

***Lo sviluppo regionale nell'Unione Europea.  
Obiettivi, strategie, politiche***

Bolzano, 26-28 Settembre 2007.  
Accademia Europea di Bolzano (EURAC).

**Titolo**

Territorialità, strategicità e processo di *governance* nei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) in Piemonte

**Autore**

Arch. *Silvia Bigli*  
Dottorando in Pianificazione territoriale e sviluppo locale  
Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio-DITeT  
Viale Mattioli, 39  
10125 Torino  
E-mail: [silvia.bigli@polito.it](mailto:silvia.bigli@polito.it).  
Telefono +39-3473043179

**Sommario**

Il seguente paper costituisce un primo momento di confronto, all'interno del dibattito scientifico, sulla metodologia adottata per la valutazione qualitativa della territorialità e strategicità, a diversi livelli, dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) in Piemonte.

I PISL sono strumenti di pianificazione territoriale dal carattere orientativo e programmatico; danno la possibilità agli Enti di proporre strategie per promuovere lo sviluppo territoriale. L'obiettivo di questi strumenti è di predisporre un "parco progetti" di cui è già stata verificata la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale, che potranno ricevere finanziamenti, in un secondo momento, attraverso diverse fonti. In questa esperienza di programmazione gli Enti hanno un ruolo propositivo, mentre la Regione ha un ruolo valutativo. Proprio su questo ruolo si concentra l'attenzione del paper. La valutazione dei PISL rappresenta la fase di chiusura dell'iter di questi strumenti, finalizzata alla pubblicazione di una graduatoria definitiva dei programmi.

Il paper è organizzato in tre parti. Nella prima parte (di inquadramento generale) si ricostruisce, sinteticamente, l'iter di formazione dei PISL (in modo da inserire questo strumento in un più ampio contesto normativo); inoltre si descrivono i caratteri che contraddistinguono questo strumento. La seconda parte è dedicata alla valutazione qualitativa della territorialità e strategicità, in particolare ripercorrendo i momenti

chiave in cui si è scelto *che cosa /come* valutare; nello stesso tempo si propongono alcune prime considerazioni in merito ai risultati<sup>1</sup>. Infine, nella terza parte, si riflette su luci e ombre del metodo adottato. L'obiettivo del paper è di sollevare, in sede di dibattito, gli aspetti più critici della metodologia adottata, soprattutto in previsione di future valutazioni simili.

L'analisi presentata è il risultato della partecipazione diretta dell'autore<sup>2</sup> alla "Valutazione PISL - II fase".

## Introduzione

I Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) sono uno strumento per promuovere processi di cura, di riappropriazione del territorio, di ricostruzione di legami sociali, territoriali (IRER, 2007, p. 24). La domanda che si pone è: quale idea di sviluppo locale stia dietro ai PISL. In questa sede non è possibile ripercorrere tutto il dibattito sullo sviluppo locale, si propongono alcune riflessioni sul suo significato, senza pretesa di esaustività. L'obiettivo è di avere alcuni riferimenti teorici sostanziali per analizzare le proposte contenute nei PISL.

Lo sviluppo locale è (per sua natura) multidimensionale; coniuga fattori economici, sociali, territoriali nel tempo e nei luoghi. I punti di osservazione da adottare, pertanto, devono essere plurimi, ma soprattutto è necessaria la consapevolezza di muoversi in modo dinamico da "dentro" a "fuori" rispetto ai fenomeni che si analizzano. Si può iniziare con il definire il concetto di "sviluppo" come processo di crescita, in grado di aggiungere, ma soprattutto di non "sottrarre" risorse, valori ad una realtà (strettamente legato al significato di sviluppo locale è quello di sostenibilità, di cui, in ragione alla finalità del paper, non si potrà andare oltre nella riflessione). La dimensione temporale dello sviluppo (il lungo periodo) è immediata da cogliere, mentre l'aspetto più problematico, discusso e talvolta confuso è il significato di "locale". «Il riferimento al territorio nelle teorie e nelle pratiche dello sviluppo locale è spesso assunto in maniera acritica e quasi frettolosa, più dichiarata a parole che applicato in maniera consapevole» (Dematteis G., Governa F., 2005, p. 39). Il territorio rimane così una dimensione nascosta, perché non è mai del tutto chiaro il suo significato.

«[Il] territorio, nella sua accezione complessa e integrata di ambiente fisico, ambiente costruito e ambiente antropizzato, viene semplicemente sepolto, ridotto allo spazio astratto, atemporale dell'economia. Il «locale» scompare perché scompaiono i «luoghi» e le identità come valori utilizzabili nel modello di sviluppo economico [...]» (Magnaghi A., 2000, p. 28). Il territorio riconquista centralità con il maturare delle questioni "contesto", del ruolo della territorialità nelle trasformazioni nella direzione della sostenibilità.

A sottolineare ulteriormente questa centralità del territorio nello sviluppo, Gabriele Pasqui afferma: «lo sviluppo è sempre "territoriale" nel senso che le pratiche che lo connotano [...] hanno sempre una relazione con una specifica territorialità che anzi contribuiscono a riprodurre» (Pasqui G., 2005, p. 31).

---

<sup>1</sup> Nella seconda e ultima fase, sono stati presentati alla Regione Piemonte 64 Programmi da parte degli Enti Locali, all'interno di questo paper si fa riferimento ai risultati della valutazione di 45 (su 64) PISL.

<sup>2</sup> Si ringrazia la Prof.ssa Francesca Governa del Politecnico di Torino (DITeR) per la possibilità offerta di collaborare alla valutazione dei PISL Piemontesi (II fase); la Dott.ssa Maria Cavallo Perin Direttore del Settore Progetti e Atti di Programmazione Negoziata Regione Piemonte; l'ufficio Programmi Integrati di Sviluppo Locale, direzione Programmazione e Statistica, in particolare, la responsabile Dott.ssa Silvia Rizzi per la disponibilità e il confronto continuo.

Non si può pensare di “confezionare” progetti a tavolino, senza conoscere la specificità dei contesti, senza tornare a parlare di luoghi, non come semplice supporto di azioni da “calare” dall’alto, ma come parte attiva e soprattutto centrale nel processo di trasformazione.

Nell’analisi dei PISL, proposta in questo paper, il territorio è considerato come «[...] il punto di riferimento sul quale si costruiscono, e rispetto al quale si valutano, le politiche e le azioni, [...] categoria concettuale pertinente per impostare strategie di azione contestualizzate, territorializzate, partecipate» (Dematteis G., Governa F., 2005, p. 39).

## **1 I Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL): che cosa sono?**

### **1.1 L’Iter di formazione dei PISL**

I Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) sono previsti in attuazione all'Accordo di Programma Quadro sullo Sviluppo Locale del 28 ottobre 2004 (CIPE 17/2003) all’interno dell’Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo e la Regione Piemonte.

L’iter di questi strumenti prende il via in Piemonte nei primi mesi del 2005 in seguito alla pubblicazione sul BUR n. 13 del 31 marzo 2005 del bando regionale di selezione per “Programmi Integrati di Sviluppo Locale” per gli anni 2005-2006. Questo bando è stato preceduto da una fase di presentazione dell’iniziativa su tutto il territorio piemontese, da parte della direzione Programmazione e Statistica della Regione Piemonte; in particolare è stato coinvolto l’Ufficio Programmi Integrati, dedicato in seguito a seguire gli sviluppi di tale strumento.

