



PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

Muhammed al-Idrisi (1154), Tabula Rogeriana (dettaglio)

Collana monografie PRIN2017 Mezzogiorno n. 4

ISBN 978-88-99352-68-4

DOI 10.12833/PRIN2017CM04

2024



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
MEDITERRANEA
DI REGGIO CALABRIA

LA PROGETTAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA NELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA REGIONALE DELLA CALABRIA NEL PERIODO 2000-2020

Maria Grazia Buffon

COLLANA MONOGRAFIE PRIN 2017 MEZZOGIORNO

La Collana pubblica contributi scientifici sviluppati nel contesto del PRIN dai partecipanti al progetto, sui temi dei diversi Work Package (WP1. Politiche europee, WP2. Mezzogiorno, WP3. Profili regionali, WP4. Casi studio). Le monografie pubblicate nella Collana sono preliminarmente sottoposte a blind peer review (due revisori per ogni monografia).

Comitato Scientifico

Il Comitato scientifico della Collana è costituito dai Coordinatori delle Unità di ricerca coinvolte nel progetto (Prof.ssa Paola De Vivo, Università degli Studi di Napoli Federico II; Prof. Michele Capriati, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; Prof. Fausto Carmelo Nigrelli, Università degli Studi di Catania) ed è presieduto dal Coordinatore nazionale (Prof.ssa Flavia Martinelli, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria).

Comitato editoriale

Dott.ssa Chiara Corazziere e Dott.ssa Elena Siclari, Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria.

ISBN 978-88-99352-68-4

DOI 10.12833/PRIN2017CM04

Copyright © 2024 Maria Grazia Buffon



Licenza CC BY 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Le monografie sono Open access e liberamente scaricabili dal sito PRIN2017
<http://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti>

Progetto di Rilevante Interesse Nazionale-PRIN 2017
Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia

Collana Monografie
Volume n. 4, 2024

**LA PROGETTAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA
NELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA REGIONALE
DELLA CALABRIA NEL PERIODO 2000-2020**

Maria Grazia Buffon
Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria

ISBN 978-88-99352-68-4
DOI 10.12833/PRIN2017CM04

Progetto di Rilevante Interesse Nazionale-PRIN2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' (codice 20174BE543, finanziato dal 2021 al 2023).

Dopo 70 anni di politiche regionali, il divario economico tra il Nord e il Sud d'Italia, secondo i principali indicatori macroeconomici (PIL pro capite, consumi e investimenti, produttività, occupazione), non è diminuito. Una significativa riduzione del gap si è registrata tra il 1950 e il 1975 (l'epoca 'd'oro' della politica regionale nazionale), ma dall'avvento della Politica europea di coesione, le cinque regioni meno sviluppate del Mezzogiorno, secondo la classificazione UE, cioè Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, sono regredite in termini di PIL pro capite al livello dei primi anni del secondo dopoguerra, anche se le loro strutture sociali e produttive sono cambiate in modo significativo. Queste regioni rimangono tra le meno sviluppate e registrano i tassi di crescita del PIL più bassi tra le regioni NUTS2 dell'UE. Perché? Cosa distingue le regioni dell'Italia meridionale dalle altre regioni europee in ritardo di sviluppo, che sono state in grado di meglio sfruttare le opportunità offerte dalla Politica europea di coesione? E, all'interno del Mezzogiorno, perché alcune regioni hanno ottenuto risultati migliori – in termini aggregati – rispetto ad altre? E all'interno di ciascuna regione, perché alcuni luoghi registrano migliori performance di altri?

Il progetto di ricerca ha due obiettivi. In primo luogo, si propone di rispondere alle domande poste sopra e identificare i motivi per cui alcune regioni e località del Mezzogiorno si stanno dimostrando incapaci di superare la 'trappola' del sottosviluppo, mentre altre hanno registrato progressi. In secondo luogo, sulla base dei risultati della ricerca, si propone di fornire indicazioni di policy per rendere più efficaci le politiche regionali, specie nelle aree rimaste indietro. Per ulteriori informazioni sul progetto si veda <http://www.prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/>

Biografia autore

Maria Grazia Buffon è laureata in Architettura e ha un PhD in Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali. Ha svolto attività di ricerca applicata al territorio sulle tematiche della conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, dello sviluppo locale e della valutazione ambientale. È stata direttore tecnico del GAL 'VATE' (IC Leader II). Ha lavorato presso la Regione Calabria sui temi del governo del territorio, della pianificazione territoriale e paesaggistica, della tutela e valorizzazione dei centri storici minori, della progettazione integrata di sviluppo locale e del turismo. È stata componente dell'Unità di Ricerca di Reggio Calabria nel PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia'. È attualmente componente della Segreteria Tecnica della 'Soprintendenza Speciale per il PNRR' del MIC.

E-mail: mariagrazia.buffon1@virgilio.it

About the author

Maria Grazia Buffon has a degree in Architecture and a PhD In Conservation of the architectural and environmental heritage. She has carried out applied research in the fields of conservation and valorisation of cultural and environmental heritage, local development, and environmental evaluation, with a territorial approach. She has been Technical director of the GAL 'VATE' (Leader II). She has consulted for the Regional government of Calabria on territorial governance, territorial and landscape planning, the protection and valorisation of minor historic centres, integrated local development programmes and tourism. She has been a member of the Reggio Calabria research unit within the PRIN project 'Regional Policies, institutions, and cohesion in the South of Italy'. She is currently a member of the Technical secretariat of the 'Special Board for the implementation of the PNRR' within the Italian Ministry of culture.

E-mail: mariagrazia.buffon1@virgilio.it

Sommario

Abstract	1
Introduzione. Sviluppo locale e Progettazione territoriale integrata	2
1. Il contesto di partenza. Le prime esperienze di Progettazione territoriale integrata per lo sviluppo locale in Calabria: LEADER II e Patti territoriali	4
1.1. L’Iniziativa comunitaria LEADER II	4
1.2. I Patti territoriali	7
1.3. Alcune differenze	13
2. Gli strumenti della Progettazione territoriale integrata nella Programmazione operativa regionale della Calabria	14
2.1. I Progetti integrati territoriali (PIT) del POR Calabria 2000-2006	15
2.1.1. <i>La governance</i>	17
2.1.2. <i>Le risorse finanziarie</i>	18
2.1.3. <i>La definizione delle aree</i>	19
2.1.4. <i>Procedure di elaborazione, valutazione, tematismi e risorse</i>	20
2.1.5. <i>L’attuazione e le criticità</i>	25
2.1.6. <i>Alcune valutazioni</i>	28
2.2. I Progetti integrati di sviluppo regionale/locale (PISR/PISL) 2007-2013	30
2.2.1. <i>Le tipologie dei Progetti integrati di sviluppo</i>	31
2.2.2. <i>La governance</i>	32
2.2.3. <i>Le risorse finanziarie</i>	35
2.2.4. <i>Il processo: fasi, documenti strategici, animazione</i>	36
2.2.5. <i>L’attuazione</i>	40
2.2.6. <i>Alcune valutazioni</i>	51
2.2.7. <i>Realizzazioni e risultati dei Progetti integrati di sviluppo</i>	53
2.3. Gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e la Strategia per le aree interne nella programmazione 2014-2020	58
2.3.1. <i>La governance e la definizione delle aree</i>	60
2.3.2. <i>Le risorse</i>	64
2.3.3. <i>Le criticità dell’attuazione e gli sviluppi futuri</i>	64
3. Riflessioni e valutazioni sull’esperienza della Progettazione territoriale integrata in Calabria e il punto di vista degli attori	66
3.1. Governance, risorse e ambiti territoriali	66
3.2. L’evoluzione della Progettazione territoriale integrata in Calabria	70
3.3. Ulteriori criticità emerse e ricadute positive	72
3.4. Riflessioni conclusive	80
Riferimenti bibliografici e documentali	81
Appendice	85

Elenco sigle

AdG	Autorità di gestione
AP	Accordo di partenariato
APQ	Accordo di programma quadro
AT	Assistenza tecnica
CdS	Comitato di sorveglianza
CE	Comunità europea
CIPE	Comitato interministeriale per la programmazione economica
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
DDG	Delibera del direttore generale
DG	Direzione generale
DGR	Delibera della Giunta regionale
DM	Decreto ministeriale
DPNC	Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria
DPS	Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione
FAS	Fondo per le aree sottoutilizzate
FC	Fondo europeo di coesione
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEASR	Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia
FEOGA	Fondo europeo orientamento e garanzia per l'agricoltura
FESR	Fondo europeo per lo sviluppo regionale
FS	Fondi strutturali europei
FSC	Fondo sviluppo e coesione
FSE	Fondo sociale europeo
FSIE	Fondi strutturali e di investimento europei
GAL	Gruppi di azione locale
GECT	Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera
IC	Iniziativa comunitaria
ITI	Investimenti territoriali integrati
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAECI	Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
MEF	Ministero dell'economia e delle finanze
MIBACT	Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
MIPAAF	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
MISE	Ministero dello sviluppo economico
MIT	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

MIUR	Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca
MUR	Ministero dell'università e della ricerca
NRVVIP	Nucleo regionale di verifica e valutazione degli investimenti pubblici
NUTS	Nomenclatura delle unità territoriali statistiche
NUVAL	Nucleo per la valutazione e verifica degli investimenti pubblici
PAC	Piano di azione e coesione
PAL	Piano di azione locale
PEC	Politica europea di coesione
PES	Partenariato economico e sociale
PI	Progettazione integrata
PI	Progetti integrati
PIAR	Progetti integrati per le aree rurali
PIC	Programmi di iniziativa comunitaria
PIF	Progetti integrati di filiera
PIR	Progetti integrati regionali
PIS	Progetti integrati strategici
PISL	Progetti integrati di sviluppo locale
PISR	Progetti integrati di sviluppo regionale
PISU	Progetti integrati di sviluppo urbano
PIT	Progetti integrati territoriali
PO	Programmi operativi
POIN	Programmi operativi interregionali
PON	Programmi operativi nazionali
POR	Programmi operativi regionali
PSM	Piano di sviluppo per il Mezzogiorno
PSR	Programma di sviluppo rurale
PSU	Programmi di sviluppo urbano
PTI	Progettazione territoriale integrata
QCS	Quadro comunitario di sostegno
QSN	Quadro strategico nazionale
QUPI	Quadro unitario della progettazione integrata
SFOP	Strumento finanziario di orientamento per la pesca
SLOT	Sistemi locali di offerta turistica
SNAI	Strategia nazionale aree interne
SRAI	Strategia regionale aree interne
SOG	Struttura operativa di gestione
UE	Unione europea
UVAL	Unità di valutazione degli investimenti pubblici

LA PROGETTAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA NELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA REGIONALE DELLA CALABRIA NEL PERIODO 2000-2020*

Maria Grazia Buffon

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria

Abstract

L'esperienza della Progettazione territoriale integrata (PTI) – a partire dai primi LEADER comunitari e dai Patti territoriali degli anni Novanta e continuando con gli strumenti della Programmazione operativa regionale degli anni Duemila – ha generato in Calabria importanti innovazioni nei processi di *policy making*. Il nuovo approccio, che ha i suoi fondamenti nel paradigma dello 'sviluppo locale', ha infatti avuto ricadute positive in termini di comportamenti e pratiche anche nelle aree più marginali. Benché nel corso dei tre cicli di programmazione succedutisi dal 2000 al 2020 si sia registrato un apparente affievolimento della PTI da parte della Regione Calabria, la lettura della documentazione prodotta e l'ascolto dei principali attori a scala regionale e locale, lascia intravedere un'interessante evoluzione. In questo contributo, oltre a confrontare i diversi strumenti della PTI nel tempo, si propongono alcune riflessioni sull'esperienza calabrese, evidenziandone le criticità ma anche alcune ricadute innovative. Nelle comunità locali, infatti, si è diffusa la pratica del dialogo, del confronto e del pensare in termini collettivi, generando una maggiore consapevolezza del patrimonio di risorse locali di cui sono custodi – e allo stesso tempo attori della loro messa in valore – e creando in alcuni casi 'reti territoriali identitarie'.

In the experience of 'Territorially Integrated Programming' (TIP) – starting with the first Community LEADER programmes and the national Territorial pacts in the 90s and continuing with the tools activated in the Regional operational programmes in the 2000s – important innovations have occurred in Calabria in policy making practices. The new approach, based on the 'local development' paradigm, in fact, has generated positive behavioural changes among local communities, even marginal ones. Although a waning of the approach has been observed on the part of the Regional government over the last three programming cycles, an analysis of the programming documents, coupled with interviews to the relevant actors involved at the regional and local scale, show an interesting evolution in policy choices and a greater protagonism of local actors. In this contribution we analyse and compare the different TIP tools deployed over time and propose an assessment of the limits, but also of the innovative effects of the experience. We highlight how the practices of dialogue and collective thinking have indeed diffused among local communities and have generated a greater awareness of local resources and heritage as development assets, as well as instances of 'territorial identity networks'.

Parole chiave: Calabria, Politica europea di coesione, Programmazione operativa regionale, Progettazione territoriale integrata, Sviluppo locale.

Keywords: Calabria, European cohesion policy, Regional operational programmes, Community-led local development programmes, Local development.

* Questa monografia è stata elaborata nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale – PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' (codice progetto 20174BE543), finanziato dal Miur nel triennio 2020-2023.

Le elaborazioni cartografiche riprodotte nel volume sono state curate da Alessandro Cilio e sono accessibili su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>.

Introduzione. Sviluppo locale e Progettazione territoriale integrata

La Progettazione territoriale integrata (PTI) nasce nell'ambito della 'programmazione negoziata' e del nuovo paradigma dello 'sviluppo locale' che, dopo la soppressione dell'Intervento straordinario nel 1992¹, si affermano in Italia «in coerenza con l'evoluzione della normativa in materia di decentramento amministrativo e la necessità di coordinare l'azione nazionale di sostegno finanziario alle aree depresse con la politica regionale, strutturale e di coesione economica e sociale dell'Unione Europea» (MISE, 2009:2). Si tratta di un approccio che introduce «nuove forme di intervento a sostegno dello sviluppo delle aree depresse fondate su progetti territoriali mirati allo sviluppo locale e basati su accordi tra soggetti pubblici e privati operanti in specifici contesti territoriali» (MISE, 2009), fondate sul paradigma della 'governance locale dello sviluppo' (Martinelli, 2020, 2022).

Negli anni Novanta la politica nazionale, attraverso il CNEL guidato da Giuseppe De Rita, introduce i *Patti territoriali*, «il più consistente tentativo di realizzare una politica di sviluppo che, una volta tanto, partisse concretamente dalla domanda» (Borgomeo, 2023:28) attraverso la quale non si finanziano infrastrutture, ma si promuovono «percorsi di concertazione tra i diversi soggetti dei territori, portatori di interessi, di idee e di progetti» (Borgomeo, 2023:28). Il Patto territoriale, regolamentato e disciplinato tra il 1995 e il 1997², è concepito come strumento dello sviluppo locale «che integra interventi di incentivazione al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e interventi di contesto (infrastrutture materiali e immateriali) per rimuovere strutturalmente tali svantaggi» (Barca, 2003:III). Tra le finalità della procedura pattizia emerge anche quella di cambiare l'approccio degli attori locali ai temi dello sviluppo e di promuovere un cambiamento del contesto socio-istituzionale in cui operano le imprese e i cittadini, favorendo un miglioramento della *governance* e della qualità della vita delle comunità locali, aumentandone la dotazione di beni collettivi e potenziandone il capitale sociale (MEF-DPS, 2003a).

Contestualmente, a livello comunitario, nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali nei periodi 1990-1993 e 1994-1999, viene promossa l'iniziativa comunitaria *LEADER*³ finalizzata ad aiutare gli operatori del mondo rurale a prendere coscienza del potenziale di sviluppo a lungo termine del loro territorio; una iniziativa che, soprattutto nella seconda edizione (*LEADER II* 1994-1999), promuovendo nei contesti rurali l'attuazione di strategie integrate, innovative, trasferibili, di elevata qualità e originali in

¹ Nel 1992 viene soppresso l'Intervento straordinario e viene pertanto sciolta l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, sostitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, già soppressa nel 1984.

² L'istituto del Patto è stato introdotto con DL 23/1995 articolo 8 (convertito con L 351/1995) e successivamente regolamentato e disciplinato con: Delibera CIPE del 10/05/1995, Regolamentazione dell'istituto del Patto territoriale (promotori: Camera di Commercio); L 662/1996 articolo 2 commi 203-214; Delibera CIPE 29/1997 'Disciplina della Programmazione negoziata' (promotori: EE.LL. – Camera di Commercio – rappresentanze locali categorie imprenditoriali e dei lavoratori – soggetti privati) – Delibera CIPE 70/1998 (snellimento procedure) – DM Tesoro 320/2000 – DMAP 115374/2022.

³ LEADER: *Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*.

materia di sviluppo durevole, ha messo in primo piano il partenariato ma anche le reti di scambi di esperienza.

I *Patti territoriali* e i *LEADER* in particolare, assieme ad altri strumenti della programmazione negoziata⁴, sono le esperienze innovative che, a livello nazionale ma soprattutto nel contesto calabrese, tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila, hanno alimentato il dibattito politico, sociale e scientifico sui temi dello sviluppo locale, sulle modalità e strumenti per riconoscere ai territori e agli attori locali un ruolo e un protagonismo nelle attività di programmazione e attuazione dello sviluppo del territorio e che ha visto, in quel periodo storico, un interessante fermento nella comunità scientifica, negli amministratori locali e nelle comunità locali. Questi primi strumenti della Progettazione territoriale integrata fanno da 'apripista' a successivi strumenti e a nuove modalità di programmare lo sviluppo del territorio che, a partire dalla Programmazione 2000-2006, sono entrati nella Programmazione operativa regionale.

Appare significativo, per comprendere l'innovazione introdotta dallo sviluppo locale, quanto afferma Carlo Borgomeo sull'esperienza dei Patti territoriali degli anni Novanta:

«Un faticoso lavoro di accompagnamento delle comunità locali (...). Un lavoro intenso, difficile, ma per molti versi esaltante. Una volta tanto i territori non erano chiamati a misurarsi con le regole e con le priorità indicate dall'offerta, a tentare di intercettare interventi o 'provvidenze' già definite. Potevano invece promuovere e aggregare una domanda, che rappresentava (...) i bisogni, le esigenze, le aspettative del territorio. Si provava (...) a sperimentare percorsi di sviluppo che partissero da un minimo di capitale sociale, promuovendolo. Le comunità locali non si sentivano più destinatarie delle politiche, ma protagoniste 'degne' di interloquire direttamente, senza mediazioni, con le istituzioni» (Borgomeo, 2023:29).

La Progettazione territoriale integrata applica il metodo e i principi su cui si fonda il nuovo paradigma dello 'sviluppo locale' (Becattini, 1989; Mollica, 1998; Bonomi e De Rita, 1998; Bianchi e Casavola, 2008; Martinelli, 2020, 2022):

- il metodo del dialogo, della collaborazione, della partecipazione e della concertazione;
- i principi dell'approccio dal basso o *bottom up* (cioè definito dagli attori territoriali, politici e sociali); dell'approccio territoriale (dimensione territoriale, conoscenza e valorizzazione delle risorse locali); dell'integrazione (progettuale, multisettoriale, organizzazione in rete, cooperazione tra organizzazioni diverse, creazione di legami e relazioni tra attori pubblici e privati); della concentrazione, sia funzionale che territoriale, delle risorse (massa critica di interventi/azioni su un'idea di sviluppo); della gestione decentralizzata e unitaria; di una visione strategica (idea forza, idea guida di sviluppo).

In quanto strumento di sviluppo locale, la PTI ha l'obiettivo generale di coinvolgere le comunità locali, aggregandole in sistemi territoriali di area vasta, nella definizione di strategie per lo sviluppo basate sulle potenzialità del territorio e delle risorse locali e sulle effettive esigenze, con la finalità, inoltre, di mettere in atto processi di animazione/partecipazione per disseminare consapevolezza e responsabilità. Gli strumenti della PTI in base agli obiettivi, ai territori coinvolti, ai programmi e alle politiche da attuare assumono definizioni, contenuti, struttura e procedure differenti.

⁴ Per la programmazione strategica: Intese istituzionali di programma e Accordi di programma quadro (APQ). Per la programmazione operativa: oltre ai Patti territoriali, i Contratti d'area, i Contratti di programma.

1. Il contesto di partenza. Le prime esperienze di Progettazione territoriale integrata per lo sviluppo locale in Calabria: LEADER II e Patti territoriali

Nel territorio calabrese le prime esperienze importanti di PTI si sono registrate inizialmente con l'*Iniziativa comunitaria* (IC) LEADER II⁵, a partire dal 1996, e successivamente con i Patti territoriali.

1.1. L'Iniziativa comunitaria LEADER II

L'IC LEADER II⁶, finalizzata allo sviluppo rurale delle regioni Obiettivo 1, è stata avviata in Calabria con il *Programma LEADER Regionale* (PLR)⁷ che, sulla base di una diagnosi dei problemi territoriali, ha individuato i territori eleggibili, gli obiettivi e le modalità di applicazione dell'IC nel territorio regionale definendo le politiche di sviluppo rurale in ambito regionale che allora coinvolgevano circa il 93% del territorio e il 66% della popolazione (ambito rurale). Un Programma elaborato dalla Regione Calabria, in *partnership* con il Ministero delle politiche agricole (MIPA), che ha visto il coinvolgimento di tutti gli assessorati, e nel quale sono stati individuati i settori produttivi e i fattori strategici dello sviluppo locale: agricoltura, turismo rurale e gastronomia, artigianato e piccola impresa, turismo e termalismo, commercio, patrimonio storico costruito, ambiente, parchi e riserve, archeologia, testimonianza storiche e formazione professionale. L'analisi relativa a tali settori ha messo in evidenza la debolezza del sistema produttivo, la carenza di innovazione e la inadeguatezza di strategie gestionali.

Il *Piano LEADER regionale*, sulla base dei punti di debolezza e dei punti di forza riscontrabili nella struttura socioeconomica e territoriale della Calabria, ha individuato sei settori strategici di intervento:

- l'assistenza tecnica allo sviluppo rurale;
- la formazione professionale e il sostegno all'assunzione;
- l'agriturismo, il turismo rurale, il termalismo e il turismo culturale;
- le piccole imprese, l'artigianato e i servizi zonali;
- la valorizzazione in loco e la commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli;
- la tutela e il miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita (Mollica, 1998).

Nella fase di definizione delle candidature, il LEADER II ha introdotto in maniera diffusa, in quasi tutto il territorio regionale, il metodo innovativo proprio del programma, basato su due idee forti:

- 1) la creazione di legami, in attuazione dell'approccio integrato previsto dal Regolamento CEE 2028/93, con l'integrazione dei settori e dei fondi strutturali

⁵ Nell'ambito dell'IC LEADER I, sono stati finanziati solo due Piani.

⁶ Regolamento CEE 2082/93 e Comunicazione agli stati membri 94/C/180/12, orientamenti relativi al LEADER II.

⁷ Il Programma LEADER regionale 'PLR Calabria' è stato approvato dalla Commissione UE con decisione 94.IT.06.59 del 28/11/1995 e dal Consiglio Regionale della Calabria con DCR 82/1996 (BURC 36/1996).

(FEAOG, FESR e FSE), l'organizzazione in rete – anche di livello transnazionale – e la cooperazione tra organizzazioni diverse, attraverso la creazione di nuovi soggetti di partenariato pubblico/privato, i Gruppi di azione locale (GAL);

- 2) la prossimità, attraverso l'approccio territoriale, *bottom-up* e la gestione decentralizzata, sia nella definizione della proposta progettuale, sia nella fase di attuazione.

Grazie all'IC LEADER sono stati costituiti i Gruppi di azione locale (GAL), nuovi soggetti giuridici di area vasta, responsabili a livello locale della formulazione e gestione del Piano di azione locale (PAL), il piano che ogni territorio ha proposto per lo sviluppo rurale. Si tratta, solitamente, di società consortili, costituite da soggetti pubblici (comuni, Comunità montane, Enti parco, etc.) e da soggetti privati (singole imprese, associazioni di imprese o associazioni di categoria).

Sulle 22 aree eleggibili individuate dalla Regione Calabria e coincidenti con le aree CEDA (Centri di divulgazione agricola), caratterizzate da omogeneità socioculturale ed economico-produttiva, sono stati approvati complessivamente 16 PAL, con un finanziamento, allora, di circa 106 miliardi di lire⁸ (54 milioni di euro) e sono stati interessati 242 Comuni (circa il 59% del totale dei comuni calabresi) con una popolazione di 822.781 abitanti (pari a circa il 39,8% della popolazione calabrese).

I 16 GAL costituiti per l'attuazione dei PAL finanziati sono così distribuiti:

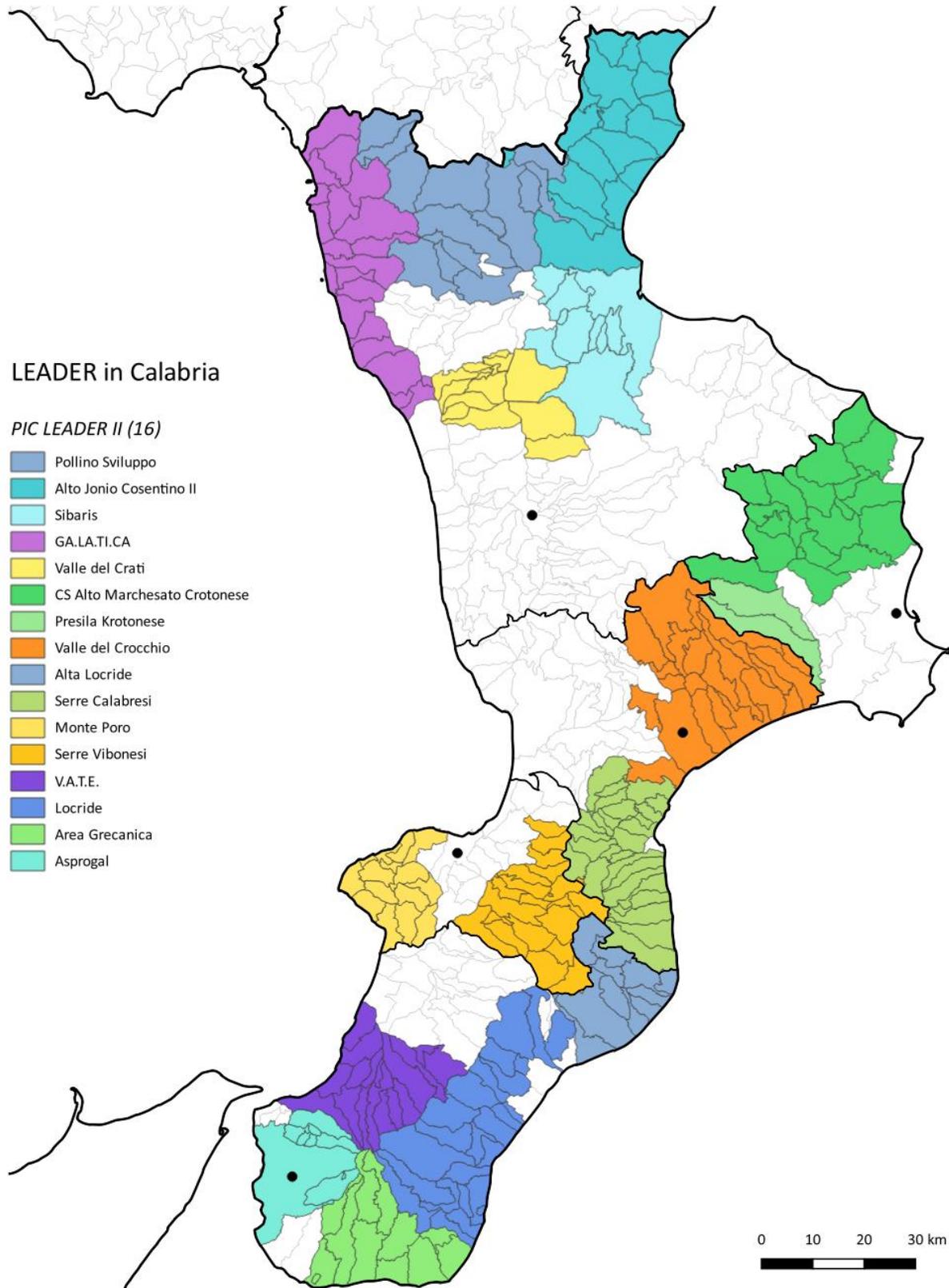
- 5 GAL nella provincia di Cosenza (Alto Ionio cosentino, Valle del Crati, G.A.L.A.TI.CA., Pollino Sviluppo e Sibaris);
- 2 GAL nella provincia di Crotonese (Alto Crotonese e Presila Crotonese);
- 2 GAL nella provincia di Catanzaro (Serre calabresi e Valle del Crocchio);
- 2 GAL nella provincia di Vibo Valentia (Monte Poro e Serre Vibonesi);
- 5 GAL nella provincia di Reggio Calabria (Alta Locride, V.A.T.E., Locride, Area Gre-canica e Asprogal).

Molti di questi GAL sono tuttora attivi, in alcuni casi con modifiche nella composizione e/o nelle aggregazioni territoriali, e molti sono stati protagonisti anche nell'attuazione di altri strumenti di progettazione territoriale integrata e progettualità per lo sviluppo del territorio.

Le attività dei GAL e l'attuazione dei PAL dell'IC LEADER II sono state accompagnate dall'assistenza tecnica dell'INEA (Istituto nazionale di economia agraria) che, oltre a supportare i GAL, fornendo indirizzi e modalità per la gestione del *Piano di azione locale*, anche in relazione alle procedure di monitoraggio e rendicontazione europee, ha svolto un'importante azione per favorire, tra i soggetti responsabili dell'attuazione dei PAL e tra le comunità rurali coinvolte, la creazione di reti per lo scambio di esperienze, con attività informative/formative sui principi e i metodi promossi dalla IC LEADER, sia in ambito regionale che in ambito nazionale, in particolare con la creazione della Rete LEADER nazionale.

⁸ DGR 5070/1996 e 8933/1996.

Figura 1.1. Le aree LEADER II in Calabria (1994-1999)



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati INEA, 1999. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>.

1.2. I Patti territoriali

Di iniziativa nazionale, i Patti territoriali sono stati lanciati nel 1995 dal Comitato nazionale economia e lavoro (CNEL) come iniziativa pilota e sono stati successivamente incorporati nella cosiddetta 'Programmazione negoziata' nel 1997⁹. Sono stati avviati operativamente nel 1998.

Come afferma Fabrizio Barca gli obiettivi principali dei Patti erano:

- «promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnano e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale;
- favorire attraverso tali progetti e attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti» (Barca, 2003:III).

Questo nuovo strumento di politica economica era pertanto orientato a modificare il contesto e cioè a:

- introdurre cambiamenti permanenti nel gioco degli attori;
- avviare un nuovo sistema relazionale, orientato allo sviluppo, in cui tutti i soggetti che vogliono contribuire allo sviluppo di un territorio lavorano congiuntamente attorno ad uno stesso tavolo (MISE, 2009).

Tali obiettivi si basavano su due principi propri dei Patti territoriali: 1) la dimensione territoriale (area omogenea sub-regionale) individuata da un 'motore locale' (insieme di risorse e soggetti che individuano la dimensione territoriale); 2) la dimensione integrata dello sviluppo, individuata dalla complementarità delle sue componenti (attività produttive, occupazione, coesione sociale, compatibilità ambientale) e dalla pluralità dei soggetti da mettere in rete.

I progetti dei Patti dovevano essere finalizzati alla rivitalizzazione delle filiere produttive, alla creazione di consorzi di sviluppo e alla realizzazione di interventi sul patrimonio ambientale e architettonico compatibili con uno sviluppo eco-sostenibile e assestavano un limite massimo del 30% dei finanziamenti alle opere infrastrutturali (Salone, 1999).

Tra il 1997 e il 2000, i Patti territoriali a gestione ministeriale¹⁰ finanziati in Calabria con risorse del CIPE sono complessivamente 15, di cui:

- 1 Patto di prima generazione (1997): Vibo Valentia;
- 11 Patti di seconda generazione:
 - 4 sul I bando (30/11/1998): Alto Tirreno cosentino, Cosentino (PATECO), Lamezzano, Locride;
 - 1 sul II Bando (10/04/1999): Catanzaro;
 - 3 sul III Bando (10/10/1999): Tirreno Cosentino e dell'Esaro, Versante Jonico Serre e Soveratese, Vibo Valentia;
 - 3 sul IV bando (21/12/2000): Area boschiva Serre calabresi, Stretto, Silano;

⁹ Delibera CIPE 29/1997 'Disciplina della programmazione negoziata'.

¹⁰ Con Delibera CIPE 26/2003 *Regionalizzazione dei Patti territoriali e coordinamento Governo, Regioni e Province Autonome per i Contratti di programma* è stata avviata la procedura di regionalizzazione dei Patti che la Calabria ha confermato solo con nota 132451/2019.

- 3 Patti agricoli (2001): Provincia di Vibo Valentia, Protekos Eusybarys, Agro Lametino¹¹.

I 15 Patti finanziati sono stati promossi e gestiti complessivamente da 10 nuovi soggetti giuridicamente responsabili (SPA o SCPA), appositamente costituiti, alcuni dei quali hanno promosso e gestito più patti. In particolare, la società Sila Sviluppo ha gestito 2 patti (Tirreno Cosentino e dell'Esaro; Silano); la società Lamezia Europa ha gestito 2 patti (Agrolametino; Lametino); la società Protekos ha gestito 2 patti (Cosentino-PA-TECO; Protekos Eusybarys) e la società Vibo Sviluppo, 3 patti (Vibo Valentia; Vibo Valentia turismo; Vibo Valentia agricoltura e pesca). Non è stato finanziato in Calabria alcun Patto europeo.

Complessivamente, i suddetti Patti territoriali hanno interessato circa il 62,12% della popolazione calabrese (1.269.348 abitanti su 2.043.288) e il 62% del territorio regionale (9.210 Km² su 14.870 Km²) (MEF-DPS 2003a). Tra infrastrutture e attività imprenditoriali, i Patti sono stati finanziati con circa 504 milioni di euro di risorse pubbliche su un totale di investimenti previsto pari a circa 718 milioni di euro¹².

I tempi di attuazione sono stati molto lunghi; nel 2008 le erogazioni delle risorse pubbliche rispetto alle previsioni erano ferme ancora a circa il 69% (MISE, 2009).

Lo strumento dei Patti territoriali non prevedeva una assistenza tecnica di sistema e di indirizzo unitario affidato a un soggetto specifico; ogni Società era autonoma nella scelta degli eventuali soggetti per l'accompagnamento progettuale e attuativo. Nella fase iniziale, ideativa e sperimentale, vi era stato un forte coordinamento del CNEL, successivamente passato al Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze (DPS), con un approccio e un'organizzazione differente.

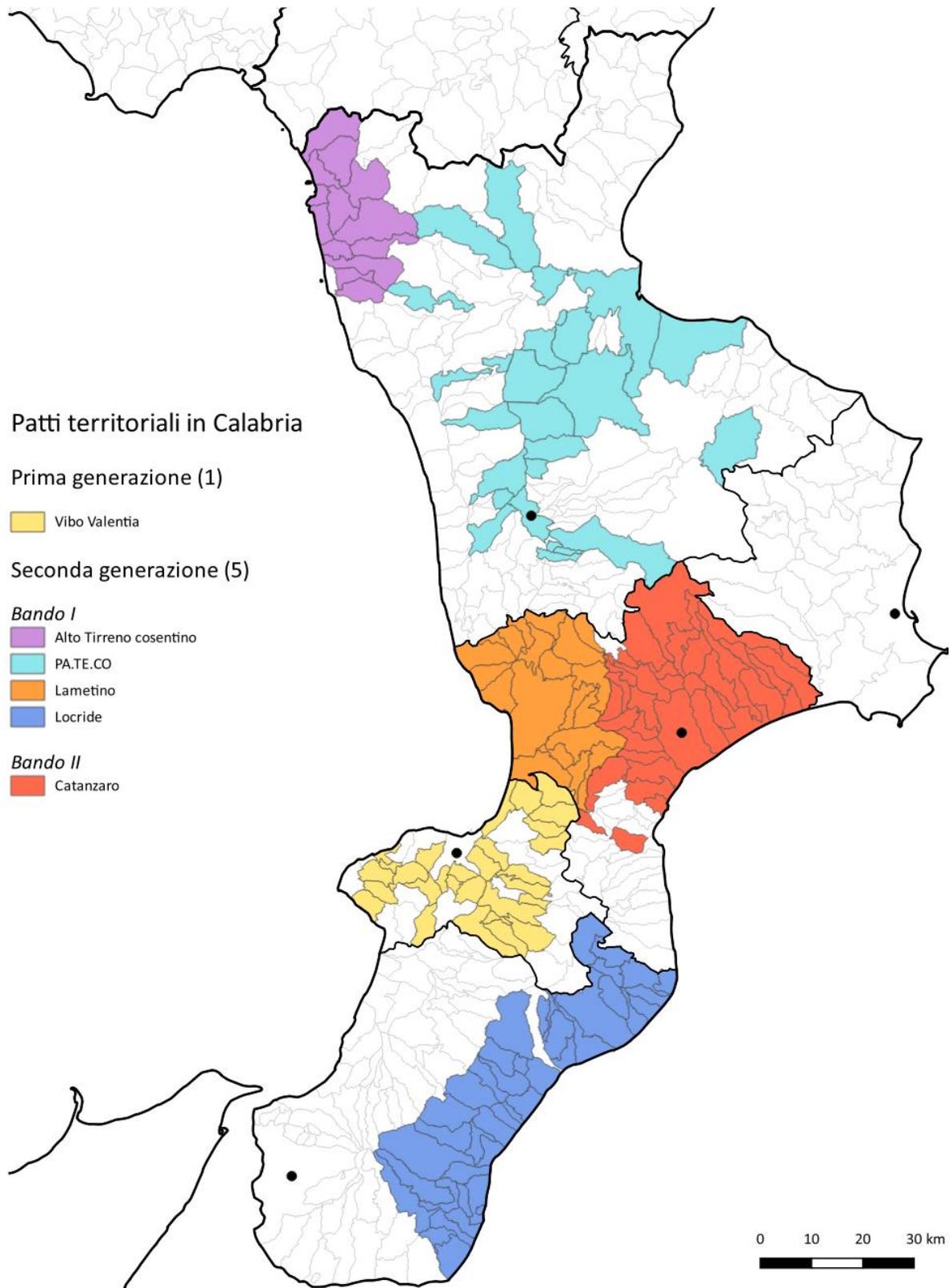
I Patti territoriali promossi da Giuseppe De Rita, erano stati concepiti come strumento per realizzare una politica di sviluppo che partisse concretamente dalla domanda. Secondo Borgomeo (2023), il meccanismo di funzionamento dei Patti si inceppa nel momento in cui si devono individuare le misure di sostegno finanziario: quando si decide di utilizzare le misure agevolative già esistenti per finanziarli (come, ad esempio, la L 488/1992) si ribalta l'impostazione originaria e prevale l'offerta sulla domanda. Non viene definito un meccanismo capace di valutare, selezionare e finanziare i Patti. L'innovazione che si sarebbe dovuta affermare con il nuovo strumento richiedeva una diversa capacità di gestione da parte della Pubblica amministrazione e il Patto si è trasformato in:

«una grande occasione persa per le politiche di sviluppo del Sud. Le numerose critiche fatte sull'esperienza dei Patti territoriali paradossalmente (...) erano riferite a quello che i Patti Territoriali erano diventati, non alla logica che li aveva ispirati (...) forse i Patti, oltre a costruire in modo partecipato e condiviso una domanda di sviluppo strettamente economico, avrebbero dovuto definire una domanda più esplicitamente riferita alle questioni sociali. (...) Forse i tempi non erano maturi (...) la politica continuava a ritenere che promuovere lo sviluppo significasse programmare e dettare le regole dal centro e le burocrazie ministeriali non erano pronte alle innovazioni che si era cercato di introdurre con i Patti soprattutto rispetto alle procedure di valutazione delle proposte che sarebbero dovute andare oltre i requisiti formali» (Borgomeo, 2023:28-30).

