

ESPERIENZE DI PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE A CONFRONTO: PISL E PTI
DELLA REGIONE PIEMONTE

Manuela REBAUDENGO¹, Giuseppina TACCONE¹

¹ POLITECNICO DI TORINO, Dipartimento di Ingegneria dei Sistemi Edilizi e Territoriali, corso Duca degli
Abruzzi 24, 10129, Torino

SOMMARIO

Il presente contributo pone una riflessione sull'efficacia dei metodi di tipo *bottom-up* o *top-down* per la programmazione e la selezione di investimenti pubblici e pubblico-privati, attraverso il confronto tra due esperienze regionali. Sulla scorta dell'esperienza Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL), Regione Piemonte e Ministeri decidono di proseguire la fase di sperimentazione attraverso un'altra tipologia di programmi complessi, i Programmi Territoriali Integrati (PTI). In analogia ai PISL, si mantiene l'approccio valutativo in due step, di predisposizione dei Dossier di candidatura prima, e di redazione di Studi di Fattibilità in una fase successiva, con lo scopo di selezionare tra le proposte presentate, un insieme di opere strategiche e nuclei di *start-up* di sviluppo locale. Tuttavia, nonostante la procedura apparentemente simile, le linee di indirizzo assunte non sono del tutto convergenti con quelle dei PISL. Il paper analizza, quindi, i risultati dell'esperienza PTI e li confronta con quelli della precedente, con l'intento di evidenziarne le differenze, sia in termini di ricaduta territoriale (aggregazioni, interventi, costi), sia di strategia e coerenza con le politiche regionali di sviluppo. In seconda analisi, il lavoro si concentra poi sugli Studi di Fattibilità, alla ricerca di possibili evoluzioni del metodo valutativo regionale, e per l'analisi degli aspetti più propriamente tecnico-operativi legati alla redazione degli studi.

1 INTRODUZIONE

Come noto (cfr. Prizzon, Rebaudengo, Taccone, Talarico 2006 e 2007), con lo strumento dei PISL, nel 2005 la Regione Piemonte in accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con quello delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha inteso promuovere la redazione di Piani di fattibilità di Programmi integrati e di Studi di Fattibilità delle opere pubbliche, in modo da selezionare, tra le proposte presentate, un insieme di opere strategiche e nuclei di *start-up* di sviluppo locale. Per tali interventi l'approccio proposto ha selezionato progetti che rispondono ad esigenze territoriali locali (nel perfetto stile *bottom-up*), nati da una viva concertazione tra gli attori locali e sottoposti a valutazione di merito per eventuale cofinanziamento regionale e statale.

I PTI prendono il via nel dicembre 2006 da un atto integrativo al precedente Accordo di Programma Quadro sullo sviluppo locale, firmato per gli anni 2005-2006 dalla Regione Piemonte e dall'Intesa Istituzionale di Programma. Il bando "Programmi territoriali integrati" (B.U.R n°1 del 04 gennaio 2007) prevedeva la selezione di proposte di candidatura e la successiva erogazione di un contributo quale cofinanziamento statale e regionale per la redazione di Programmi Territoriali Integrati e Studi di Fattibilità delle OO. PP. in essi contenute. Le risorse pubbliche messe a disposizione a tale scopo ammontavano a circa 1,75 milioni di euro a valere sui fondi regionali e circa 2,35 milioni a valere su risorse statali assegnate dal CIPE.

Una prima differenza rispetto al bando PISL si riscontra nella tipologia di Enti che potevano presentare richiesta di contributo. Esattamente come nel caso dei PISL, potevano partecipare, oltre ai Comuni (singoli o raggruppati), le Comunità Montane e le Comunità Collinari. Variava però il numero minimo di abitanti per i Comuni, passato da 5.000 a 15.000, e si stabilisce che i Comuni appartenenti alle Comunità montane e collinari non avrebbero potuto presentare proposte senza la partecipazione della Comunità montana o collinare di appartenenza. Veniva inoltre eliminata la possibilità di partecipare da soli agli Enti Parco, mentre si manteneva il divieto, per ogni Ente, di aderire al bando con più di una richiesta di contributo, ad eccezione della città di Torino (per cui era previsto un massimo di due richieste).