In risposta al bando vengono presentati, da parte degli Enti piemontesi, 124 Dossier di Candidatura contenenti proposte di Programmi, con una «risposta territoriale fortemente positiva: su 1.206 comuni della Regione Piemonte circa l’86% (1.033 Comuni) ha presentato richiesta di finanziamento» (Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A., 2006, p. 6).

La prima fase si conclude con una graduatoria regionale in base alla quale sono stati assegnanti finanziamenti per un importo complessivo pari a 4.356.500,00 €<sup>3</sup> per la redazione dei programmi veri e propri (studi di fattibilità per le opere pubbliche e schede intervento).

Con la deliberazione n. 7-1019 del 10 ottobre 2005, modificata dalla DGR n. 4-1440 del 21 novembre 2005 viene pubblicato l’elenco dei Dossier di Candidatura ammessi a finanziamento e la relativa ripartizione delle risorse: da questa prima selezione si ammettono a finanziamento (pari all’80% del costo previsto di redazione dello studio e dei piani e non superiore allo 0,75% del costo di realizzazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico, fino ad un massimo di 150.000 €) i primi 52 Enti della graduatoria. Con un

---

<sup>3</sup> Per gli anni 2005-2006 sono ammessi a finanziamento 2.000.000 € di Fondi Regionali, a valere sul bilancio di previsione 2005; e 2.356.500 € risorse che il CIPE ha attribuito alla Regione Piemonte riservate alle aree sottoutilizzate (Aree Obiettivo 2, *Phasing out*) (BUR n. 13 del 31/03/2005).

successivo atto si ammettono a finanziamento, impiegando fondi solo regionali, gli enti collocati dalla posizione 53 alla 63<sup>4</sup> ai quali viene concesso un contributo pari al 45% dell'80% totale.

Dalla pubblicazione della graduatoria gli Enti interessati hanno 10 mesi per presentare un Programma Integrato di Sviluppo Locale completo di: relazione descrittiva, relazione finanziaria, studi di fattibilità, schede intervento e cartografia di riferimento (per ulteriori dettagli si rimanda al Bando regionale). Prima di presentare la versione definitiva del Programma è possibile la “rimodulazione” dei Dossier di candidatura: ovvero gli Enti che si sono resi conto della non sostenibilità finanziaria dell'ipotesi presentata, possono presentare la documentazione che giustifichi modifiche apportate agli interventi previsti con una variazione superiore al 30% dell'importo complessivo previsto per le opere pubbliche, mantenendo pressoché inalterate<sup>5</sup> le percentuali di ripartizione dei finanziamenti tra Intesa, Regione, Ente Locale, Privati.

La Regione Piemonte pubblica sul sito le “Linee Guida per la Redazione del Programma Integrato e degli Studi di fattibilità” e in data 23 ottobre 2006 devono essere presentati i Programmi definitivi presso l'ufficio di competenza regionale.

Vengono presentati in totale 64 PISL: 63 con finanziamento CIPE/Regione o solo Regione, e uno della Città di Torino (denominato “San Salvario – Parco del Valentino”).

Inizia con l'atto di consegna dei PISL la II fase, quella conclusiva, che dovrebbe portare nell'arco di 120 giorni (22 febbraio 2007) alla graduatoria definitiva. Per l'attività di valutazione sono stati coinvolti “Gruppi di valutazione” costituiti da: quattro funzionari regionali (due della Direzione Programmazione e Statistica, uno del Settore Valutazione Progetti e uno del Nucleo di Valutazione); un funzionario della Direzione Industria, un della Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica e un funzionario Provinciale. Sono stati nominati inoltre esperti dal Ministero dello Sviluppo Economico, dall'Università degli Studi di Torino e dal Politecnico di Torino. I programmi sono stati valutati dal punto di vista della fattibilità economica, della sostenibilità ambientale e sociale, della territorialità e strategicità.

Preso atto dell'impossibilità di concludere nei tempi prestabiliti la valutazione, al fine di coinvolgere le Province nel processo valutativo è stata richiesta una proroga di 45 giorni, per concludere l'attività con il necessario grado di approfondimento, slittando, così, la pubblicazione della graduatoria definitiva al 16 aprile 2007. Con questa data termina l'iter dei PISL.

## **1.2 I caratteri che contraddistinguono i PISL**

I caratteri che contraddistinguono questi strumenti possono essere definiti a partire dal significato dell'acronimo stesso: PISL – Programmi Integrati di Sviluppo Locale. “Programma” si tratta di uno strumento di pianificazione territoriale contenente una pluralità di misure da attuare nel tempo. Il primo carattere da sottolineare è il suo essere orientativo, di indirizzo, non vincolante, ma strategico; in cui il fattore

---

<sup>4</sup> Vengono finanziati i programmi posizionati dal 53 al 63 della graduatoria approvata (non finanziati con DGR n. 7-1019 del 10 ottobre 2005), con il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 8 del 10 febbraio 2006 di adozione dell'Accordo di Programma tra la Regione Piemonte e le Province di Vercelli, Novara, Cuneo e Verbano-Cusio-Ossola, sottoscritto in data 6 dicembre 2005 (Verbale n. 140 della Giunta Regionale, 16 aprile 2007).

<sup>5</sup> È ammessa una variazione del  $\pm 1\%$  delle percentuali. In particolare: finanziamento statale e regionale non può superare il 50% del costo complessivo (quello a carico dell'Intesa Istituzionale del Programma, per le opere pubbliche strategiche, non può superare il 25%); finanziamento pubblico locale non può essere inferiore a 25% del costo complessivo; finanziamento privato non può essere inferiore a 25% del costo complessivo.

tempo (proiezione sul lungo periodo) ha un certo peso. Il secondo carattere è “integrazione”, più difficile da definire, ma soprattutto da tradurre e poi cogliere, in fase valutativa, nelle pratiche. Il significato di integrato è stato sollevato come “questione” durante gli incontri Enti-Regione di supporto alla redazione dei programmi. Integrare non si traduce in una semplice sommatoria di interventi appartenenti a settori diversi, ma richiede che gli interventi siano pensati come “trasversali” ai settori, e che possano, di conseguenza, coinvolgere anche una pluralità di soggetti differenti (pubblici/privati).

L’obiettivo esplicito di questi programmi è promuovere lo sviluppo locale. Alcune riflessioni sul significato di sviluppo locale, all’interno del dibattito scientifico, sono state proposte nell’introduzione; in questo punto si vuole richiamare l’attenzione unicamente sull’aspetto processuale dello sviluppo. Non si può guardare solo ai possibili risultati, ma a “*come* si inneschi” un processo di sviluppo locale. La territorialità in questo tipo di valutazione diventa centrale per cogliere le “leve” di questo processo.