¹¹ http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23_sch01.htm.

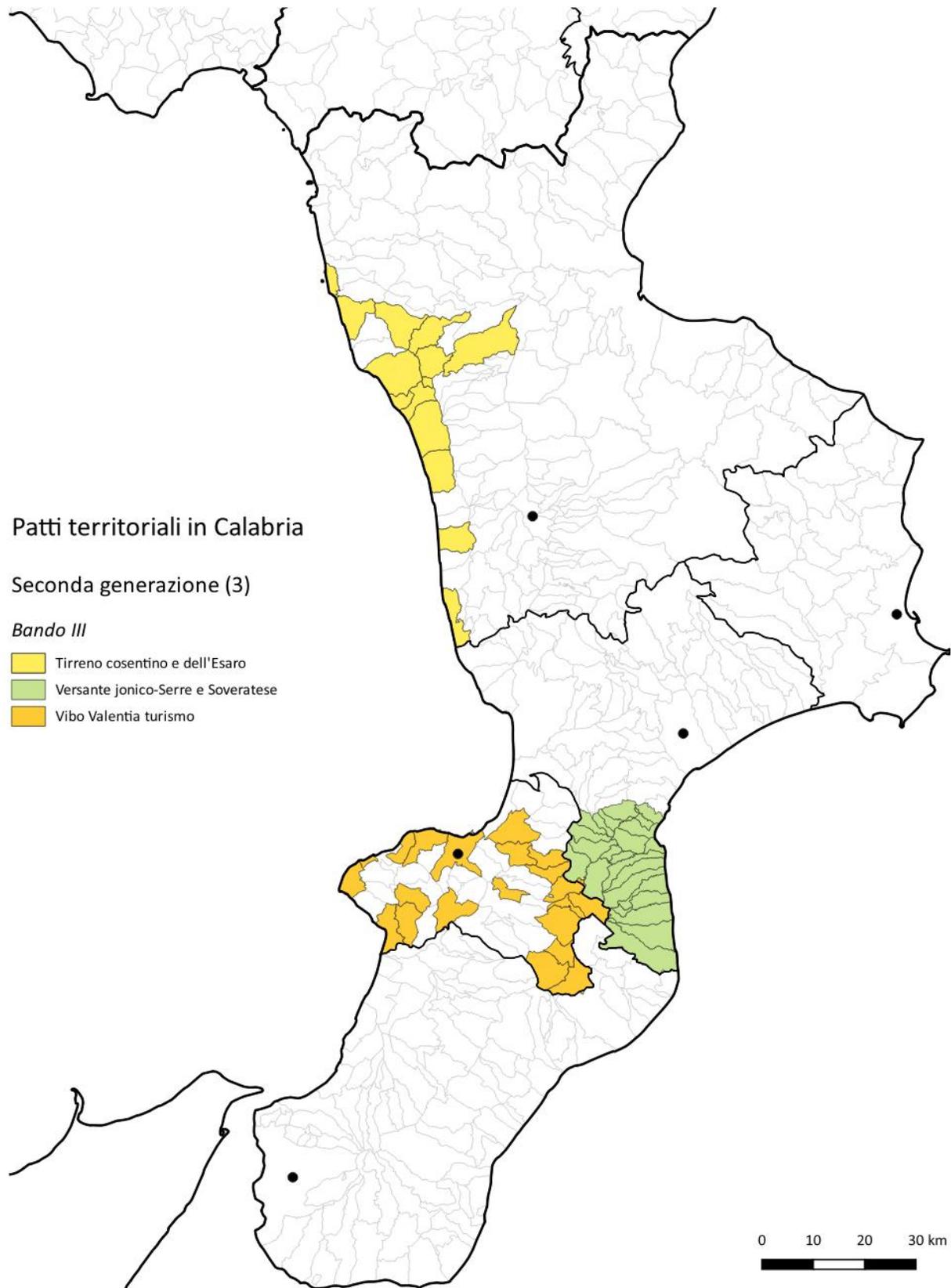
¹² Per i Patti generalisti, circa 450 milioni di euro di risorse pubbliche su circa 634 milioni di investimenti previsti e per i Patti finalizzati allo sviluppo agricolo e della pesca, circa 53 milioni di euro di risorse pubbliche su circa 84 milioni di euro di investimenti previsti.

Figura 1.2. I Patti territoriali di prima e seconda generazione in Calabria (1997-1999)



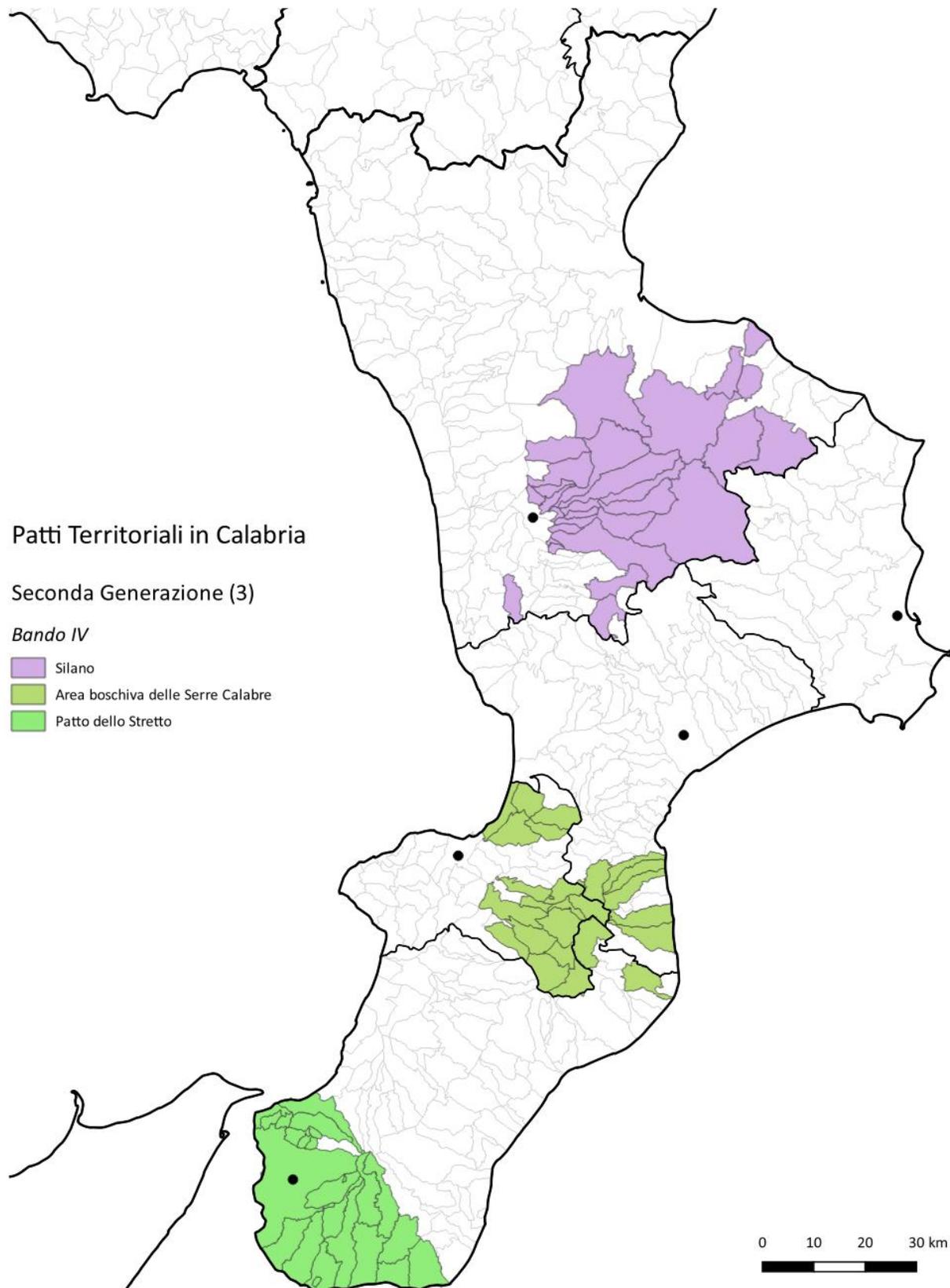
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Camera dei deputati, 2005. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>.

Figura 1.3. I Patti territoriali di seconda generazione in Calabria (1999)



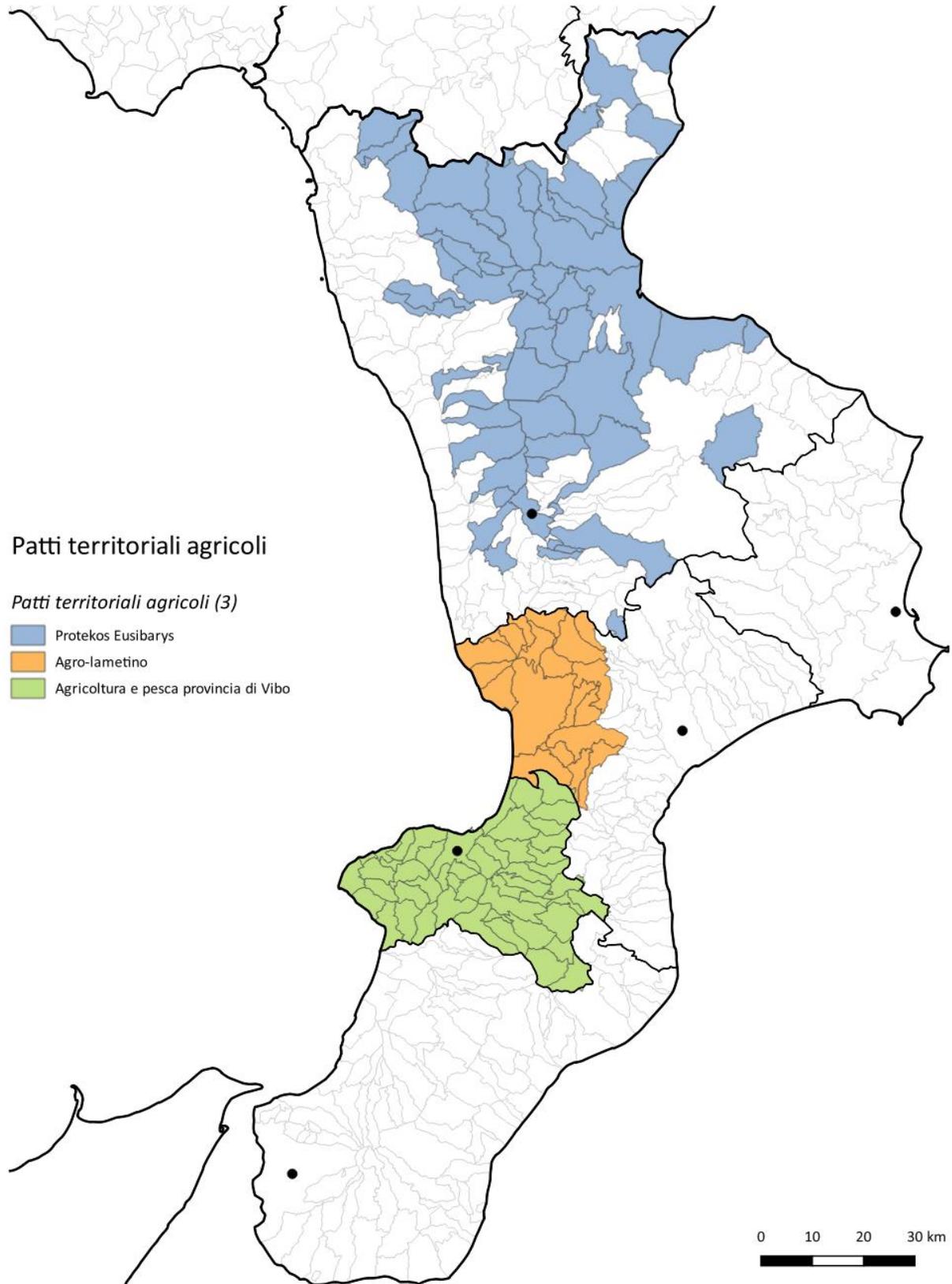
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Camera dei deputati, 2005. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>.

Figura 1.4. I Patti territoriali di seconda generazione in Calabria (2000)



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Camera dei deputati, 2005. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>.

Figura 1.5. I Patti territoriali agricoli in Calabria (2000)



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Camera dei deputati, 2005. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>.

1.3. Alcune differenze

LEADER II e Patti territoriali sono strumenti molto differenti, sebbene impostati su principi e approcci comuni. Sono rivolti a contesti produttivi diversi, nel primo caso contesti rurali, mentre nel secondo, contesti produttivi specifici (industriali, agricoli, turistici o dei servizi), anche se territorialmente a volte si sovrappongono. «Una differenza notevole tra LEADER e Patti è che i LEADER richiedono una maggiore animazione, un maggiore radicamento nel territorio rispetto al Patto, dove tutto sommato dopo la concertazione è più facile trovare i progetti» (Di Napoli, Vito, 2004:72). Anche le risorse finanziarie assegnate in Calabria per i due strumenti sono molto differenti, 54 milioni di euro per i 16 Piani di azione locale del LEADER II contro i 504 milioni di euro di risorse pubbliche (su 717 milioni di investimenti previsti) per i 15 Patti territoriali.

Al di là delle differenze e delle criticità rilevate rispetto agli obiettivi e alle aspettative (già oggetto di analisi e valutazione in ambito nazionale e calabrese, anche attraverso l'esame di casi studio¹³), quello che si vuole qui mettere in evidenza è che, già nella seconda metà degli anni Novanta, l'IC LEADER II e i Patti territoriali generano in Calabria un importante processo di innovazione istituzionale e relazionale.

I temi dello sviluppo del territorio vengono affrontati in tutti i contesti locali con la sinergia dei diversi soggetti istituzionali, privati e sociali. Si genera un fermento culturale interessante, nel quale anche le università calabresi, con alcuni giovani ricercatori, si mettono in gioco per l'attivazione e l'accompagnamento dei processi di sviluppo locale. Si formano nuove professionalità che lavorano sui territori per identificare e fare emergere in modo condiviso le risorse su cui far leva per lo sviluppo locale. Grazie all'IC LEADER, in particolare, si cominciano a intravedere le potenzialità dello 'sviluppo rurale' per la Calabria. Si avvia l'animazione territoriale e istituzionale e si mette in atto l'innovazione della 'concertazione istituzionale', che a sua volta genera fertilizzazione e contaminazione. In molti casi l'esperienza LEADER, partita qualche anno prima dei Patti, ha stimolato territori e istituzioni ad investire sullo strumento pattizio orientato alla creazione di occupazione attraverso lo sviluppo produttivo di tipo tematico (agricoltura, turismo, servizi, industria etc.) facendo diventare gli strumenti del LEADER e dei Patti complementari. I Sindaci delle aree rurali, soprattutto nell'ambito del LEADER, fino ad allora marginali rispetto alle politiche dello sviluppo, cominciano a guardare al loro territorio con un approccio diverso, coinvolgono le comunità, iniziano a vedere nuove opportunità che fino a qualche tempo prima non immaginavano. In questa fase, il paradigma dello sviluppo locale genera aggregazioni territoriali, istituzionali e partenariati, a geometria variabile: nello stesso territorio spesso «si forma un partenariato diverso per ciascun programma. Non esiste, in altri termini, una continuità istituzionale nella politica di sviluppo locale» (Castellotti, 2008, senza numero pagina). Negli anni Novanta operano contemporaneamente sul territorio regionale calabrese 26 'Agenzie di sviluppo', tra i GAL e le società responsabili dei Patti territoriali, in molti casi sovrapponendosi nello stesso territorio, mentre sono 31 i programmi di sviluppo locale da attuare, per ciascuno dei quali è costituito un apposito partenariato.

¹³ Sull'esperienza dei Patti territoriali e dell'IC LEADER II sono state prodotte molte pubblicazioni e rapporti di valutazione.

2. Gli strumenti della Progettazione territoriale integrata nella Programmazione operativa regionale della Calabria

La Progettazione territoriale integrata (PTI), avviata e sperimentata in Calabria negli anni Novanta, è stata utilizzata, nel rispetto dei diversi documenti normativi e di indirizzo comunitario come importante strumento attuativo dei Programmi operativi regionali (POR) della Politica europea di coesione (PEC), con tipologie, finalità e modalità differenti nei tre cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020. Nell'arco di questi tre cicli si intravedono una continuità strategica di programma e una evoluzione derivanti in parte dagli indirizzi comunitari ma anche dalle esperienze maturate nel territorio regionale.

Nel POR Calabria 2000-2006 sono stati previsti, per la crescita e il rafforzamento dei sistemi locali di sviluppo, i Progetti integrati territoriali (PIT), su base territoriale sub-provinciale e di tipo settoriale o multisettoriale, finalizzati al raggiungimento di obiettivi di sviluppo socio-economico, ai quali sono stati affiancati i Progetti integrati per le aree rurali (PIAR), che concorrevano, assieme ai Piani della nuova IC LEADER¹⁴, allo sviluppo rurale di alcune aree all'interno dei PIT stessi¹⁵.

Inoltre, sono stati previsti altri strumenti di Progettazione integrata (PI) non territoriale:

- I Progetti integrati strategici (PIS), su base regionale e di tipo settoriale o multisettoriale, finalizzati al raggiungimento di obiettivi considerati strategici per il territorio regionale. Ne vengono programmati 5:
 - PIS Rete ecologica – Attuazione della rete ecologica regionale;
 - PIS O.RE.STE – Valorizzazione dei centri storici di pregio;
 - PIS C.E.R.T.I.S – Valorizzazione delle eccellenze territoriali;
 - PIS Beni culturali – Strategia integrata di valorizzazione del patrimonio culturale regionale;
 - PIS Promozione e sviluppo dell'artigianato artistico e tradizionale calabrese.
- I Progetti integrati di filiera (PIF) destinati al settore agricolo e alle filiere agro-industriali¹⁶.
- I Progetti di sviluppo urbano (PSU) destinati a singoli territori comunali, che hanno interessato, oltre alle città anche i centri intermedi (con popolazione maggiore di 15.000 abitanti)¹⁷.

¹⁴ L'Iniziativa comunitaria LEADER+ viene introdotta nella Programmazione comunitaria 2000-2006 dal Regolamento CE 1260/1999, art. 20, par. 1, lett. c).

¹⁵ I PIAR sono stati finanziati sul fondo FEOGA, all'interno delle aree PIT. Su 23 aree PIT sono stati realizzati 42 PIAR.

¹⁶ Sono stati finanziati n. 23 PIF su Fondi FEOGA.

¹⁷ Sono stati finanziati 18 PSU: oltre alle città capoluogo (Catanzaro, Cosenza-Rende, Reggio Calabria, Vibo Valentia e Crotone) i centri intermedi (Lamezia Terme, Acri, Cassano allo Jonio, Corigliano Calabro, Montalto Uffugo, Paola, Rossano, San Giovanni in Fiore, Gioia Tauro, Palmi, Rosarno, Siderno e Taurianova).

Nel successivo POR Calabria 2007-2014 (FESR), per il miglioramento della qualità della vita, della competitività e dell'attrattività dei sistemi territoriali non urbani, sono stati previsti i Progetti integrati di sviluppo locale (PISL) e i Progetti integrati di sviluppo regionale (PISR) che hanno interessato diverse aggregazioni di territori all'interno dei limiti provinciali, con tematismi differenti. Per quanto riguarda i PISR si conferma, in continuità con la programmazione precedente, la valorizzazione dei centri storici e dei borghi.

Lo strumento della Progettazione integrata è stato applicato anche per lo sviluppo dei territori urbani attraverso i Progetti integrati di sviluppo urbano (PISU) che hanno interessato i territori comunali delle città e delle Aree urbane¹⁸, già dotati di Piani strategici urbani appositamente finanziati dalla Regione Calabria nell'ambito di un Accordo di programma quadro (APQ)¹⁹. I PISU erano orientati alla creazione di sistemi turistici urbani, di distretti della conoscenza e della competitività (Poli di innovazione e Parchi di imprese) e di Distretti culturali urbani.

Nel POR Calabria 2014-2020 (FESR-FSE), infine, sulla base anche del Regolamento UE 1303/2013, con riferimento alla progettazione territoriale integrata, sono stati previsti gli *Investimenti territoriali integrati* (ITI) a supporto della Strategia per le aree interne che, in fase di programmazione regionale, interessavano i territori inclusi nella *Strategia nazionale delle aree interne* (SNAI) e nella *Strategia regionale delle aree interne* (SRAI). Gli ITI della Strategia per le aree interne, tuttavia, non sono stati attuati e sono stati depennati in due successive revisioni apportate al POR nel 2020.

Lo strumento dell'ITI è stato utilizzato in Calabria solo per l'attuazione delle *Strategie di sviluppo urbano*:

- la Strategia di sviluppo urbano sostenibile dei poli urbani (Reggio Calabria, Cosenza-Rende e Catanzaro), finalizzata alla rigenerazione urbana;
- la Strategia di sviluppo delle aree urbane di dimensione inferiore (città portuali e hub dei servizi regionali)²⁰, finalizzata alla riqualificazione urbana, al rafforzamento della base produttiva e della capacità attrattiva.

2.1. I Progetti integrati territoriali (PIT) del POR Calabria 2000-2006

I Progetti integrati sono stati previsti dal Quadro comunitario di sostegno (QCS) per le aree Obiettivo 1²¹ quale strumento innovativo e modalità operativa di attuazione della programmazione regionale. Sono stati definiti come «un complesso di azioni inter-settoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una massa critica adeguata» (MEF-DPSb, 2003:2).

¹⁸ Città di: Reggio Calabria, Catanzaro, Lamezia Terme, Crotone e Vibo Valentia. Aree urbane di: Cosenza-Rende, Corigliano-Rossano e la Città-Porto di Gioia Tauro (Gioia Tauro, San Ferdinando e Rosarno).

¹⁹ APQ 'Accelerazione della spesa in aree urbane' sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e trasporti e la Regione Calabria il 31/03/2005, Delibera CIPE 20/2004.

²⁰ Crotone, Vibo Valentia, Corigliano-Rossano, Lamezia Terme, Città-Porto di Gioia Tauro (Gioia Tauro, San Ferdinando e Rosarno).

²¹ Il QCS obiettivo 1 è stato approvato l'1/08/2000 con decisione C (2000) 2050 e successivamente revisionato con decisione C (2004) 4689. Il Regolamento inerenti alle disposizioni generali sui fondi strutturali è il Regolamento CEE 1260/1999.

Con riferimento al QCS, i progetti integrati si distinguono per: a) l'integrazione progettuale, non solo tra settori di intervento ma anche tra finanziamenti (ordinari, comunitari, etc.) e tra azioni collegate tra loro da unico obiettivo di sviluppo; b) il riferimento territoriale del complesso delle azioni programmate (ambito locale), inteso come contesto di cui si vogliono attivare le potenzialità latenti e/o presenti. Inoltre, i progetti integrati devono soddisfare una duplice esigenza: 1) l'integrazione e la concentrazione territoriale/settoriale (massa critica) degli interventi su una 'idea guida di sviluppo' esplicitata e condivisa secondo procedure partenariali di programmazione, sulla base delle domande inevase provenienti dal territorio, al fine di evitare i finanziamenti a pioggia; 2) modalità di attuazione e gestione unitarie, organiche e integrate delle azioni. Infine, per il funzionamento dei Progetti integrati si indica la necessità di identificare un Soggetto responsabile dell'attuazione del PIT con adeguati poteri e risorse (MEF-DPSb, 2003).

Il POR Calabria 2000-2006²² nel rispetto del QCS, assume la progettazione integrata come «strumento operativo di attuazione della strategia regionale» (Regione Calabria, 2005:7) e assegna ai Progetti integrati territoriali (PIT) il compito di «sostenere la razionalizzazione, la crescita e l'implementazione dei sistemi locali di sviluppo (...) in funzione delle reali specificità e vocazioni territoriali» (Regione Calabria, 2004:295) con l'idea di integrare e sostenere le iniziative di sviluppo locale in corso (LEADER II e Patti territoriali) e promuovere «nuove iniziative nei territori che esprimono maggiori bisogni e/o opportunità in una logica di coesione e cooperazione tra territori» (Regione Calabria, 2004:295). L'idea portante era condurre ad unitarietà il movimento «che stava caratterizzando lo sviluppo locale in una logica di programmazione dal basso, per ricondurlo nell'ambito della programmazione regionale» (Regione Calabria, 2004:295). In altre parole, ai PIT è assegnato il compito di «rafforzamento della capacità di intervento sul territorio» (Regione Calabria, 2005:57) in relazione all'obiettivo strategico regionale di assicurare una «transizione graduale della Calabria dalla dipendenza all'autonomia, dall'integrazione passiva all'integrazione produttiva, dall'uso indiscriminato del territorio e delle sue risorse alla sua tutela e valorizzazione» (Regione Calabria, 2005:68) attraverso la strategia dello «sviluppo endogeno sostenibile e della valorizzazione integrata delle risorse locali» (Regione Calabria, 2005:68).

Ai PIT, inoltre, è data anche la funzione di strumenti di programmazione e attuazione capaci di creare «reti di cooperazione funzionali e durature nel tempo tra i piccoli comuni» (popolazione < 15.000 abitanti) (Regione Calabria, 2005:266). L'idea di fondo si basava sulla opportunità che l'azione congiunta di interventi di riqualificazione urbana e azioni di sistema, sulla base dell'idea guida di sviluppo che metteva insieme diverse istituzioni e realtà locali contigue, consentisse ai territori di strutturarsi come reti, configurando in questo modo pratiche innovative e pilota per la definizione di nuove modalità operative delle politiche locali, basate sulla cooperazione interistituzionale e sulla partecipazione.

Per la elaborazione e attuazione dei PIT la Regione Calabria si è dotata di apposite *Linee guida* (Regione Calabria-Assessorato bilancio e finanze, 2001)²³ nelle quali, tra l'altro, sono state definite le modalità di elaborazione dei Progetti integrati, il modello

²² POR Calabria 2000-2006 C (2001) 4014/2021 e revisione C (2004) 5187/2004.

²³ A loro volta elaborate sulla base delle *Linee Guida per l'implementazione dei Progetti integrati nei Programmi operativi Obiettivo 1 2000-2006* (Regione Calabria, 2000).

di *governance*, gli schemi di convenzione finalizzati alla gestione dei PIT e le informazioni inerenti alle risorse finanziarie, sia con riferimento alle percentuali destinate ai PIT dal POR per ogni singola misura d'intervento sia il riparto territoriale (per singola area PIT) delle disponibilità finanziarie.

Ai PIT è assegnata una forte 'valenza istituzionale', con una prevalente partecipazione pubblica. Viene attivato un coinvolgimento diretto, anche di responsabilizzazione, delle istituzioni locali, con una importante *leadership* dei Sindaci (i veri protagonisti di questa innovativa esperienza) e vengono promossi momenti di confronto e dialogo istituzionale con altri Enti locali, quali Province, Comunità montane e Parchi. Inoltre, si tiene conto della presenza, sui territori, delle Agenzie di sviluppo nate negli anni Novanta su cui la Regione puntava originariamente per la gestione tecnica dei PIT, in particolare dei Gruppi di azione locale che erano stati istituiti in attuazione dell'IC LEADER II²⁴ e impegnati, contestualmente ai PIT, nell'attuazione del LEADER+²⁵, e un po' meno delle Società di gestione nate in attuazione dei Patti territoriali.

2.1.1. La governance

Nel modello di *governance* proposto per i PIT viene applicato un duplice approccio: l'indirizzo, il coordinamento e il controllo sono assicurati dall'alto verso il basso da parte della Regione e delle province; la programmazione e l'individuazione dei progetti sono assicurati dal basso con la partecipazione dei Sindaci, delle parti sociali e delle parti economiche. La *governance* prevista per i PIT in Calabria prevede anch'essa due livelli differenti ed è piuttosto complessa (Figura 2.1).

Il livello centrale è svolto dalla Regione, attraverso l'Unità centrale di coordinamento (Autorità di gestione e Responsabili dei fondi FSE, FEOGA e SFOP) che assicura il coordinamento e il controllo di tutte le attività dei PIT nelle scelte programmatiche e attuative (monitoraggio e controllo) e che opera di concerto con i Dipartimenti regionali interessati, le Province, i vari Enti, regionali e statali, coinvolti. È l'organo con cui si rapportano i Presidenti delle aree PIT ma anche la Conferenza dei presidenti delle aree PIT. Quest'ultima vigila sul processo di formazione e realizzazione dei PIT con funzioni di indirizzo, orientamento e valutazione politica, ma anche tecnica, sull'attuazione della progettazione integrata, composta dai diversi soggetti istituzionali²⁶. Inoltre, viene introdotto lo strumento tecnico della Rete PIT, in capo al settore Programmazione della Regione, che è una interfaccia tecnica tra aree PIT, Regione e Province e un supporto anche alla Segreteria del Comitato di sorveglianza.

Il livello locale (area PIT) ha il compito di costruire la proposta di progetto PIT e garantire la realizzazione delle azioni e il raggiungimento degli obiettivi in termini fisici, di risultato, e di impatto, nel rispetto della normativa europea. A tal fine il livello locale è strutturato in tre funzioni differenti:

- funzione politica: Conferenza dei sindaci e Comitati di gestione (organo politico di attuazione dei PIT con attività di indirizzo e governo);

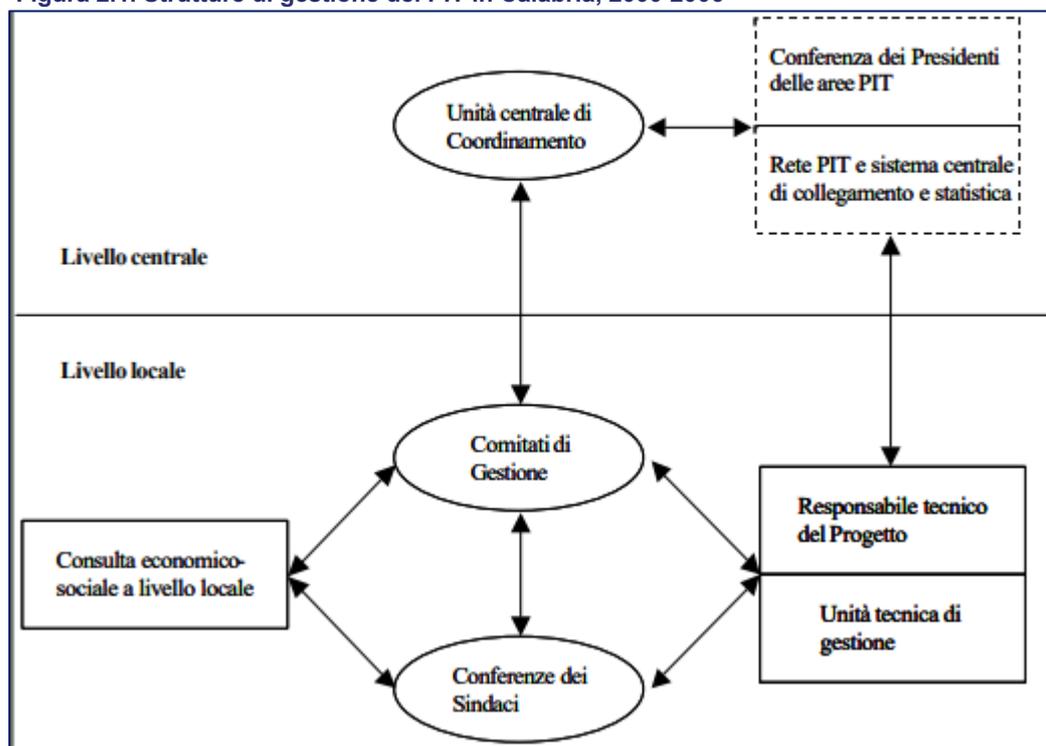
²⁴ I 16 Gruppi di azione locale (GAL) istituiti nel 1996 per l'attuazione dell'IC LEADER II.

²⁵ Nel 2003 sono attivi 9 GAL, per effetto anche dell'accorpamento di alcuni GAL, per l'attuazione dell'IC LEADER+.

²⁶ Presidente della Regione, Presidenti delle aree PIT, Presidenti delle Province, Presidente della II Commissione del Consiglio regionale, ANCI, Unione nazionale comunità e comuni montani, AdG, responsabili fondi FSE, FEOGA e SFOP e Ufficio di collegamento tra Regione e PIT.

- funzione tecnica: Responsabile di progetto e Unità tecnica di gestione che cura la definizione e attuazione dei PIT, una funzione svolta in alcuni casi con il supporto dei GAL;
- funzione partenariale e di concertazione: Consulte economiche-sociali (stesse rappresentanze presenti nel Comitato di sorveglianza del POR Calabria) (Regione Calabria, 2001a).

Figura 2.1. Strutture di gestione dei PIT in Calabria, 2000-2006



Fonte: immagine riprodotta da Regione Calabria-Assessorato bilancio e finanze-programmazione, 2001:8.

Il funzionamento del 'livello locale' è stato garantito attraverso il finanziamento dei cosiddetti 'Uffici PIT' (Unità tecnica di gestione e Responsabile tecnico del progetto), preposti alla elaborazione delle proposte di progetto del PIT, con un tetto di spesa massima pari a 51.645 euro per PIT, e all'accompagnamento dei beneficiari nell'attuazione dei progetti approvati, con un importo pari allo 0,25% del finanziamento riconosciuto.

Per la strutturazione del modello di *governance*, sia per le attività di livello centrale che di livello locale, la Regione è stata supportata dall'Assistenza tecnica del Formez, coinvolto a livello nazionale nei processi di attuazione della nuova strumentazione.

2.1.2. Le risorse finanziarie

Attraverso i PIT la Regione Calabria si prefigge di programmare circa il 22% delle risorse pubbliche del POR, pari a circa 566,40 milioni di euro, a valere su tutti i fondi strutturali (FESR – FEOGA – FSE – SFOP), con azioni progettuali che intercettano 22

Misure di intervento distribuite prevalentemente sull'Asse IV dedicato ai 'Sistemi locali di sviluppo'²⁷ e ad altri cinque Assi²⁸.

Tabella 2.1. Risorse POR Calabria 2000-2006 destinate ai PIT, per Fondo strutturale (milioni di euro)

Fondo strutturale	Costo totale	Risorse pubbliche
FESR	417,77	299,99
FEOGA	209,52	142,70
FSE	120,00	108,00
SFOP	22,12	15,71

Fonte: Tabella riprodotta da Regione Calabria-Assessorato bilancio e finanze-programmazione, 2001:14.

I PIT però, essendo una modalità ordinaria di attuazione della programmazione regionale, avrebbero potuto trovare copertura finanziaria attraverso tutte le forme di finanziamento disponibili nella Regione Calabria: fonti comunitarie (POR, Iniziative comunitarie); fonti nazionali (Patti territoriali, Contratti di programma); fonti regionali, locali e private (Regione Calabria, 2001a). Modalità che la Regione Calabria non ha poi applicato, destinando ai PIT solo le risorse provenienti dal POR. Le *Linee guida*, sulla base della popolazione e dell'estensione territoriale delle aree PIT, definiscono anche il riparto territoriale delle risorse; le percentuali delle risorse assegnate alle singole aree PIT variano dall'1,6% al 9,2% sulla disponibilità totale.

In fase di attuazione del POR Calabria, il fondo FEOGA è stato stralciato dalle risorse destinate ai PIT, depotenziando notevolmente lo strumento, che subisce una riduzione finanziaria pari a circa il 25% delle risorse pubbliche originariamente previste. Ai fini dello sviluppo rurale, all'interno delle aree PIT, con i Fondi FEOGA sono stati finanziati 41 PIAR (Progetti integrati per le aree rurali), gestiti dal Dipartimento delle risorse agricole della regione, che hanno sostenuto la realizzazione di opere infrastrutturali a supporto del sistema agricolo produttivo e rurale con procedure, obiettivi, strategie e governance differenti dai PIT.

2.1.3. La definizione delle aree

Sulla base della programmazione regionale, le aree PIT dovevano essere massimo 24, organizzate nel rispetto dei principi di contiguità territoriale e nel rispetto dei confini provinciali. La definizione delle aree PIT è stata svolta con regia regionale²⁹, sulla base di uno studio del territorio elaborato dal Formez con il supporto dell'Università della Calabria³⁰ che ha tenuto conto di una serie di informazioni inerenti alle caratteristiche

²⁷ I settori produttivi inerenti i Sistemi locali di sviluppo sono: sviluppo imprenditoriale locale; turismo, agricoltura e pesca, sviluppo sistemi agricoli e agroindustriali e sviluppo e valorizzazione dei territori rurali.

²⁸ Gli altri Assi del POR interessati dai PIT sono: l'asse I Risorse naturali; asse II Risorse culturali; asse V Città e asse VI Reti e Nodi di Servizio e asse VII attività di accompagnamento del Programma operativo e di assistenza tecnica.

²⁹ L'avvio del processo di definizione delle aree PIT è stato deliberato con DGR 354/2001.

³⁰ Il Formez ha affidato al Dipartimento di economia e statistica dell'Università della Calabria la redazione dei 23 rapporti d'area sui PIT calabresi che ha impegnato un gruppo di ricerca con il coordinamento scientifico del Prof. Domenico Cersosimo.

e le specializzazioni dei territori calabresi e delle aree territoriali già interessate da esperienze di programmazione di area vasta (Comunità montane, GAL, Patti territoriali e Parchi). La perimetrazione non è stata pertanto il risultato di un processo di concertazione ma è stata definita dall'alto e presentata ai territori per una convalida da parte dei Sindaci, con pochissimi margini di variazione (POL REG). Contestualmente è stata svolta un'ampia attività di animazione territoriale e istituzionale, anche questa con il supporto del Formez, necessaria per fertilizzare il territorio, le istituzioni locali e le associazioni imprenditoriali sulla strumentazione innovativa dei PIT. Da quanto emerso dalle interviste, attraverso gli incontri territoriali la Regione voleva soprattutto «capire che tenuta potessero avere questi strumenti sui territori da parte della politica» (POL REG). Tale attività di animazione ha contato circa 70 incontri preliminari di informazione e concertazione, svolti su più tavoli:

- tavoli istituzionali (Consiglio regionale, Province, UPI, l'ANCI e l'UNCEM);
- tavoli del partenariato (Organizzazioni sindacali e partenariato socioeconomico del Comitato di sorveglianza);
- incontri con i sindaci delle aree PIT (Regione Calabria, 2001a).

Si è trattato di una importante e diffusa mobilitazione territoriale, definita da tutti gli attori della Progettazione integrata intervistati una palestra della concertazione e partecipazione. Va sottolineato come la scelta della Regione di istituire 23 aree PIT, coprendo l'intero territorio regionale, criticata in diverse occasioni, da quanto è emerso ascoltando gli attori, è stata una scelta politica e tecnica della Regione (Figura 2.2). L'obiettivo era coinvolgere tutti i Sindaci nel processo decisionale e di governo del territorio; si «voleva far crescere la capacità di governo locale» attraverso una sperimentazione che non voleva escludere nessuno (POL REG).

Con questa nuova logica, nella individuazione delle aree PIT, sono stati elusi gli indirizzi del POR che orientavano l'utilizzazione dello strumento PIT nei territori in funzione delle reali specificità e vocazioni territoriali e con la finalità di generare le condizioni per la creazione delle reti di cooperazione tra piccoli comuni che avrebbero potuto sfociare, in futuro, nella istituzione di Associazioni, Unioni o fusioni di Comuni.