Queste prime variazioni, apparentemente forse non così rilevanti, hanno però determinato, come verrà analizzato di seguito, significativi mutamenti nella conformazione delle aggregazioni territoriali, con conseguenti ricadute sugli interventi programmati, in termini di tipologia e dimensione.

Il bando richiedeva agli Enti proponenti di costruire per il loro territorio una *strategia di sviluppo locale* articolata in una serie di interventi, servizi ed azioni di natura pubblica, privata o pubblico-privata, da riportarsi nel Dossier di candidatura, composto da 3 parti:

- una relazione illustrativa in cui si presentava la proposta di Programma Integrato partendo da un'analisi preliminare del contesto socioeconomico ed ambientale, e venivano individuati gli interventi, i servizi e le azioni, in coerenza con gli strumenti di programmazione esistenti a livello locale e sovralocale;
- una rappresentazione cartografica indicante il perimetro dell'ambito interessato dal Programma e quello delle aree oggetto di intervento;
- un quadro finanziario che definiva il costo previsto per la realizzazione di quanto contenuto nella proposta indicando le possibili fonti di finanziamento e le altre risorse (lavoro beni o servizi) messe in gioco nel Programma.

Così come già per i PISL, per l'individuazione degli interventi si rendeva indispensabile una operazione di concertazione tra gli attori locali sia pubblici che privati. Uno dei requisiti richiesti dal bando riguardava infatti proprio le percentuali di ripartizione delle quote di finanziamento degli interventi.

Il finanziamento statale e regionale non poteva superare il 50% del costo complessivo degli interventi, dei servizi e delle azioni; quello richiesto a valere sulle risorse dell'Intesa Istituzionale di Programma, per le opere pubbliche strategiche non poteva superare il 25% del costo complessivo; quello locale, pubblico e privato non poteva essere inferiore al 50% del costo complessivo. Inoltre il solo finanziamento pubblico locale non poteva essere inferiore al 10% del costo complessivo (a differenza del bando PISL, che localmente prevedeva un minimo di capitali privati del 25% ma non poneva restrizioni a livello pubblico).

Quest'ulteriore condizione, anche se legata ad una quota percentuale esigua, garantisce però un maggior controllo rispetto alla dimensione degli interventi proposti: dovendo partecipare al finanziamento delle opere, si pensava infatti che gli Enti locali non avrebbero programmato opere sovradimensionate accompagnate da richieste di finanziamento (statali e regionali) esagerate. Per quanto riguarda il contributo dei privati, se da un lato è vero che si lascia aperta la possibilità di non prevedere alcun intervento non pubblico (venendo così a mancare uno dei caratteri propri dell'integrazione), dovendo rispettare comunque il limite del 50% era altamente probabile che gli Enti avrebbero comunque cercato una partecipazione attiva da parte dei privati, in maniera da limitare il proprio impegno di spesa.

Le proposte migliori, selezionate con la prima fase del bando, avrebbero quindi ricevuto un contributo per la redazione del Programma Operativo (seconda fase), pari allo 0,75% del costo di realizzazione degli investimenti pubblici programmati. Di tale costo la Regione avrebbe finanziato l'80% (la rimanente quota, pari ad un minimo del 20%, rimaneva a carico degli Enti proponenti) fino ad un massimo di 200.000 euro.

Il bando PISL prevedeva lo stesso tipo di distribuzione del contributo concesso, però con un tetto massimo inferiore (150.000 euro). Questo significa che il costo totale previsto (a meno di non coprire localmente gli ulteriori costi) passava da 25 milioni di euro a 33,3 milioni.

2 LA COPERTURA TERRITORIALE

Bisogna sicuramente tener conto dell'allargamento della dimensione media delle aggregazioni, dettata dall'innalzamento del numero minimo degli abitanti per i Comuni e dal sostanziale obbligo a partecipare alla propria Comunità di appartenenza, ma anche del fatto che molti Enti, come già accaduto durante l'esperienza PISL, sarebbero stati indotti a dimensionare le loro previsioni in funzione del raggiungimento del contributo massimo richiedibile, non limitandosi agli interventi opportuni per il territorio ed a scapito dell'integrazione.

Alcune considerazioni preliminari, rispetto al confronto tra la risposta ai due bandi, può essere fatta in merito alla copertura territoriale. La figura che segue riporta proprio la copertura del bando PTI, successivamente messa a confronto con quella dei PISL.