Chiarito il significato di PISL, da un punto di vista dei contenuti, questi programmi devono essere redatti secondo le modalità indicate nel bando. In questa sede, sommariamente, si riflette sugli aspetti più significativi che contraddistinguono questi strumenti da altri di trasformazione territoriale. In primo luogo i PISL possono essere presentati da Comuni singoli o associati (che raggiungano una popolazione almeno di 5.000 ab.), Comunità montane o collinari, Enti parco; le aree possono ricadere (o no) in “Aree sottoutilizzate” (Aree Obiettivo 2 o *Phasing out*). Ogni ente può presentare una sola richiesta di contributo, eccetto il capoluogo che ha la possibilità di presentarne al massimo tre. Ritornando ai criteri di ammissibilità è interessante soffermarsi sul limite di 5.000 ab. introdotto in fase di redazione del bando. La finalità di questa soglia minima è di evitare la polverizzazione degli investimenti regionali, soprattutto in relazione alla natura stessa dei programmi, finalizzati a promuovere interventi strategici per lo sviluppo locale (Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A., 2006, p. 4). In secondo luogo questi strumenti richiedono la partecipazione di soggetti afferenti a diversi livelli di governo del territorio, per cui si può parlare di *multi-level governance*, infatti da una parte si trova la Regione che promuove l’iniziativa mediante un bando di selezione e valuta i programmi se coerenti con le linee guida; dall’altra, in risposta, gli Enti propongono un programma. Richiesta esplicita del bando è il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati al fine di sviluppare una rete di relazioni forti, un ampio partenariato sul territorio. Il programma deve essere “costruito” lavorando sulla “visione” del proprio territorio, sulle esigenze, tentando di mitigare le minacce e di valorizzare le opportunità. Fra i criteri di cui si terrà conto per la “selezione e modalità per la concessione dei contributi” si sottolinea, fra gli altri punti del bando (art. 2 comma d): «integrazione del programma (soggetti, finanziamenti, azioni, ecc.) in coerenza con l’approccio Leader e Urban» (BUR n. 13, 31/03/2005). La Regione Piemonte ha sempre guardato alle iniziative europee come “metodo” da seguire in merito a: integrazione, multiscalarità, partenariato per la promozione di processi di sviluppo territoriale; in particolare si fa riferimento, oltre al bando PISL, anche ai bandi per i Programmi di Recupero Urbano e i Contratti di Quartiere II.

Tabella 1: Enti locali e PISL

<b>Enti locali</b>	<b>I Fase: 124 dossier di candidatura</b>			<b>II Fase: 64 PISL</b>		
	Totale	Area bianca	Obiettivo 2 - <i>Phasing out</i>	Totale	Area bianca	Obiettivo 2 - <i>Phasing out</i>
Comunità Montane	29	2	27	12	0	12
Comunità Collinari	11	5	6	4	2	2
Ente Parco	8	3	5	6	2	4
Comuni associati	35	10	25	17	5	12
Comuni singoli	41	19	22	25	12	13
<b>Totale</b>	<b>124</b>	<b>39</b>	<b>85</b>	<b>64</b>	<b>21</b>	<b>43</b>

Fonte: elaborazione dell'autore.

## 2 La valutazione dei PISL nella II Fase: l'istruttoria tecnica.

### 2.1 Come sono stati valutati i PISL: punti di vista e approcci.

Nella seconda fase gli Enti interessati hanno presentato alla Regione Piemonte i PISL, il cui obiettivo era descrivere una strategia di intervento per “innescare” processi di sviluppo locale. I programmi presentati dovevano essere costruiti in modo “integrato”, pensando ai diversi aspetti che costituiscono un intervento: ricadute sociali, economiche, territoriali (in senso stretto). Un certo grado di “complessità” caratterizza i PISL, una “trama” di fattori “tessuti insieme” che devono essere osservati contemporaneamente. La valutazione dei PISL, pertanto, considerando la molteplicità di ambiti, la diversità di territori, ha richiesto una pluralità di competenze, diverse sia dal punto di vista disciplinare che istituzionale, al fine di poter valutare gli aspetti urbanistici, ambientali, economici e territoriali (in senso di territorialità e strategicità).

In questo paragrafo si ripercorrono alcuni momenti dell'istruttoria tecnica, ovvero la pre-istruttoria condotta da parte dei “Gruppi di valutazione” come supporto alla fase finale di elaborazione della graduatoria definitiva dei programmi. Prima di procedere all'apertura dei plichi, il Coordinamento dei Gruppi di Valutazione si è riunito con i rappresentanti delle Province, i consulenti tecnico-giuridici per definire in modo dettagliato i criteri di valutazione. In questa riunione è stato approvato un documento contenente la metodologia per l'istruttoria tecnica e i punti attribuibili per ogni aspetto da valutare (Verbale n.140, 16 aprile 2007).

Si allega la seguente tabella con l'indicazione dei criteri e dei relativi punti.

Tabella 2: Istruttoria tecnica

Criteri di Valutazione	Punti
A) Degrado ambientale	10
B) Soluzioni innovative per la progettazione degli interventi e dei servizi.	10
C) Grado di condivisione documentato degli attori locali agli obiettivi e alla realizzazione del Programma.	10
D) Condivisione degli attori locali agli obiettivi del Programma.	10
E) Maggiore peso del finanziamento privato.	10
F) Maggiore peso del finanziamento pubblico locale.	10
G) Approfondimento e concretezza degli studi di fattibilità delle opere pubbliche.	40
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Fonte: Bando regionale art. 6, comma 3.

È stata definita, su richiesta del Ministero per lo Sviluppo Economico, una soglia minima di sufficienza nell'ambito dei punteggi da attribuire in 51 punti su 100.

Durante questa prima fase, sono state definite due aree tematiche, in cui suddividere la valutazione: la prima -valutazione economica dei progetti- prende in esame la relazione descrittiva e finanziaria, gli studi di fattibilità, le schede intervento, i vincoli (se presenti) da un punto di vista urbanistico-ambientale; la seconda -valutazione qualitativa della territorialità e strategicità del programma- prende in esame l'analisi del contesto presentata nella relazione descrittiva, l'uso della cartografia, la coerenza tra obiettivi e strategie (interventi).

Le due aree tematiche sono state così suddivise per motivi organizzativi, ma non possono essere considerate separate, quindi tra i due approcci valutativi sono stati necessari momenti di confronto, in modo da ricostruire e restituire il carattere integrato al programma.

In questo paper si farà riferimento, solamente, alla seconda area tematica, quella della territorialità, in quanto esperienza diretta dell'autore, con la finalità di descrivere la metodologia adottata per la valutazione, sollevando le questioni più critiche. In riferimento alla tabella 2 indicante i criteri di valutazione adottati da bando, i punti affrontati dalla valutazione qualitativa della territorialità e strategicità sono A, B, C e D. Essendo questo tipo di valutazione (sulla territorialità) di carattere, ancora, "sperimentale" nell'ambito di questi strumenti si è scelto, in sede di definizione metodologica generale della valutazione dei PISL, di non attribuire punti ai risultati provenienti dalla valutazione territoriale, ma di formulare giudizi di carattere orientativo di supporto alla valutazione più generale del programma. Nei paragrafi seguenti verrà affrontata in modo approfondito la metodologia seguita per valutare la territorialità e la strategicità dei programmi.