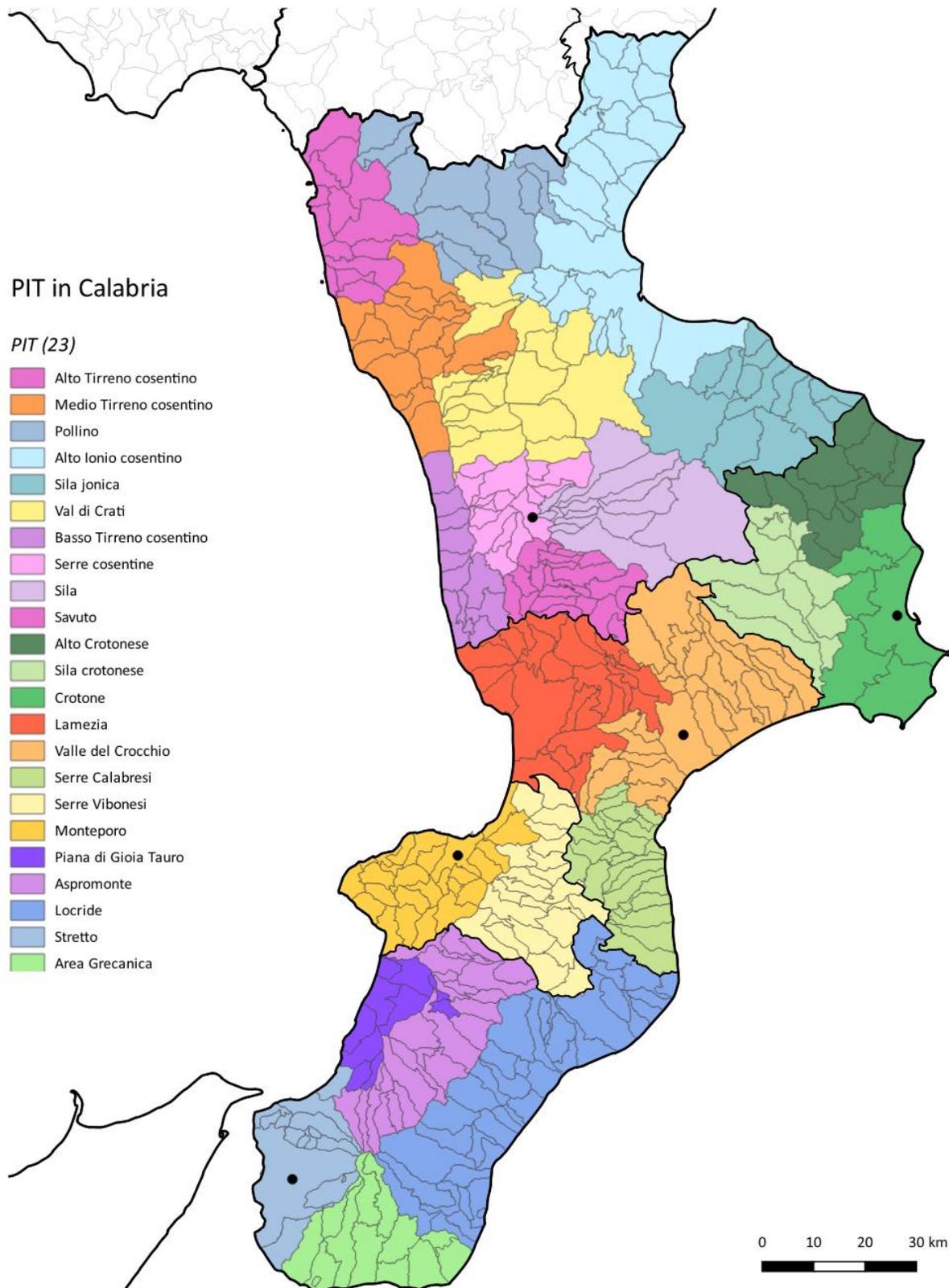
Una volta definite le 23 aree, sulla base delle Convenzioni di costituzione dei PIT che ogni Comune ha dovuto approvare, sono stati costituiti gli organi di gestione dei PIT ed è stata avviata la procedura di redazione dei Progetti integrati nel rispetto delle indicazioni dettate dalle *Linee Guida* regionali (Figura 2.3).

2.1.4. Procedure di elaborazione, valutazione, tematismi e risorse

La proposta progettuale dei PIT, in sintesi, doveva contenere i seguenti elementi:

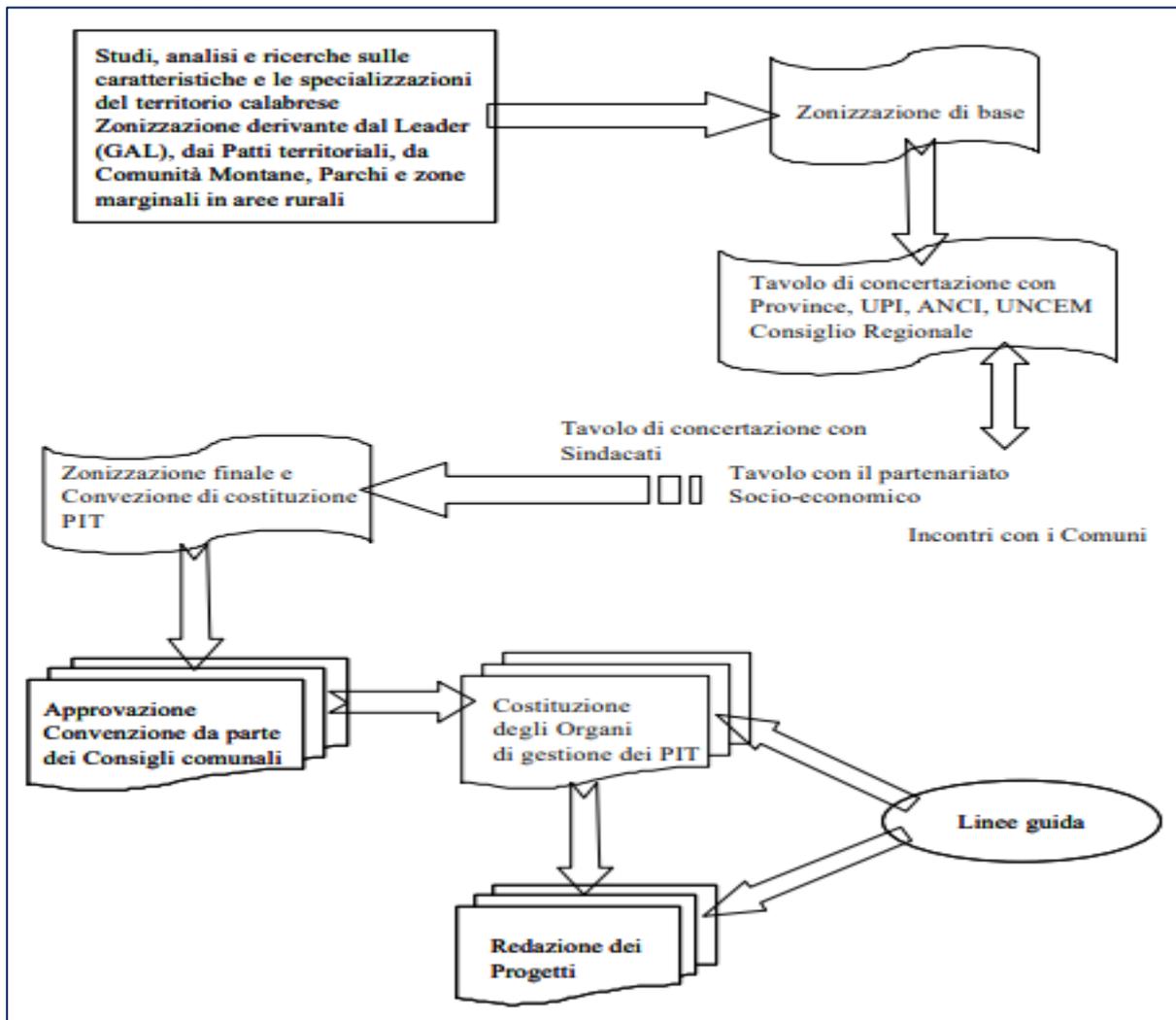
- contesto socioeconomico e analisi SWOT;
- idea forza e strategia (elemento più importante e qualificante il progetto: strategia – obiettivi da raggiungere – indicatori);
- partenariato (finalizzato a garantire l'attuazione);
- aspetti finanziari;
- operazioni previste (investimenti infrastrutturali - iniziative in regime di aiuto-erogazione di servizi-attività formative).

Figura 2.2. Le aree dei 23 PIT della Calabria (POR 2000-2006)



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Assessorato bilancio e finanze-programmazione, 2001. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.3. Principali fasi di costituzione dei PIT



Fonte: Regione Calabria-Assessorato bilancio e finanze-programmazione, 2001:6.

I PIT proposti dovevano inoltre rispondere ai seguenti criteri di valutazione:

- livello di integrazione tra le componenti del Progetto;
- grado di coerenza con gli obiettivi del Progetto;
- grado di coerenza con la programmazione esistente;
- coinvolgimento del partenariato, specie privato;
- grado di innovazione;
- capacità di intervenire sulle variabili di rottura;
- livello di intervento sull'ambiente;
- rispetto del principio delle pari opportunità;
- qualità della struttura tecnica.

(Regione Calabria, 2001a; Regione Calabria, 2005).

La procedura di elaborazione dei progetti nei territori locali è stata molto complessa. È durata circa tre anni (tra il 2001 e il 2004) e ha visto un importante supporto da parte della Regione con unità di rafforzamento amministrativo appositamente create e/o utilizzate in *progress*, in attuazione del POR. Tra queste in particolare, per il supporto ai PIT, la Regione ha istituito la Struttura operativa di gestione (SOG) composta da 21

professionisti esperti esterni³¹ con il compito di supporto ai Dipartimenti e ai responsabili di misura nelle procedure di attuazione del POR (assistenza tecnica).

Le strategie di sviluppo definite originariamente dal POR per i PIT erano ben delineate e orientate su specifici temi:

- sviluppo turistico (in particolare l'offerta integrata di patrimonio culturale e ambientale);
- sviluppo imprenditoriale in chiave di sostenibilità ambientale;
- sviluppo delle competenze;
- cooperazione tra imprese;
- rafforzamento delle identità territoriali;
- creazione di reti dei piccoli comuni e sostenibilità ambientale.

Di contro però i progetti integrati che sono stati approvati dalla Regione, con un processo di verifica e valutazione di coerenza rispetto al POR da parte del Nucleo di valutazione (NRVIP)³², e successivamente di negoziazione con l'AdG, sono risultati essere prevalentemente finalizzati allo sviluppo turistico, sebbene in fase di redazione dei PIT gli orientamenti regionali, da quanto riportato dagli attori intervistati, non fossero favorevoli al suddetto tema (POL REG). Quasi tutti i Progetti Integrati hanno inserito il turismo come idea forza o tra gli obiettivi, nell'ottica della valorizzazione delle risorse locali (naturalistiche, paesaggistiche, identitarie, culturali, artigianali etc.) il cui potenziale economico non era sfruttato e in molti casi ancora non sufficientemente riconosciuto.

Dei PIT approvati, pochi PIT sono realmente 'specializzati' in specifici settori produttivi per lo sviluppo. Inoltre, nella maggior parte dei casi i PIT sono diventati contenitori di interventi definiti non sempre coerenti con l'idea forza portante e la strategia di sviluppo (la cosiddetta 'lista della spesa' sulla base delle volontà politiche o della progettualità matura). Né è stato pienamente applicato il principio della 'concentrazione' degli interventi su una idea guida di sviluppo, anche a causa del depotenziamento delle risorse PIT rispetto alle previsioni originarie (stralcio fondo FEOGA), della delimitazione delle aree determinata dall'alto, dell'incapacità tecnico-politica locale di far prevalere la definizione delle strategie di sviluppo locale sulla base dell'idea forza rispetto alle esigenze di realizzare interventi diffusi in tutti i territori comunali. In questo modo si è svilita la funzione, a livello locale, della definizione concertata e condivisa dell'idea forza che sta alla base del PIT, elemento fondante e qualificante della progettazione territoriale integrata. In questo processo la Regione ha avuto la responsabilità, nelle fasi di negoziazione, di non far valere pienamente il rispetto dei principi della progettazione integrata e, nella fase di valutazione, di essere poco selettiva.

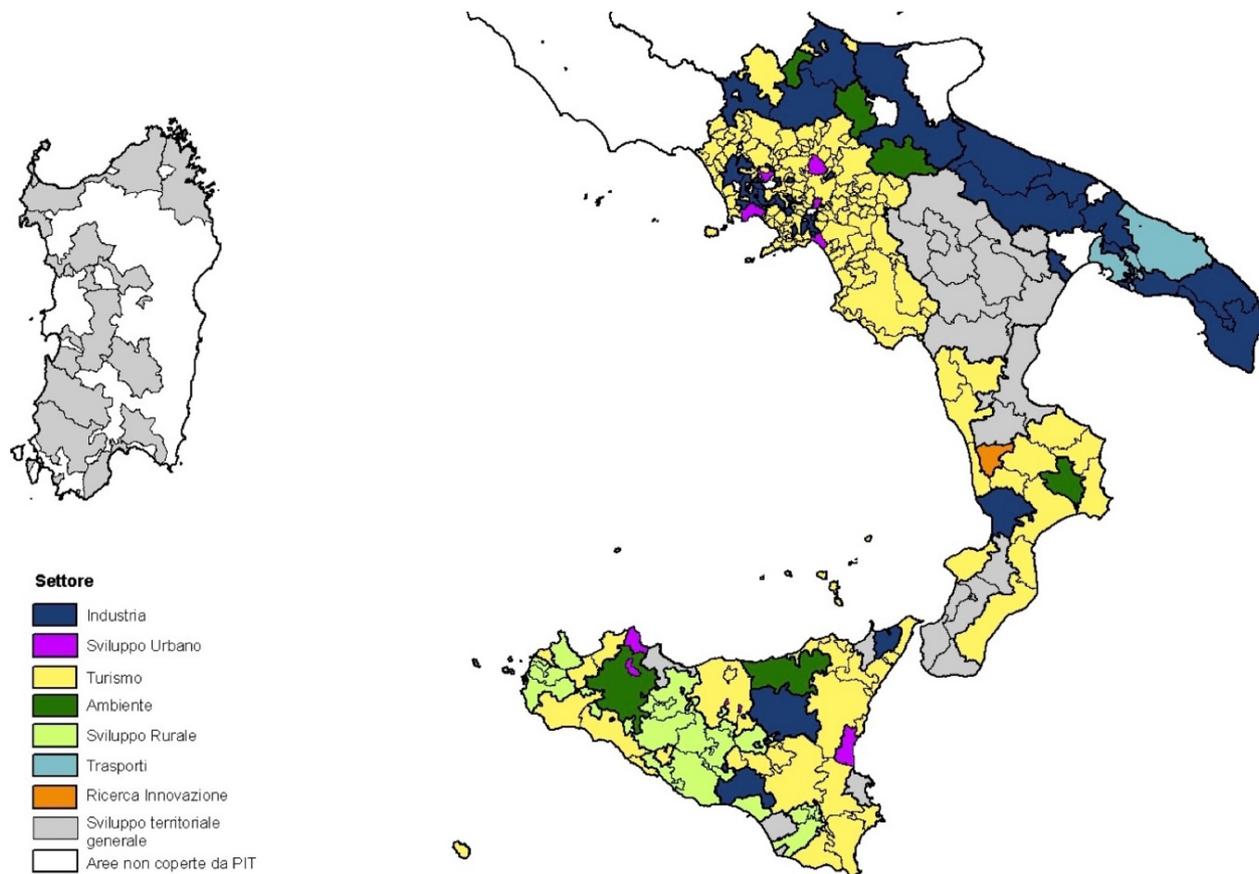
L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) nell'ambito dello studio svolto sui Progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 (Bianchi e Casavola, 2008), nel classificare tematicamente le aree PIT delle Regioni Obiettivo 1 sulla base dell'idea forza contenuta nei progetti, ha individuato nel territorio calabrese le seguenti categorie:

³¹ 10 Program manager settoriali, 5 Project Manager territoriali, 6 Specialisti trasversali.

³² Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici regionale (NRVIP) è stata istituito per legge nel 2001, ma la sua struttura funzionale è stata completata tra il 2004 e il 2006, con la funzione di garantire il necessario supporto tecnico e metodologico al processo di attuazione del POR, secondo gli indirizzi dell'AdG.

- 13 PIT orientati allo sviluppo turistico;
- 7 PIT orientati allo sviluppo territoriale in generale;
- 1 PIT orientato allo sviluppo industriale;
- 1 PIT orientato ai temi dell'ambiente;
- 1 PIT orientato alla ricerca e innovazione.

Figura 2.4. Distribuzione tematica delle idee forza e localizzazione dei PIT nel Mezzogiorno



Fonte: immagine riprodotta da Bianchi e Casavola, 2008:53.

Sebbene i PIT finanziati fossero poco specializzati, la progettualità strategica di area vasta messa in atto ha in alcuni casi, gettato le basi per la costruzione di 'nuove realtà territoriali', tutt'ora dinamiche e fortemente identitarie (come, ad esempio, in Area Gre-canica), che hanno contribuito a generare nuove economie riconoscendo i valori delle risorse e dell'identità locali.

Ai 23 Progetti Integrati territoriali approvati, per un investimento complessivo pari a circa 591 milioni di euro, è stato destinato un finanziamento pubblico su risorse POR di circa 413 milioni di euro. L'investimento medio dei PIT è pari a circa 25,7 milioni di euro di cui circa 18 milioni di euro di risorse POR. L'investimento dei singoli PIT è oscillato tra i 9 milioni di euro del PIT del Savuto di cui 6,7 milioni di risorse POR ai circa 56,4 milioni di euro del PIT Area dello Stretto di cui 38,1 milioni di euro di risorse POR. Complessivamente sono state finanziate 1092 operazioni di cui: 487 infrastrutture, 179 regimi d'aiuto alle imprese, 346 attività formative e 80 servizi.

Tabella 2.2. Caratteristiche dei 23 PIT del POR Calabria 2000-2006

PIT	Denominazione	N. di comuni	Popolazione	Kmq	Risorse totali (milioni di euro)	Settore dominante e ulteriori obiettivi
1	Alto Tirreno Cosentino	14	49.459	504,50	14,6	Turismo. Valorizzazione patrimonio culturale e naturale - creazione di un sistema locale di offerta turistica
2	Medio Tirreno Cosentino	16	62.164	638,38	19,0	Turismo. Valorizzazione patrimonio culturale e naturale – contenere spopolamento aree interne
3	Pollino	13	53.030	708,65	18,2	Turismo. Sviluppo economico e sociale in chiave sostenibile
4	Alto Ionio Cosentino	24	148.729	1338,70	47,8	Sviluppo territoriale integrato intorno alla risorsa di Sibari
5	Val di Crati	17	104.904	928,78	3,5	Sviluppo territoriale. Turismo e sviluppo agricolo
6	Sila Ionica	13	41.018	758,79	15,3	Turismo. Sviluppo agricolo
7	Basso Tirreno Cosentino	12	55.909	312,78	14,8	Turismo. Sviluppo culturale e qualità della vita
8	Serre Cosentine	16	157.781	346,91	37,7	Ricerca e Innovazione. Sviluppo delle risorse del territorio, turismo, competitività, innovazione tecnologica
9	Sila	11	44.412	766,56	19,4	Turismo. Sviluppo delle risorse del territorio in chiave sostenibile
10	Savuto	19	28.000	345,68	9,1	Turismo. Sviluppo territoriale sostenibile
11	Alto Crotonese	12	40.657	548,44	13,6	Turismo
12	Sila Crotonese	9	36.203	548,60	12,8	Ambiente. Sviluppo del territorio montano e turismo sostenibile
13	Crotone	6	97.298	615,4	39,2	Turismo. Distretto archeologico-turistico
14	Lamezia	26	140.426	828,08	37,7	Industria. Sviluppo delle imprese e turismo
15	Valle del Crocchio	29	171.321	106,26	49,0	Turismo. Sviluppo territoriale e competitività
16	Serre Calabresi	25	69.990	502,01	16,1	Turismo ecosostenibile
17	Serre Vibonesi	24	52.579	591,4	17,	Sviluppo territoriale. Imprese
18	Monteporo	26	124.052	543,33	31,1	Turismo. Valorizzazione patrimonio culturale e ambientale
19	Piana di Gioia Tauro	10	86.562	243,48	20,5	Sviluppo territoriale. Turismo e imprese
20	Aspromonte	23	82.267	687,32	23,3	Sviluppo territoriale. Turismo e qualità della vita
21	Locride	39	131.078	1248,05	40,7	Turismo. Sviluppo del territorio
22	Stretto	13	229.320	488,93	56,4	Sviluppo territoriale. Turismo
23	Area Grecanica	12	43.319	515,41	13,4	Sviluppo territoriale. Turismo, sviluppo microimprese e qualità della vita
Totale		409	2.050.478	15070,85	591,4	

Fonte: Ns elaborazione su fonti documentali.

2.1.5. L'attuazione e le criticità

Nella fase di attuazione i PIT non hanno avuto una gestione unitaria a livello locale. Successivamente alla sottoscrizione degli Accordi di programma tra la Regione Calabria e i Presidenti delle Conferenze dei sindaci, ogni beneficiario, per ogni singolo intervento, ha stipulato una convenzione con il competente Dipartimento della Regione

Calabria. L'idea che il modello organizzativo più idoneo per l'attuazione dei PIT fosse l'Ufficio comune, da istituire attraverso una 'convezione' ai sensi dell'art. 30 del TUEL³³, con funzioni non solo di progettazione degli interventi ma anche di realizzazione dei singoli interventi infrastrutturali previsti, come indicato dal Formez (Urbani e Passeri, 2003) non è mai stata presa in considerazione né applicata nel conteso calabrese. Anche il bando per il finanziamento agli interventi dei privati (i cosiddetti 'regimi d'aiuto') è stato gestito direttamente dalla Regione.

L'attuazione dei PIT è cominciata con estremo ritardo nel 2006, praticamente quasi in fase di chiusura del ciclo di programmazione, successivamente alle azioni di 'rafforzamento delle strutture organizzative e di coordinamento a supporto dell'Autorità di Gestione e delle strutture dipartimentali'³⁴. Tali azioni, hanno consentito

«il potenziamento del supporto alla Progettazione Integrata Territoriale (PIT) attraverso l'individuazione di un apposito gruppo di lavoro costituito da dipendenti regionali ed esperti del NVVIP che ha consentito, tra l'altro, di utilizzare più proficuamente le numerose assistenze tecniche rese disponibili da vari Ministeri. Tale gruppo ha costituito l'interfaccia dell'AdG con le strutture tecniche dei PIT nonché con i Dipartimenti regionali ed i responsabili di misura interessati dal processo di attuazione dei progetti. Il rafforzamento della struttura, unitamente alle numerose convocazioni dell'UCC ha consentito di istituire numerosi tavoli di concertazione tra i soggetti coinvolti nell'attuazione dei PIT e di ultimare le attività di definizione dei progetti ed il conseguente avvio sancito, di fatto, con l'approvazione entro dicembre 2004, di tutti i 23 PIT calabresi» (Regione Calabria, 2010:456).

Al 31/12/2007 la percentuale di spesa delle risorse assegnate al PIT era ancora di poco inferiore al 10% (Bianchi e Casavola, 2008). Per far fronte a questi ritardi, la Regione Calabria ha fatto largo uso dei cosiddetti 'progetti sponda' o 'progetti coerenti', cioè progetti già realizzati su altri fondi (spesso nel settore delle infrastrutture dalle grandi società ANAS e RFI) e utilizzati per rendicontare la spesa programmata sui fondi comunitari³⁵, svincolando così la spesa dei progetti non attuati dal sistema di coerenza con il Programma. Questo meccanismo ha consentito di completare l'attuazione di tutti i PIT finanziati, anche successivamente alla chiusura del POR, spesso con significativi cambiamenti negli interventi inizialmente previsti, generando uno snaturamento dei progetti proposti.

Al completamento dell'esperienza dei PIT, la Regione Calabria non ha previsto alcuna attività specifica di analisi e valutazione dell'esperienza svolta, dell'attuazione dei progetti, e dei risultati raggiunti nei singoli territori locali e/o a livello regionale. *Il Rapporto finale di esecuzione* del POR 2000-2006 (Regione Calabria, 2010) restituisce un quadro dell'attuazione dell'intero POR, strutturato per singola 'misura' e articolato per 'fondo strutturale'. Solo in alcuni casi viene indicata, in aggregato, la spesa effettuata nell'ambito della 'misura' attraverso i PIT, mentre negli altri casi si afferma che parte della misura è stata attuata attraverso i PIT, senza quantificarla. Non è quindi possibile conoscere il dato relativo all'attuazione dei PIT in termini di spesa, realizzazioni e risultati prodotti.

Le uniche valutazioni 'mirate' sono state fatte dal Valutatore indipendente (l'ATI IRS-Resco-Cult) che, nei diversi aggiornamenti (2003 e 2005), ha seguito lo stato di

³³Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali (DLGS 267/2000).

³⁴ DGR 20/2004.

³⁵ DGR 1111/2005 Convenzione con Ferrovie dello Stato e RFI; DGR 1112/2005 Convenzione con ANAS.

avanzamento della spesa e rilevato le criticità di attuazione, fornendo anche alcuni suggerimenti per superare i punti di debolezza rilevati e giudicando, nella fase finale (rapporto del 2009), l'esperienza dei PIT come un «fallimento generale» (IRS-Cult-RESCO, 2009:152). Tale valutazione negativa si basa in larga misura sulla bassa spesa rendicontata, pari a circa il 19% dell'investimento previsto³⁶ e sul carattere prevalentemente infrastrutturale dei progetti – con un finanziamento della spesa di circa il 97% a valere sul FESR – «abbandonando l'obiettivo di integrazione plurifondo e pluri-intervento che caratterizzava, invece, la strategia PIT» (IRS-Cult-RESCO, 2009:152).

Nel documento del 2009, inoltre, il valutatore indipendente denuncia

«il depotenziamento dei progetti integrati territoriali» che hanno subito un forte taglio di risorse condizionandone lo spirito della progettazione integrata, che è stata trasformata «dopo un periodo di programmazione durato oltre tre anni e successive rimodulazioni - in interventi tradizionali di tipo infrastrutturale, assegnati alle amministrazioni in modo proporzionale alla dimensione geografica e alla popolosità», evidenziando tra l'altro che «è nell'opinione degli intervistati, una bassa qualità della spesa rispetto agli obiettivi e alle necessità di sviluppo del territorio calabrese» (IRS-Cult-RESCO, 2009:155).

Da questi rapporti del Valutatore indipendente e dal Rapporto finale di esecuzione del POR 2000-2006 emerge un quadro della struttura amministrativa regionale non pronta ad affrontare il processo di predisposizione, progettazione, attuazione e gestione della Progettazione territoriale integrata. In particolare, si riscontrano i seguenti punti di debolezza:

- carenze nella capacità amministrativa e di governo delle amministrazioni, regionale e locali, nel passaggio dalla programmazione all'attuazione;
- instabilità del presidio a livello regionale (cambiamenti dirigenza – sostituzioni politiche) e del quadro delle regole entro cui orientare l'attività di livello locale;
- mancanza di quadri di pianificazione (territoriali e di settore) a livello regionale e provinciale;
- assenza di una strategia di sviluppo regionale (la Regione ancora oggi non si è dotata di un Piano di sviluppo o di un Piano strategico a lungo termine);
- condizioni strutturali critiche del contesto regionale (carezza di dotazioni di eccellenza, mancanza di attrezzature, infrastrutture e servizi minimi essenziali, diffusione criminalità organizzata);
- difficoltà da parte dei dipartimenti nella liquidazione della spesa;
- disomogeneità dell'Assistenza Tecnica erogata ai territori locali;
- scarsa capacità progettuale del sistema socioeconomico locale;
- scarsa pregnanza e trasparenza del processo di selezione finale dei PIT (scarsa selettività).

Ulteriori elementi di criticità, rilevati sempre dal valutatore indipendente, attengono in generale alla programmazione regionale e sono indicati come punti da attenzionare nella successiva programmazione:

- «Un problema di qualità della spesa; le interviste effettuate hanno messo in evidenza che la necessità di accelerare la spesa per evitare il disimpegno ha spesso fatto passare in secondo piano la riflessione sull'efficacia degli interventi finanziati, riflessione per la quale dovrebbe essere riattivato il rapporto con il partenariato socioeconomico;

³⁶ La spesa finale è stata pari a circa 112 milioni di euro, riportata su sistema 'Rendiconta', a fronte dei 584 milioni di euro previsti.

- Un sistema sbilanciato sul lato della programmazione, talvolta troppo lunga e complessa rispetto alle condizioni e risorse delle strutture destinate ad attuarla, e ancora poco rodato per quanto riguarda l'attuazione, accompagnamento e valutazione degli interventi realizzati rispetto ai beneficiari finali, che dovrebbero senz'altro essere affrontate per orientare le nuove modalità di intervento;
- La necessità di investire sul rafforzamento delle capacità e risorse interne all'amministrazione (sia regionale sia locale), oltre che di beneficiare dell'apporto di adeguate strutture tecniche esperte reperite all'esterno (...);
- La necessità di rafforzare l'integrazione tra programmazione comunitaria e programmazione ordinaria della Regione, per fare sì che le procedure e le strategie attivate nell'ambito della programmazione comunitaria possano diffondersi al resto dell'amministrazione ed esserne rafforzate» (IRS-Cult-RESCO, 2009:156,157).

Altri studi hanno messo in luce le criticità del modello di *governance* dei PIT della Regione Calabria, fortemente incentrato sui rappresentanti degli Enti pubblici e con una forte regia da parte della Regione su tutte le operazioni. È la Regione che ha determinato i confini territoriali delle aree PIT e le risorse da destinare alle differenti aree ed è la Regione che ha mantenuto il potere decisionale, affidato interamente all'Autorità di gestione. La *governance* locale in fase di attuazione è essa stessa fortemente controllata dall'autorità regionale, che eroga le risorse, detta le scelte di governo locale e mantiene un controllo centrale sulla spesa, non delegando l'attuazione del PIT ai territori locali.

«Ambiti territoriali predefiniti in maniera autoritaria a livello regionale, come nel caso dei PIT, non sempre definiscono aree omogenee da un punto di vista socio-economico su cui concentrare azioni di sviluppo capaci di soddisfare al meglio le esigenze delle popolazioni o utilizzare al meglio le potenzialità del territorio» (Marcianò e Calabrò, 2005:145).

Nel modello di *governance*, inoltre, non si definisce il ruolo che il partenariato deve assumere nei progetti di sviluppo territoriale, come non è chiara la modalità per fare emergere e condividere le informazioni detenute dai diversi soggetti del partenariato, né vengono forniti indirizzi su strumenti e metodologie di supporto alle decisioni per agevolare la convergenza delle opinioni verso decisioni e priorità collettive, mentre il ruolo della componente privata appare marginale e di mera consultazione. La *governance* locale non è stata demandata a Società miste pubblico/private, come hanno scelto di fare altre Regioni e come sarebbe stato utile per responsabilizzare realmente i territori, ma a Uffici di gestione inquadrati nella Pubblica amministrazione locale. Questa forma di organizzazione ha equiparato l'organo di *governance* locale ad un ente pubblico e, come tale, soggetto alla prassi burocratiche della PA. In sintesi «la *governance* dei PIT rappresenta una forma anomala del panorama delle *governance* locali» (Marcianò e Calabrò, 2005:47).

2.1.6. Alcune valutazioni

Sull'esperienza dei Progetti integrati territoriali c'è stato un forte indirizzo e accompagnamento di livello nazionale voluto nella fase iniziale dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS), diretto da Fabrizio Barca, che aveva attribuito ai PIT una importante valenza sperimentale di innovazione della *governance* locale e di creazione di capitale sociale nei territori.

Un ruolo fondamentale di accompagnamento in questa azione di innovazione della *governance* locale è stato svolto dal Formez nell'ambito del PON ATAS (Assistenza tecnica e Azioni di sistema) rivolto alle Regioni Obiettivo 1 e attivato dal Dipartimento

della funzione pubblica per sostenere i processi di riforma della Pubblica amministrazione attraverso azioni di sistema.

Il Formez – che già in precedenza aveva svolto attività di ricerca e studio sugli strumenti di sviluppo locale (LEADER e Patti territoriali) con il Progetto SPRINT (Azioni di sistema), finalizzato a sostenere la Progettazione integrata territoriale nelle Regioni Obiettivo 1 attraverso *task force* regionali – ha assunto un ruolo strategico di affiancamento alle Regioni e alle Amministrazioni locali nell'applicazione della nuova strumentazione, utilizzando il metodo della 'ricerca-azione'³⁷, i cui contenuti sono confluiti in numerose pubblicazioni.

Sull'esperienza dei PIT maturata a livello nazionale il Formez – a valle di un seminario tenutosi a Bari nel novembre 2003 per ragionare sulle prime esperienze di progettazione integrata – ha curato un volume (Colaizzo, 2004) nel quale sono confluiti alcuni casi studio (15 su 156 PIT), di cui due riferiti all'esperienza calabrese (Serre calabresi e Locride). Con riferimento al PIT della Locride (Wolleb *et al.*, 2004:57) evidenziano già alcune criticità:

- «inadeguatezza del disegno istituzionale dei PIT (non esiste un sistema unico consolidato di programmazione territoriale con ruoli, competenze e rapporti definiti tra gli attori);
- assenza di ruolo regolatore da parte della Regione (ritardi e cambio delle regole in corso d'opera);
- basso sostegno da parte della Regione allo sforzo di programmazione del livello locale, in termini di 'capitale umano';
- creazione di 'vuoto istituzionale' tra il livello regionale e il livello locale (assenza di organi di rappresentanza forti che filtrino le istanze assembleari trasformandole in scelte progettuali coerenti e conseguente rischio della spartizione delle risorse, frammentazione degli interventi e assenza di azioni di sistema);
- attribuzione di un ruolo solo consultivo del partenariato sociale».

Una valutazione di insieme dell'esperienza PIT a livello nazionale è stata fatta dall'Unità di valutazione degli investimenti Pubblici (UVAL) del DPS nel 2008 nella quale i PIT sono stati valutati come un «coraggioso investimento nel futuro» (Bianchi e Casavola, 2008:92).

Altre pubblicazioni a carattere scientifico, oltre a quelle del Formez e del NUVAL, hanno approfondito procedure, metodologie, governance, contenuti, sfide e opportunità dei PIT, ma – nel caso della Calabria – sempre partendo dagli stessi casi studio. Nessuno studio è stato condotto specificamente sull'esperienza calabrese nel suo complesso, né vi sono relazioni analitico-descrittive dei progetti proposti e realizzati, o valutazioni degli esiti che i singoli PIT hanno generato sulle realtà locali o a livello regionale. Dal Rapporto finale di esecuzione del POR 2000-2006 risulta una spesa per la elaborazione di un 'Rapporto PIT' che non è stato possibile reperire e non è nella memoria degli attori intervistati.

³⁷ La ricerca-azione tende a conoscere e interpretare i processi con l'obiettivo di individuare e attuare soluzioni tecniche, strumenti ed interventi sulle competenze, finalizzate in questo caso a sostenere e innovare la progettazione integrata nel contesto nazionale.

2.2. I Progetti integrati di sviluppo regionale e locale (PISL/PISR) nel POR 2007-2013

Nella programmazione 2007-2013, il Quadro strategico nazionale (QSN), nel rispetto degli Orientamenti strategici comunitari (OSC) e alla luce delle esperienze maturate con la Programmazione 2000-2006, prevede che la 'Progettazione integrata' venga utilizzata come metodologia che le Regioni 'possono' introdurre nei contesti dove ha funzionato.

Con riferimento al livello locale, l'indirizzo che viene dato dal QSN 2007-2013 riguarda la prosecuzione della progettazione integrata e dell'approccio *LEADER* (considerato tra le buone prassi) e il consolidamento dei partenariati di maggiore successo, assicurando la partecipazione degli operatori rurali e dando spazio alle istanze della popolazione. Inoltre, viene evidenziato come «l'importanza attribuita alla programmazione integrata implica un grosso sforzo in termini di miglioramento dei processi partecipativi e delle capacità progettuali a livello locale» (QSN, 2017:213).

Nel rispetto degli indirizzi dettati dal QSN, dei Regolamenti (CE) 1080/2006 – 1083/2006 e dell'applicazione dei principi orizzontali comunitari, e sulla base dell'esperienza maturata nella programmazione 2000-2006 attraverso i PIT, ma anche dei Patti territoriali e del *LEADER*, che avevano generato un'importante mobilitazione e avviato processi innovativi di cooperazione istituzionale, il POR Calabria FESR 2007-2013³⁸ rilancia la Progettazione territoriale integrata attraverso i Progetti integrati di sviluppo regionale e locale (PISR e PISL) mettendo in atto l'approccio territoriale ed integrato allo sviluppo (dimensione territoriale della Politica di coesione).

Per superare le criticità emerse con l'attuazione dei PIT e mettere a frutto le 'lezioni apprese' dalle precedenti esperienze di sviluppo locale, favorendo una maggiore cooperazione strategica e operativa tra le istituzioni, il POR FESR individua un 'nuovo percorso strategico per la Programmazione territoriale e la Progettazione integrata' (Regione Calabria, 2007:386). Gli obiettivi perseguiti sono:

- sostenere e rafforzare i processi di cooperazione istituzionale e di partenariato tra gli attori dello sviluppo locale, rilanciando la collaborazione attiva tra il partenariato socioeconomico e quello istituzionale;
- costruire un nuovo sistema di competenze sui territori, anche allo scopo di elevare la qualità progettuale degli interventi, rafforzare la capacità di coordinamento e di progettazione a livello locale e garantire la qualità procedurale nell'attuazione degli interventi.

A tal fine il POR FESR prevede l'istituzione di organismi partenariali (il Tavolo di partenariato regionale e i Tavoli di partenariato provinciali) e di organismi tecnici (Gruppo regionale di coordinamento, Gruppi tecnici regionali, Laboratori territoriali di progettazione), definendone i ruoli ed esplicitando il nuovo percorso della programmazione territoriale e della progettazione Integrata, articolato in 8 fasi:

- 1) costituzione degli Organismi partenariali e delle Strutture tecniche;
- 2) analisi e ascolto del territorio ed elaborazione dei Rapporti d'area provinciali;
- 3) elaborazione del Quadro unitario della progettazione integrata (QUPI) e degli Orientamenti strategici ed operativi per la predisposizione dei Progetti integrati;

³⁸ POR Calabria FESR C(2007) 6322/2007.

- 4) pubblicazione del bando per la presentazione dei Progetti integrati;
- 5) costituzione dei partenariati di Progetto ed elaborazione delle proposte di progetti integrati;
- 6) valutazione e approvazione dei Progetti integrati;
- 7) finanziamento delle operazioni dei soggetti pubblici;
- 8) pubblicazione dei bandi pubblici per i soggetti privati e assegnazione delle risorse disponibili.

Sulla base del cronoprogramma definito, le suddette fasi si sarebbero dovute concludere nell'arco di due anni (tra agosto 2007 e luglio 2009).

