Integrati; l'offerta di servizi formativi e modelli operativi per le partnership locali di sviluppo, sia istituzionali che sociali.

In termini di risultati la Regione Calabria si aspetta di incrementare in modo durevole la capacità delle Amministrazioni e dei partenariati locali di programmare, attuare e sorvegliare interventi integrati per lo sviluppo.

5 CONCLUSIONI

Il progetto *locale* deve quindi trarre la sua legittimità dall'identità dei luoghi, configurando un modello di sviluppo compatibile con le permanenze del patrimonio territoriale e umano ereditato attraverso una visione comune delle trasformazioni future (posizione che si fonda sulla concezione di sviluppo locale *autosostenibile* inteso come processo di valorizzazione delle risorse dei contesti specifici), tenendo conto delle politiche per la sostenibilità, che cercano anche di andare incontro alle esigenze della crescita secondo i criteri della competitività e dell'efficienza, che non riguarda solo le imprese, ma anche contesti territoriali (reticolari o diffusi) capaci di evolversi in relazione alle dinamiche esterne. L'efficienza di tali contesti può ricevere notevole impulso, come abbiamo visto, dalla istituzionalizzazione degli strumenti e delle pratiche di concertazione territoriale, che poi rappresenta l'aspetto più autentico rispetto ai modelli programmatici tradizionali.

La scelta di finanziare un progetto solo se fondato su un'intesa preliminare tra i soggetti istituzionali ed economici, come accade per i patti territoriali, costituisce infatti un'esperienza di sviluppo dal basso tesa a favorire da un lato la cooperazione e l'auto-organizzazione locale di territori in difficoltà, come ad esempio le regioni del Mezzogiorno, e dall'altro fa sì che la programmazione negoziata debba seguire la logica della concertazione, ove istituzioni e attori sociali operano insieme per individuare obiettivi di sviluppo, azioni e mezzi e assumono impegni e responsabilità reciproche.

In tale processo cresce il ruolo delle province (il caso della Calabria) e della regione (il caso della Sicilia), che nel governo dello sviluppo locale tendono a mettere in rete le iniziative sorte nei contesti locali, attraverso la costruzione di una prospettiva strategica che sempre più tende a crescere di scala. Esempio è il caso delle opere infrastrutturali, alle quali la regione Sicilia ha accordato massima priorità nella distribuzione delle risorse.

Il progetto locale ha quindi il compito di riconoscere ed interpretare al meglio le disparità delle relazioni attuali alle varie scale d'intervento e di costruire delle reti orizzontali nel sistema globale.

6 BIBLIOGRAFIA

Accordo di Programma Quadro Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo della Repubblica e la Regione Calabria;
Programma Operativo Regionale Calabria 2000-2006;
Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006;
Quadro Comunitario di Sostegno delle regioni italiane dell'obiettivo I 2000-2006;
Regione Siciliana - Dipartimento della Programmazione, Accordo di Programma Quadro "Sviluppo Locale", 2002;
Università Meridionale - Sviluppo Locale ed Emersione, Secondo Forum sugli strumenti per l'Emersione, Roma, 2001;

Camagni R., Capello R. (1995) Metodologie, Relazione presentata alla *XVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, Siena, volume 1, 1-41;
Comitato di Sorveglianza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Avanzamento del percorso di attuazione dei PIT ed individuazione di azioni per il rafforzamento dei processi in corso*, 5-6 febbraio 2002;
Magnaghi A., "Un punto di vista sul locale" in CINA' G. (a cura di), *Pianificazione e sviluppo locale. Un profilo dell'esperienza italiana*, Ed. L'Harmattan Italia, Torino, 1997;
Magnaghi A., "Identità del territorio e statuto dei luoghi" in CINA' G. (a cura di), *Descrizione fondativa e statuto dei luoghi*, Ed. Alinea, Firenze, 2000;
Magnaghi A., *Il progetto locale*, Ed. Bollati Boringhieri, Torino, 2000;
Palermo P.C., *Prove di innovazione*, Francoangeli/Diap, Milano, 2001.