## **2.2 La valutazione qualitativa della territorialità e strategicità dei PISL.**

Prima di entrare nel merito dell'esperienza di valutazione dei PISL è bene riflettere sul significato di territorialità e strategicità, al fine di comprendere cosa è stato valutato (§ 2.3.1 e 2.3.2).

Con il termine territorialità si intende «insieme di relazioni tra componenti sociali (economia, cultura, istituzioni, tradizioni,...) e ciò che di materiale e immateriale è proprio dei territori dove si abita, si vive, si produce» (Dematteis G., Governa F., 2005, p. 56). Questo insieme di relazioni assegna potere ai luoghi, prospettiva proposta da R.D. Sack (1986), mentre opposta è quella di C. Raffestein (1981) secondo il quale la territorialità è un insieme di relazioni che nascono in un sistema tridimensionale società-spazio-tempo per raggiungere la più grande autonomia possibile compatibile con le risorse del sistema. Il primo orientamento guarda alla territorialità come capacità di costruire un confine (separare ed escludere); mentre il secondo approccio, di tipo processuale, vede la territorialità come capacità di valorizzare risorse e attori attraverso strategie inclusive. «È questa una concezione attiva della territorialità, esito di un processo di costruzione delle azioni e dei comportamenti che definiscono le pratiche (anche conoscitive) degli uomini in rapporto alla realtà materiale» (*Ibid.*, p. 57).

Da un punto di vista delle politiche, la territorialità attiva non si esprime attraverso strategie di controllo, ma mediante strategie inclusive, rivolte alla valorizzazione delle specificità dei luoghi. La strategicità si esprime attraverso modelli regolativi *bottom-up*; in cui la promozione di processi di sviluppo locale nasce attraverso momenti di confronto (talvolta conflittuali) delle aspettative dei soggetti, che si mobilitano localmente e si organizzano in «una maniera che non sarebbe possibile se agissero separatamente e se le loro azioni fossero de-territorializzate» (*Ibid.*, p. 61).

Territorialità e strategicità entrano nella valutazione dei PISL attraverso la ricerca di alcune “attenzioni” nei confronti del territorio oggetto del programma. Con “attenzioni” si intende l’osservazione e l’ascolto attento del territorio che si traduce in un’analisi approfondita del contesto, adottando un punto di vista interno per descrivere ciò che è il territorio. Osservare e ascoltare da “dentro” non basta, però, a restituire un’immagine completa, è necessario riuscire a ripetere queste operazioni anche da “fuori”, in modo da cogliere che cosa rappresenti quel territorio *nel* e *per* il suo intorno. Adottare un punto di vista esterno è sicuramente una delle operazioni più difficili, poiché richiede “un salto” nel modo di affrontare l’analisi territoriale.

Per cogliere questi aspetti, nei programmi, da un punto di vista metodologico, è stata predisposta una “scheda operativa” di analisi della relazione descrittiva, di quella finanziaria e della cartografia.

### **2.2.1 Scheda operativa per la valutazione qualitativa della territorialità e strategicità.**

La “Scheda operativa” è lo strumento che traduce le riflessioni teoriche sulla territorialità e strategicità nella pratica. La sua definizione e uso ai fini della valutazione qualitativa della territorialità e strategicità di tutti i PISL rientra fra le scelte di metodo. La scheda è stata predisposta non solo per la raccolta dei dati, ma anche per la valutazione vera e propria. Costituisce la parte testuale dei giudizi espressi mediante indicazioni di sintesi, quali “**+**”, “**+/-**”, “**-**”, come concordato in sede di definizione della metodologia di valutazione generale



dei PISL<sup>6</sup>. Contiene la *giustificazione* delle scelte valutative fatte, rende *ispezionabile* in ogni momento il risultato finale, permette *confronti* agevoli tra i programmi presentati.

La scheda è stata organizzata per parti: una prima, per l'identificazione del programma: n. protocollo II fase, ente capofila e sintesi della valutazione espressa in +, +/-, - per un totale di 11 giudizi; tre parti rispettivamente dedicate a Territorialità, Cartografia, Strategicità ciascuna organizzata in sezione descrittiva e sezione valutativa.

Nei seguenti schemi si indicano nel dettaglio i contenuti delle tre parti principali, in cui si articola la scheda:

*Parte 1* “Territorialità del programma a livello locale” raccoglie i dati di inquadramento, che riguardano:

- Titolo del programma
- Soggetti coinvolti
- *Tipo* Ente: Comunità montana, Comunità collinare, Ente parco, Comune da solo o associato
- Ambito territoriale: quartiere di città, città, più comuni, territori ampi ed eterogenei come le comunità montane, collinari o gli enti parco..
- Idea – forza del programma
- Capacità di individuare le caratteristiche specifiche del territorio in termini di bisogni, criticità, potenzialità
- Obiettivi\* generali: quale/i la/e strategie di sviluppo prevalenti (si annotano gli interventi previsti classificandoli in: turismo; artigianato e agricoltura; riqualificazione urbana/territoriale; riqualificazione ambientale; recupero; energie alternative; innovazione tecnologica; formazione/cultura/sport; industria; servizi)

Assumono, invece, un carattere valutativo i seguenti aspetti:

- Caratteristiche e completezza della relazione descrittiva, intesa come analisi del contesto
- Specificità nell'individuazione dei punti di forza e debolezza
- Capacità del programma di fornire un'immagine di sintesi del territorio locale

*Parte 2* “Cartografia” raccoglie i dati riguardanti:

- La descrizione di cosa è stato presentato: numero tavole, scala di rappresentazione, grado di comunicabilità della cartografia...

Da un punto di vista valutativo i giudizi vengono espressi sull'utilità della cartografia per:

- uso analitico
- uso per la programmazione

---

<sup>6</sup> In sede di valutazione generale sono state presentate solo venti schede sui PISL come “test” della metodologia scelta per la “valutazione qualitativa della territorialità e strategicità”.

Si ritiene che l'uso della cartografia sia diverso nei due momenti indicati, nell'uso analitico la cartografia dovrebbe comunicare gli elementi su cui far "leva", ma anche quelli critici da mitigare. Nella programmazione: la localizzazione degli interventi, i possibili collegamenti tra gli interventi del PISL e/o tra altri programmi, progetti dovrebbe permettere di cogliere le possibili sinergie che si possono sviluppare sul territorio. È chiaro che per completezza di informazioni è necessario leggere i due livelli (analitico/programmazione) insieme, per cui non è necessario rappresentarli separatamente come supporti cartografici. In entrambi i casi, sarebbe bene collocare l'ambito scelto in un territorio sufficientemente ampio da poter cogliere le potenziali relazioni a livello territoriale, non limitare, quindi, come spesso accade, la cartografia alla sola zona di intervento del programma.