2.2.1. Le tipologie dei Progetti integrati di sviluppo

Il POR FESR 2007-2013, attraverso le 'strategie territoriali' dei Progetti integrati di sviluppo regionale e locale (PISR e PISL), inquadrate all'interno della strategia unitaria regionale, si pone l'obiettivo di migliorare la qualità della vita, della competitività e dell'attrattività dei sistemi territoriali esterni alle città e alle aree urbane, in cui vive circa il 70% della popolazione calabrese, valorizzando le risorse e le specificità locali e contrastando il declino dei territori delle aree interne e marginali. I Progetti integrati di sviluppo sono previsti nell'ambito dell'Asse VIII Città, Aree urbane e Sistemi territoriali e sono finanziati prevalentemente sullo stesso Asse (Tema 8.2 Sistemi territoriali) ma anche sull'Asse V Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile e sull'Asse VII Sistemi produttivi. I Progetti integrati di sviluppo regionale (PISR) sono finalizzati al conseguimento di obiettivi considerati strategici per l'intero territorio regionale, in particolare la competitività e l'attrattività della regione, e quindi non sono necessariamente ascrivibili a specifici ambiti territoriali; i Progetti integrati di sviluppo locale (PISL) sono invece finalizzati al conseguimento di obiettivi di sviluppo socioeconomico di 'specifici ambiti territoriali' da definire all'interno dei territori provinciali, e hanno quindi una più esplicita dimensione territoriale. Per come chiaramente espresso nel POR FESR, quindi, i PISR attengono solo alla progettazione integrata. Sono, tuttavia, considerati come strumenti strategici per gli ambiti territoriali delle 'aree interne e marginali', rivestendo così una valenza anche territoriale.

L'orientamento del POR FESR Calabria 2007-2013 postula chiaramente la necessità di «concentrazione delle risorse su poche priorità, territoriali e tematiche al fine di realizzare interventi consistenti, che lascino tracce profonde e durature nel territorio calabrese e contrastare la logica distributiva e dispersiva delle risorse che hanno reso sterili» le politiche dello sviluppo locale (Nicolò e Marciànò, 2014:20).

I Progetti integrati di sviluppo attuati dalla Regione Calabria possono essere raggruppati in sette tipologie differenti, appartenenti a tre Ambiti strategici:

- *Progetti integrati di sviluppo relativi a Sistemi territoriali istituzionali*, definibili come ambiti territoriali all'interno dei quali si realizzano forme di collaborazione tra Enti Locali per la gestione associata di servizi pubblici (nelle more dell'attuazione della LR 15/2006) e/o per la programmazione e l'attuazione unitaria di politiche di sviluppo locale:
 - PISL Sistemi di Mobilità intercomunale;
 - PISL Servizi intercomunali per la Qualità della vita.
- *Progetti integrati di sviluppo relativi a Sistemi territoriali tematici*, definibili sulla base della presenza e concentrazione di specifiche risorse o vocazioni territoriali:

- PISL Sistemi turistici locali e Destinazioni turistiche locali;
- PISL Sistemi produttivi locali, Distretti agroalimentari e Distretti rurali.
- *Progetti integrati di sviluppo regionale*, finalizzati al conseguimento di obiettivi strategici per l'intero territorio regionale:
 - PISR Contrasto allo spopolamento dei sistemi territoriali marginali e in declino (ambiti provinciali)³⁹;
 - PISR Valorizzazione dei Centri storici e dei Borghi di eccellenza;
 - PISR Tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio etnoantropologico delle Minoranze linguistiche della Calabria⁴⁰.

Successivamente, nella fase attuativa, le tre tipologie di Progetti integrati di sviluppo regionale sono stati considerati come Progetti integrati di sviluppo locale e denominati, nella documentazione amministrativa, come PISL attuativi di PISR.

È necessario mettere in evidenza che il POR Calabria FESR 2007-2013 aveva concepito i Progetti integrati di sviluppo regionale come 'Progetti di sistema' sostenuti dall'impegno regionale e condivisi dal Partenariato istituzionale ed economico-sociale, finalizzati a raggiungere obiettivi strategici per l'intero territorio regionale e quindi non applicabili a specifici 'ambiti territoriali'. Inizialmente erano stati individuati 13 progetti, a valere su differenti Assi prioritari. Di questi, sono stati attuati, come PISL, i Progetti integrati di sviluppo contrasto allo spopolamento delle aree interne e periferiche e Valorizzazione dei centri storici e dei borghi d'eccellenza⁴¹.

2.2.2. La governance

Il modello di *governance* definito per la Progettazione integrata e la programmazione territoriale è messo in atto per l'attuazione dei Progetti integrati di sviluppo è articolato su due livelli, regionale e locale (quest'ultimo include anche il livello provinciale) ed è stato attuato attraverso una *governance* tecnico-operativa e una *governance* strategico-istituzionale all'interno della quale un ruolo centrale è stato svolto dall'Unità tecnica regionale di coordinamento⁴².

La *governance* tecnico-operativa ha visto il coinvolgimento dei seguenti organismi:

³⁹ Originariamente era previsto come PISL relativo ai Sistemi territoriali marginali e in declino, costituiti dai territori che presentavano un elevato tasso di spopolamento, elevati indici di vecchiaia e declino delle attività economiche che interessavano 108 Comuni con pop. <1500 ab. e decremento della pop. nel periodo 1991-2001 > 5%.

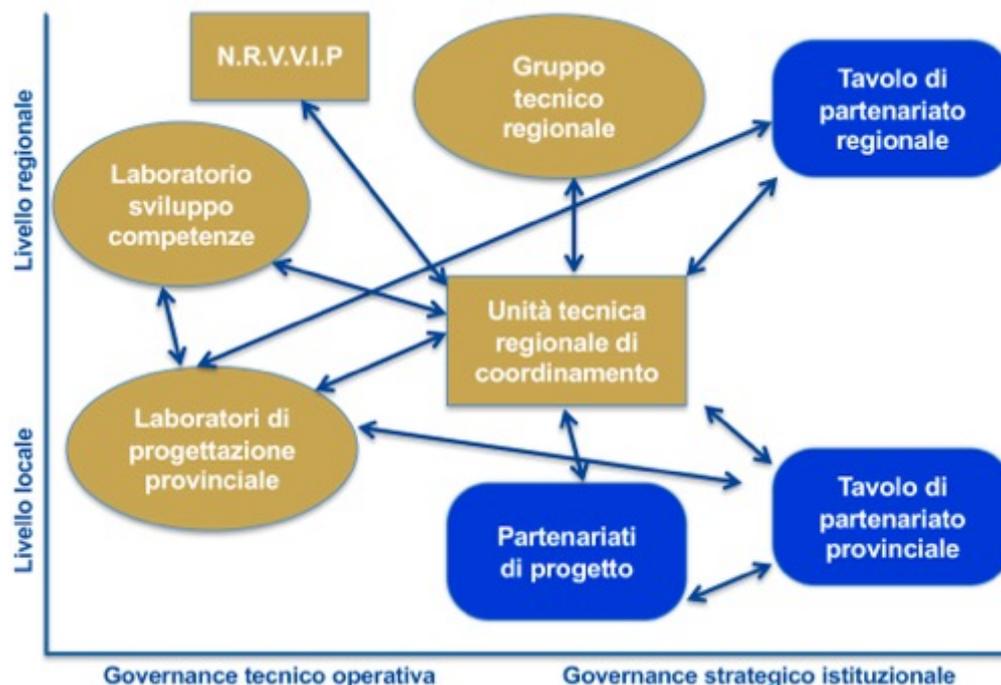
⁴⁰ Il PISR Minoranze linguistiche è stato attivato dalla Regione Calabria nell'ambito della linea d'intervento 5.2.4.2 (Asse V - tema 5.2 Patrimonio culturale) che prevedeva per la sua attuazione lo strumento della progettazione integrata a cui successivamente è stato dato valore strategico regionale. Il PISR per la realizzazione della rete regionale sperimentale delle Case della salute, previsto dalla linea d'intervento 8.2.1.3. non è stato avviato e le risorse sono state trasferite sulla linea 8.2.1.7 PISR Spopolamento (DGR 163/2010).

⁴¹ Gli altri PISR previsti dal POR i cui temi sono stati sviluppati con altre modalità attuative erano: Calabria e nuove generazioni; Rete regionale dei poli di innovazione per la competitività delle imprese; Sviluppo delle filiere energetiche; Rete regionale delle case della salute; Grandi attrattori culturali (Aree archeologiche e Musei della Magna Grecia); Polo logistico internazionale di Gioia Tauro; Sistema ferroviario metropolitano regionale; Sistema delle aree urbane regionali; Programma Calabria promozione; Legalità e sicurezza in Calabria; Modernizzazione della pubblica amministrazione regionale.

⁴² L'Unità tecnica regionale di coordinamento è composta dai seguenti soggetti: Direttore generale del Dipartimento programmazione, AdG del POR, dirigenti dei settori interessati, funzionari interni al Dipartimento programmazione, referenti per le cinque Province, coordinatori provinciali dei Laboratori di progetto, coordinatori tecnici dei Laboratori territoriali, Direttore del nucleo regionale di valutazione (NRVIP), Autorità ambientale regionale e Autorità delle pari opportunità.

- *Laboratori di progettazione provinciale* con il compito di coordinare e accompagnare la formazione della progettualità regionale e territoriale con riferimento in particolare all'identificazione delle idee forza, alla verifica della coerenza e della fattibilità delle operazioni proposte e il loro raccordo con la progettazione pregressa o in via di realizzazione e alla coerenza con la pianificazione strategica regionale, provinciale e di settore.
- *Nucleo regionale di verifica e valutazione degli investimenti pubblici (NRVVIP)*, con funzioni di predisposizione dei criteri e modelli per la valutazione delle proposte progettuali e il ruolo svolto nell'ambito della valutazione dei Progetti integrati pervenuti in risposta agli Avvisi pubblici.
- *Laboratorio per lo sviluppo delle competenze e lo scambio delle esperienze* attuato dal Formez e finalizzato a sviluppare le competenze all'interno dei dipartimenti regionali e provinciali, degli enti locali, e del partenariato socioeconomico sui contenuti e sulle procedure per la fase di avvio della progettazione integrata.
- *Gruppo tecnico regionale* che, attraverso agenti di sviluppo impegnati a livello regionale e territoriale, ha fornito assistenza tecnica nelle diverse fasi del processo di attuazione della progettazione integrata a supporto dell'Unità tecnica di coordinamento regionale.

Figura 2.5. Il sistema di *governance* dei PISL



Fonte: Immagine riprodotta da Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2015:9.

La *governance* strategico-istituzionale ha visto coinvolti tre livelli partenariali:

- il *Tavolo di partenariato regionale*, con il compito di partecipare alle determinazioni degli obiettivi, delle strategie e delle azioni prioritarie, territoriali e settoriali della progettazione integrata; i soggetti del tavolo coincidevano con il Partenariato istituzionale, economico e sociale del Comitato di sorveglianza;
- cinque *Tavoli di partenariato provinciale*, uno per ogni provincia, con l'obiettivo di fornire indirizzi strategici alla programmazione territoriale e sorvegliare la loro

applicazione sulla base delle attività svolte dai laboratori di progettazione territoriale nelle diverse fasi (analisi, definizione strategie e attuazione);

- il *Partenariato di progetto*, l'organismo pubblico/privato impegnato nella definizione dei contenuti della proposta di PISL/PISR e nella sua attuazione.

Questo nuovo complesso sistema di *governance* si esplica attraverso:

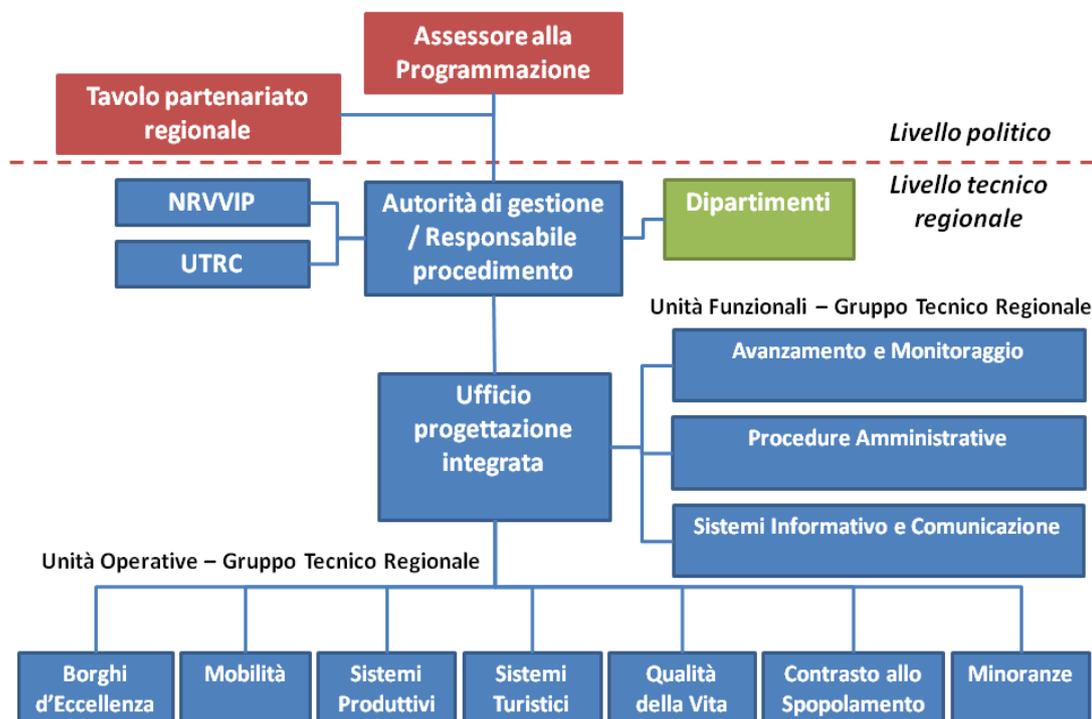
- una forte cooperazione verticale tra i diversi livelli di governo (regionale, provinciale e comunale) in una logica di sussidiarietà;
- una cooperazione orizzontale tra enti locali per concordare, a livello di area vasta, le strategie e gli interventi;
- un attivo coinvolgimento di tutti gli attori locali (Calabrò e Marcianò, 2014).

In questa nuova struttura di *governance* un ruolo importante per l'attuazione della progettazione integrata è stato ricoperto dai *Laboratori di progettazione provinciali* e dal *Gruppo tecnico regionale*. I primi – costituiti nel 2011 con personale dell'amministrazione regionale integrato dalle figure degli agenti di sviluppo e dal personale delle amministrazioni provinciali – hanno fornito supporto tecnico e animazione territoriale per la definizione delle proposte progettuali territoriali; il secondo, costituito da professionisti esperti e agenti di sviluppo, a partire dal 2013 e fino al 2018, hanno accompagnato le fasi di attuazione e di monitoraggio dell'intero programma, a supporto anche dei beneficiari, rafforzando l'Ufficio di progettazione integrata.

Tra le azioni intraprese dalla Regione con il *Gruppo tecnico regionale* (Regione Calabria-Comitato di sorveglianza, 2015:6) si segnalano:

- «la costituzione del Sistema informativo di monitoraggio (SIM PISL), finalizzato a monitorare le singole operazioni nelle diverse fasi procedurali e a individuare tempestivamente le eventuali criticità;
- il supporto ai beneficiari nelle fasi attuative dei PISL (stipula convenzioni, aspetti procedurali, organizzazione del fascicolo dell'operazione, rendicontazione, etc.) al fine di facilitare l'attuazione delle operazioni, superare le eventuali criticità e rispettare i termini ultimi di realizzazione;
- l'assistenza e l'affiancamento ai responsabili delle linee di intervento in tutte le fasi procedurali (sottoscrizione delle convenzioni, fasi di gara/esecuzione, organizzazione del fascicolo dell'operazione, acquisizione della documentazione di spesa, verifica dei documenti, caricamento dei dati della spesa etc.);
- l'assistenza e il supporto ai dipartimenti competenti per i Regimi di aiuto alle imprese (Ambiente, Turismo, Sviluppo economico) per la redazione e pubblicazione dei bandi, per il supporto nella fase di informativa diffusa nei territori a favore dei privati interessati, per l'istruttoria delle domande di partecipazione;
- il supporto alle attività di comunicazione e informazione svolte dagli uffici del settore;
- il supporto alla Stazione unica appaltante di Reggio Calabria».

Figura 2.6. Organigramma del gruppo di lavoro per l'attuazione dei PISL/PISR 2007-2013



Fonte: Immagine riprodotta da Regione Calabria-Comitato di sorveglianza, 2015:7.

La Regione, nel processo di avvio e nelle prime fasi di attuazione dei Progetti integrati di sviluppo, ha usufruito dell'accompagnamento tecnico del Formez in moltissime attività tra cui: l'elaborazione del QUPI, delle Linee guida, degli avvisi di selezione; le attività di formazione e supporto al personale interno della Regione; le attività di informazione, comunicazione e sensibilizzazione delle comunità locali.

2.2.3. Le risorse finanziarie

Le risorse disponibili per i Progetti integrati di sviluppo (PISL e PISR) ammontavano complessivamente a circa 448 milioni di euro, pari al 29% del POR, a valere su undici Linee d'intervento afferenti a tre Assi del POR Calabria FESR 2007-2013:

- Asse V Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile (Linee: 5.1.1.1 – 5.2.3.2 – 5.3.1.1 – 5.3.2.1 – 5.3.2.3).
- Asse VII Sistemi produttivi (Linea: 7.1.5.2).
- Asse VIII 'Città, Aree urbane e sistemi territoriali' (Linee: 8.2.1.1 – 8.2.1.2 – 8.2.1.4 – 8.2.1.5 – 8.2.1.6).

La ripartizione della dotazione finanziaria per territori provinciali (Tabella 2.3) è stata fatta assegnando una quota fissa pari al 20% della dotazione complessiva a tutti i territori provinciali e il rimanente 80% sulla base della popolazione presente, al netto di quella presente nelle città e aree urbane (DGR 163/2010). Per il PISL Minoranze linguistiche il riparto territoriale è stato definito successivamente, considerando le province interessate in funzione del numero di abitanti dei comuni coinvolti.

Tabella 2.3. Risorse finanziarie del POR Calabria 2007-2013 assegnate a PISR e PISL, per provincia (euro)

Territori provinciali	Risorse finanziarie
Cosenza	159.401.484
Reggio Calabria	106.128.925
Catanzaro	69.677.454
Crotone	46.231.979
Vibo Valentia	52.093.348
Totale parziale	433.533.190
PISR Minoranze	14.391.552
Totale	447.924.742

Fonte: Ns elaborazione su DGR Calabria 163/2010.

La dotazione finanziaria per le singole categorie di PISL riflette la disponibilità di risorse delle linee d'intervento (DGR 163/2010). Tra la dotazione finanziaria oggetto di riparto territoriale e la dotazione per linee d'intervento si è rilevato un lieve disallineamento, probabilmente derivante dalle risorse relative al PISR 'Case della salute', inserito nel riparto territoriale e non calcolato nel riparto per categoria di PISL, in attesa degli atti amministrativi relativi al trasferimento delle risorse sul PISL Spopolamento come previsto dalla DGR 163/2010.

Tabella 2.4. Risorse finanziarie del POR Calabria 2007-2013 assegnate a PISR e PISL, per linee di intervento (milioni di euro)

PISL/PISR	Linee d'intervento	Risorse
Mobilità Intercomunale	8.2.1.1	31,5
Qualità della Vita	8.2.1.2	31,5
	8.2.1.5	
	5.1.1.1	
	5.2.3.2	
Sistemi turistici	5.3.1.1	171,0
	5.3.2.1	
	5.3.2.2	
	5.3.2.3	
	8.2.1.6	
Sistemi produttivi	7.1.5.2	114,5
Contrasto allo spopolamento	8.2.1.7	42,0
Minoranze linguistiche	5.2.4.2	14,4
Centri storici e dei Borghi	8.2.1.4	20,9
Totale		425,8

Fonte: Ns elaborazione su DGR 163/2010.

Per l'Assistenza tecnica sono state utilizzate le risorse previste per rafforzare le strutture e gli strumenti tecnici e amministrativi necessari ad una migliore attuazione del POR (Linea d'intervento 9.1.1.2) ma, a differenza dei PIT, per i PISL/PISR tali risorse sono state destinate solo al supporto della Regione (Agenti di sviluppo impegnati nei Laboratori di progettazione territoriale e/o nel Gruppo tecnico regionale), mentre non sono state previste risorse per il livello locale (progettazione PISL/PISL-supporto ai beneficiari nell'attuazione degli interventi).

2.2.4. Il processo della progettazione integrata: fasi, documenti strategici, animazione

Il processo della progettazione integrata dei PISL/PISR viene avviato nel 2010, con quasi tre anni di ritardo rispetto alle previsioni del POR. L'atto di avvio è rappresentato dalla DGR 163/2010 che, come già scritto, definisce il quadro delle risorse disponibili per Linea d'intervento e i criteri di riparto territoriale per ciascuna Provincia calabrese

in base a specifici indicatori per il finanziamento dei PISL/PISR⁴³. Il processo è stato molto lungo e complesso in quanto ha dovuto rispettare le fasi del percorso della Progettazione integrata e della Programmazione territoriale prevista da POR, anche se leggermente semplificate in corso d'opera⁴⁴, proprio di tutti i processi che si fondano sui principi dell'integrazione e della concertazione e che attengono allo sviluppo locale.

In termini procedurali, un passaggio fondamentale e strategico è stato l'approvazione del Quadro unitario della progettazione integrata (QUPI) (luglio 2011)⁴⁵, che ha di fatto sancito l'attivazione dei PISL/PISR confermando il riparto territoriale delle risorse definito dalla DGR 163/2010. Lo strumento del QUPI è stato elaborato dal Dipartimento programmazione della Regione Calabria con il supporto di tutti i dipartimenti interessati e ha rappresentato il *documento strategico di orientamento per definire i Progetti integrati*. Il QUPI, alla luce anche delle priorità espresse dalle Province calabresi attraverso i 'Rapporti di priorità strategiche territoriali'⁴⁶, ha stabilito le *priorità territoriali e settoriali* necessarie per l'individuazione dei Progetti integrati in coerenza con gli strumenti programmatici regionali e provinciali, anche attraverso il confronto con i Tavoli di partenariato provinciali.

Il Quadro unitario della progettazione integrata dà gli indirizzi, sia generali che riferiti alle singole tipologie di PISL/PISR, e contiene il quadro delle coerenze territoriali complessive a cui le candidature di PISL/PISR devono fare riferimento, individuando all'interno del territorio regionale una serie di *sistemi e sottosistemi territoriali* caratterizzati da diverse morfologie, identità e vocazioni. Questi sistemi hanno costituito il perno dell'azione di pianificazione territoriale e programmazione regionale dello sviluppo integrato. Essi hanno definito tra l'altro le *polarità* (produttive, agricole, rurali, turistiche, della mobilità e della cultura) su cui era prevista l'azione pubblica per lo sviluppo al fine di accrescere l'attrattività e la qualità dei territori regionali e aumentare la coesione territoriale, ridurre gli squilibri fra aree costiere ed aree interne della regione, accrescere la competitività e le potenzialità di sviluppo del territorio calabrese.

Nel processo di elaborazione delle proposte PISL/PISR il QUPI è stato assunto come strumento vincolante (Zinno e Marciànò, 2014). A differenza dei PIT, infatti, per i PISL/PISR la Regione si è dotata di questo importante documento strategico, che ha indirizzato e disciplinato la progettazione integrata sulla base delle priorità regionali, articolando il territorio regionale in 60 'Ambiti territoriali omogenei' considerati unità di base per la delimitazione delle aree eleggibili per i PISL/PISR. Si tratta di un importante lavoro svolto dalla Regione Calabria, che allora non era dotata di strumenti di pianificazione territoriale regionale⁴⁷, per poter territorializzare le politiche di coesione, attraverso l'individuazione di *Sistemi territoriali di riferimento* (Costa-Montagna), *Sottosistemi territoriali* (Identità) e *Ambiti territoriali* (polarità e 'talenti territoriali'). Per ognuno degli ambiti territoriali identificati il QUPI individua la polarità e i tematismi rilevanti e

⁴³ DGR 163/2010 e DGR 116/2012 per il PISR Minoranze linguistiche.

⁴⁴ Tra l'approvazione del POR FESR e l'attuazione per l'avvio e l'attuazione della Progettazione integrata di sviluppo sono stati elaborati Documenti di indirizzo e regolamenti.

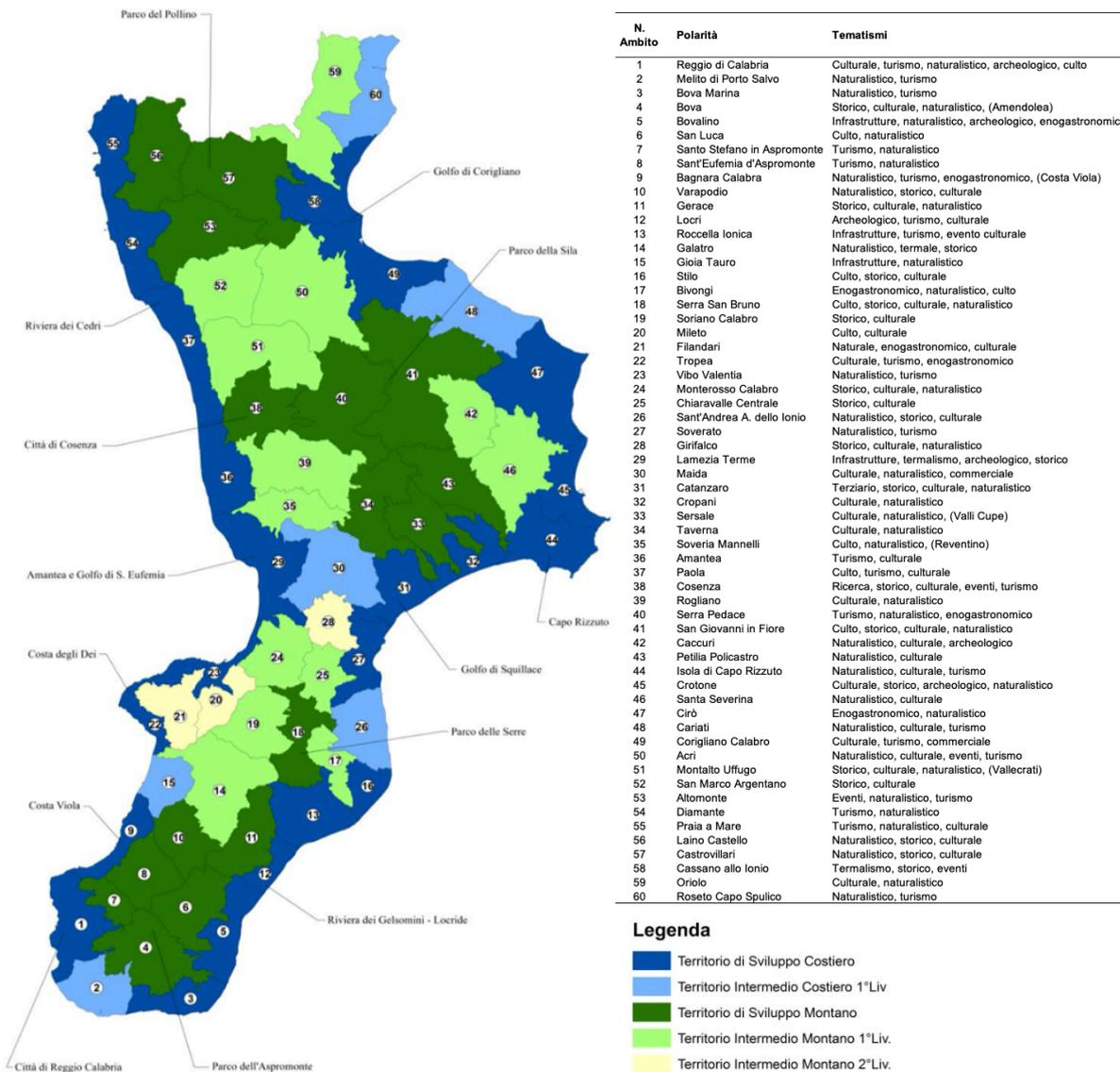
⁴⁵ Approvato con DGR 344/2011.

⁴⁶ I Rapporti provinciali sono stati elaborati in seguito all'Avviso pubblico approvato con DD 17808/2010.

⁴⁷ Il QTR-Quadro territoriale regionale è stato approvato nel 2016.

con riferimento allo sviluppo turistico ne definisce la tipologia (costiero, intermedio costiero, montano, intermedio montano di 1° livello e intermedio montano di 2° livello).

Figura 2.7. I 60 Ambiti territoriali per la definizione dei PISL raggruppati per tipologia di territorio di sviluppo turistico nel Quadro unitario della progettazione integrata



Fonte: Immagine ed elenco riprodotti da Regione Calabria, 2011:108-109.

Successivamente all’approvazione del QUPI è stata avviata la selezione delle proposte progettuali attraverso avvisi pubblici (pubblicati tra agosto 2011 e aprile 2012)⁴⁸ ai quali i territori locali hanno risposto aggregandosi volontariamente, secondo le indicazioni dello strumento programmatico, sulla base della tipologia di PISL/PISR a cui volevano/potevano aderire. Ogni Comune poteva partecipare anche a più tipologie di PISL/PISR, con aggregazioni differenti e in base ai vincoli imposti dallo strumento di indirizzo strategico.

⁴⁸ Avvisi Pubblici per la presentazione e selezione dei PISL con DDG 10028/2011 e DDG 4752/2012; il secondo bando ha interessato i PISR Spopolamento e minoranze linguistiche attivati successivamente.

La fase di elaborazione delle proposte di Progetti integrati di sviluppo, durata circa 3 mesi per ciascun bando, è stata caratterizzata dall'accompagnamento da parte dei Laboratori di progetto provinciali, dalla costituzione dei partenariati di progetto e da una importante e intensa attività di informazione, divulgazione e animazione territoriale e politica svolta su tutto il territorio regionale dalla Regione, con la partecipazione delle Province e con il coinvolgimento diretto della componente politica (assessori competenti) e tecnica (dirigenti di settore, agenti di sviluppo e Laboratori di progetto), con il supporto organizzativo e comunicativo del Formez.

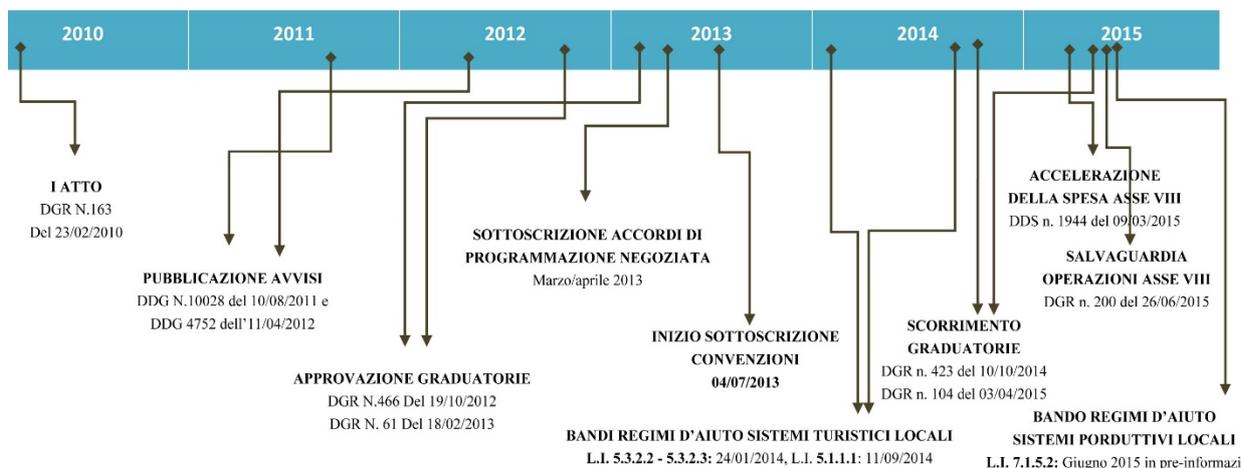
A tal fine è stata predisposta una apposita campagna di comunicazione dal titolo 'I territori artefici del loro destino' finalizzata a comunicare e a divulgare le opportunità di sviluppo della progettazione integrata; una attività che ha accompagnato tutta la fase di avvio e attuazione della Progettazione integrata di sviluppo. In particolare, nella fase successiva alla pubblicazione dei bandi, sono stati fatti 2 PISL *tour* e 23 incontri che hanno visto la presenza di 1.454 partecipanti (Regione Calabria, 2017). Il progetto inerente ai 'Servizi esterni per l'organizzazione delle Campagne di comunicazione sui PISL nelle 5 province della Calabria' finanziato nell'ambito dell'Asse VII Assistenza tecnica e che ha accompagnato tutto il processo di avvio e attuazione della Progettazione integrata di Sviluppo Locale/Regionale, nel REF è stato indicato come uno dei nove progetti più significativi di attuazione del POR FESR 2007-2013.

La valutazione e selezione delle proposte progettuali da finanziare ha coinvolto il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NRVVIP), con il supporto degli Agenti di sviluppo. È stata un'attività molto complessa, che si è conclusa con l'approvazione delle graduatorie per il primo bando a ottobre 2012 (un anno dopo della pubblicazione dell'avviso) e per il secondo bando a febbraio 2013 (10 mesi dopo la pubblicazione dell'avviso). La valutazione è stata fatta sulla base dei criteri di valutazione e della metodologia approvati dal Comitato di sorveglianza nel rispetto del regolamento comunitario⁴⁹. I criteri di valutazione sono stati applicati in due fasi distinte: nella prima fase riferita al Progetto integrato nel suo complesso sono stati utilizzati i criteri generali e i criteri previsti per ogni tipologia; nella seconda fase relativa alle singole 'operazioni' previste dal PISL/PISR sono state valutate l'efficacia dell'operazione, l'efficienza attuativa e la qualità progettuale intrinseca. Complessivamente, per la procedura di valutazione sono state impiegate 2.150 ore di valutazione con 21 riunioni collegiali e la redazione di 362 verbali (Regione Calabria-Dipartimento Programmazione nazionale e comunitaria, 2014).

La progettazione integrata è quindi entrata nella sua fase attuativa con la sottoscrizione degli Accordi di programmazione negoziata per ogni PISL/PISR avvenuta tra marzo e aprile del 2013 e soprattutto con la sottoscrizione da parte di tutti i beneficiari delle operazioni ammesse a finanziamento delle Convenzioni con la Regione a partire da luglio 2013. Solo successivamente all'avvio delle opere pubbliche finanziate, la Regione nel 2014 ha avviato le procedure per la selezione dei progetti imprenditoriali (regimi d'aiuto), con la pubblicazione dei relativi bandi: a gennaio 2014 per i PISL Sistemi turistici locali (Linee d'intervento 5.3.2.2 'servizi' e 5.3.2.3 'ospitalità'); a settembre 2014 per i PISL Sistemi turistici locali (Linea d'intervento 5.1.1.1. Attività economiche sostenibili); nel 2015 per i PISL Sistemi produttivi locali (Linea d'intervento 7.1.5.2. Microfiliera produttive).

⁴⁹ Regolamento CE 1083/2006, art. 65 lett. a), recepito con DGR 95/2009.

Figura 2.8. Principali tappe nel processo di attuazione dei PISL/PISR 2007-2013

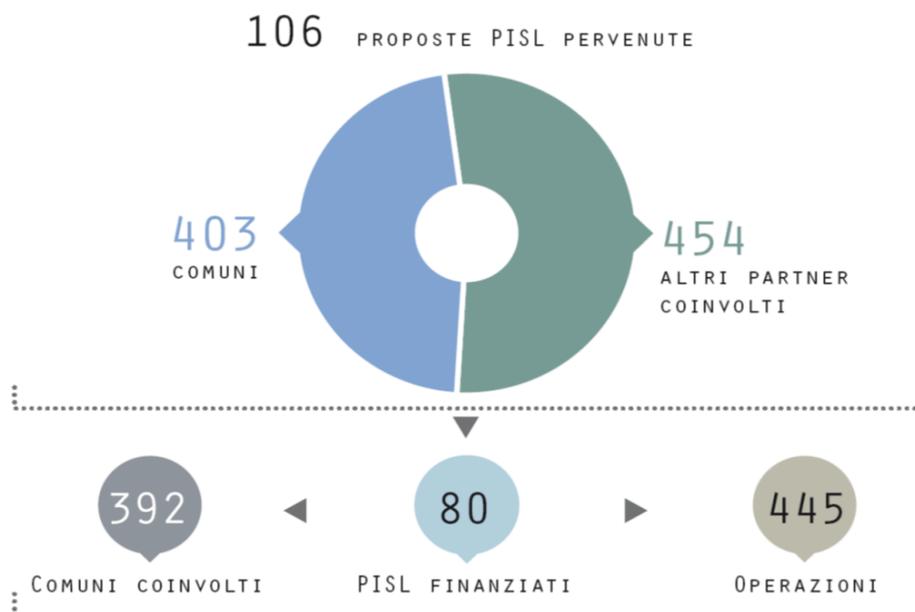


Fonte: Immagine riprodotta da Regione Calabria-Comitato di Sorveglianza, 2015:5.

2.2.5. L'attuazione

Tra l'agosto 2011 e il luglio 2012, in risposta agli avvisi pubblici regionali⁵⁰, i territori locali hanno proposto complessivamente 106 Progetti integrati di sviluppo locale/regionale,⁵¹ con 1.028 operazioni di tipo pubblico (infrastrutture e servizi), per un importo complessivo pari a 995.252.681 di euro. Nel processo di redazione dei PISL/PISR sono stati coinvolti 403 Comuni (su un totale di 409 Comuni calabresi), istituiti 106 Partenariati di progetto e impegnati 454 partner.

Figura 2.9. I numeri dei PISL 2007-2013



Fonte: Immagine riprodotta da Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014:52.

⁵⁰ DDG 10028/2011 e DDG 4752/2012.

⁵¹ Nella fase di attuazione i Progetti integrati di sviluppo sono stati tutti identificati come di 'Sviluppo locale'.

A conclusione delle procedure di valutazione⁵², a fronte di 104 PISL ritenuti ammissibili per un importo complessivo di 456 milioni di euro e 545 operazioni di tipo pubblico, sono risultati finanziabili 80 PISL, con il coinvolgimento diretto di 392 Comuni, per un importo complessivo di 404,9 milioni di euro per la realizzazione di 445 operazioni di tipo pubblico (infrastrutture e servizi) finanziate per un importo pari a 267,8 milioni di euro e investimenti nel settore privato (turismo e attività produttive) di 137 milioni di euro per gli aiuti alle imprese da mettere successivamente a bando (Zinno e Marcianò, 2014).

Successivamente, con gli scorrimenti delle graduatorie⁵³ sono state finanziate ulteriori 99 operazioni (93 nel 2014 + 6 nel 2015) di tipo pubblico (infrastrutture e servizi, di cui 9 operazioni infrastrutturali di completamento di operazioni già finanziate – opere complementari) e 9 nuovi PISL per un importo pari a 46,1 milioni di euro a valere sui Fondi PAC. Nel complesso, nell'ambito della Progettazione integrata di sviluppo, in attuazione del POR FESR 2007-2013, con utilizzo anche dei Fondi PAC attraverso cui sono state messe in salvaguardia le operazioni dell'asse VIII in ritardo di attuazione (DGR 200/2015), sono stati finanziati 89 PISL da attuare attraverso 544 operazioni di tipo pubblico per un importo di 313.876.865 milioni di euro e investimenti per le imprese di 137.038.725 milioni di euro per i PISL Sistemi turistici locali e Attività produttive, da mettere a bando successivamente all'avvio degli investimenti di tipo pubblico. Quasi tutti i Comuni dei sistemi territoriali sono stati interessati dalla Progettazione integrata e, in molti casi, su più progetti. Le aggregazioni territoriali a geometria variabile sono avvenute sulla base di specifiche 'idee forza' sulle quali i diversi ambiti territoriali PISL/PISR hanno fatto leva per la strategia di sviluppo definita nel progetto proposto.

Tra gli 89 PISL finanziati:

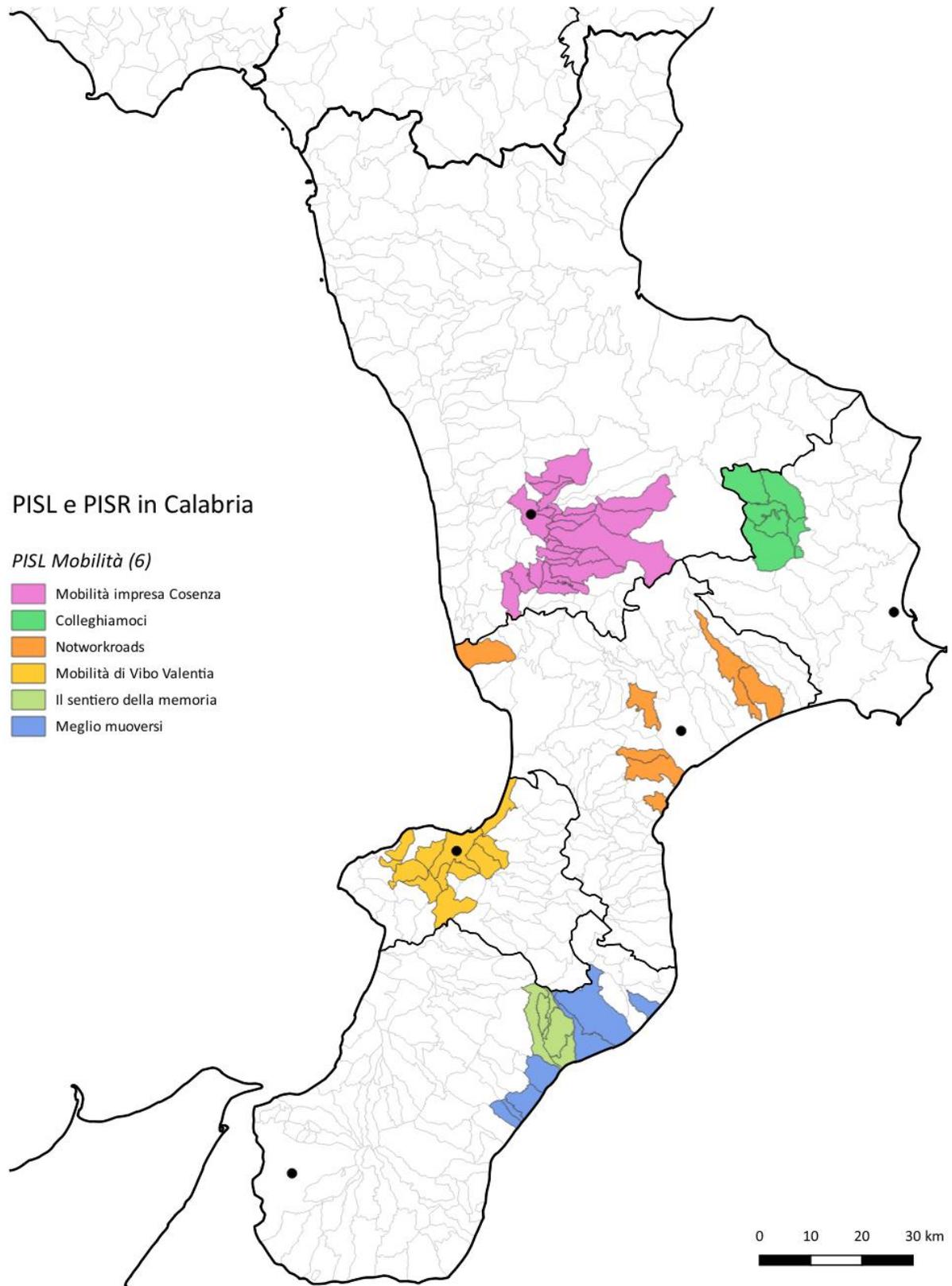
- 56 PISL sono stati orientati alla valorizzazione delle 'specificità di contesto' (18 turismo, 13 sistemi produttivi locali, 3 minoranze linguistiche, 22 borghi e centri storici d'eccellenza);
- 28 PISL hanno interessato le esigenze di 'prossimità territoriale' (qualità della vita e mobilità intercomunale);
- 5 PISL, uno per provincia, hanno interessato le aree più marginali (contrasto allo spopolamento).

I PISL approvati (i primi tra ottobre 2012 e febbraio 2013 e gli ultimi per scorrimento tra ottobre 2014 e agosto 2015) sono stati attuati attraverso n.89 'Accordi di programmazione negoziata' sottoscritti tra la Regione Calabria e i soggetti capofila dei PISL.

⁵² DGR 466/2012 e DGR 61/2013.

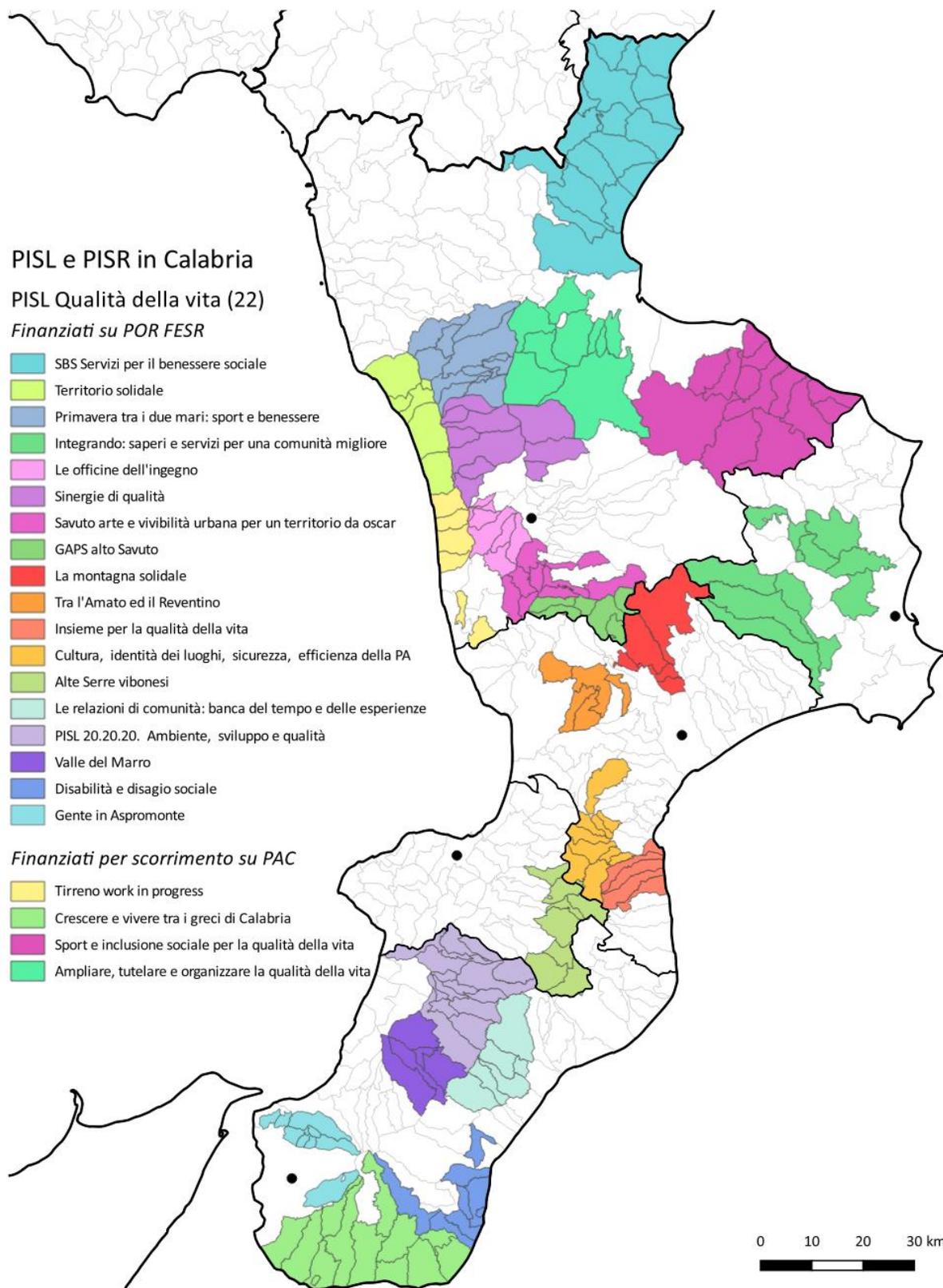
⁵³ DGR 423/2014, DGR 104/2015 e DGR 285/2015. Lo scorrimento delle graduatorie si è reso possibile nell'ambito delle misure di accelerazione della spesa del POR sollecitate dal Comitato di sorveglianza del 24/06/2014, che ha invitato l'AdG a verificare la possibilità di finanziare progetti già valutati e inseriti in graduatoria, che potessero chiudersi entro dicembre 2015.

Figura 2.10. PISL Sistemi di mobilità intercomunale (POR 2007-2013)



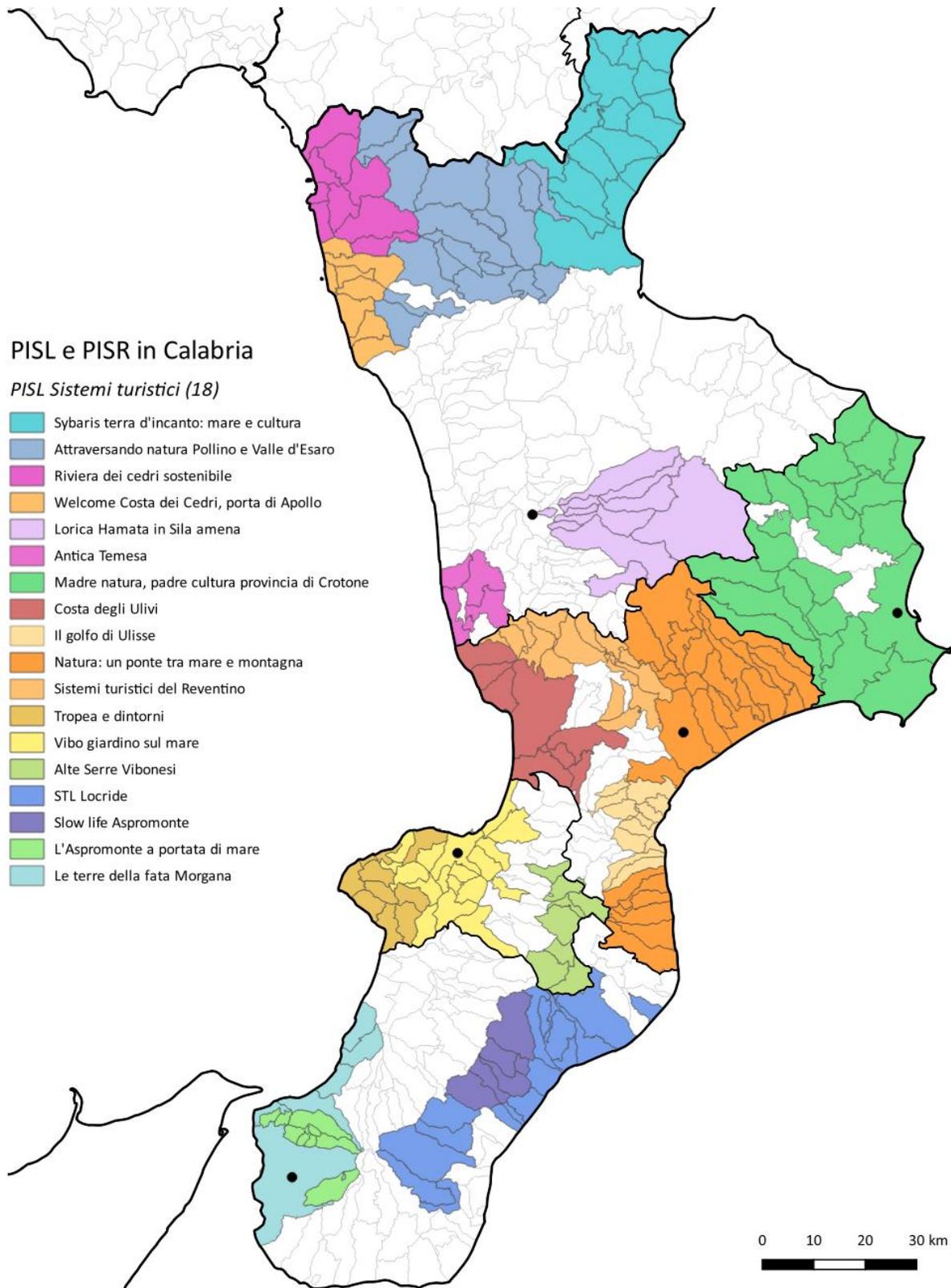
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.11. PISL Servizi intercomunali per la qualità della vita (POR 2007-2013)



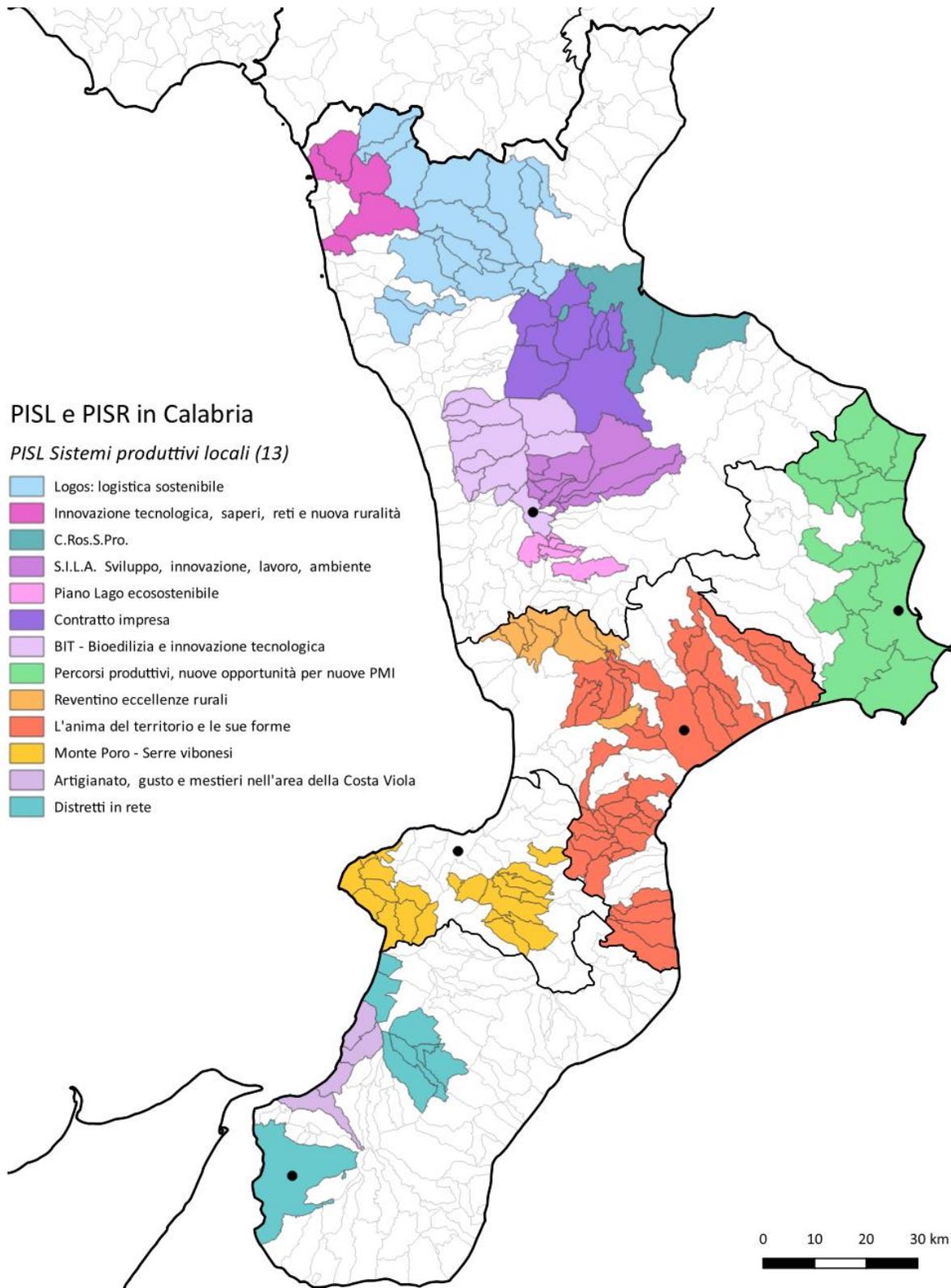
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014 e Regione Calabria-Comitato di sorveglianza, 2015. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.12. PISL Sistemi turistici locali e destinazioni turistiche locali (POR 2007-2013)



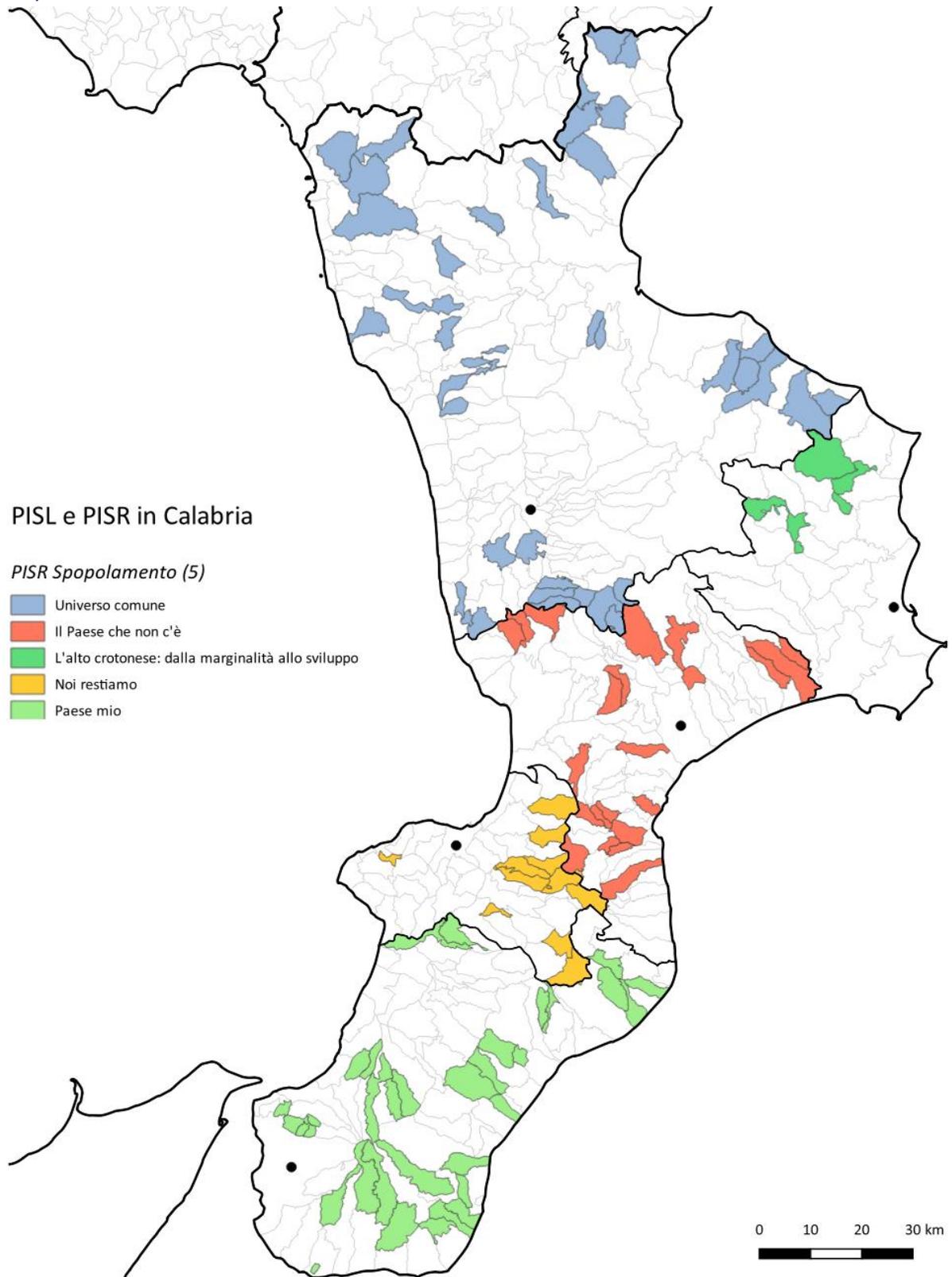
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.13. PISL Sistemi produttivi locali, distretti agroalimentari e distretti rurali (POR 2007-2013)



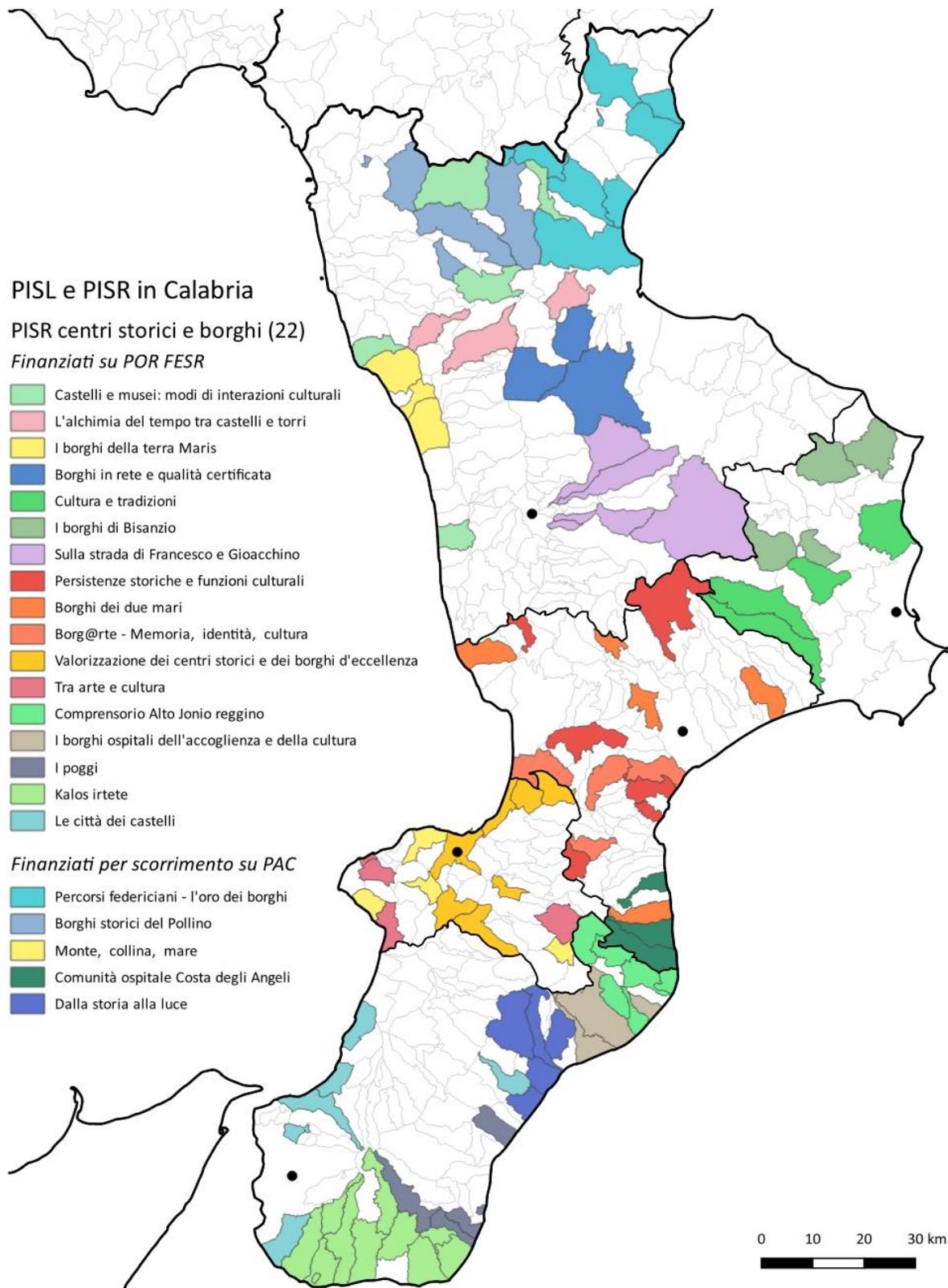
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.14. PISR Contrasto allo spopolamento dei sistemi territoriali marginali e in declino (POR 2007-2013)



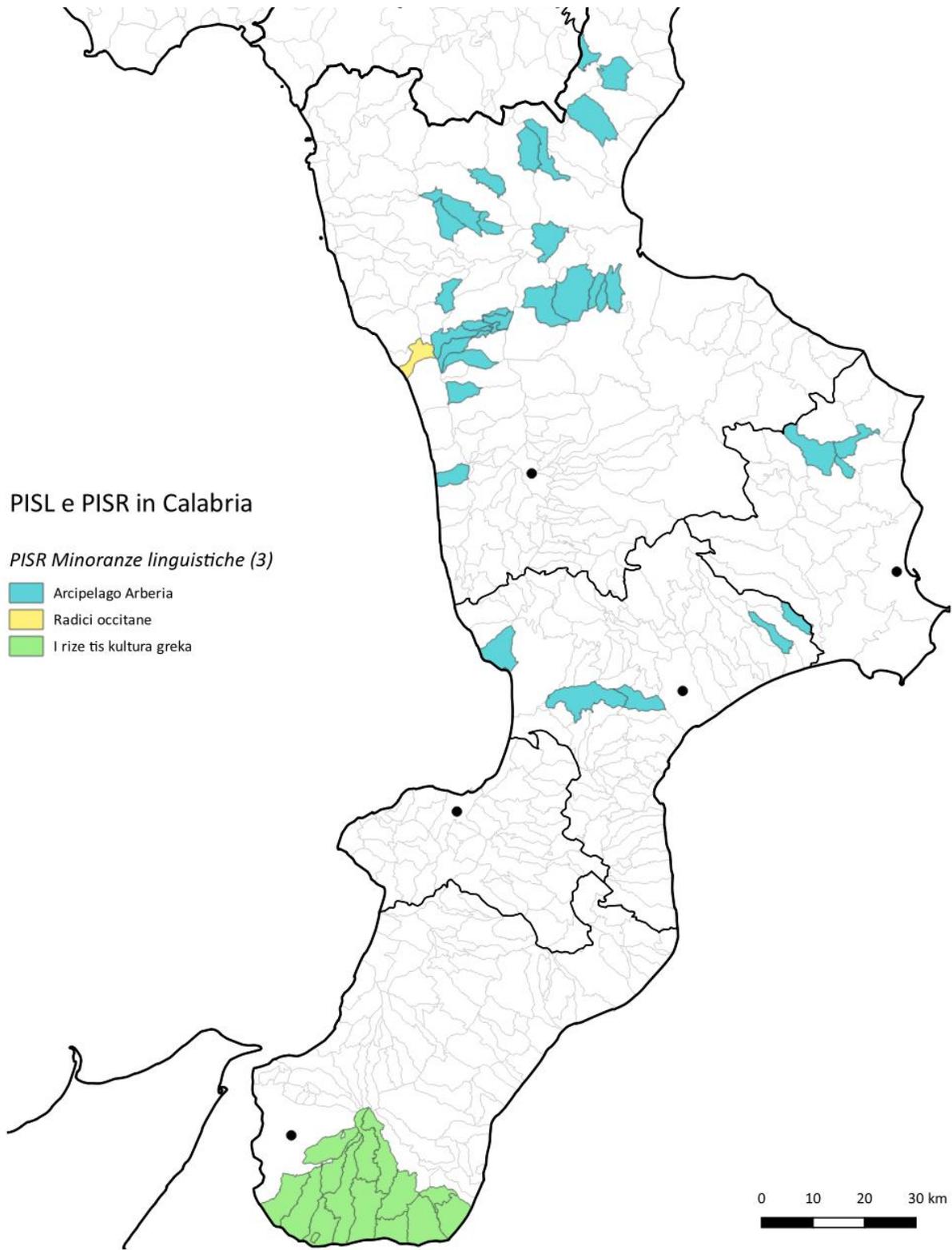
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.15. PISR Valorizzazione dei centri storici e dei borghi di eccellenza (POR 2007-2013)



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014 e Regione Calabria-Comitato di sorveglianza, 2015. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.16. PISR Tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio etnoantropologico delle minoranze linguistiche della Calabria (POR 2007-2013)



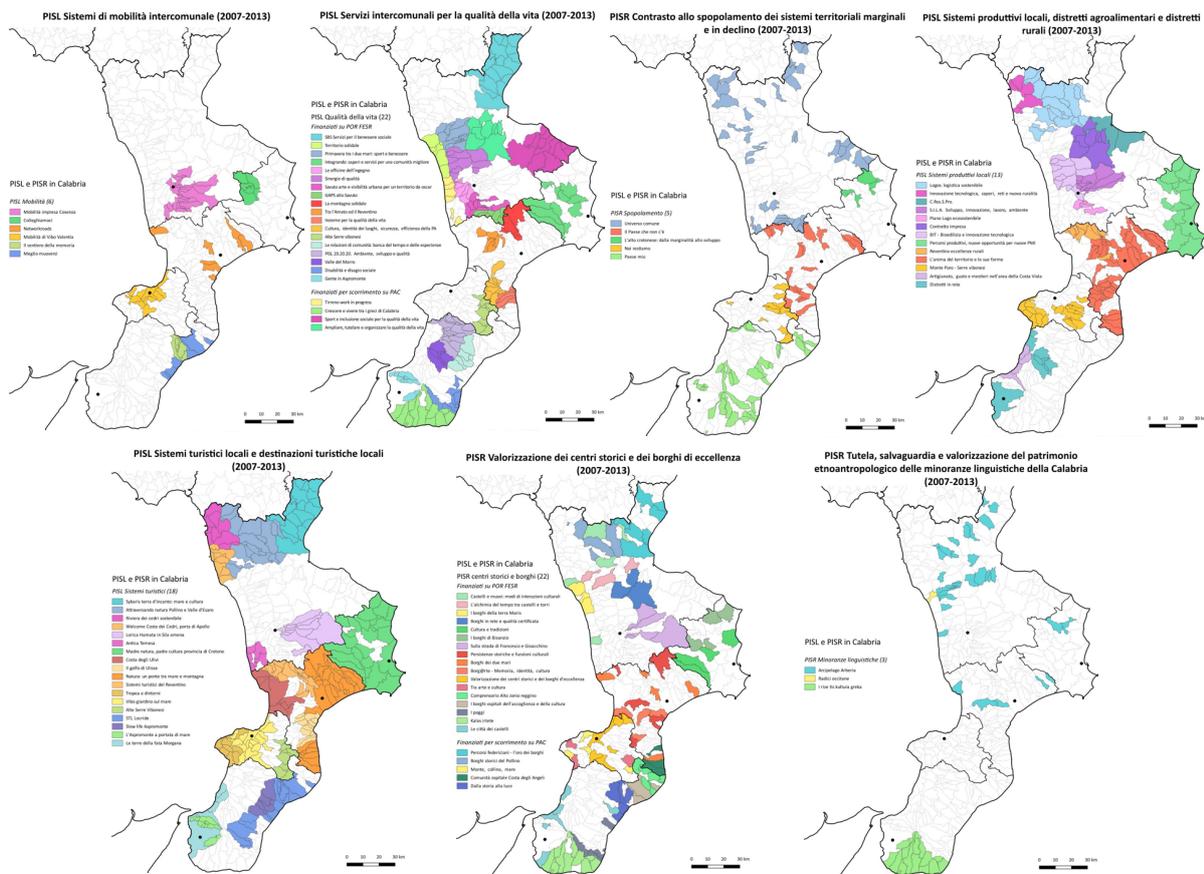
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Tabella 2.5. Quadro di sintesi degli 89 PISL/PISR finanziati per tipologia

Tipologia	N. di PISL	N. di operazioni	Importo operazioni finanziate	Importo disponibile per aiuti	Linee di intervento
Mobilità intercomunale	6	17	29.211.684		8.2.1.1
Qualità della vita	22	89	38.498.913		8.2.1.2 8.2.1.5 5.1.1.1 5.2.3.2
Sistemi turistici locali	18	154	127.414.572	71.205.643	5.3.1.1 5.3.2.1 5.3.2.2 5.3.2.3
Sistemi produttivi locali	13	26	22.629.003	65.833.082	8.2.1.6 7.1.5.2
Contrasto allo spopolamento	5	145	52.505.853		8.2.1.7
Minoranze linguistiche	3	57	16.204.991		5.2.4.2
Centri storici e Borghi	22	56	27.411.849		8.2.1.4
Totale	89	544	313.876.865	137.038.725	

Fonte: Ns elaborazione su Buffon, 2021.

Figura 2.17. Raffronto della distribuzione territoriale dei PISL/PISR per tipologia



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Anche nel ciclo di programmazione 2007-2013 l'attuazione della progettazione integrata non è avvenuta in maniera unitaria da parte delle *governance* locali. Per ogni operazione finanziata, il singolo beneficiario (nella maggior parte dei casi il Comune o comunque un Ente pubblico) ha sottoscritto una Convenzione con il Dipartimento regionale competente per la linea d'intervento finanziata. Sono quindi state sottoscritte, solo per operazioni di tipo pubblico, complessivamente 544 Convenzioni Regione/beneficiario annullando totalmente, nella fase attuativa, la funzione del partenariato e degli 89 'gruppi territoriali' pubblico/privato che si erano costituiti localmente. Non hanno svolto nessun ruolo nella fase di attuazione i soggetti 'capofila' dei PISL e i 'Responsabili del modello di gestione' previsti nell'Accordo di programmazione negoziata. Inoltre, solo nel 2014 (cioè 3 anni dopo la presentazione delle proposte di PISL) e successivamente all'avvio delle opere pubbliche finanziate (pubblicazione delle gare d'appalto da parte dei beneficiari), la Regione ha avviato le procedure per la selezione dei progetti imprenditoriali (regimi d'aiuto) previsti per il PISL Sistemi turistici locali e il PISL Sistemi produttivi locali, con una disponibilità finanziaria di circa 137milioni di euro. In risposta agli avvisi pubblici della Regione Calabria rivolti agli imprenditori privati, sono stati ammessi a finanziamento progetti imprenditoriali con un finanziamento complessivo di circa 66 milioni di euro.

La maggior parte delle risorse è stata impegnata nell'ambito del PISL Sistemi turistici locali, dove su 336 proposte progettuali presentate 225 sono state finanziate per un importo complessivo di 53 milioni di euro⁵⁴.

Tabella 2.6. Progetti imprenditoriali finanziati (regime di aiuto alle imprese) nell'ambito dei PISL per settore

Settore	Linee di intervento	Progetti presentati	Progetti finanziati	Importo finanziato (euro)
Turismo	5.1.1			
	5.3.2.3	336	225	53.280.042
Attività produttive	5.3.2.3			
	7.1.5.2	99	nd	12.411.116
Totale		567		65.691.158

Fonte: Ns elaborazione su dati Buffon, 2021.

L'investimento che la Regione Calabria ha fatto sulla Progettazione integrata di sviluppo nella programmazione 2007-2013 è di circa 380 milioni (tra Fondi POR e Fondi PAC). Il maggiore investimento è stato realizzato sul PISL Sistemi turistici locali con circa 181 milioni (127,41 milioni di euro per interventi pubblici e 53,28 milioni di euro per interventi privati) pari al 47,6% del finanziamento totale dei PISL, seguito dal PISL Contrasto allo spopolamento con un investimento di circa 53 milioni di euro pari quasi al 14% del totale.

⁵⁴ Le procedure di attuazione del regime di aiuti si realizzano fra il 2014 e il 2017, attraverso le seguenti delibere:
Linea d'intervento 5.1.1.1: Avviso DDS n. 10761 del 10/09/2014; Graduatoria DDG 16682 del 30/12/2014, DDG 520 del 30/01/2015, DDS 6366 del 23/06/2015.

Linea d'intervento 5.3.2.2: Avvisi DDG 221 del 17/01/2014 (5.3.2.2.) e DDG 6760 del 3/06/2014 (5.3.2.2); Graduatorie DDS 7743 del 30/06/2014 e DDG 7488 del 20/07/2015.

Linea d'intervento 5.3.2.3: Avviso DDG 222 del 7/01/2014; Graduatoria DDS n.7710/2014, DDS n. 7796/2014 e DDS 735/2015.

Linea d'Intervento 7.1.5.2: Avviso DDG 9005 del 27/08/2015; Graduatoria DDS n.8188 del 24/07/2017.

Tabella 2.7. Quadro di sintesi dei finanziamenti concessi per interventi pubblici e interventi privati, per tipologia di PISL/PISR

Tipologia	N. di PISL	Importo finanziato per interventi pubblici	Importo finanziato alle imprese	Importo totale finanziato	Linee d'intervento
Sistemi turistici locali	18	127.414.572	53.280.042	180.694.614	8.2.1.5 5.1.1.1 5.2.3.2 5.3.1.1 5.3.2.1 5.3.2.2 5.3.2.3
Contrasto allo spopolamento	5	52.505.853		52.505.853	8.2.1.7
Qualità della vita	22	38.498.913		38.498.913	8.2.1.2
Sistemi produttivi locali	13	22.629.003	12.411.116	35.040.119	8.2.1.6 7.1.5.2
Mobilità intercomunale	6	29.211.684		29.211.684	8.2.1.1
Centri storici e dei borghi	22	27.411.849		27.411.849	8.2.1.4
Minoranze linguistiche	3	16.204.991		16.204.991	5.2.4.2
Totale	89	313.876.865	65.691.158	379.568.023	

Fonte: Ns elaborazione su dati Buffon, 2021.

Con riferimento alle aggregazioni territoriali che si sono formate per rispondere ai bandi, i PISL che hanno generato il maggior numero di partenariati territoriali locali sono il PISL Qualità della vita con 22 aree e il PISL Sistemi turistici locali con 18 aree. In questa valutazione non si è tenuto conto dei PISR, in quanto originariamente non avevano una valenza orientata a creare sistemi territoriali, bensì strategie regionali⁵⁵.

La fase attuativa dei PISL/PISR è stata fortemente influenzata dai ritardi con cui è partita la procedura (prime convezioni stipulate nel 2013). Tuttavia, grazie alle attività di costante monitoraggio sullo stato di attuazione delle procedure – attraverso una apposita piattaforma informatica (SIM-PISL) e il Gruppo tecnico regionale (Agenti di sviluppo) che ha garantito, con regia regionale, un supporto costante ai beneficiari nelle fasi di attuazione degli interventi – i PISL/PISR sono stati realizzati anche successivamente alla chiusura del POR FESR, superando le diverse criticità emerse.

Nell'attuazione dei PISL/PISR, alcuni problemi, fisiologici relativi agli interventi infrastrutturali pubblici sono stati riscontrati dagli enti pubblici beneficiari nelle fasi di espletamento delle procedure di gara e durante l'esecuzione dei lavori, che hanno generato ritardi nella chiusura degli interventi entro i termini di eleggibilità della spesa del POR. Inoltre, quattro interventi sono stati interessati da provvedimenti giudiziari per i quali sono state messe in atto le procedure previste dai Regolamenti comunitari per mantenere nella domanda di pagamento finale la spesa delle operazioni 'sospese'.