*Parte 3* "La strategicità del programma a livello locale" raccoglie i dati riguardanti:

- Caratteristiche degli interventi di valorizzare le potenzialità di sviluppo individuate, di confrontarsi con le criticità e di dare risposta ai bisogni

Da un punto di vista valutativo i giudizi vengono espressi su:

- Delimitazione dell'ambito territoriale interessato dal programma dal punto di vista: geografico territoriale, interessi degli attori, collegamento fra gli interventi (distribuiti su tutta l'area o concentrati su uno o pochi comuni? Promossi dai singoli comuni o in forma associata? Esiste un collegamento fra i singoli interventi o sembrano completamene autonomi?)
- Collegamento del programma con altri programmi/interventi/ progetti che interessano il territorio
- Presenza di una visione al futuro (ciò che il territorio vuole diventare)
- Coerenza fra analisi/immagine/visione del territorio
- Ampiezza e caratteristiche del partenariato: coinvolgimento degli attori nel programma (ampiezza, caratteristiche e pertinenza degli attori coinvolti)
- Eventuale carenza di attori strategici ai fini degli obiettivi e delle strategie di sviluppo (di cui al punto Obiettivi\*)

Altri dati puramente descrittivi, non valutativi, riguardano la vicinanza degli obiettivi del programma con gli indirizzi di programmazione politica di Provincia e Regione, prendendo in considerazione la coerenza tra gli strumenti a vari livelli di programmazione.

La scheda si chiude con una breve nota di sintesi finale sulla valutazione del programma.

Per consentire un confronto più agevole tra i diversi programmi, in coerenza con le finalità della "Valutazione II Fase" di redigere una graduatoria definitiva, si è scelto di procedere all'interno della valutazione qualitativa della territorialità e strategicità dei PISL, raggruppando i programmi per "territori simili". Gli ambiti di intervento dei programmi appartengono ad aree molto diverse tra loro: territori urbani, comunità montane e collinari, enti parco; con peculiarità specifiche, che non possono essere trattate allo stesso modo. Si è scelto che la scheda operativa fosse sempre la medesima, ma in fase di sintesi i programmi

sono stati confrontati all'interno dei raggruppamenti per territori simili: comunità montane, comunità collinari, ente parco, comuni singoli e comuni associati; offrendo così diverse possibili letture tra i diversi "territori simili" e all'interno della singola categoria.

## **2.3 Le questioni centrali della valutazioni**

### **2.3.1 Che cosa si valuta nella "Territorialità"?**

Non è stato semplice definire "che cosa" scegliere di analizzare per valutare la territorialità. La metodologia utilizzata ha un carattere sperimentale, poiché gli ambiti interessati dai PISL sono completamente differenti, i caratteri di una comunità montana, le sue potenzialità e criticità sono completamente differenti da quelle di un ambito urbano, di un quartiere periferico... ma i criteri da adottare per la valutazione dovevano essere i medesimi, poiché tutti gli Enti erano tra loro in competizione allo stesso modo. Si è cercato pertanto di far emergere quegli elementi che potessero restituire la visione del territorio di chi vive quei luoghi; quali relazioni tra quel territorio e l'intorno, il suo grado di "apertura".

Quasi tutti i programmi presentati hanno restituito un'analisi dettagliata delle "quantità" delle aree analizzate: numero abitanti, composizione popolazione (donne, uomini; fasce di età; presenza di immigrati), grado di scolarizzazione; dati sulle attività economiche, sui servizi.. In molti casi questi dati sono presenti in valore assoluto, per cui poco significativi in merito all'incidenza del fenomeno. In merito ai servizi, una nota di approfondimento va fatta: pochi programmi si sono occupati di capire l'accessibilità ai servizi. Nella maggior parte dei casi si indica il numero di servizi (scuole, servizi socio-assistenziali...), ma non l'accessibilità rispetto a localizzazione e utenza.

È stato attribuito un giudizio positivo, pertanto, ai programmi che sono riusciti a lavorare sulla "qualità" delle analisi fatte sul territorio, mettendo in evidenza le relazioni interne al territorio e tra i territori, cercando di sviluppare reti per promuovere sinergie comuni.

Altro momento centrale nella valutazione è l'analisi del grado di approfondimento e specificità dei punti di forza, debolezza, potenzialità e minacce (acronimo in inglese *SWOT analysis*). Anche in questo caso si è cercato di distinguere tra analisi un po' troppo generiche sul territorio, che non davano alcun contributo alla conoscenza di quei luoghi; e analisi puntuali che restituissero una "fotografia" dell'area scelta. La diversa qualità dell'analisi è stata valutata differenzialmente attribuendo un giudizio positivo a quelle che permettevano di comprendere l'incidenza di un fenomeno su *quel* territorio e non in modo generico sul territorio.

Altro aspetto valutato è la qualità delle fonti: databilità dei dati (recenti oppure datati), dati disaggregati per ambito di riferimento, oppure generali (grado di elaborazione di dati). Infine sempre all'interno dell'analisi SWOT è stata valutata positivamente la capacità di cogliere le relazioni tra l'ambito / l'intorno e tra i soggetti / territorio.

L'aspetto metodologico su cui si vuole focalizzare l'attenzione è proprio la difficoltà incontrata nel cogliere le relazioni tra territori e tra soggetti/territorio, in molti casi è stato necessario incrociare i dati tra relazione

descrittiva e finanziaria per individuare i diversi soggetti coinvolti nel programma, il ruolo e gli interessi in gioco. La questione “relazioni” (che include al suo interno anche in qualche misura l’accessibilità) andrebbe approfondita ulteriormente come metodo di valutazione, poiché è sicuramente un aspetto importante per comprendere le “leve” del programma; ma per propria natura le relazioni vivono poco nella dimensione formale e molto spesso in quella informale, per cui sono difficili da cogliere.

### **2.3.2 Che cosa si valuta nella “Strategicità”?**

Come per la “territorialità”, anche per la “strategicità”, non è stato semplice definire “che cosa” scegliere di analizzare per la valutazione. L’eterogeneità dei territori ha messo di fronte il problema della difficoltà di confrontare le strategie promosse. Come per la territorialità, così per la strategicità si è cercato di cogliere le specificità dei luoghi, in questo caso, in relazione agli interventi. Si è cercato di cogliere la coerenza tra obiettivi del programma /ambito scelto / localizzazione degli interventi / tipo di intervento.

La perimetrazione dell’area è stato un aspetto fortemente critico da valutare, poiché i PISL per loro natura sono programmi che dovrebbero promuovere processi di sviluppo locale, azione diversa da una riqualificazione territoriale. La portata di questi programmi dovrebbe essere territoriale, non eccessivamente puntuale. In molti casi soprattutto in ambito urbano questo strumento è stato interpretato come una “sorta” di Contratto di quartiere o Programma di Recupero Urbano. In molti PISL, presentati soprattutto da comuni singoli, l’ambito scelto è stato un quartiere, alienando questo territorio dall’intorno (anche semplicemente dal resto della città). Sono stati valutati positivamente quei programmi che hanno definito territori sufficienti a sviluppare relazioni tra le parti (potendo così realizzare sinergie comuni); oppure, anche, quei PISL i cui ambiti, seppur limitati come estensioni, mantenessero centrale il ruolo delle relazioni tra le parti e con l’intorno, i collegamenti con altri programmi, progetti.