2.2.6. Alcune valutazioni

Anche nel caso dei PISL e dei PISR non risulta che la Regione, a conclusione dell'esperienza, abbia svolto una qualche valutazione complessiva dei processi avviati, degli interventi realizzati e dei risultati raggiunti con la progettazione territoriale

⁵⁵ Il PISR Contrasto allo spopolamento è stato attuato nei cinque ambiti provinciali su scelta regionale; il PISL Minoranze linguistiche è stato vincolato ai territori dove sono presenti le tre minoranze nel territorio calabrese; il PISL Centri storici e borghi non richiedeva, nelle aggregazioni progettuali, la contiguità territoriale.

integrata. Nel 2014, appena avviata la fase attuativa dei PISL/PISR, il Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria della Regione Calabria ha realizzato un volume dedicato all'esperienza della progettazione integrata in cui, oltre a descrivere l'intero processo della progettazione integrata dei PISL/PISR, illustra gli 80 PISL finanziati nella prima fase, completi di idea forza, partenariato, obiettivi previsti, elenco delle operazioni finanziate e non, risorse richieste e risorse ottenute. Il volume inoltre descrive lo stato di attuazione aggiornato al 26 maggio 2014 con riportati i dati sulle convenzioni sottoscritte, i bandi pubblicati per l'aggiudicazione dei lavori, le aggiudicazioni e i lavori avviati (Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014).

Nella stessa pubblicazione sono state proposte alcune riflessioni sull'esperienza della progettazione territoriale integrata di sviluppo locale che hanno evidenziato innanzitutto come «per la prima volta in Calabria, in maniera diffusa, si avanzano idee e si mettono in atto progetti di area vasta di tipo tematico, pensati e costruiti dal basso, sulla base di chiari orientamenti generali di livello regionali, quindi in un quadro unitario, orientati a indirizzare lo sviluppo dei singoli territori, influenzando in tal modo l'intero territorio regionale sui temi considerati strategici» (Zinno e Buffon, 2014:648). Tra le criticità rilevate è stato evidenziato il poco tempo dedicato all'attività di animazione territoriale e istituzionale causato dal ritardo con cui è partita la progettazione integrata segnalando che «la riduzione temporale di questa fase è incompatibile con la complessità della progettazione integrata, basata su un'ampia attività di concertazione e partecipazione» (Zinno e Buffon, 2014:649-650). Inoltre, una criticità ha riguardato i flussi finanziari che hanno alimentato i PISL/PISR:

«si considera un forte limite che ogni tipologia sia appostata su un'unica linea d'intervento (ad eccezione del turismo e dei sistemi produttivi) e solo sui fondi FESR (monofondo). La progettazione integrata per lo sviluppo locale, affinché possa essere efficace sui territori, necessita di una maggiore integrazione delle poste finanziarie, sia con riferimento alle linee d'intervento che alla tipologia dei fondi, al fine di consentire l'implementazione anche di processi più complessi che attengono alle dinamiche dello sviluppo dei territori, di garantire l'integrazione orizzontale e far maturare nei territori, in maniera congiunta, tutte le potenzialità nelle quali si riconoscono» (Zinno e Buffon, 2014:650).

Con riferimento alla fase attuativa una criticità è stata rilevata sulla governance locale e in particolare sull'Accordo di programmazione negoziata che rappresenta lo strumento che regola l'attuazione integrata del singolo PISL con l'individuazione di specifiche figure, il Capofila e il Responsabile del modello di gestione, di raccordo sul territorio delle procedure tecnico-amministrative inerenti alle operazioni oggetto di finanziamento, che però non hanno trovato concreta attività.

«Sarebbe stato forse più adeguato favorire con maggiore forza (...) una gestione unica per la realizzazione delle opere finanziate, attraverso appositi uffici comuni (associazione dei Comuni) finalizzati all'attuazione dei PISL (uno per PISL), con una maggiore concentrazione delle risorse professionali coinvolte», che avrebbero avuto anche maggiore sensibilità nel considerare le singole operazioni «tassello di un più ampio disegno territoriale» e con un affiancamento degli Agenti di sviluppo (Zinno e Buffon, 2014:650).

Le valutazioni 'interne' fatte sulla progettazione integrata per lo sviluppo locale complessivamente hanno considerato l'esperienza, sebbene ancora nella primissima fase di attuazione, come una

«importante palestra per l'intero territorio regionale che ha contribuito a potenziare le capacità dei territori a valorizzare e riconoscere le proprie risorse, all'interno di quelle dei comuni circostanti, favorendo consapevolmente idee di sviluppo a rete, con il coinvolgimento attivo e propositivo di tutti gli attori che operano sui territori, amministratori, imprese e associazioni» (Zinno e Buffon, 2014:651).

L'unico strumento ufficiale dal quale è possibile acquisire alcune informazioni sull'*attuazione* dei PISL e PISR in Calabria è il *Rapporto finale di esecuzione* del POR FESR 2007-2013 (Regione Calabria, 2017) che, però, non analizza gli strumenti dei PISL/PISR in maniera unitaria ma descrive, con riferimento all'intero POR FESR, i risultati prodotti per singola linea d'intervento in termini di spesa e realizzazione, per tutte le operazioni concluse entro il 2015, con alcune valutazioni sul raggiungimento o meno dei *target* prefissati. La valutazione fatta nel *Rapporto*, quindi, è un dato parziale e non completo, non rappresentativo dell'attuazione della Progettazione territoriale integrata nel suo complesso, non rappresentativo per i PISL finanziati su più linee d'intervento (Sistemi turistici locali e Sistemi produttivi locali) e non comprensivo delle attività completate al 2018 con l'utilizzo dei fondi PAC.

A differenza dell'esperienza PIT del ciclo 2000-2006, non vi è stato alcun dibattito o fermento da parte del mondo scientifico sull'esperienza della PTI nel ciclo 2007-2013, probabilmente perché la progettazione integrata non aveva più il carattere innovativo e sperimentale che invece era stato attribuito, anche dal livello centrale, ai PIT. Per quanto riguarda i PISL/PISR in Calabria, non sembra siano stati commissionati studi e valutazioni esterne sull'esperienza. Non risulta vi siano rapporti di valutazione, in itinere o *ex post*, da parte di valutatori esterni come accaduto nella precedente programmazione e il Nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici (NRVVIP) non è stato investito in attività di tale tipo. Le uniche documentazioni prodotte attengono alle informative da discutere nei Comitati di sorveglianza e da inserire nel Rapporto di esecuzione finale.

2.2.7. Realizzazioni e risultati dei Progetti integrati di sviluppo

Dalla consultazione del Rapporto finale di esecuzione del POR FESR 2007-2013 (Regione Calabria, 2007) è stato possibile comunque ricostruire un quadro di sintesi relativo alla Progettazione integrata attuata fino al 31/12/2015 con i fondi POR FESR 2007-2013. Attraverso l'attuazione degli 89 PISL/PISR, nel settore pubblico sono state realizzate 503 operazioni, su 544 finanziate (92,5%) con una spesa rendicontata pari a circa 226 milioni di euro su un finanziamento (al netto delle economie) di 310,1 milioni di euro, pari al 73% del finanziamento concesso⁵⁶.

Di seguito si riportano i dati sintetici relativi alle realizzazioni articolati per tipologia di PISL.

PISL Tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio etnoantropologico delle minoranze linguistiche

⁵⁶ Con riferimento ai regimi d'aiuto per le imprese, nel *Rapporto di esecuzione finale* non sono inseriti i dati relativi alla linea che ha finanziato il settore produttivo a causa dei ritardi a cui è stata pubblicata la graduatoria. I dati riferiti ai PISL Sistemi turistici locali sono dettagliati nell'apposito paragrafo.

Sono stati finanziati 3 PISL (uno per ogni minoranza presente nel territorio regionale: albanese, grecanica e occitana), con 57 operazioni⁵⁷ per un importo di 16,2 milioni di euro.

Sono state realizzate 54 operazioni con una spesa rendicontata pari a circa il 56% del finanziamento. Tra gli interventi realizzati si evidenziano:

- 25 immobili del patrimonio pubblico recuperati e utilizzati per l'integrazione, la promozione e la fruizione dell'offerta culturale delle minoranze (5 centri culturali - 4 musei, cultura albanese, icone, lingua grecanica – biblioteche - centri e laboratori musicali - laboratori linguistici etc.);
- 2 parchi; uno culturale e uno letterario;
- 9 immobili e/o aree di interesse storico, culturale e paesaggistico oggetto di recupero e valorizzazione (antichi percorsi e musei della cultura locale);
- strumenti di promozione inerenti al parco culturale grecanico (pubblicazioni tematiche, mostre itineranti, *brochure*, spot televisivi etc.);
- eventi e manifestazioni per la valorizzazione della cultura albanese.

Tali realizzazioni hanno superato il *target* previsto per i centri polifunzionali creati e il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche, mantenendo a un livello più basso il valore dei Parchi culturali.

PISL Contrasto allo spopolamento dei sistemi territoriali marginali e in declino

Sono stati finanziati 5 PISL, uno per provincia, con 145 operazioni per un importo di 48,6 milioni di euro.

Sono state realizzate 134 operazioni, con una spesa rendicontata pari a circa l'82% del finanziamento, tra cui:

- 131 immobili recuperati per la creazione di servizi a supporto del miglioramento della qualità della vita (centri di aggregazione, botteghe e laboratori artigianali, centri sanitari);
- 12 strutture realizzate per la ricettività diffusa;
- 4 strutture realizzate per attività sportive;
- 10 residenze realizzate per famiglie svantaggiate;
- 10 itinerari tematici attivati;
- 10 spazi esterni recuperati nei borghi/centri storici.

Dalla valutazione della popolazione residente al 2015 viene confermata la lenta e graduale riduzione della popolazione in questi contesti più deboli, non raggiungendo il *target*.

PISL Valorizzazione dei centri storici e dei borghi d'eccellenza

Sono stati finanziati 22 PISL con 56 operazioni per un importo di 27,4 milioni di euro.

Sono state realizzate 52 operazioni, con una spesa rendicontata pari a circa l'81,6% del finanziamento, tra cui:

⁵⁷ Con il termine 'operazione' si intende il progetto, il quale può includere più interventi di tipo infrastrutturale o servizi.

- 27 immobili storici recuperati e rifunzionalizzati, all'interno dei Borghi/centri storici tra cui 10 castelli (musei, centri formativi, sala convegni, piazze, percorsi viari ed elementi urbani);
- 26 nuove infrastrutture per la qualificazione urbana e identitaria (percorsi e spazi di valorizzazione, attrezzature e impianti per attività culturali, interventi di riqualificazione urbana);
- 2 centri storici attrezzati con sistema informativo di promozione e fruizione turistica.

Non è stato raggiunto il *target* dell'indicatore relativo alla realizzazione di ambienti virtuali e sistemi informativi per la ridotta domanda pervenuta.

PISL Servizi intercomunali per la qualità della vita

Sono stati finanziati 22 PISL con 104 operazioni per un importo di 46,4 milioni.

Sono state realizzate 97 operazioni, con una spesa rendicontata pari a circa l'84% del finanziamento, tra cui:

- 37 impianti e/o parchi realizzati per lo sport e il tempo libero;
- 25 strutture realizzate per le attività culturali (laboratori di scenografia, spazi per eventi, auditorium, centri polifunzionale, etc.);
- 21 centri realizzati a supporto delle categorie svantaggiate (infanzia, giovani, anziani e diversamente abili).

Il *target* atteso è stato superato per le attrezzature relative allo sport, al tempo libero e alle attività culturali; non è stato raggiunto quello relativo alle infrastrutture per i servizi sociali a causa della carenza della domanda.

PISL Sistemi di mobilità intercomunale

Sono stati finanziati 6 PISL con 15 operazioni per un importo di 21,6 milioni di euro.

Sono stati realizzati 5 PISL con 11 operazioni per una spesa rendicontata pari a circa il 36% del finanziamento, tra cui:

- 7 infrastrutture per il miglioramento dei servizi di trasporto pubblico (5 strade e 2 dotazioni tecnologiche);
- 3 sistemi innovativi di mobilità con servizi 'a chiamata' ed un servizio di *car sharing* e *car pooling*;
- 1 parcheggio in un nodo di interscambio;
- 3 piste ciclabili (8 Km);
- 2 stazioni ferroviarie dismesse recuperate.

Sulle 15 operazioni previste, tre interventi non sono stati attivati: 2 per ritardi maturati nelle fasi progettuali e autorizzative e uno per rinuncia da parte del beneficiario. Inoltre, un intervento di circa 11 milioni di euro, (tratta tram-treno Cosenza Rogliano) per i ritardi maturati nelle fasi approvative è stato messo 'a cavallo' con la programmazione 2014/2020.

Gli indicatori si attestano tutti su valori più bassi del *target*.

PISL Sistemi produttivi locali, distretti agroalimentari e distretti rurali

Sono stati finanziati 13 PISL con 26 operazioni di tipo pubblico per un importo di 22,6 milioni di euro.

Sono state realizzate 23 operazioni per una spesa rendicontata pari a circa il 72% del finanziamento tra cui:

- 6 centri commerciali naturali;
- 1 laboratorio artigianale nei centri e borghi storici;
- 16 centri servizi territoriali per imprese nel settore agroalimentare, della lavorazione della ceramica e del legno.

Non ci sono indicazioni sull'attuazione dei regimi d'aiuto in quanto finanziati sui PAC. Il *target* sugli interventi pubblici è stato superato.

PISL Sistemi turistici locali e destinazioni turistiche locali

Sono stati finanziati 18 PISL con 379 operazioni per un importo di 181 milioni di euro (154 operazioni pubbliche per 128 milioni di euro e 225 operazioni private per 53,2 euro).

Sono state realizzate 304 operazioni (80% e precisamente: 85% nel settore pubblico e 76% nel settore privato) con una spesa rendicontata del 64,8% (72% nel settore pubblico e 48,12% nel settore privato).

Tra i 9 progetti realizzati in attuazione del POR FESR 2007-2013 e considerati 'significativi' dal *Rapporto finale di esecuzione*, si segnala l'intervento 'Ampliamento del Teatro al castello e rifunzionalizzazione dell'Auditorium comunale' di Roccella Ionica (RC), attuato nell'ambito del PISL Sistema turistico locale Locride e finanziato per un importo di quasi 2 milioni di euro, sulla linea d'intervento 8.2.1.5.

Tra i progetti importanti dal punto di vista finanziario, alcuni sono stati oggetto di revoca (tra cui l'Aviosuperficie di Scalea, in provincia di Cosenza) mentre 4 progetti sono stati dichiarati 'non funzionanti': 2 interventi finalizzati alla riqualificazione degli impianti sciistici del comprensorio di Lorica (realizzazione cabinovia e realizzazione innevamento artificiale nel Comune di Pedace-CS), un intervento finalizzato alla riqualificazione degli impianti sciistici del comprensorio di Gambarie d'Aspromonte (Santo Stefano d'Aspromonte, in provincia di Reggio Calabria) e la componente del CNR del parco Città delle scienze ambientali (Taverna in provincia di Catanzaro).

È opportuno soffermarsi con maggiore dettaglio sui PISL Sistemi turistici locali, i quali hanno ottenuto quasi il 50% delle risorse complessive stanziare per la progettazione integrata. In questa categoria di PISL, i target previsti in termini di realizzazioni sono stati raggiunti e superati nella maggior parte dei casi, ad eccezione del numero di nuovi posti letto che è rimasto molto al di sotto delle previsioni, probabilmente per una 'sovraestima' in fase di programmazione, cui non è corrisposta un'effettiva domanda di finanziamenti da parte dei privati. Con riferimento agli indicatori di risultato nel Rapporto finale di esecuzione (Regione Calabria, 2017) si rileva, peraltro, l'assenza di indagini sull'incremento dei flussi di visitatori.

In termini di realizzazioni si riporta di seguito una sintesi estratta da uno studio elaborato nell'ambito delle attività dell'Osservatorio turistico regionale (Dipartimento L-SAT) svolto tra il 2020 e il 2021 e finalizzato a sistematizzare i dati relativi alle realizzazioni e ai risultati prodotti nell'ambito del PISL Sistemi turistici locali (Buffon, 2021).

Gli investimenti più importanti, tra settore pubblico e settore privato, si sono registrati nei seguenti ambiti:

- realizzazione e/o riqualificazione di *servizi per la fruizione turistica* (itinerari, sentieri, parchi sportivi, parchi tematici, parchi avventura, area attrezzate etc.) per i quali sono stati concessi circa 60 milioni di euro per 105 interventi;
- supporto della *ricettività alberghiera ed extralberghiera*, per interventi nuovi o di potenziamento/riqualificazione per un importo di circa 21,3 milioni di euro concessi che ha interessato 72 strutture ricettive di cui 40 nuove; su tali 72 strutture ricettive finanziate, 33 hanno interessato strutture alberghiere per un finanziamento concesso di 8,9 milioni di euro e 39 hanno interessato strutture extralberghiere per un finanziamento concesso di 12,4 milioni di euro.
- creazione di 30 *nuovi attrattori* (culturali, scientifici, sportivi...) con un contributo concesso di circa 13 milioni di euro.

In particolare, nel settore pubblico sono stati finanziati circa 16,5 milioni di euro per la realizzazione di 25 interventi di riqualificazione del patrimonio pubblico (centri storici e borghi, immobili di interesse storico, *waterfront/lungomare attrezzati*), mentre nel settore privato si è registrato un importante investimento nell'ambito del noleggio di imbarcazioni, mezzi di trasporto e attrezzature per le attività turistiche che ha interessato complessivamente 33 imprese con un finanziamento concesso di circa 4,7 milioni di euro. Nelle Tabelle 2.7 e 2.8. è riportata una sintesi degli interventi finanziati, per categoria d'intervento e distinti per ambito pubblico e privato. Le categorie d'intervento sono state individuate sulla base della descrizione dell'intervento e sono state attribuite in alcuni casi sulla base della funzione principale.

Tabella 2.8. Interventi pubblici realizzati nell'ambito dei PISL Sistemi turistici locali per categoria (euro)

Categoria intervento	Numero di interventi	Contributo concesso
Riqualificazione centro storico, borghi e patrimonio storico	16	7.868.858
Ricettività diffusi (ostelli, alberghi diffusi)	14	9.620.636
Nuovi attrattori (culturali, scientifici, tematici, sportivi)	18	11.345.931
<i>Marketing</i>	5	1.377.360
Fruizione (naturalistica, culturale, sportiva, religiosa, turistica)	68	56.437.077
Accoglienza e info point	5	2.503.199
Accessibilità	2	672.587
<i>Waterfront</i>	9	8.626.528
Totale	137	98.452.173

Fonte: Ns elaborazione su dati Buffon, 2021.

Tabella 2.9. Interventi privati realizzati nell'ambito dei PISL Sistemi turistici locali per categoria (euro)

Categoria intervento	Numero di imprese	Investimento totale	Contributo concesso
Agenzia viaggio -promozione pacchetti turistici	9	1.230.178	700.128
Ricettività (alberghiera e extralberghiera)	58	25.175.858	11.728.704
Nuovi attrattori (culturali, scientifici, tematici, sportivi)	12	2.406.670	1.596.907
Ampliamento e potenziamento Parchi tematici, sportivi, ludici	10	1.747.984	1.145.965
Ristorazione e servizi inerenti alla ristorazione	14	2.590.497	1.674.956
Fruizione e servizi per la fruizione	27	4.051.854	2.363.408
Formazione	1	33.280	26.145
Noleggio imbarcazioni (gommoni, imbarcazioni da diporto)	21	4.808.256	3.053.959
Noleggio vari mezzi (auto, camper, pulmini)	8	1.324.089	910.770
Noleggio attrezzature sportive (bike, escursionismo, quad, etc.)	4	1.024.813	706.364
Servizi per eventi, congressi e convegnistica	6	931.728	562.788
Totale	170	45.325.207	24.470.094

Fonte: Ns elaborazione su dati Buffon, 2021.

I nuovi attrattori turistici realizzati nell'ambito dei PISL Sistemi turistici locali sono:

Nella provincia di Catanzaro

1. Parco etnografico-museale della Fiumara dei trappiti a San Pietro a Maida
2. Parco avventura a Sersale
3. Ponte sospeso e teleferica a Sellia
4. Parco ludico tematico a Simeri Crichi
5. La città delle scienze – FATA – Il villaggio degli elementi a Taverna (realizzato solo un intervento)
6. Parco città del west a Zagarise

Nella provincia di Cosenza

1. Volare in mongolfiera sulla Sila a Spezzano piccolo
2. Centro escursionistico naturalistico Argentino a Orsomarso
3. Parco tematico dell'antica Temesa
4. Parco acquatico a Spezzano Albanese
5. Centro fieristico a San Sosti
6. Parco avventura a Saracena
7. Parco avventura a San Giovanni in Fiore
8. Parco dell'olio a Cassano dello Jonio
9. Parco culturale della Sibaritide
10. Museo del mare a Belvedere Marittimo
11. Acquario multimediale del Parco marino regionale Rivera dei cedri a Diamante

Nella provincia di Crotone

1. Parco montano divertimenti a Cotronei
2. Miniparco acquatico a Isola Capo Rizzuto
3. Parco attrezzato verde Isola Capo Rizzuto
4. Parco avventura a Cotronei
5. Parco scacchi di Bona a Cutro
6. Parco astronomico Lilio a Cirò
7. Parco avventura a Petilia Policastro

Nella provincia di Reggio Calabria

1. Parco geologico delle miniere ad Agnana (in fase di completamento/intervento a rischio)
2. Bob estivo a Gambarie-Santo Stefano d'Aspromonte
3. Parco Francesco Perri a Careri
4. Centro servizi turistici e approfondimento studi magno-greci a Locri

Nella provincia di Vibo Valentia

1. Servizio *parasailing* e paracadute a Zambrone (VV).

2.3. Gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e la Strategia per le aree interne nella Programmazione 2014-2020

Il Regolamento UE 1303/2013 dei Fondi strutturali, con riferimento allo sviluppo territoriale (art. 36), prevedeva, per le strategie di sviluppo che richiedessero un approccio integrato e con investimenti a valere su più fondi strutturali, che le azioni potessero essere eseguite attraverso lo strumento dell'*Investimento territoriale integrato* (ITI).

La politica di sviluppo territoriale integrato del POR Calabria FESR/FSE 2014-2020 è stata guidata da due principi di fondo:

- «orientare e rendere maggiormente responsive le politiche settoriali rispetto a fabbisogni e potenzialità delle diverse tipologie di territori;
- favorire l'integrazione tra strumenti territoriali nelle aree d'intervento in modo da fornire risposte più efficaci alle sfide economiche, sociali, ambientali con cui i territori devono confrontarsi» (Regione Calabria, 2015a:438).

La Regione Calabria ha determinato di applicare questa politica – da attuare attraverso lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), cioè pacchetti integrati costruiti sulle esigenze di contesti locali omogenei – alle due tipologie territoriali che l'Accordo di partenariato nazionale ha definito come «priorità strategiche»: le città e le aree interne.

Le *aree interne*, nel periodo di elaborazione del POR 2014-2020⁵⁸, interessavano quasi l'80% dei comuni calabresi: ben 323 Comuni erano considerati marginali, lontani dai servizi essenziali, e classificati come 'intermedi', 'periferici' o 'ultraperiferici'⁵⁹, con una popolazione pari a circa il 52% della popolazione calabrese. Sono territori in forte declino, che nel corso degli ultimi decenni hanno subito perdita di popolazione, riduzione dell'offerta dei servizi collettivi, calo dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio, dissesto idrogeologico, degrado e abbandono del patrimonio insediativo.

Una piccola parte di questi territori è interessata a partire dal 2015 dal progetto sperimentale della *Strategia nazionale per le aree interne* (SNAI)⁶⁰, inserita a livello nazionale come linea strategica d'intervento della Politica europea di coesione 2014-2020 (e adesso anche 2021-2027). Si tratta di una azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile per contrastare la riduzione demografica delle aree marginali e in declino. In Calabria la SNAI attualmente interessa quattro 'aree pilota' (Reventino-Savuto; Area Grecanica; Versante ionico-Serre; Area della Sila e Presila crotonese e cosentina), per complessivi 58 comuni e con una popolazione residente di 104.175 abitanti nel 2011 (passati a 91.529 nel 2020), cioè quasi il 10% della popolazione delle aree interne della regione e il 5,3% della popolazione calabrese (Figura 2.19).

Nel POR Calabria FESR FSE 2014-2020⁶¹ viene sottolineato come la Regione ritenga le aree interne

«centrali per l'offerta di beni e servizi eco-sistemici, per filiere agroalimentari locali e per la produzione di energie rinnovabili» e intenda sostenerle attraverso «interventi finalizzati al miglioramento di servizi essenziali e alla promozione dello sviluppo economico e attraverso la valorizzazione delle potenzialità esistenti» (Regione Calabria, 2015a:439).

A tal fine, la Regione Calabria si è dotata di un documento programmatico, *La Strategia per le aree interne. Politica di coesione 2014-2020*⁶², nel quale ha definito i suoi

⁵⁸ Negli anni successivi sono cambiati i parametri per la definizione delle Aree interne.

⁵⁹ Aree distanti dai Poli più di 40 minuti di macchina.

⁶⁰ Per la SNAI le prime risorse stanziare a livello nazionale risalgono al 2013 (L 147/2013); gli indirizzi operativi della SNAI sono stati definiti con Delibera CIPE 9/2015.

⁶¹ POR Calabria FESR/FSE 2014-2020 C(2015) 7227/2015 adottato con DGR 501/2015.

⁶² DGR 490/2015.

obiettivi, le azioni e le modalità dell'intervento pubblico a sostegno di queste aree. «La strategia mira a creare nuove opportunità di lavoro, migliorare la dotazione e la qualità dei servizi collettivi, accrescere l'inclusione sociale e ridurre l'abbandono del territorio con il fine ultimo di invertire le dinamiche di spopolamento» (Regione Calabria, 2015a:447).

Il POR Calabria FESR FSE 2014-2020 prevede che la Strategia per le aree interne venga sviluppata attraverso una politica integrata declinata attraverso la partecipazione alla SNAI e l'attuazione di una *Strategia regionale per le aree interne* (SRAI). La SRAI è focalizzata su quattro ambiti che sono in continuità, rafforzano e integrano l'esperienza dei PISL: 1) servizi per la persona e le comunità locali (mobilità sostenibile, salute, scuola, connettività, etc.); 2) tutela del territorio e delle comunità locali (con il coinvolgimento della popolazione) e sostenibilità ambientale; 3) valorizzazione delle risorse naturali e culturali e promozione del turismo sostenibile (creazione di forme integrative di reddito); 4) 'saper fare' (manifattura, artigianato, produzioni agricole e agroalimentari).

Lo strumento di programmazione regionale prevede che la SRAI, nel rispetto del Regolamento CE 1303/2013 e alla luce del *Documento di orientamento strategico* (DOS) della programmazione operativa 2014-2020, venga attuata attraverso lo strumento dell'ITI, introdotto come modalità attuativa del programma per lo sviluppo integrato del territorio.

2.3.1. La governance e la definizione delle aree

La 'Strategia Aree Interne' prevista dal POR FESR FSE 2014-2020 contempla, da una parte, l'attuazione della SNAI per le quattro aree pilota secondo l'iter definito dall'Accordo di Programma e, dall'altra, l'attuazione della Strategia regionale per le aree interne (SRAI), prevedendo la costituzione di un ITI Aree interne di valenza regionale, nel quale fare confluire le differenti risorse destinate dai diversi strumenti. All'interno del suddetto ITI regionale si prevede di predisporre dieci ITI d'Area, da definire successivamente per ciascun ambito territoriale, attraverso un percorso negoziale tra la Regione e gli attori locali (come era avvenuto per i PIT).

I 10 ambiti territoriali sono già indicati nel POR. La Regione decide di «concentrare gli interventi negli ambiti territoriali caratterizzati da comuni classificati 'periferici' e 'ultra-periferici' che mostrano un *trend* consolidato di spopolamento uguale e/o superiore al 10% nel corso degli ultimi 30 anni» (Regione Calabria, 2015a:447): Pollino occidentale, Pollino orientale, Sila orientale, Valle dell'Olivea, Presila catanzarese, Reventino-Savuto, Serre calabresi, Versante ionico-Serre, Aspromonte, Area Grecanica. Quattro di queste aree coincidono con le aree pilota interessate dalla SNAI. Il POR prevede che questa prima mappa degli ambiti territoriali costituisca la base per l'individuazione delle 'aree progetto'. Queste ultime possono includere interventi anche in territori contigui – purché classificati intermedi, periferici o ultraperiferici – per ragione di ordine progettuale o funzionale.

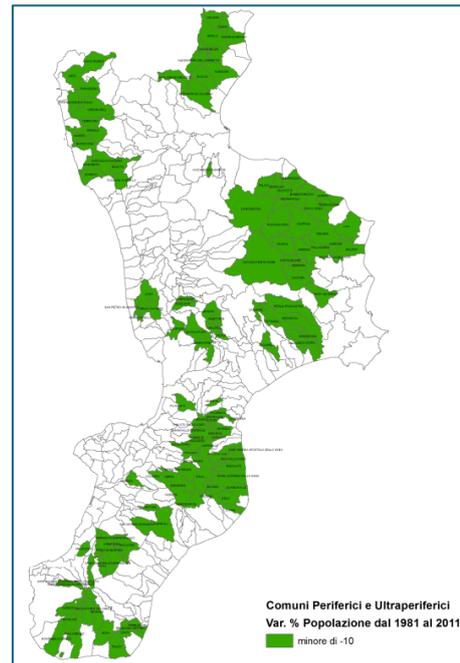
La *governance* dell'ITI Strategia per le aree interne è demandata ad una apposita struttura tecnica da costituire in capo all'Autorità di gestione, che si prevede di finanziare con risorse dell'Assistenza tecnica. Alla suddetta struttura sono «demandati compiti di direzione, controllo strategico, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine alle

funzioni di programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi» (Regione Calabria, 2015a:448).

La Regione Calabria con l'approvazione della sua Strategia per le aree interne⁶³ riferita sia alla SNAI che alla Strategia regionale (SRAI), oltre a individuare i dieci ambiti territoriali:

- individua i territori interessati dalla Strategia Aree Interne (SNAI e SRAI), ovvero 128 Comuni (Figura 2.18);
- definisce le modalità di integrazione degli strumenti di finanziamento (FSER, FSE e FEASR; FSC e PAC);
- individua come prima area pilota su cui sperimentare l'attuazione della SNAI, l'area del Reventino-Savuto che 'si è nettamente distinta rispetto alle altre sia per le persone che le condizioni di partenza' (DGR 490/2015) e come seconda area pilota l'Area Grecanica;
- istituisce il Comitato tecnico regionale per le aree interne con il compito, tra l'altro di valutare le strategie delle aree-pilota comprese nella SNAI.

Figura 2.18. Territori interessati dalla Strategia per le Aree Interne Calabria (SNAI e SRAI)



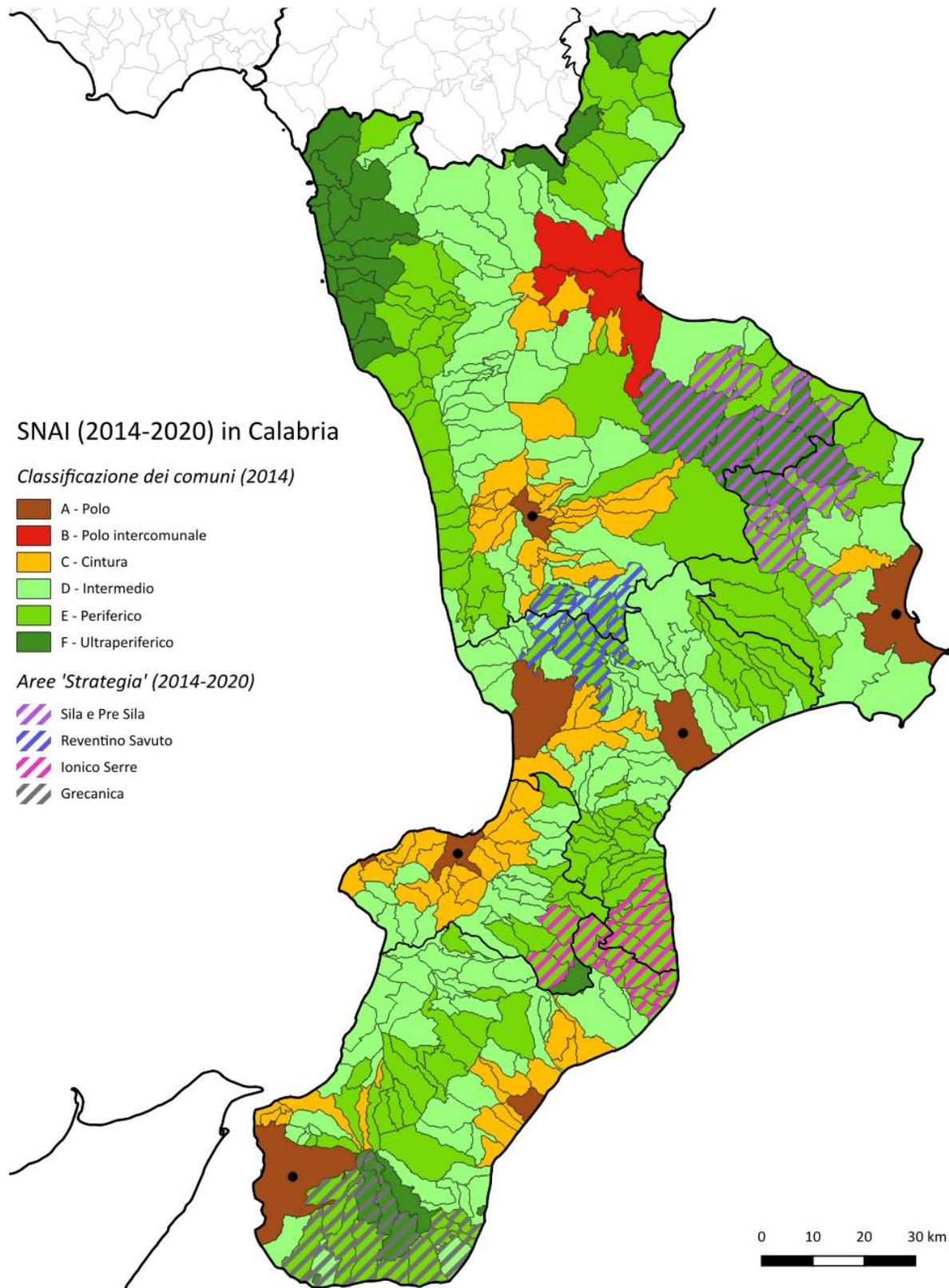
Fonte: Immagine riprodotta da Regione Calabria, 2015b:25.

Nel 2018 vengono approvate le *Linee d'indirizzo per la strategia per le aree interne*⁶⁴ che, in particolare, ampliano i territori interessati dalla Strategia regionale delle aree interne, estendendola a tutti i Comuni classificati come 'aree interne', anche in base a nuovi parametri, e prevedendo, tra l'altro, la necessità di integrare le dotazioni finanziarie. Le Linee d'indirizzo introducono, inoltre, una differenza nelle modalità attuative tra SNAI e SRAI. La SNAI interviene sulle quattro aree-pilota (58 Comuni con 104.175 abitanti), che hanno carattere sperimentale, con un approccio di tipo integrato e prevede che ciascuna area si doti di una Strategia d'area articolata tra azioni sui servizi (mobilità, sanità e istruzione) e azioni di sviluppo locale. La Strategia è coordinata a livello nazionale ma i promotori della Strategia d'area sono i Sindaci e i partenariati locali. La Regione sostiene e accompagna il processo di definizione delle strategie locali, le approva ed eventualmente le cofinanzia. I Comuni delle aree-pilota devono realizzare forme appropriate di associazione per la gestione dei servizi anche pensando alle forme dell'unione o fusione di Comuni. Un approccio che assegna un peso importante alla dimensione territoriale, propria della Progettazione territoriale integrata. La SRAI, invece, interviene nelle aree interne (comuni intermedi, periferici, ultraperiferici, montani e comuni con più dell'80% della superficie a oltre 600m slm) non interessate dalla SNAI (266 Comuni per 879.299 abitanti), attraverso azioni a titolarità e regia regionale, in alcuni settori specifici, finalizzate ad incidere su alcuni elementi strutturali della marginalità e perifericità dei contesti.

⁶³ La Strategia per le aree interne politica di coesione 2014-2020 è stata approvata dalla Regione Calabria con DGR 490/2015.

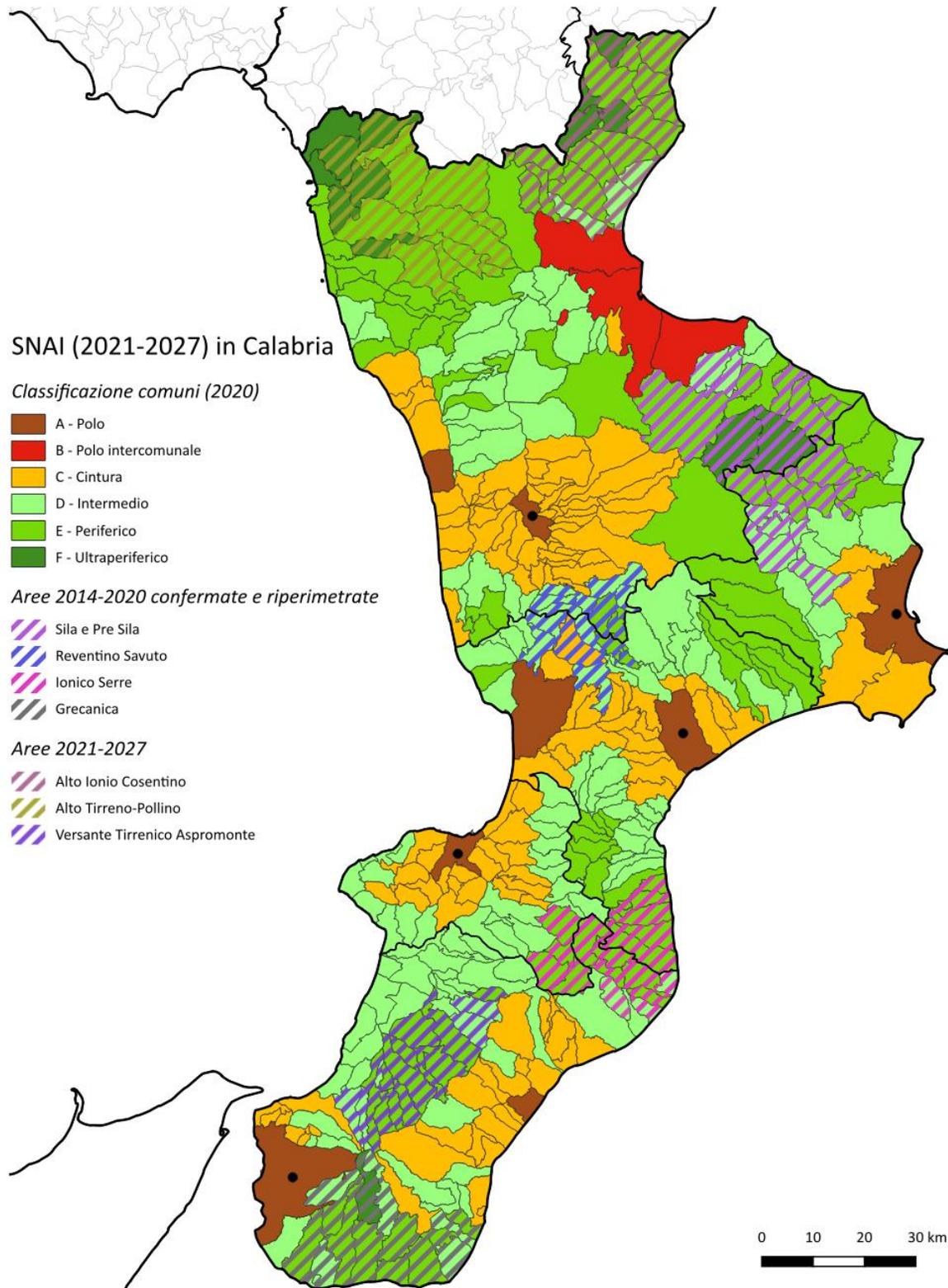
⁶⁴ DGR 215/2018, che modifica e integra la DGR 490/2015.

Figura 2.19. Aree SNAI in Calabria (POR 2014-2020)



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Agenzia per la coesione territoriale, 2014. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

Figura 2.20. Aree SNAI (POR 2021-2027)



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Formez PA, 2022. Mappa accessibile su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#altriprodotti>

2.3.2. Le risorse

Considerata la valenza economica e sociale dell'intervento pubblico per le aree interne il POR FESR-FSE 2014-2020 (Regione Calabria, 2015a) destina inizialmente agli ITI della Strategia per le aree interne 192,3 milioni di euro, circa l'8,5% del POR e quasi il 70% della dotazione finanziaria destinata complessivamente agli ITI⁶⁵, a valere sui tre fondi comunitari (FESR, FSE e FEASR) e intercettando 9 Assi del POR:

- Asse 3 Competitività dei sistemi produttivi – 36,8 milioni di euro
- Asse 4 Efficienza energetica e mobilità sostenibile – 23,4 milioni di euro
- Asse 5 Prevenzione dei rischi – 20,6 milioni di euro
- Asse 6 Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale – 32,5 milioni di euro
- Asse 8 Promozione, occupazione sostenibile e di qualità – 10,2 milioni di euro
- Asse 9 Inclusione sociale FESR – 25,3 milioni di euro
- Asse 10 Inclusione sociale FSE – 4,1 milioni di euro
- Asse 11 Istruzione e formazione FESR– 29,2 milioni di euro
- Asse 12 Istruzione e formazione FSE – 10,2 milioni di euro

Nel corso degli anni queste risorse vengono ridotte e poi del tutto annullate. Nelle *Linee d'indirizzo per la strategia per le aree interne* del 2018, le risorse complessive previste per le aree interne diminuiscono quasi della metà e si attestano a 110 milioni di euro, di cui 29,2 milioni di euro per la SNAI e 80,8 milioni di euro per la SRAI. Di contro, aumentano i comuni beneficiari che da 128 passano a 266. Nel 2020, con due importanti revisioni e rimodulazioni del POR (Versione 3 e Versione 5.1)⁶⁶, le risorse destinate al cofinanziamento regionale delle tre aree-pilota della SNAI non ancora attivate (Area Grecanica, Sila-Presila Crotonese e Cosentina e Versante ionico-Serre)⁶⁷ e alle attività residue della SRAI per complessivi 54,6 milioni di euro, vengono «rimodulate in favore delle iniziative atte a fronteggiare l'emergenza COVID-19, mentre la relativa copertura di dette aree sarà garantita dalle risorse FSC» (Informativa CdS del 6/07/2023:11). In particolare, con la prima rimodulazione si prevede di investire solo sulle quattro aree-pilota interessate dalla SNAI (Reventino-Savuto, Area Grecanica, Versante ionico-Serre, Area della Sila e Presila crotonese e cosentina), per un importo di circa 31,2 milioni di euro. Con la successiva rimodulazione rimane finanziata dal POR per 4,7 milioni di euro solo l'area-pilota del Reventino-Savuto (14 Comuni) che ha già stipulato l'APQ (20/02/2020).

2.3.3. Le criticità dell'attuazione e gli sviluppi futuri

Con il costante decremento delle risorse destinate alla Strategia per le aree interne nell'ambito del POR, passate da 192 milioni a 54,6 milioni di euro, e la revisione e rimodulazione dello strumento di programmazione regionale, di fatto nel corso del ciclo di programmazione 2014-2020 la Progettazione territoriale integrata viene cancellata dal POR Calabria.

⁶⁵ Fatta eccezione per la quota per gli ITI da attuare per le azioni integrate per lo sviluppo sostenibile (Regolamento UE 1301/2013, articolo 7, paragrafo 2).

⁶⁶ Rimodulazione POR C(2020) 1102 (vers.3) e Rimodulazione C(2020)8335 vers. 5.1 del 24/11/2020.

⁶⁷ Gli APQ per le tre aree sono stati firmati nel 2022.

Da quanto emerge, ascoltando anche i diversi attori della programmazione calabrese, è stata una scelta politica: «non si sono voluti fare» (FUNZ REG). Scelta derivante non tanto dalle difficoltà di natura attuativa e dai tempi troppo lunghi di cui necessita la progettazione integrata – soprattutto quella inerente alle aree interne, che con la SNAI ha maturato un forte ritardo – ma per le «tensioni politiche interne» generate probabilmente dalla «scelta tecnica» di finanziare la SRAI con il POR (FUNZ REG), dalla definizione delle aree da parte della Regione senza il coinvolgimento dei territori locali (FUNZ REG) e dal ridotto numero di ambiti territoriali coinvolti, inizialmente 10 aree in tutta la Calabria per 128 Comuni con l'8,5% delle risorse POR. La strategia regionale delle aree interne è stata stralciata dal POR perché non è stata concepita come strategia sperimentale ed è apparsa come «merce di scambio della politica», mentre occorreva fare delle scelte (FUNZ REG). Inoltre, c'è stata difficoltà a comprendere quale sia la strategia regionale per le aree interne: l'idea era rendere attrattivo il territorio, ma c'erano resistenze interne. Lo strumento dell'ITI è stato definito come una «finzione giuridica» (FUNZ REG), uno strumento di finanziamento poco chiaro e che richiedeva, per le aree interne, procedure lunghe e farraginose (FUNZ REG).

Lo stralcio degli ITI sancisce per certi aspetti lo spegnimento della Progettazione territoriale integrata in Calabria come strumento della programmazione operativa regionale,⁶⁸ sebbene il POR 2021-2027 preveda, in coerenza con il Regolamento comunitario sui fondi strutturali, nuovamente lo strumento dell'ITI per le Strategie territoriali e l'investimento sulla Strategia per le aree interne come obiettivo strategico per la Calabria. E tuttavia, nel POR 2021-2027 non si fa esplicito riferimento allo strumento dell'ITI, ma si prevede il metodo della *co-progettazione con le comunità e gli attori locali* (Regione Calabria, 2022). Nella programmazione 2021-2027, inoltre, è previsto l'inserimento di tre ulteriori aree (Alto Jonio cosentino, Versante tirrenico Aspromonte e Alto Tirreno-Pollino) e di due comuni nell'Area del Versante ionico-Serre, portando complessivamente a 7 le aree interne interessate dalla SNAI, con 109 Comuni e una popolazione di 214.494, pari al 25,93% della popolazione delle aree interne e all'11,52% della popolazione calabrese (Figura 2.20).

⁶⁸ Permangono le esperienze della progettazione integrata territoriale dell'approccio LEADER applicata nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) e il funzionamento dei GAL.

3. Riflessioni e valutazioni sull'esperienza della Progettazione territoriale integrata in Calabria e il punto di vista degli attori

Al fine di approfondire sul piano qualitativo gli impatti che le esperienze della Progettazione territoriale integrata (PTI) hanno generato in Calabria, nei territori locali, nelle comunità, nei tessuti imprenditoriali, in ambito politico e nei contesti istituzionali, tecnici ed amministrativi, nel corso della ricerca sono state fatte alcune interviste semi-strutturate ai principali attori coinvolti nei processi della programmazione regionale e nella progettazione territoriale integrata in Calabria. Sono stati ascoltati complessivamente 28 soggetti individuati tra la componente politica regionale (Assessori) e locale (Sindaci), la componente tecnico-amministrativa regionale (Autorità di gestione, dirigenti, componenti NRVVIP), il partenariato economico e sociale regionale (Associazioni imprenditoriali e sindacali) e locale (imprenditori e Direttori di GAL), l'Assistenza tecnica (Formez, consulenti, animatori territoriali). Nel restituire anonimamente le opinioni degli intervistati è stata tuttavia utilizzata una codifica relativa ai loro ruoli, riportata in Appendice. Oltre alle interviste sono stati fatti alcuni confronti informali con altri attori della programmazione regionale, che hanno contribuito all'acquisizione di ulteriori punti di vista.

È stata anche sviluppata una analisi comparativa dei principali strumenti della Progettazione territoriale integrata messi in atto in Calabria in attuazione della Programmazione operativa regionale negli ultimi tre cicli di programmazione, confrontandoli anche con le esperienze maturate nell'ambito dello sviluppo rurale (Iniziativa comunitaria LEADER e Piani regionali di sviluppo rurale) e nel contesto nazionale (Patti territoriali).

Le riflessioni e le valutazioni che seguono sono, pertanto, una sintesi critica delle informazioni raccolte attraverso l'analisi documentale e le interviste agli attori.

3.1. Governance, risorse e ambiti territoriali

Le prime e più importanti differenze che emergono fra i diversi strumenti istituiti in Calabria nell'ambito della PTI riguardano la *governance*. Negli strumenti di attuazione dei POR (PIT e PISL) è di tipo pubblico-istituzionale, con una regia regionale e un importante protagonismo dei sindaci a livello locale, mentre negli altri strumenti (LEADER e Patti) è in capo a società miste pubblico/private. Nel primo caso l'attuazione dei Progetti integrati di sviluppo locale non è unitaria ma, una volta approvati, i singoli interventi finanziati all'interno del Progetto integrato vengono gestiti direttamente dal beneficiario del finanziamento in un rapporto diretto con la Regione; nel secondo caso, il finanziamento complessivo dei Progetti integrati è gestito interamente a livello locale dalle società responsabili. In tutti i casi sono state previste risorse per l'elaborazione delle proposte progettuali e l'accompagnamento nelle fasi attuative (generalmente considerate insufficienti, a fronte delle attività necessarie) ad eccezione dei PISL/PISR per i quali non sono state stanziare risorse per l'assistenza tecnica a livello locale.

Un'altra importante differenza tra i diversi strumenti analizzati riguarda l'*ammontare* delle risorse pubbliche programmate. I Patti territoriali sono lo strumento che ha avuto

in Calabria il maggiore finanziamento pubblico, circa 504 milioni di euro. Finanziamenti di simile portata sono stati inizialmente riservati, in fase di programmazione, anche strumenti attuativi dei POR (PIT, PISL e ITI) che si attestano tra i 192 e 423 milioni circa. I LEADER, per contro, hanno sempre avuto risorse contenute, che variano tra i 28 milioni e i 77 milioni di euro, pur interessando in alcuni casi numerosi territori comunali.

Altra rilevante differenza riguarda il metodo di *aggregazione dei territori*. Solo nel caso dei PIT in attuazione del POR 2000-2006, i progetti integrati sono stati definiti attraverso un processo di negoziazione guidato dall'alto tra Regione e Partenariati locali. Per gli ITI le aggregazioni sono state determinate dalla Regione in base a criteri oggettivi. Per tutti gli altri strumenti analizzati è stata attuata una procedura selettivo-competitiva, attraverso avvisi pubblici.

Tabella 3.1. Confronto tra gli strumenti di PTI attuati in Calabria (1994-2022)

Strumento	Obiettivi programmatici	Governance	Modalità di selezione	Risorse per la gestione	N. di aree	N. di comuni	Risorse programmate (milioni di euro)
LEADER II 1994-1999	Sviluppo rurale durevole-progetti innovativi/dimostrativi/trasferibili	GAL-Scarl (PP) Prev. Pubbl.	Bando	SI	16	242	54
Patti 1997-2000	Sviluppo locale e occupazione - rivitalizzazione filiere produttive, creazione consorzi di sviluppo, patrimonio ambientale e architettonico	Spa (PP)	Bando	SI	12+3		504
PIT 2000-2006	Modalità/strumento di attuazione della strategia regionale (POR) – Sistemi locali sviluppo	Regione + Sindaci	Negoziazione	SI	23	409	423
LEADER+ 2000-2006	Sviluppo rurale - laboratori per rafforzare lo sviluppo integrato	GAL-Scarl (PP)	Bando	SI	9	303	28
PISL 2007-2013	Migliorare la qualità della vita, la competitività e l'attrattività dei Sistemi Territoriali non urbani (70% pop.); contrasto al declino dei territori delle aree interne e marginali	Regione + Sindaci Assenza di governance locale	Bando	NO	89	392	406
Asse IV LEADER PSR 2007-2013	Promuovere e rafforzare la capacità progettuale e gestionale locale; migliorare la partecipazione della popolazione locale alla definizione di politiche; rompere l'isolamento; evitare il declino delle aree rurali	GAL-Scarl (PP quota privati >50%)	Bando	SI	14	296	62
ITI 2014-2020	AREE INTERNE - mantenimento e qualificazione dei servizi di base (sanitari e sociali, mobilità, istruzione); sviluppo e la valorizzazione delle vocazioni e delle risorse locali	–	–	-	10	128	192
Approccio LEADER SLTP 2014-2022	Migliorare le politiche di sviluppo locale (concentrazione territoriale, qualità progettazione, semplificazione degli strumenti di governance)	GAL-Scarl (PP – quota privati >50%)	Bando/ negoziazione	SI	13	387	77

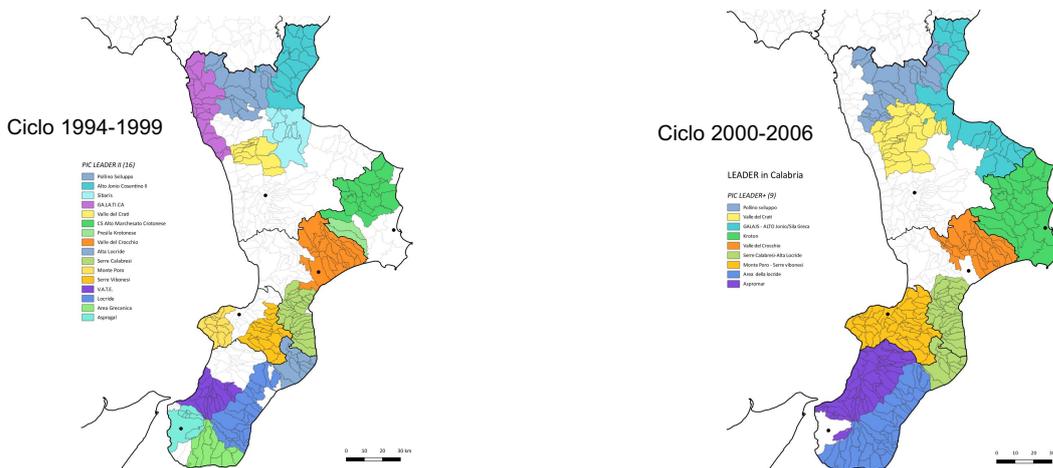
Fonte: Ns elaborazione su fonti documentali.

Di conseguenza, le *aggregazioni territoriali* stesse – cioè le composizioni dei partenariati istituzionali di progetto – cambiano fra uno strumento e l'altro. Le aggregazioni sono, di fatto, 'a geometria variabile', in funzione degli indirizzi dettati dal programma, degli obiettivi delle comunità locali e delle capacità di aggregarsi e cooperare, spesso

con una sovrapposizione contemporanea, negli stessi territori, di Progetti integrati e di partenariati diversi.

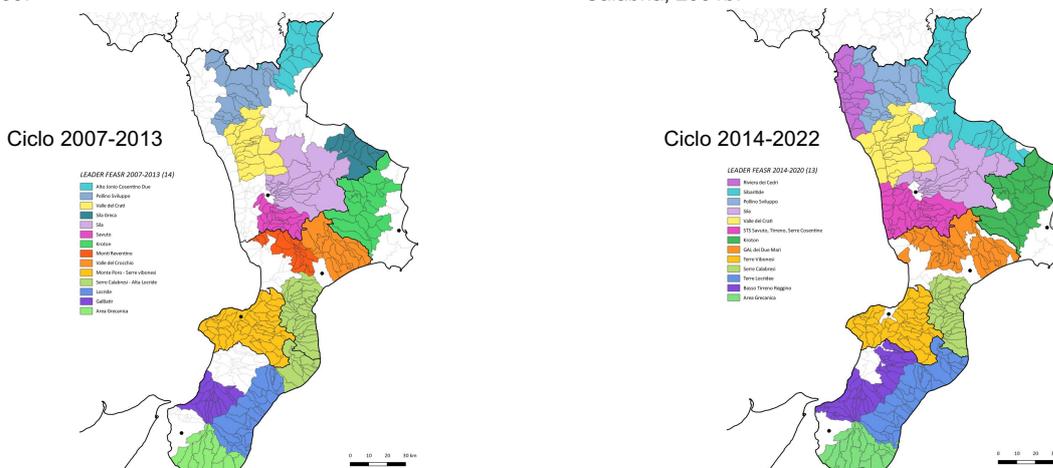
Tra le aree interessate dalla Progettazione territoriale integrata in Calabria, emerge una importante vivacità ancora attuale dei Gruppi di azione locale (GAL), le Agenzie di sviluppo costituite inizialmente per l'attuazione delle IC LEADER e successivamente in attuazione dei Piani di sviluppo rurale (Asse IV LEADER nel 2007-2013 e Approccio LEADER nel 2014-2020). Le aree LEADER, a partire dal 1997 quando si sono costituiti i primi GAL nell'ambito dell'IC LEADER II, in molti casi si sono estese e rafforzate nel tempo, in termini sia territoriali che di *governance*. L'esperienza, da sperimentale si è trasformata in strumento consolidato nella programmazione regionale dello sviluppo rurale (PSR), con una evoluzione orientata a includere tutti i territori non urbani (2014-2020). In molti casi i GAL hanno mantenuto una stabilità territoriale (con diversi aggiustamenti) e una stabilità tecnico/amministrativa, assolvendo tutt'ora il ruolo di vera e propria Agenzia di sviluppo, promuovendo e, a volte, gestendo progettualità di diversa natura con il coinvolgimento delle comunità e degli imprenditori locali e svolgendo costanti azioni di informazione e sensibilizzazione sulle diverse opportunità di sviluppo.

Figura 3.1. Evoluzione delle aree LEADER in Calabria dal 1994 al 2022



Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati INEA, 1999.

Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria, 2001b.



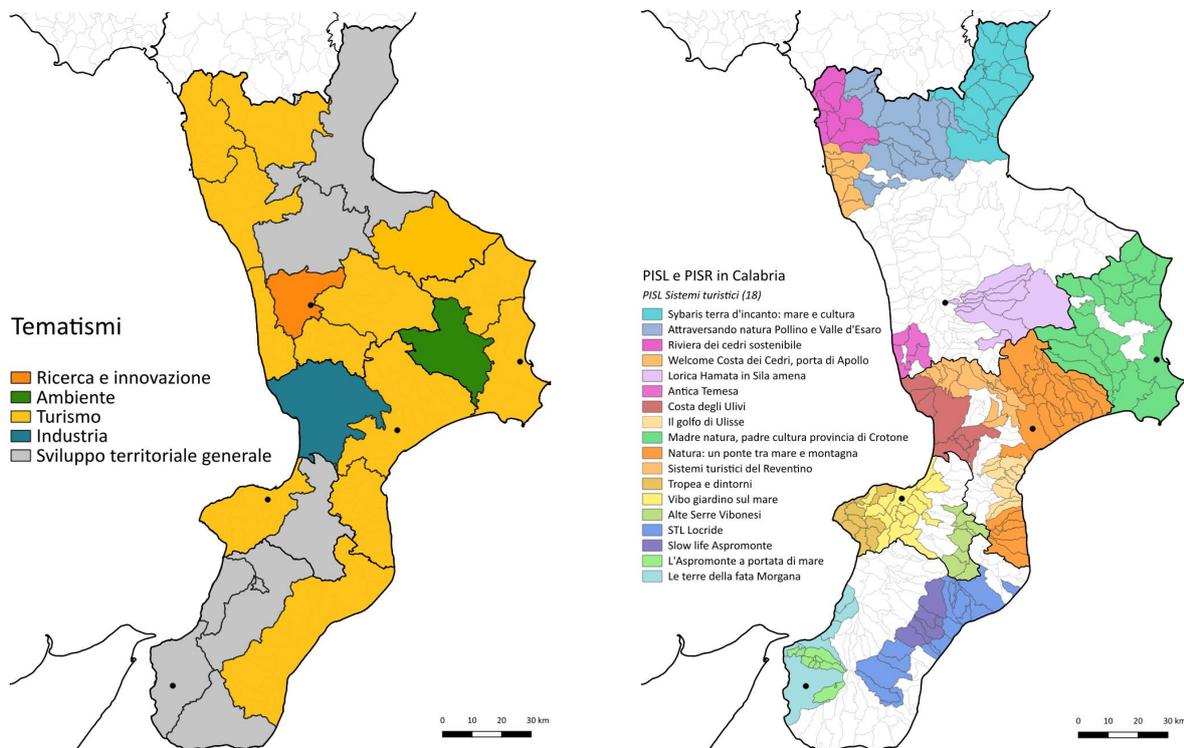
Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria, 2012.

Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati PSR Calabria 2014-2022.

Con i Progetti integrati territoriali (PIT) e i Progetti integrati di sviluppo locale e regionale (PISL/PISR) in attuazione della programmazione operativa regionale non si sono, invece, registrate continuità di aggregazione territoriale, in ragione dei diversi obiettivi e delle diverse strutture di governance con cui sono stati concepiti. Mentre i PIT hanno generato 23 ambiti territoriali a copertura dell'intero territorio regionale, infatti, i PISL/PISR ne hanno generato 89, in molti casi con sovrapposizione di comuni.

Si riscontra però una interessante continuità territoriale nell'ambito di quei PIT (2000-2006) che hanno orientato l'idea di sviluppo verso il *turismo* e le aree che hanno attuato i PISL 'Sistemi turistici locali', con particolare riferimento alle aree della fascia ionica tra la Locride e il Crotonese, l'area del Monte Poro, la Sila, il Pollino, e l'Alto tirreno cosentino.

Figura 3.2. Confronto tra i PIT con tema turismo e i PISL Sistemi turistici locali



Fonte: Rielaborazione GIS di Alessandro Cilio dell'immagine di Bianchi e Casavola, 2008:53.

Fonte: Elaborazione GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Calabria-Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria, 2014.

Si notano affinità di aggregazioni territoriali anche tra alcune aree PIT e le aree LEADER delle diverse programmazioni, aree nelle quali si registra un consolidamento delle pratiche dello sviluppo locale. Tra queste sicuramente spiccano l'Area Grecanica, la Locride, il Tirreno reggino, le Serre calabresi, la Valle del Crocchio, il Monte Poro, l'Alto Ionio cosentino, la Sila e il Pollino.

Dall'ascolto degli attori della PTI, oltre a quanto già evidenziato per i diversi strumenti della PTI, emerge che la *governance* della PTI, in particolare per i PIT «non ha funzionato perché è stata trasferita sul territorio l'eccessiva burocratizzazione degli uffici regionali» (FUNZ REG).

Molti degli attori intervistati concordano sull'esigenza che la PTI debba prevedere un 'organismo giuridico locale di governo' ben definito che possa assicurare una

governance efficace, mentre altri sottolineano come permanga una volontà regionale di non cedere questo potere politico al livello locale (FUNZ REG) e di non delegare la spesa, per non rischiare quanto è successo nei GAL che sono diventati «piccoli baronati locali, microcosmi della politica dove si trovano situazioni parentali e locali consolidate negli anni» (FUNZ REG) «con gestioni non trasparenti e clientelari, orientate a garantire stipendi sempre agli stessi soggetti» (POL LOC).

3.2. L'evoluzione della Progettazione territoriale integrata in Calabria

La percezione diffusa è che la progettazione territoriale integrata, nell'arco dei tre cicli di programmazione comunitaria analizzati, abbia subito in Calabria una *parabola*. Tra il 2000 e il 2020 si è visto scemare il fermento istituzionale, regionale e locale, ma anche scientifico che aveva caratterizzato la fase sperimentale dei PIT (2000-2006); un fermento che per alcuni territori era già in atto dal 1997, grazie alle esperienze dei LEADER II e dei Patti territoriali. La parabola, confermata da quasi tutti gli attori intervistati, viene giustificata con il fatto che la progettazione territoriale integrata non rappresenta più una modalità innovativa per la promozione dello sviluppo, come era stato alla fine degli anni '90. Emergono però contestualmente anche ulteriori motivi.

Il fermento dei primi anni 2000 sulla progettazione integrata territoriale era anche il riflesso, sui territori locali, della *novità* introdotta dal Programma operativo regionale; nel tempo con le successive programmazioni c'è stato un 'calo di tensione' e di attenzione sui temi della programmazione in generale e di conseguenza anche della progettazione integrata territoriale, non solo a livello regionale, ma anche a livello nazionale.

Secondo alcuni attori intervistati i problemi di contesto, come la demografia, hanno frenato i processi di sviluppo, ma non si può negare che «la Regione non ha spinto sulle politiche di sviluppo locale» (FUNZ REG). Per altri la PTI si è sgonfiata nel tempo perché non ha dato i risultati attesi: «l'esperienza dei PISL ha dato una percezione fallimentare» (FUNZ REG). Per altri ancora invece la PTI è stata progressivamente percepita come un «onere, l'idea di confrontarsi è diventato un peso» (PES REG) per le sue complessità attuative: «fa perdere tempo e fa ritardare la spesa» (FUNZ REG). Secondo altri, vi è un problema di controllo politico: «la partecipazione è una cessione di potere» (PES REG). Ma emergono anche motivi di tipo politico-amministrativi, in particolare per quanto riguarda il ruolo degli Enti locali: «le province non hanno più ruolo per organizzare i territori, prima avevano gli strumenti per coordinare la progettazione integrata, nei Comuni non ci sono tecnici e competenze adeguate e negli anni si è indebolito tutto il sistema politico, amministrativo e tecnico» (POL REG). Anche il continuo cambiamento degli strumenti ha portato allo svuotamento della progettazione integrata. Infine, è stata evidenziata una responsabilità anche di tipo nazionale, «la politica della progettazione territoriale è stata ammazzata da gruppi come la SVIMEZ» che la considera perditempo e quindi il livello nazionale non ci investe (POL REG). Qualcuno sostiene che i PIT e i PISL sono stati solo una «modalità per spendere denaro» e che i tavoli di partenariato non sono mai stati efficaci: c'è poca partecipazione reale, diffusa indifferenza e poca rappresentatività (POL REG).

Una sintesi efficace, sulla complessità che attiene allo sviluppo locale, è fornita da Cersosimo in occasione di una intervista nella quale spiega gli importanti ritardi nell'attuazione della SNAI in Calabria.

«Le procedure di costruzione delle Strategie d'area sono (...) troppo lunghe, per la somma di difficoltà locali, regionali e nazionali. Non bisogna tuttavia mai dimenticare che queste sono politiche difficili, strutturalmente 'consumatrici di tempo': perché presuppongono il coinvolgimento di molti attori locali e centrali, l'allineamento delle loro preferenze, il confronto sistematico con la società locale, l'integrazione di fonti finanziarie di diversa origine; perché hanno l'ambizione di 'ricostruire' comunità locali sfilacciate, strappate, devitalizzate, marginalizzate, un'operazione tutt'altro che semplice e certa. Del resto, non esiste la 'farmacia dello sviluppo': il progresso e la modernizzazione attiva sono irrimediabilmente costrutti collettivi localizzati, faticosi, tortuosi, che presuppongono dunque pazienza, cooperazione, confronto e, spesso, conflitto» (De Santo, 2021:10).

E tuttavia, dall'analisi degli strumenti di programmazione si rileva una interessante evoluzione metodologica, sebbene nel terzo ciclo (2014-2020) la PTI venga stralciata. È una evoluzione coraggiosa, che dimostra la volontà della Regione Calabria di affinare tecnicamente lo strumento della PTI per affrontare le sfide dello sviluppo locale, benché non abbia poi le capacità di attuarla fino in fondo.

Con la prima sperimentazione – i PIT 2000-2006 – non erano stati assunti indirizzi tematici vincolanti per lo sviluppo dei territori locali, con una conseguente scarsa specializzazione delle proposte progettuali, e si era applicato un meccanismo perequativo coprendo tutto il territorio regionale, secondo aggregazioni territoriali proposte dalla Regione «con un errore strategico di pittizzare tutta la Calabria» (FUNZ REG). Nella programmazione successiva – con i PISL e PISR 2007-2013 – i temi dello sviluppo locale e i temi strategici per lo sviluppo regionale erano stati definiti a monte, anche con il supporto delle Province. «La politica aveva deciso di dare una visione strategica alle azioni» (POL REG). Per quanto riguarda le aggregazioni territoriali, inoltre, si era attivata una procedura volontaristica e competitiva (selezione su bando) tra i territori, che ha generato una importante mobilitazione locale, con creazione di reti dal basso e proposte progettuali più in linea con le vocazioni e le esigenze dei territori, e anche con una maggiore consapevolezza delle risorse e potenzialità locali. Nella programmazione 2014-2020, infine, il focus sulle Aree interne determinava una specializzazione ancora maggiore dei temi, in continuità con l'esperienza PISL/PISR, con un'individuazione dei territori ancora più selettiva, ma effettuata a monte sulla base di indicatori oggettivi e con il preciso obiettivo di arrestare lo spopolamento e ottemperando contemporaneamente l'obiettivo della concentrazione della spesa. «Inserire la SRAI nel POR 2014-2020 è stata una scelta tecnica, la politica ha difficoltà a fare le scelte che ti portano a stabilire quali comuni inserire in una strategia» (FUNZ REG).

Con riferimento all'attuazione della PTI, l'idea prevalente fra gli intervistati è che tra il 2000 e il 2006, con i PIT, ci sia stato un «movimento culturale» (FUNZ REG) importante, una «stagione particolare» (FUNZ REG), un'esperienza bella e interessante, grazie alla quale sono emerse diverse soggettività e competenze locali, tra cui imprenditori e professionisti (FUNZ REG). È stato un periodo fertile per i territori locali con una grande innovazione istituzionale, arricchita anche dall'esperienza dei PIAR, che, combinati con i PIT, hanno funzionato bene e hanno dato risposte ai territori (FUNZ REG). Lo strumento del PIT ha costretto per la prima volta i Sindaci a sedersi intorno ad un tavolo lasciando i campanili, sono state assegnate risorse diffuse sul territorio regionale ed «è stata un'occasione per mettere le bandierine europee in ogni comune» (FUNZ REG), la prima occasione per tutti i comuni, contemporaneamente. I PIT, tuttavia, hanno avuto un limite derivante dalla eccessiva rigidità delle percentuali di spesa assegnate sulla base delle Linee d'intervento, senza relazioni con le reali esigenze del territorio (FUNZ REG).

Sull'esperienza PISL/PISR (2007-2013) i pareri sono discordi. Per alcuni attori le procedure definite per l'attuazione sono state troppo «cervellotiche e complesse» (FUNZ REG); è mancata una reale governance locale e si era pensato che la politica potesse gestirli (FUNZ REG). I PISL/PISR sono stati «generatori di tensione tra i territori» (FUNZ REG) per il loro carattere competitivo. Qualcuno ha anche giudicato i processi partecipativi messi in atto in quell'occasione una «manovra politica» (POL REG) e ha considerato la partecipazione un processo svilito dai «*tour* politici nei quali si facevano promesse ai sindaci» (POL REG). Per altri attori, invece, i PISL/PISR hanno funzionato meglio dei PIT (GAL): sono stati ben gestiti nella fase di definizione delle proposte progettuali, con il supporto dei Laboratori di progetto, e nella fase di attuazione si sono proficuamente avvalsi degli Agenti di sviluppo. Di conseguenza, i progetti erano meglio finalizzati in base alle vocazioni del territorio.

Sulle cause che hanno portato ad una sorta di spegnimento della Progettazione territoriale integrata negli anni, le valutazioni sono di nuovo differenti. In aggiunta a quanto già sottolineato si chiamano in causa una disaffezione rispetto al modello, una programmazione che non sta più al passo con il territorio, «l'uso di pratiche leonine da parte della politica» (FUNZ REG), le aspettative disattese, «alla fine si facevano le piazzette» (PES REG), ma soprattutto il cambiamento degli attori locali. Un intervistato ha evidenziato che «l'integrazione dei territori su cui si basa la progettazione integrata è fatta molto dai Sindaci, dalle persone; quando cambiano gli attori si perde la sintonia» (POL LOC). Nello sviluppo locale la continuità della *leadership* è fondamentale.

3.3. Ulteriori criticità emerse e ricadute positive

Non ci sono elementi sufficienti per poter fare una valutazione sull'efficacia della Progettazione integrata per lo sviluppo locale. Ci sono però delle valutazioni sulla inefficacia della programmazione regionale nel suo complesso, su cui tutti gli attori sono d'accordo: «dobbiamo prendere atto che non abbiamo risultati» (FUNZ REG). Un dato emerge sicuro «miliardi di euro sono stati spesi durante le tre fasi di programmazione (1994-99; 2000-2006; 2007-2013) e nessuno dei vincoli allo sviluppo, o come venivano definiti nella programmazione 2000-2006 le 'variabili di rottura', che si volevano rimuovere, sono stati rimossi a tutt'oggi» (Gaudio, 2015 senza numero di pagina). «Gli indicatori di contesto evidenziano il processo di involuzione che c'è stato in Calabria» (FUNZ REG). Analizzando alcuni dati inerenti ai settori produttivi e il lavoro, emerge che la Calabria non ha ancora una sua specializzazione. Le eccellenze sono puntuali e non creano sistema, non ci sono sistemi locali riconosciuti come 'distretti' o come 'specialistici' o come 'Made in Italy'. Inoltre, la forza lavoro disponibile ha qualificazione basse, c'è un elevato sistema di precarizzazione e adesso, è emerso anche il fenomeno dei 'lavoratori poveri' (FUNZ REG). Tuttavia, è stato evidenziato che, sebbene gli effetti derivanti dalla programmazione regionale in termini di sviluppo non siano evidenti, sono stati realizzati molti progetti infrastrutturali, mentre i regimi d'aiuto sono stati utili a mantenere diverse attività imprenditoriali (FUNZ REG).

Tra i vincoli, il quadro politico-amministrativo all'interno del quale è stata programmata e attuata la Progettazione territoriale integrata è considerato critico. Nella programmazione regionale

«ci sono sempre ritardi nella spesa e si utilizzano costantemente i progetti sponda (anche se con nomi differenti). Negli anni non è emersa nessuna volontà da parte dell'amministrazione di cambiare. C'è stata una mediocrità attuativa senza distinzione dei differenti governi

politici. Solo nel 2000 si è rilevato un importante fermento; era un periodo in cui c'erano tante novità, poi si sono avuti scontri, avvicendamenti diversi di Direttori generali e di Autorità di Gestione, confusione, ritardi. (...) c'è una conflittualità interna che non fa decollare questa regione e che impedisce un processo di visione a lungo termine. Per esempio, nell'ambito della programmazione regionale Gioia Tauro rappresenta un'occasione persa; era un tema che invece avrebbe potuto mettere insieme tutte le forze politiche che si sono susseguite» (FUNZ REG).

Preso atto di tali valutazioni è possibile sintetizzare i principali *fattori critici* che hanno condizionato l'attuazione e l'efficacia della PTI, sia al livello regionale che al livello locale.

Tra i fattori critici di *livello regionale* emergono i seguenti elementi generali.

Innanzitutto, si rileva *l'assenza di un piano strategico regionale* e di una visione di lungo periodo e *l'assenza di piani di settore*⁶⁹, cioè di strumenti che dettino indirizzi e regole per lo sviluppo del territorio regionale. «La Regione non ha una propria politica nel settore industriale ed energetico» (PES REG) e non ha un Piano di sviluppo strategico (PES REG). Qualcuno degli attori ritiene che non sia possibile che la Regione si doti di un 'Piano strategico' per lo sviluppo del territorio regionale che possa comprendere una *vision* a lungo termine (30-50 anni), perché «la politica non lo accetterebbe» (FUNZ REG) in quanto è il programma politico dell'amministrazione che, di volta in volta, orienta la programmazione. Altri attori invece sostengono che a partire dal 2000 è lo strumento del POR Calabria che riveste il ruolo di Piano strategico regionale indirizzando l'uso dei Fondi comunitari con una sua visione strategica per il territorio regionale. Ma la discontinuità politica⁷⁰ non ha generato positività (FUNZ REG). Questo dimostra poca maturità da parte della classe politica calabrese e la conferma della sussistenza di forte conflittualità interna. Emerge quindi che «non si pensa a quale Calabria vogliamo, si prevede una spesa aggiuntiva alla spesa ordinaria, senza un programma» (PES REG); «non c'è una visione di comunità» (PES REG) e «manca una visione territoriale dello sviluppo» (AT).

Un altro elemento critico riguarda *l'instabilità del presidio istituzionale* regionale (POL LOC), generato dai numerosi cambiamenti politici all'interno della stessa legislatura e di conseguenza, in molti casi, anche della dirigenza (tra il 2000 e il 2020 si è registrata una staffetta tra 12 AdG) e del quadro delle regole entro cui orientare l'attività di livello locale.

Si è riscontrata, inoltre, una chiara *resistenza all'innovazione amministrativa* in direzione di un maggiore decentramento, cui si è accompagnata la volontà di mantenere una regia regionale nell'attuazione della PTI, verosimilmente per esercitare il controllo sulle decisioni di investimento nei territori locali e generare consenso politico: «ci sono state affermazioni da parte della politica del tipo 'io non lascio decidere ai Comuni', è chiaro quindi che non si vuole delegare potere ai locali» (FUNZ REG). C'è però anche assenza di fiducia verso i territori locali con riferimento alla loro capacità di produrre spesa: «la gestione da parte dei territori non garantisce la spesa» (FUNZ REG). Questa scarsa propensione a delegare la spesa ai territori è testimoniata dalla mancata previsione e assenza di sostegno, da parte della programmazione regionale, per la

⁶⁹ La Regione si è dotata solo nel 2016 del Quadro territoriale regionale e del Piano regionale dei trasporti.

⁷⁰ In Regione Calabria tra il 2000 e il 2020 le 5 Giunte regionali che hanno governato si sono alternate (3 di centro-destra e 2 di centro-sinistra).

istituzione di enti giuridici rappresentativi e autonomi per la gestione unitaria locale della PTI (attraverso, per esempio, gli 'Uffici Comuni' disciplinati dall'art. 30 del TUEL). La regia regionale in fase di attuazione svislisce il senso del progetto territoriale e disgrega le reti create nella fase di formulazione, annullando di fatto il valore aggiunto generato dalla progettazione integrata.

Un'altra criticità importante rilevata è la *debolezza della capacità amministrativa regionale*, riscontrabile attraverso vari elementi: il ritardo nell'avvio delle procedure; la lentezza della macchina burocratica e la difficoltà a semplificare le procedure; la carenza di risorse umane (FUNZ REG) e di competenze adeguate: «il livello delle competenze regionali non è elevato e non è omogeneo» (FUNZ REG), inoltre «i dirigenti non sempre sono pertinenti al settore che dirigono e non tutti sono competenti» (PES REG); l'assenza di controllo amministrativo sui progetti integrati realizzati e sugli indicatori qualitativi di risultato/impatto, anche negli anni successivi al completamento dell'investimento (POL LOC); in alcuni casi, l'inadeguatezza a rispettare tempi e indicazioni dettati dalla CE (per esempio è stato evidenziato che molte infrazioni rilevate sulla Calabria «derivano da 'sciatteria', come quella di non comunicare i dati» (FUNZ REG); l'assenza di report di monitoraggio e finali dedicati alla 'valutazione qualitativa' dei programmi regionali e degli strumenti di PTI che vadano oltre la 'verifica quantitativa' dello stato di attuazione della spesa richiesta dai Comitati di sorveglianza.