Altro aspetto molto discusso in sede di scelte metodologiche riguarda come valutare il fattore tempo. I PISL fondano le analisi sul presente ( $t_0$ ), cercando di restituire ciò che il territorio è allo stato attuale. Con il programma si vuole operare una trasformazione di segno positivo, creando un valore aggiunto nel corso del tempo, che porterà ad un tempo ( $t_1$ ) ad una realtà diversa da quella di partenza. Questa capacità di proiezione da  $t_0$  a  $t_1$  è stata oggetto di valutazione, in particolare sono stati valutati positivamente i PISL in cui emergeva che cosa il territorio volesse diventare, la sua direzione di sviluppo, non solo i risultati attesi al termine del programma.

Infine strettamente collegato con questi aspetti della valutazione è la composizione del partenariato: quanti, ma soprattutto quali soggetti (pubblici/privati; tra i privati soggetti forti come fondazioni, grandi imprenditori, oppure cittadini, associazioni di categoria, pro-loco...) intervengono nel programma, in quale momento del processo di costruzione dello stesso (in fase iniziale di definizione o, solamente, in fase finale di attuazione).

Da un punto di vista metodologico, come per la territorialità anche per la strategicità, si pone la questione “relazioni”. In questo caso più vicino alla sfera dei soggetti del territorio, ma è forse inutile sottolineare come queste relazioni passino attraverso il territorio.

Strettamente specifica della valutazione qualitativa della strategicità è cogliere la capacità di *visioning*<sup>7</sup>, capacità di tracciare la direzione di sviluppo del territorio, ciò che il territorio vuole diventare. Su questo aspetto si ritiene importante un confronto all'interno del dibattito per far emergere punti poco chiari o metodologie diverse adottate in altri programmi.

## 2.4 Alcune riflessioni sui primi risultati della valutazione

L'analisi dei PISL da un punto di vista della territorialità e della strategicità è ancora in corso, i dati a disposizione riguardano 45 PISL su 64.

Nei seguenti paragrafi verranno proposte alcune riflessioni sui primi risultati emersi dalla valutazione della territorialità e strategicità.

Tabella 3: I PISL presentati e quelli valutati<sup>8</sup> raggruppati per “territori simili”

Ente	64 PISL presentati	45 PISL valutati
Comunità Montane	12	11
Comunità Collinari	4	1
Ente Parco	6	3
Comuni associati	17	11
Comuni singoli	25	19

Fonte: elaborazione dell'autore.

### 2.4.1 Le risposte del locale: quali interventi prevalgono e dove?

Gli interventi sono stati classificati in base a settori di intervento, quali: turismo; artigianato e agricoltura; riqualificazione urbana/territoriale; riqualificazione ambientale; recupero; energie alternative; innovazione tecnologica; formazione/ cultura/sport; industria; servizi. Questo metodo di classificazione è stato definito nella fase di candidatura dei programmi (I Fase) ed è stato mantenuto analogo nella fase di presentazione dei programmi definitivi (II Fase). Questo ha permesso di verificare, in tempi rapidi, le modifiche apportate ai programmi tra I e II fase.

Nella tabella seguente, si fa riferimento agli interventi presentati nella II fase, si propone una sintesi dell'incidenza degli interventi: quanti PISL hanno presentato proposte di interventi nei settori indicati.

<sup>7</sup> In merito si ricorda che nel PISL della Comunità Montana Valle Maira è stato utilizzato il metodo DASHBOARD per costruire scenari. Questa metodologia è stata utilizzata per scegliere gli interventi in base alle ricadute socio-economiche interne ed esterne.

<sup>8</sup> Si fa sempre riferimento alla valutazione qualitativa della territorialità e strategicità dei PISL.

Tabella 4: Incidenza degli interventi nei PISL valutati.

<b>Enti</b>	<b>Interventi nei seguenti settori:</b>										
	Turismo	Artigianato agricoltura	Infrastrutture Trasporti viabilità	Riqualificazione urbana Territoriale	Riqualificazione ambientale	Recupero	Energie alternative	Innovazione tecnologica	Formazione Cultura Sport	Industria	Servizi
Comunità Montane (11 PISL)	7	3	7	10	7	7	2	1	5	0	6
Comunità Collinari (1 PISL)	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Ente Parco (3 PISL)	1	0	2	3	3	3	2	1	0	0	3
Comuni associati (11 PISL)	4	3	5	11	6	7	1	3	6	0	3
Comuni singoli (19 PISL)	3	2	15	16	5	11	3	0	7	1	8
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>22</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>21</b>

Fonte: elaborazione dell'autore.

La finalità di questa sintesi è di far emergere le direzioni prevalenti, scelte al fine di promuovere processi di sviluppo locale nel territorio piemontese. Le considerazioni possono essere proposte a due livelli di confronto: tra i diversi “territori simili” e all’interno di uno stesso territorio.

#### 2.4.2 Confronto fra “territori simili”

Confronto fra “territori simili” comporta la lettura verticale della tabella 4, individuando la tipologia di intervento prevalente rispetto al tipo di territorio. L’obiettivo di questa sintesi è di individuare le tendenze in atto, senza alcuna pretesa di restituire un quadro esaustivo delle scelte presentate all’interno dei PISL piemontesi.

Analizzando i risultati dei 45 PISL valutati si nota una certa prevalenza di interventi di riqualificazione urbana/territoriale, seguiti quasi allo stesso modo dal settore infrastrutture e da quello recupero. Il settore riqualificazione territoriale raccoglie una pluralità di interventi (lotta al degrado; ripristino, completamento di manufatti edilizi...), tanto da non poter indicare una prevalenza né di azioni, né di territori.

Nel settore infrastrutture rientrano interventi legati al miglioramento del trasporto pubblico, come sviluppo di linee ferroviarie urbane, intensificazione dei passaggi di mezzi pubblici nei comuni singoli; ma anche realizzazione di parcheggi (necessità prevalente nei comuni singoli o associati) e aree di sosta per lo più nelle comunità montane. Accanto a questi interventi legati alla viabilità veicolare, molti sono quelli legati alla realizzazione di piste ciclo-pedonali (comuni singoli o associati) e percorsi naturali (enti parco) o per *trekking* (comunità montane).

Pochissimi gli interventi di sostegno all’industria, presenti nel comune di Chieri o della comunità collinare Alto Artigiano, in entrambi i casi, attività di nicchia che mettono in stretta relazione produzione e ricerca.

Maggiore fiducia è stata data al settore artigianato e agricoltura, soprattutto legato alla promozione di “filieri” dei prodotti tipici: nocciola e patata nella Comunità Montana Alta Langa, formaggio di Murazzano, legno della Comunità Montana Dora Baltea Canavesana, pietra della Comunità Montana Valle Ossola; oppure alla registrazione di un marchio di qualità come nel caso della Comunità Montana Dora Baltea Canavesana, Valli Orco e Soana, Ente di gestione del Parco Naturale della Valle Ticino (insieme alla certificazione EMAS), comune di Vigone.

L’esigenza di potenziare i servizi prevale nei comuni singoli, ma anche nelle comunità montane con due significati diversi. Nel primo caso, i comuni che hanno presentato questi interventi sono di dimensioni ridotte, gravitano su centri più grandi, l’obiettivo di potenziare i servizi è per avere maggiore autonomia rispetto a questi centri urbani, rafforzando così anche l’identità locale (comune di Grugliasco, Collegno); nel secondo caso l’aspetto dell’autonomia incide meno, mentre prevale l’obiettivo di intensificare le azioni di *marketing* territoriale (magari mediante la definizione di strumenti specifici) comunità montana Valli Gesso e Vermenagna, Valle Ossola, Alta Val Tanaro, Alta Langa, Dora Baltea Canavesana, Valli Orco e Soana, Bassa Valle Elvo.

Pochi sono anche gli interventi nel settore dell’innovazione tecnologica ed energie alternative. La prima interessa soprattutto l’ambito del *wireless* (comune di Masio) o *wi-fi* (comune di Vigone) per lo più in ambito urbano, in cui si sperimentano collegamenti ad alta velocità per connettere gli uffici pubblici attraverso linee dedicate, ma anche offrire maggiori servizi ai cittadini sul web. Le energie alternative interessano la sperimentazione di produzione di energie tramite biomasse: *pellets*, scarti dalla produzione agricola, ampliamento del teleriscaldamento a cippato di legno nella Comunità Montana Alta Val Tanaro, oppure come nel caso della Valle di Susa il PISL è centrato solo sulla produzione di energia idroelettrica, realizzazione impianti fotovoltaici Ente di gestione del Parco Naturale della Valle Ticino, impianto di cogenerazione a biomasse comune di Ovada e di Oleggio.

Infine alcune riflessioni vanno proposte sul settore recupero presente in prevalenza nei comuni singoli e nelle comunità montane. In entrambi i casi, il recupero è legato al fenomeno di abbandono: nelle aree urbane delle attività produttive industriali, mentre nelle comunità prevale il fenomeno di spopolamento per cui si recuperano edifici legati a produzioni locali ormai abbandonate, oppure il recupero di particolari tecniche di costruzione edilizia come i tetti in piode nella Valle Ossola, nella Comunità Montana Antigorio Divedro Formazza.

#### **2.4.3 Confronto all’interno dei singoli “territori simili”**

Confronto all’interno dei singoli “territori simili” comporta la lettura orizzontale della tabella 4, individuando la tipologia di intervento prevalente rispetto al tipo di territorio. Così come nel precedente paragrafo, si desidera individuare le tendenze in atto, non avendo la pretesa di restituire un quadro esaustivo delle scelte presentate all’interno dei PISL piemontesi.

### *Comunità montane e collinari*

Dall'analisi dei dati, emerge una netta prevalenza: su 11 PISL, 10 presentano interventi di riqualificazione urbana/territoriale. In particolare, si tratta di azioni rivolte ai centri storici dei comuni all'interno delle comunità montane per lo più a fini turistici. In seconda posizione si trovano ex-equo il settore turismo, quello infrastrutture, la riqualificazione ambientale e il recupero. Nel turismo si ritiene di qualche interesse la sperimentazione come progetti pilota a livello regionale dell'albergo "diffuso", una delle iniziative promosse dalla comunità montana Valli Orco - Soana e da quella della Valle Maira. In posizione intermedia tra turismo e recupero si collocano le strutture termali, su 11 PISL, 3 presentano interventi di recupero di centri termali (Valli Gesso e Vermenagna, Antigorio Divedro Formazza, Alta Val Tanaro). Per quanto riguarda le infrastrutture gli interventi riguardano la messa in sicurezza di strade e la realizzazione di parcheggi, aree di sosta e infine percorsi ciclo-turistici.

### *Ente parco*

Dall'analisi dei dati non emerge una prevalenza netta, ma i settori in cui si collocano gli interventi sono riqualificazione urbana/territoriale, ambientale e servizi. Gli interventi di riqualificazione riguardano la realizzazione di centri per il turismo, fitodepuratori, opere di rimboschimento, recupero cave e ripristino attracchi fluviali. Per quanto riguarda i servizi si tratta per lo più di piani, progetti faunistici, di promozione dell'agricoltura, percorsi formativi e di accompagnamento per operatori del settore.

### *Comuni associati*

Dall'analisi dei dati, emerge una totale prevalenza: su 11 PISL, 11 presentano interventi di riqualificazione urbana/territoriale, in particolare si tratta azioni su centri storici (manutenzione ordinaria o straordinaria), su aree dismesse convertite a nuovi usi; in alcuni PISL questi interventi sono a completamente di altri programmi (Ovada, Valenza, Settimo Torinese, San Benigno Canavese).

Con una prevalenza minore, ma comunque forte, il settore del recupero con interventi di restauro di castelli o ville da destinare a funzioni ricettive.

Abbastanza allineati i settori della riqualificazione ambientale, infrastrutture/viabilità, formazione/cultura/sport, in cui gli interventi riguardano la realizzazione di parcheggi, piste ciclo-pedonali, azioni immateriali per promuovere la conoscenza del territorio.

### *Comuni singoli*

Dall'analisi dei dati, emerge una netta prevalenza del settore riqualificazione urbana/territoriale e infrastrutture/viabilità con interventi di riqualificazione di portici, piazze (arredo urbano), completamento o realizzazione di nuove strutture destinate a uso collettivo, realizzazione di parcheggi, passerelle pedonali, potenziamento trasporto pubblico.

Il settore recupero è il secondo come prevalenza ed è molto interessante notare che cosa si recupera. In tutti i casi si tratta di grandi aree dismesse, legate ad attività industriali di un certo rilievo per l'economia non solo



locale, come ex impianti Eternit a Casale Monferrato, ex Fimit e Manifattura Tabacchi a Torino; area ex Sambonet e Montefibre a Vercelli, ex cotonificio Tabasso a Chieri o altri luoghi simbolo per la città come ex-mattatoio, ex caserma per Asti; antiche mura e bastione della Mina a Chieri; ex laboratori Ospedale Psichiatrico a Collegno; ex bagni pubblici a San Salvario Torino.

I servizi sono un altro settore prevalente, il terzo come ordine di importanza. Le azioni proposte sono per lo più immateriali, legate alla promozione del territorio, di Agenda 21, della raccolta differenziata, di forme di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici; alla realizzazione di siti Internet con l'obiettivo di fornire servizi ai cittadini *on-line*.

### **3 Conclusioni: l'eredità lasciata sul territorio.**

Le considerazioni finali che si possono proporre a conclusione di questa analisi sono di due tipi: da un lato alcune riflessioni sui risultati della valutazione dei programmi, dall'altro sulla metodologia adottata per valutare.

L'eredità lasciata sul territorio dall'esperienza dei PISL è sicuramente positiva, poiché la possibilità di predisporre un "parco progetti valutato", permette di finanziare interventi di cui si conosce la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale. Pensando alla finalità di cura e valorizzazione del territorio dei PISL, l'approccio *bottom-up*, proprio di questo strumento, può portare al superamento della visione del territorio come semplice supporto su cui applicare esogenamente pacchetti standardizzati di interventi, a prescindere dai problemi e dalle opportunità specifiche di trasformazione, portando alla "distruzione" delle specificità dei luoghi (Dematteis G., Governa F., 2005, p. 42). Partire dai luoghi e dai soggetti che vivono quei luoghi, ovvero dalla territorialità locale, dovrebbe impedire di proporre politiche urbane e territoriali con obiettivi avulsi dai contesti su cui agiscono. È proprio a partire dal contesto che si possono affrontare i limiti di questo tipo di strumento. "L'analisi del contesto", base su cui fondare il programma, nella maggior parte dei casi è stata affrontata come un passaggio burocratico, come uno dei punti richiesti dal bando. Non si attribuisce un ruolo (già) strategico alla *descrizione* del territorio. Si utilizzano molti dati, ma poco si lavora sulla qualità di questi dati, sulla reale capacità di comunicare informazioni su *quel* luogo. In molti casi, questi dati vengono interpretati, talvolta *forzando* le interpretazioni, per giustificare interventi del programma (causa-effetto). È difficile andare oltre il dato oggettivo - *quantitativo* (che rileva la presenza di un fenomeno); ma, per capire *qualitativamente* quel dato cosa significa, sarebbe necessario condurre un'ulteriore indagine, più circoscritta e mirata, per promuovere politiche più vicine alle esigenze di quel territorio (e non in modo generico del territorio). Questo punto così debole potrebbe essere affrontato ripensando alle modalità di selezione dei bandi, ai tempi, e ai contenuti che l'analisi del contesto dovrebbe avere.

Altro aspetto critico che emerge dalla valutazione è la difficoltà di pensare a programmi "integrati", in alcuni casi gli interventi erano una sorta di semplice sommatoria di azioni, tra loro anche poco collegate. L'integrazione, seppur concetto ormai generalmente diffuso nella cultura locale, ha bisogno ancora di tempo

per radicarsi come metodo di programmazione. Infine valutando questi programmi, emerge con forza la reale difficoltà di costruzione di partenariati. Coinvolgere i privati nella trasformazione del territorio è difficile, soprattutto nella fase iniziale propositiva; meno difficile, in quella finale attuativa, quando il “pacchetto” di progetti è ormai predisposto. Sono pochi i casi in cui è stato ricostruito tutto il processo di concertazione fra gli attori, in linea di massima questi casi coincidono con ambiti territoriali interessati, in passato, da altre azioni di sviluppo locale.

Alcune considerazioni finali vengono proposte in merito alla metodologia adottata per la valutazione qualitativa della territorialità e strategicità dei PISL. Un aspetto critico, già sottolineato, riguarda la capacità di cogliere e valutare le relazioni territoriali, tra soggetti e territorio; questione centrale per parlare di territorialità.

L’obiettivo di questo tipo di valutazione dovrebbe essere la capacità di cogliere la reale *performance* dei progetti di sviluppo locale presentati nei programmi, in questa direzione bisognerà lavorare ulteriormente per predisporre metodi di analisi ancora più efficaci.

## *Bibliografia*

Dematteis G. (2002), *Possibilità e limiti dello sviluppo locale* in Beccantini G., Sforzi F. a cura di (2002), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Rosenberg & Sellier, Torino.

Dematteis G., Governa F. (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Franco Angeli, Milano.

IRER – Istituto di Ricerca della Lombardia (2007), “Esperienze e prospettive di sviluppo locale”, Convegno Milano, 21-22 marzo 2007

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma.

Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A. (2006), *La programmazione di opere pubbliche in Piemonte: il caso dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL)*, in Atti della XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionale, Pisa, 12-14 ottobre 2006.

Regione Piemonte (riferimenti al bando PISL e ai verbali):

[http://www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo\\_loc.htm](http://www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo_loc.htm)

## Keywords

Capacità di mobilitazione, integrazione, territorialità, processo di *governance*.

## Abstract

L'Intesa istituzionale di programma tra il Governo e la Regione Piemonte prevede in attuazione all'Accordo di Programma Quadro sullo sviluppo locale del 2004: Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL).

Questi strumenti vedono la partecipazione di soggetti a diversi livelli di governo del territorio, si può parlare di *multi-level governance*, infatti da un parte si trova la Regione che promuove l'iniziativa mediante bando, dall'altra, in risposta, gli Enti Locali presentano una visione del proprio territorio, esigenze, opportunità e debolezze che vanno a "costruire" il Programma presentato; al loro interno, gli interventi previsti devono coinvolgere (richiesta da bando) un ampio partenariato pubblico e privato. I PISL possono essere presentati da Comuni singoli o associati (che raggiungano una popolazione di 5.000 ab), Comunità montane o collinari, Enti parco; le aree possono ricadere (o meno) in Obiettivo 2 o *Phasing out* e gli interventi possono avere una certa attenzione per la riqualificazione urbana, lo sviluppo rurale e della rete ecologica. Fra i criteri di cui si terrà conto per le richieste di finanziamento per la redazione dei PISL si sottolinea, fra gli altri punti, «l'integrazione del programma (soggetti, finanziamenti, azioni...) in coerenza con l'approccio Leader e Urban». La Regione Piemonte ha sempre guardato (si fa riferimento, in particolare, al bando per i Programmi di Recupero Urbano e i Contratti di Quartiere II) alle iniziative europee come "metodo" da seguire in merito a: integrazione, multiscalarità, partenariato, per la promozione di processi di sviluppo territoriale. Attualmente l'iter dei PISL piemontesi si sta concludendo con la pubblicazione di una seconda graduatoria (finale); infatti dei 124 dossier di candidatura presentati da parte degli Enti Locali nel 2005, 63 (+1 programma auto-finanziato) sono stati finanziati per la redazione di un Programma Integrato di Sviluppo Locale, con eventuali studi di fattibilità o schede intervento in base alla portata degli interventi (pubblici) previsti.

Nel paper si descrive questa seconda fase di presentazione dei PISL, sottoponendo all'attenzione del dibattito scientifico la metodologia seguita per valutare la "territorialità, strategicità e processo di *governance*" dei singoli programmi. Nello specifico si analizza: l'ambito interessato dal programma, la visione del territorio restituita e la sua proiezione futura, il collegamento con altri interventi o programmi (grado di "apertura" del territorio), la coerenza degli interventi previsti con le analisi SWOT, la composizione del partenariato ed eventuale presenza di soggetti strategici ai fini del programma, vicinanza con gli indirizzi di programmazione politica di Provincia, Regione, altro, utilizzo della cartografia sia nell'analisi, sia nella programmazione.

Per consentire un confronto più agevole e coerente con le finalità della valutazione, essendo aree molto diverse tra loro, con peculiarità specifiche, che non possono essere trattate con superficialità, i programmi sono stati raggruppati per "territori simili": ambiti urbani, comunità montane e collinari, enti parco; offrendo così in fase di sintesi diverse chiavi di lettura (tra territori simili e all'interno della singola categoria).

Il paper vuole, quindi, restituire un quadro completo del processo di definizione e valutazione dei PISL in Piemonte, concentrando l'attenzione sulla metodologia adottata in modo da presentarne luci e ombre, ma soprattutto aspetti critici che possono essere rivisti in funzione di future valutazioni territoriali.

L'analisi presentata è il risultato della partecipazione diretta dell'autore alla valutazione dei PISL - II fase.