A tal riguardo, un elemento di rilievo emerso interessa il Nucleo regionale di verifica e valutazione degli Investimenti pubblici della Calabria (NRVVIP) che, istituito nel 2001 in attuazione della L 144/1999, non si è mai consolidato con le sue funzioni. Avrebbe dovuto accompagnare la programmazione ma è stato relegato spesso a svolgere valutazioni ex ante, su programmi e su progetti, e mai valutazioni ex post. Il Nucleo ha sempre partecipato alle fasi di programmazione e attuazione dei POR, ha svolto un importante ruolo nella definizione delle strategie regionali (FUNZ REG) ricoprendo per molto tempo un ruolo attuativo non compatibile con quello proprio e spesso utilizzato per supplire a carenze amministrative (FUNZ REG). Il NRVVIP «non è stato utilizzato per valutare i risultati dei programmi/progetti a supporto delle decisioni (...) È una struttura che serve spesso per assolvere agli adempimenti, una lavanderia dei procedimenti utilizzata per ripulire il processo della programmazione» (FUNZ REG). È stato evidenziato inoltre che, spesso il NRVVIP non è tenuto in considerazione in termini di indicazioni e orientamenti. «La politica non intende che un organo estraneo dica o suggerisca le cose da fare e le modalità con cui farle, ed è molto difficile farlo funzionare come supporto alle decisioni» (FUNZ REG).

In relazione alla Progettazione territoriale integrata si è registrato anche un *basso grado di concentrazione finanziaria e una parcellizzazione delle risorse*, sia in termini di tematismi che di ambiti territoriali: «non si riesce a fare una selezione mettendo da parte alcuni comuni» (AT).

Inoltre, tutti gli attori hanno evidenziato che la natura degli interventi, quasi totalmente finalizzata alla *realizzazione di opere pubbliche*, ha depotenziato la PTI, che dovrebbe basarsi su un importante coinvolgimento della componente privata. Quest'ultima, infatti, nella fase attuativa non svolge alcun ruolo. È stata evidenziata anche la criticità relativa all'*assenza di risorse per interventi di tipo 'immateriale'* (AT) e in particolare che non si prevede, nell'ambito della PTI, la formazione e l'animazione territoriale rivolta alle comunità (POL LOC) che sono i veri destinatari dello sviluppo locale.

Nella fase della programmazione regionale c'è poi un *problema di partecipazione*, alla quale per esempio i sindaci, che sono i protagonisti dei processi dello sviluppo locale, non partecipano (POL LOC). Ad essi viene illustrato il programma in fase avanzata di redazione ma il loro ruolo è marginale. Ai tavoli di concertazione partecipa solo il Presidente ANCI, che spesso riceve la documentazione lo stesso giorno dell'incontro (POL LOC). Vista nella sua dimensione più ampia, anche la faticosa concertazione del Programma regionale con il partenariato economico-sociale registra molte criticità, tra cui emerge, come già visto, «la crisi della rappresentanza, cioè i rappresentanti rappresentano sé stessi» (PES REG) con il rischio della presenza delle lobby pressanti da parte degli imprenditori: «ai tavoli bisogna sempre sapere che lavoro svolge il rappresentante delle associazioni di categoria» (FUNZ REG).

La partecipazione che ha caratterizzato le prime fasi della programmazione e che ha visto il partenariato economico-sociale evolversi in una «crescita collettiva condivisa, una crescita nel senso civico che a un certo punto ha fatto credere veramente di cambiare le cose» (PES REG) nel tempo si è mutata e si è spenta. A questo si deve aggiungere che il coinvolgimento del partenariato si azzerava nella fase attuativa, criticità su cui concordano tutti gli attori ascoltati. Tra questi alcuni ritengono che l'organizzazione di tavoli di lavoro programmati, nelle fasi di programmazione e attuazione, consentirebbe al partenariato socioeconomico di avere un ruolo più efficace (POL LOC).

Sul tema del ruolo del partenariato economico-sociale nella programmazione regionale le posizioni delle diverse tipologie degli attori sono differenti. Da una parte, gli attori dell'amministrazione regionale evidenziano che il partenariato «ha un atteggiamento di ascolto e solo pochi sono attivi» (POL REG), è molto debole, poco incidente, con un livello della proposta 'antico' e povero di capacità tecnica (FUNZ REG), mentre dovrebbe essere più propositivo e più presente, comunicando, anche nei Comitati di sorveglianza, ciò che ritiene utile e necessario (FUNZ REG). Dall'altra, gli attori del partenariato economico-sociale evidenziando che la partecipazione nella fase della programmazione c'è, con idee, proposte e documenti che spesso vengono accolti (PES REG). Ma è anche capitato, in più occasioni, che i suggerimenti dati per rendere più efficaci le azioni programmate non venissero presi in considerazione (PES REG). L'Ufficio del partenariato, avviato nel 2016, che comprende 63 sigle, non ha mai funzionato e la partecipazione reale avviene prevalentemente da parte dei Sindacati, da poche associazioni di categoria e recentemente dal terzo settore. Le Università e molti altri soggetti sono assenti. In questo quadro si comprende come «la lista del partenariato è lo specchietto delle allodole» (PES REG).

Una delle criticità di livello regionale più rilevanti che ha limitato l'efficacia della PTI è *l'assenza/carenza di risorse dedicate all'Assistenza tecnica ai territori locali* necessaria a garantire il capitale umano per l'accompagnamento in tutte le fasi della PTI (analisi delle dinamiche del territorio, creazione partenariati, progettazione strategica, animazione territoriale, realizzazione interventi, messa in funzione e gestione delle infrastrutture e per il relativo monitoraggio della sua efficacia). Nello sviluppo locale la *partnership* contribuisce a tracciare le linee guida, ma è la 'struttura tecnica' che deve organizzare ed eseguire il lavoro e questa deve essere consolidata, competente e fortemente integrata nel territorio. Molti giovani che si sono formati nell'ambito della prima fase della PTI sono stati costretti ad andare via dai territori in cui avevano investito per assenza di risorse (PES LOC). Tra i programmi, inoltre, non vi è una continuità tematica e finanziaria che consenta il funzionamento a livello locale della PTI e il capitale

sociale che si forma nell'ambito di un programma, in molti casi, nel programma successivo non è più presente.

Tra i problemi maggiormente rilevati dagli intervistati, specie nella fase attuativa, emerge anche quello della *complessità delle procedure*, che si declina ai diversi livelli operativi, e rallenta l'intero sistema dell'attuazione del POR (AT). Spesso, la complessità con la quale vengono concepiti gli strumenti della progettazione integrata territoriale, come per esempio nel caso dei PISL, non è adeguata alla capacità attuativa locale. Nella fase di elaborazione del POR, gli strumenti della PTI sono concepiti con troppo ottimismo: «tecnicamente le procedure sono scritte bene ma non sono calate nella realtà attuativa, con l'ottimismo non si riesce a fare le cose complesse» (AT). Probabilmente la PTI necessita di cronoprogrammi che includano in maniera adeguata i giusti tempi per le procedure di animazione, funzionale alla definizione del progetto integrato, ma anche per le procedure della progettazione e realizzazione degli interventi finanziati. È stato anche evidenziato come in molti casi per la realizzazione di un'opera pubblica siano necessari numerosi anni, se non ci sono intoppi giudiziari (POL LOC), e che tale tempistica ha difficoltà a essere integrata nei tempi di attuazione della PTI. Inoltre, il ritardo con cui è sistematicamente partita la PTI nei diversi cicli costringe «i territori ad attuare in poco tempo» (AT). C'è infine un problema legato ai 'bandi' che in molti casi sono complessi e allo stesso tempo poco mirati; «spesso sono scritti da persone che non conoscono la realtà quindi non rispondo alle reali esigenze del territorio» (POL REG); 'non sono fatti bene' perché gli indicatori scelti ai fini della valutazione non sono orientati a rispondere alle domande del territorio e alle strategie regionali. Inoltre, è necessario che tutti gli indicatori concorrano per la selezione e «ha senso pubblicare bandi solo se hanno un obiettivo politico» (FUNZ REG). Sul tema dei bandi sono emersi pensieri differenti. Qualcuno sostiene invece che spesso «sui bandi la politica cerca di aprire le maglie» (PES REG) e per questo non ci sono paletti a sufficienza.

I continui cambiamenti effettuati dalla Regione nella strumentazione della PTI, in termini di tipologia, tematismi, procedure di implementazione e *governance* nell'ambito locale, hanno accentuato le suddette criticità, creando discontinuità di interesse e impegno. I notevoli sforzi dispiegati nelle fasi di partenza e nella organizzazione della *governance* locale hanno lasciato poco tempo per l'attuazione: «tra PIT e PISL non c'è stata continuità ma schizofrenia» (AT).

Una ulteriore criticità è la carenza di requisiti sulla *qualità del progetto* e la scarsa selettività delle proposte, quest'ultima causata dalla politica che, nell'attuazione del POR, «mette in atto sempre la distribuzione a pioggia delle risorse» (FUNZ REG). Inoltre, nel lungo processo della PTI, i tempi limitati per la fase della redazione dei progetti infrastrutturali spesso non consentono di produrre adeguati progetti di qualità, capaci di generare reali innovazioni sul territorio. Alcuni progetti della PTI, in particolare, per la valenza che hanno di rigenerazione dei contesti locali, necessiterebbero di procedure concorsuali partecipate (concorso di idee e/o progettazione) con il coinvolgimento delle comunità locali nel processo di selezione, che prendono tempo.

Una importante criticità evidenziata da più soggetti, infine, è la *debolezza del sistema imprenditoriale* calabrese e in alcuni casi la sua assenza. Con la PTI sono state realizzate molte infrastrutture e recuperati numerosi immobili, anche di pregio storico, da destinare a servizi, ricettività ed altre funzioni spesso innovative, che però senza la

previsione di un *supporto e un accompagnamento nella gestione*, almeno delle prime fasi, rimangono «cattedrali nel deserto» (POL LOC).

Tra i fattori critici *di livello locale* è emerso, tra l'altro, quanto segue.

Una prima difficoltà riguarda l'assenza della «capacità di pensare un territorio» (AT), di lavorare alla costruzione di un'idea di area vasta e immaginare una visione comune che possa guidare gli investimenti nell'ambito territoriale interessato dalla progettazione territoriale. Dalle interviste emerge l'importanza del sistema di relazioni che la PTI consente di generare nei territori; di contro però si rileva la difficoltà a pensare e ragionare insieme, spontaneamente – tra Sindaci e con gli attori dello sviluppo del territorio – sulle potenzialità reali di un territorio in una prospettiva condivisa a lungo termine: «bisogna potersi incontrare tra Sindaci perché ci sono tante possibilità, ma ognuno segue il proprio percorso e non si riesce a ragionare insieme» (POL LOC).

Anche a livello locale non si attua la concentrazione delle risorse e l'integrazione settoriale. L'assenza di una visione futura condivisa compromette la programmazione locale che si è frammentata in progetti non sempre coerenti/funzionali con le reali esigenze dei territori, con l'idea forza e con gli obiettivi che si dichiara di voler raggiungere. La PTI dovrebbe essere caratterizzata dalla presenza di un progetto 'portante' (max 2) intorno al quale si costruisce la strategia e di altri interventi funzionali all'attuazione della stessa. Di fatto però nella maggior parte dei casi i PTI sono una sommatoria di progetti che i Comuni avevano già pensato, quindi solo formalmente strategici (AT): «non c'è progettualità» e «rimane l'approccio di acquisire finanziamenti per fare spesso costruzioni/azioni che non servono» (AT). Nella maggior parte dei casi manca il 'progetto portante' e gli interventi sono frammentati; l'idea forza non sempre è riuscita a fare da catalizzatore per gli investimenti. In molti casi si registra «un'ingerenza da parte della politica, sia nella fase di elaborazione che di attuazione, c'è un'invasione pervasiva da parte della politica» (AT). Persiste il fenomeno dei 'progetti nei cassetti' e della 'lista della spesa' che ad ogni occasione vengono portati avanti dai Sindaci. Queste modalità di operare da parte della politica dimostra una diffusa carenza di «cultura amministrativa dei politici. Si deve prendere atto che la scomparsa delle scuole politiche ha portato alla improvvisazione del politico» (POL LOC).

Nei contesti locali, inoltre risulta amplificata *l'assenza o bassa integrazione tra interventi pubblici e privati*, determinata dalla programmazione regionale, con una netta prevalenza di interventi infrastrutturali. Le matrici di sviluppo definite nei singoli territori, soprattutto con i PIT hanno finanziato quasi esclusivamente interventi infrastrutturali (AT). Nell'ambito dei PISL, inoltre, non tutte le poche risorse destinate agli interventi privati (regimi d'aiuto) sono state utilizzate. Le principali cause che vedono poca risposta ai bandi sui regimi d'aiuto della PTI sono: da una parte il 'tempo' che trascorre dal momento in cui si è concepita l'idea forza con il coinvolgimento dei privati, la pubblicazione dei bandi ad essi destinati e l'assegnazione dei finanziamenti al beneficiario, «le imprese hanno potuto beneficiare delle risorse troppo tardi rispetto al progetto presentato» (FUNZ REG); dall'altra la debolezza delle realtà imprenditoriali dei contesti locali che ostacola l'avvio di iniziative che possano sostenersi economicamente nel tempo: «gli aiuti hanno un'efficacia breve e le imprese non hanno la capacità di camminare con le loro gambe, sono utili solo al mantenimento delle attività» (FUNZ REG).

Per alcuni attori una ulteriore criticità attiene alla *discontinuità delle aggregazioni territoriali* (in larga misura determinata dall'evoluzione degli indirizzi regionali) e

all'incapacità da parte dei Comuni di costituirsi in aggregazioni di valenza giuridica. In prima istanza, attraverso gli Uffici comuni per la gestione dei progetti integrati (FUNZ REG), per sfociare eventualmente nelle Unioni o Fusioni di comuni (POL LOC), un'aggregazione stabile su cui costruire una *vision* condivisa e attuare percorsi di sviluppo locale. Tuttavia, non tutti sono d'accordo. Qualcuno, criticando le esperienze dei GAL, sostiene che «i territori della progettazione integrata devono cambiare» e che «la regola e la norma sono nemici della progettazione integrata e dello 'spontaneismo' su cui si basa la PTI» (FUNZ REG).

A livello locale, il *partenariato socioeconomico* partecipa solo nella fase di programmazione e non assume impegni. I partenariati locali che si creano con molto entusiasmo e fatica in fase di elaborazione del PTI, con l'approvazione del progetto integrato, nella maggior parte dei casi si sfaldano, probabilmente a causa dell'assenza di una *governance* locale dell'attuazione. È significativo il punto di vista di un attore del partenariato locale che denuncia l'inefficacia, in fase attuativa, delle scelte condivise nella fase di programmazione: «il dialogo e il confronto si limitano solo alla fase della programmazione ma nel momento in cui bisogna spendere i soldi, le risorse vengono utilizzate per altro» (PES LOC).

È stata evidenziata anche una carenza diffusa nelle comunità locali della *cultura della partecipazione*. Alle riunioni che si convocano c'è scarsa presenza dei cittadini, spesso partecipano solo gli addetti ai lavori. Su questi temi le comunità locali andrebbero formate adeguatamente (POL LOC). Si registra l'assenza di *controllo democratico* sulla PTI che è un elemento cruciale per la loro efficacia. Non sono stati messi in atto strumenti e processi ai fini della mediazione e verifica democratica dei progetti in fase di attuazione (il controllo da parte delle comunità locali); manca l'informazione e la comunicazione verso le comunità locali sull'attuazione degli interventi e gli obiettivi e risultati raggiunti con la PTI.

Una delle criticità più rilevanti e su cui tutti concordano è la *carenza di risorse umane e di competenze* negli uffici comunali, che si trovano a gestire le complesse procedure di attuazione degli interventi, nel rispetto delle regole comunitarie, senza supporto di assistenza tecnica. La fase della proposta progettuale in molti casi viene seguita direttamente dai Sindaci con l'aiuto di professionisti 'volontari', ma la parte attuativa deve necessariamente essere seguita dai tecnici interni che vanno in affanno (POL LOC).

In molti casi, i territori, anche quelli considerati come 'buone pratiche', «non hanno avuto la capacità di capitalizzare le esperienze» (AT), probabilmente perché l'investimento sulle comunità locali non è stato soddisfacente. Come già detto, è stato evidenziato in più occasioni che «l'integrazione dei territori è fatta molto dai Sindaci, dalle persone» (POL LOC) e dalla loro capacità di dialogare e stare insieme. A livello locale, inoltre, il cambio degli attori apicali – i Sindaci, ma anche la presenza dei Commissari prefettizi, come spesso avviene in Calabria – rischia in molti casi di spezzare i legami creati nell'ambito della PTI e di far disperdere la sintonia sulla base della quale questa era stata costruita (POL LOC).

E tuttavia, pur se con molti fallimenti, la Progettazione territoriale integrata ha prodotto *interessanti innovazioni*. Anche se sono stati disattesi gli 'obiettivi di sviluppo' e 'la creazione di aree stabili di governo locale' (associazioni e unioni dei comuni), complessivamente la PTI ha generato importanti 'ricadute positive' nei territori locali.

Sono tutti d'accordo che i Progetti territoriali integrati, nelle loro diverse forme, «sono stati attivatori di un processo culturale di apprendimento» (POL REG). La PTI ha messo in atto un processo di apprendimento da parte degli attori locali (*in primis* i sindaci) che hanno imparato a dialogare e a pensare in *termini collettivi*, hanno acquisito un metodo. Grazie alla PTI è stato attivato il «gioco della cooperazione istituzionale» (POL REG) attraverso il quale si impara che stando assieme si riesce a fare meglio e a dare più efficaci risposte alle necessità, diffondendo, soprattutto tra i sindaci, pratiche di interazione che possono essere replicate in altri ambiti. Si sono create reti territoriali di cooperazione e sono emersi ambiti territoriali identitari. Tra questi «l'Area Grecanica è un esempio» (POL LOC). In questa area con il PIT è stata tracciata la visione a lungo termine (AT). Successivamente «nel tempo si è creata sensibilità politica, sociale ed economica, la sua forza è stata generata soprattutto dall'investimento sulla comunità locale. L'area ha saputo cogliere le potenzialità e le opportunità e ha dato una serie di risultati interessanti. Ha dimostrato che la PTI può funzionare» (POL LOC). Con la PTI si sono diffusi la consapevolezza delle politiche e dei principi europei e un senso di identità europea: «si parla con maggiore frequenza di politiche ambientali, di innovazione tecnologica, di politiche dei trasporti, di sostenibilità, di innovazione. Sono tutti temi che rientrano ormai nel gergo comune. Si registra una evoluzione culturale sui principi comunitari anche se non c'è ancora una conoscenza della cultura europea» (FUNZ REG). Infine, grazie alla Progettazione territoriale integrata si è anche avviato un relativo processo di modernizzazione amministrativa, soprattutto nell'apprendimento delle procedure di gestione dei progetti, e un innalzamento della capacità tecnica nelle amministrazioni locali.

Sul piano delle relazioni fra attori, si sono generati embrioni di fiducia (FUNZ REG) e secondo alcuni degli attori anche 'capitale sociale'. Grazie alla PTI si sono create e sviluppate nuove professionalità, tra cui l'animatore territoriale/istituzionale che «ha la capacità di mettere insieme la politica con i territori; laddove c'erano gli animatori territoriali e questi avevano la possibilità di attuare i piani, questi avevano successo» (FUNZ REG). Si è stimolata, nelle comunità locali, la scoperta delle risorse, identità, vocazioni ed energie territoriali. Si è creato lo stimolo verso un'auto-organizzazione delle risorse locali capace di modificare i meccanismi di intervento pubblico a favore di modalità più complesse, innovative e potenzialmente più rispondenti alle esigenze del territorio. Si è anche riscontrato come, nei territori in cui l'esperienza dei LEADER II ha avuto successo, la progettazione integrata è stata facilitata e spesso accompagnata/supportata dai GAL presenti, con una contaminazione positiva e una complementarità degli strumenti, sebbene qualche attore, come già visto, abbia delle riserve sul funzionamento dei GAL.

Sul piano delle ricadute economiche, infine, si sono generati nuovi micro-settori di attività (turismo rurale, artigianato di qualità, offerta culturale, enogastronomia, produzioni tipiche ...), «c'è stata un'apertura dell'imprenditorialità al territorio, la nascita di nuove imprese e la creazione di maggiori relazioni» (PES REG).

3.4. Riflessioni conclusive

Evidenziate le criticità emerse e le ricadute positive che la PTI ha avuto sul contesto regionale calabrese e sui territori locali, a conclusione dell'analisi si possono aggiungere tre riflessioni generali.

In primo luogo, è molto interessante la sintesi effettuata da uno degli attori della PTI che alla fine dell'intervista ha voluto evidenziare che è necessario «non sopravvalutare gli strumenti di sviluppo» e che complessivamente, grazie alla programmazione operativa regionale e anche alla PTI, si può affermare che «sono stati piantati molti semi» (FUNZ REG).

Una seconda riflessione attiene al carattere sperimentale che avevano i PIT sui quali sono stati fatti alcuni errori che si sono riflessi sulla evoluzione che ha avuto la PTI in Calabria. «La 'pittizzazione' dell'intera Calabria ha annacquato tutto. Quella era l'occasione in cui si sarebbe dovuto capire quali fossero i territori propensi a questo tipo di strumento e investire e accompagnare solo quelli» (FUNZ REG). Il cambio di rotta operato con i PISL è stata una parziale risposta a questo giudizio negativo, ma ha a sua volta registrato problemi e limiti. D'altro canto, dall'esperienza maturata negli anni è emerso chiaramente che «la PTI ha processi lunghi per finanziare, alla fine, poche opere. Se l'obiettivo però, è fare 'capacitazione' e aggregazione, questo si potrà raggiungere con altre modalità. È importante e ha senso portare avanti processi dal basso per fare emergere le capacità dei territori» (FUNZ REG) ma non si è lavorato a sufficienza in Regione, per assegnare alla PTI un ruolo e un obiettivo maturo preciso: «i progetti di sviluppo locale vanno ancora costruiti» (FUNZ REG), ma probabilmente va anche colmato il 'vuoto istituzionale' fra il livello regionale e il livello locale già rilevato nel 2004 nell'ambito dell'esperienza dei PIT.

Un'ultima riflessione riguarda l'esperienza delle interviste svolte con i diversi attori della programmazione calabrese. Nella totalità dei casi l'attività di ascolto ha suscitato risposte attente e valutazioni retrospettive d'insieme, per certi versi 'liberatorie'. Non è stato semplice per ciascuno degli intervistati trovare il tempo da dedicare a tale attività (circa 2,5 ore per ogni intervista) e la giusta predisposizione per affrontare tematiche ed esperienze, magari non più attuali e non sempre con ricordi positivi. Tutti però hanno mostrato grande partecipazione e disponibilità nel raccontare il loro punto di vista senza filtri e con una ampia libertà di racconto. La percezione è che l'intervista abbia suscitato in ciascun attore una occasione di riflessione, anche critica, sui temi affrontati e sul ruolo svolto da ciascuno e in alcuni casi anche con effetto definito dagli stessi attori 'terapeutico'. Questa esperienza fa riflettere sull'importanza che potrà essere utile dare, nel futuro, all'ascolto costante dei soggetti che sono protagonisti a vari livelli dei processi di sviluppo, all'introduzione di strumenti innovativi permanenti di confronto aperto tra i diversi attori (all'interno e all'esterno dell'amministrazione regionale) e alla utilizzazione della figura del valutatore indipendente sull'attuazione dei programmi.

Riferimenti bibliografici e documentali

- Agenzia per la coesione territoriale (2014), *Classificazione dei Comuni italiani secondo la metodologia per la definizione delle Aree Interne 2014*. Accessibile su https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Classificazione_comuni_2014.csv (consultato il 05/12/2023).
- Barca F. (2003), 'Premessa', in Ministero dello Sviluppo Economico-DPS Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata e territoriale nel Mezzogiorno*, ricerca presentata al Convegno 'Valutare per decidere', Roma, 17 giugno 2003, pp. III-IV.
- Becattini G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- Bevilacqua N. (2007), (a cura di), *La programmazione comunitaria 2007-2013 negli enti locali del Mezzogiorno*, collana Quaderni Formez, vol. 55, Roma, Formez.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), *I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL, (17).
- Borgomeo C. (2013), *L'equivoco del Sud. Sviluppo e coesione sociale*, Bari, Editori Laterza.
- Borgomeo C. (2023), *SUD il capitale che serve*, Milano, Vita e Pensiero Editrice.
- Bonomi A., De Rita G. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Buffon M.G. (2021), *I Progetti integrati di sviluppo locale. PISL Sistemi turistici locali e destinazioni turistiche locali. Realizzazioni e risultati*, Catanzaro, Regione Calabria-Dipartimento LSAT-Osservatorio Turistico Regionale (dattiloscritto).
- Calabrò T., Marcianò C. (2014), 'Il Sistema di governance dei PISL', in Regione Calabria-Dipartimento Programmazione nazionale e comunitaria (a cura di), *iPISL. Un'esperienza di progettazione integrata in Calabria*, Catanzaro, Regione Calabria, pp. 23-27.
- Camera dei deputati (2005), *I patti territoriali. Stato di attuazione*. Accessibile su https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23_sch01.htm
- Castellotti T. (2008), 'Politiche e governance nei piccoli comuni calabresi', *Agriregioneuropa*, 4(15), senza numero di pagina.
- Cersosimo D. (1999), 'Le idee-programma per la programmazione 2000-2006', relazione al Seminario *La Calabria e i Fondi strutturali 2000-2006*, Copanello (CZ), 5-6 marzo 1999.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2001), 'Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali', *Stato e Mercato*, (3), pp. 369-412.
- Colaizzo R. (2004), (a cura di), *L'esperienza PIT. Studi di caso*, collana Quaderni Formez, vol. 15, Roma, Formez.
- Colaizzo R., Verro A. (2007), (a cura di), *Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale. Programmazione 2007-2013*, collana Quaderni Formez, vol. 68, Roma, Formez.

- Deidda D. (2023), (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, collana Quaderni Formez, vol. 11, Roma, Formez.
- De Santo R. (2021), 'Aree interne, motore (inceppato) di crescita della Calabria', *Corriere della Calabria* del 12/05/2021, accessibile su www.corrieredellacalabria.it, consultato il 12/05/2023.
- Di Napoli R., Vito A. (2004), (a cura di), *Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale*, collana Quaderni Formez, vol. 4, Roma, Formez.
- Fadda M., Montemurro F. (2001), *Fondi UE e sviluppo locale*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Formez PA (2022), (a cura di), *La Strategia Nazionale per le Aree Interne. Regione Calabria, Programmazione 2021-2027*, Roma, Formez.
- Gaudio G. (2001), 'Il LEADER+ e il POR: strumenti complementari in Calabria', *Rete LEADER*, (7).
- Gaudio G. (2015), 'Le Aree interne in Calabria', *Agriregionieuropa*, 11(42).
- INEA (1999), *Atlante dei GAL*, INEA. Accessibile su <https://web.archive.org/web/20060517100629/http://www.inea.it/reteleader/pubblica/repertori/at-lante.pdf> (consultato il 10/01/2024).
- IRS-Cult-RESCO (2009), *POR Calabria 2000-2006. Rapporto di valutazione finale*.
- Marcianò C., Calabrò T. (2005), (cura di), *Modelli innovativi e sistemi di supporto alle decisioni per la gestione delle governance locali*, PIT 19 Area di Gioia Tauro.
- Martinelli F. (2020), 'Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework', *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 34(1/2), pp. 85-123.
- Martinelli F. (2022), 'Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi di policy a confronto', *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 42(1), pp. 5-61.
- MEF-DPS – Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento per le politiche di Sviluppo (2003a), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma
- MEF-DPS – Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003b), *I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione. Documento di riferimento*, Roma.
- Mirabelli M., (2005) *Politica, sviluppo e la regolazione sociale. L'esperienza della progettazione integrata in Calabria*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Mirabelli M. (2009), (a cura di), *Le istituzioni tra persistenza e innovazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- MISE-Ministero dello sviluppo economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*. Accessibile su https://leg16.camera.it/temiap/temi16/QSN2007-2013_13lug_07.pdf, consultato il 28/03/2024.
- MISE-Ministero dello Sviluppo Economico-Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2009), *Patti Territoriali*, Roma, Promuovi Italia.
- Mollica E. (1998), *Le politiche strutturali dell'Unione Europea per la promozione dello sviluppo locale*, Reggio Calabria, Laruffa Editore.
- Nicolò B.F., Marcianò C. (2014), 'Le caratteristiche dei progetti integrati di sviluppo locale' in Regione Calabria-Dipartimento Programmazione nazionale e comunitaria (a cura di), *iPISL. Un'esperienza di progettazione integrata in Calabria*, Catanzaro, Regione Calabria, pp. 20-22.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Milano, FrancoAngeli.

- Passeri L. (2003), 'La gestione dei PIT nella Regione Calabria', in Urbani P., Passeri L. (a cura di), *Modelli di gestione per i progetti integrati territoriali*, Roma, Formez.
- Regione Calabria (1996), *Programma LEADER regionale "PLR Calabria"*, Commissione UE dec. 94.IT.06.29 del 28/11/1995 e Consiglio Regionale della Calabria DCR 82/1996 (BURC 31/1996), Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2001a), *POR Calabria 2000-2006*, versione C (2001) 4014 del 18.12.2001, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2001b), *PSL Programma regionale leader*, Catanzaro, Regione Calabria. Accessibile su https://web.archive.org/web/20060508130613fw/http://www.assagri.regione.calabria.it/leader%2B/sx_menu/doc_programmazione/plr/Leader+versione801.pdf
- Regione Calabria-Assessorato bilancio e finanze-programmazione (2001), *Progetti Integrati Territoriali. Linee Guida. POR Calabria 2000-2006*, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2004), *POR Calabria 2000-2006*, revisione C(2004) 5187 del 15/12/2004, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2005), *Complemento di Programmazione del POR Calabria 2000-2006*, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2007), *POR Calabria FSE 2007-2013*, revisione C(2007) 6322 del 7/12/2007, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2010), *Rapporto Finale di Esecuzione POR 2000-2006*, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2011), *Quadro Unitario della Progettazione Integrata (QUPI)*, DGR n. 344 del 22/07/2011, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2012), *Programma di sviluppo rurale della Regione Calabria 2007-2013*, Catanzaro, Regione Calabria. Accessibile su <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252F6%252F8%252FD.c258cf8253e7a239b31b/P/BLOB%3AD%3D12648/E/pdf> (consultato il 09/12/2023)
- Regione Calabria-Dipartimento Programmazione nazionale e comunitaria (2014), (a cura di), *iPISL. Un'esperienza di progettazione integrata in Calabria*, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2015a), *POR Calabria FESR/FSE 2014-2020*, versione 1.3 C(2015) 7227 del 20/10/2015, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2015b), *La Strategia per le Aree Interne. Politica di Coesione 2014-2020*, DGR n. 490 del 27/11/2015, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria-Comitato di sorveglianza (2015), *Informativa sullo stato di attuazione dei Progetti di Sviluppo Locale (PISL) del POR Calabria FESR 2007/2013*, punto 7 all'Odg del Comitato di Sorveglianza, Catanzaro, 31 luglio 2015.
- Regione Calabria-Dipartimento Programmazione nazionale e comunitaria (2015), *iPISL. Esperienza della progettazione integrata in Calabria*, relazione presentata al Forum PA 2015, Roma 27/05/2015
- Regione Calabria (2017), *Rapporto Finale di Esecuzione POR Calabria FESR 2007-2013*, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria (2018) *Linee di Indirizzo della Strategia per le Aree Interne 2014-2020*, DGR 215 del 05/06/2018, Catanzaro, Regione Calabria
- Regione Calabria (2020), *POR Calabria FESR FSE 2014-2020*, versione 3.0 C(2020) 1102 rimodulazione e versione 5.1 C(2020) 8335, Catanzaro, Regione Calabria.

- Regione Calabria (2022) *POR Calabria 2021-2027 FESR FSE+*, C (2022) 8027, Catanzaro, Regione Calabria.
- Regione Calabria-Comitato di sorveglianza (2023), *Informativa sullo stato di attuazione delle Strategie Territoriali del Comitato di Sorveglianza POR FESR FSE 2014-2020*, punto 12 all'Odg del Comitato di Sorveglianza, Catanzaro, 6/07/2023.
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e patti nelle nuove politiche territoriali*, Firenze, Alinea Editrice.
- Soda G. (2004), 'Territorio di progetto, progetti di territorio: luci e ombre della progettazione integrata territoriale in Calabria', *Meridiana*, (50/51), pp. 303-334.
- Urbani P., Passeri L. (2003), (a cura di), *Modelli di gestione per i Progetti integrati territoriali*, collana Quaderni Formez, vol. 10, Roma, Formez.
- Wolleb G., Capua T., Curatolo S., Fortunato A. (2004), 'Locride', in Colaizzo R. (a cura di), *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, collana Quaderni Formez, vol. 15, Roma, Formez, pp. 41-58.
- Zinno L., Buffon M.G. (2014), 'Riflessioni sull'esperienza della Progettazione Integrata di Sviluppo Locale', in Regione Calabria-Dipartimento Programmazione nazionale e comunitaria (a cura di), *iPISL. Un'esperienza di progettazione integrata in Calabria*, Catanzaro, Regione Calabria.
- Zinno L., Marciànò C. (2014), 'Il processo della progettazione integrata', in Regione Calabria-Dipartimento Programmazione nazionale e comunitaria (a cura di), *iPISL. Un'esperienza di progettazione integrata in Calabria*, Catanzaro, Regione Calabria, pp. 44-56.

APPENDICE

Elenco degli attori coinvolti nella Programmazione regionale e nella Progettazione integrata territoriale 2000-2020 della Calabria, intervistati tra il 2022 e il 2023 (in ordine alfabetico)

Nome intervistato	Ruolo nella programmazione (in uno o più cicli)	Codifica ruolo
Massimo BAGARANI	Assessore al bilancio Regione Calabria	POL REG
Tommaso CALABRO'	Dirigente Regione Calabria, Autorità di gestione POR	FUNZ REG
Geremia CAPANO	NRVIIP Regione Calabria (a contratto)	FUNZ REG
Andrea CASILE	Sindaco	POL LOC
Gerardo CASTALDO	Assistenza tecnica (Formez)	AT
Domenico CERSOSIMO	Assessore e Vicepresidente Regione Calabria	POL REG
Massimo COVELLO	Partenariato economico e sociale: sindacato	PES REG
Fortunato COZZUPOLI	Direttore GAL	PES LOC
Cosimo CUOMO	Dirigente Regione Calabria	FUNZ REG
Vincenzo FALCONE	Sottosegretario alla Presidenza Regione Calabria	POL REG
Giuseppe GAUDIO	Ricercatore CREA (ex INEA), LEADER	AT
Alessandra GHIBAUDI	Consulente GAL, imprenditrice	PES LOC
Andrea LAURENZANO	Imprenditore	PES LOC
Luigi LEONE	Partenariato economico e sociale: associazione imprenditoriale	PES REG
Mario MAIOLO	Assessore alla programmazione Regione Calabria	POL REG
Giacomo MANCINI	Assessore alla programmazione Regione Calabria	POL REG
Matteo MARVASI	NRVVIP Regione Calabria (a contratto)	FUNZ REG
Simona MAURO	Assistenza tecnica, GAL	AT
Guido MIGNOLLI	Direttore GAL	PES LOC
Maurizio NICOLAI	Dirigente, Autorità di gestione POR Calabria (a contratto)	FUNZ REG
Salvatore ORLANDO	Dirigente, Autorità di gestione POR Calabria (a contratto)	FUNZ REG
Rosy PERRONE	Partenariato economico e sociale: sindacato	PES REG
Paolo PRATICO'	Dirigente, Autorità di gestione POR Calabria (a contratto)	FUNZ REG
Paola RIZZO	Dirigente Regione Calabria	FUNZ REG
Angela ROBBE	Partenariato economico e sociale: associazione imprenditoriale	PES REG
Pino VARACALLI	Sindaco	POL LOC
Pierpaolo ZAVETTIERI	Sindaco	POL LOC
Luigi ZINNO	Dirigente Regione Calabria	FUNZ REG

NB: Molti degli attori intervistati, che si ringrazia per la generosa disponibilità, hanno maturato esperienze plurime nella Programmazione operativa regionale e/o nella Progettazione territoriale integrata. I ruoli indicati in tabella si riferiscono alle principali posizioni (presenti e/o passate) rivestite dagli intervistati e rilevanti ai fini della ricerca.

Codifica ruoli

FUNZ REG	Dirigenti, Autorità di gestione, funzionari Regione Calabria (dipendenti o a contratto)
POL REG	Cariche politiche Regione Calabria (Assessori, Sottosegretari, Vicepresidenti)
POL LOC	Sindaci
PES REG	Partenariato economico e sociale regionale (associazioni imprenditoriali e sindacali)
PES LOC	Partenariato economico e sociale locale (Direttori GAL, imprenditori locali)
AT	Assistenza tecnica (consulenti, animatori territoriali)



PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

Muhammed al Idrisi (1154), Tabula Rogeriana (dettaglio)

LA PROGETTAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA NELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA REGIONALE DELLA CALABRIA NEL PERIODO 2000-2020

L'esperienza della progettazione territoriale integrata (PTI) – a partire dai primi LEADER comunitari e dai Patti territoriali degli anni Novanta e continuando con gli strumenti della Programmazione operativa regionale degli anni Duemila – ha generato in Calabria importanti innovazioni nei processi di policy making. Il nuovo approccio, che ha i suoi fondamenti nel paradigma dello 'sviluppo locale', ha infatti avuto ricadute positive in termini di comportamenti e pratiche anche nelle aree più marginali. Benché nel corso dei tre cicli di programmazione succedutisi dal 2000 al 2020 si sia registrato un apparente affievolimento della PTI da parte della Regione Calabria, la lettura della documentazione prodotta e l'ascolto dei principali attori a scala regionale e locale, lascia intravedere un'interessante evoluzione. In questo contributo, oltre a confrontare i diversi strumenti della PTI nel tempo, si propongono alcune riflessioni sull'esperienza calabrese, evidenziandone le criticità ma anche alcune ricadute innovative. Nelle comunità locali, infatti, si è diffusa la pratica del dialogo, del confronto e del pensare in termini collettivi, generando una maggiore consapevolezza del patrimonio di risorse locali di cui sono custodi – e allo stesso tempo attori della loro messa in valore – e creando in alcuni casi 'reti territoriali identitarie'.

TERRITORIALLY INTEGRATED PROJECTS IN THE CALABRIA REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES 2000-2020

In the experience of 'Territorially Integrated Programming' (TIP) – starting with the first Community LEADER programmes and the national Territorial pacts in the 90s and continuing with the tools activated in the Regional operational programmes in the 2000s – important innovations have occurred in Calabria in policy making practices. The new approach, based on the 'local development' paradigm, in fact, has generated positive behavioural changes among local communities, even marginal ones. Although a waning of the approach has been observed on the part of the Regional government over the last three programming cycles, an analysis of the programming documents, coupled with interviews to the relevant actors involved at the regional and local scale, show an interesting evolution in policy choices and a greater protagonism of local actors. In this contribution we analyse and compare the different TIP tools deployed over time and propose an assessment of the limits, but also of the innovative effects of the experience. We highlight how the practices of dialogue and collective thinking have indeed diffused among local communities and have generated a greater awareness of local resources and heritage as development assets, as well as instances of 'territorial identity networks'.

Biografia autore

Maria Grazia Buffon è laureata in Architettura e ha un PhD in Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali. Ha svolto attività di ricerca applicata al territorio sulle tematiche della conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, dello sviluppo locale e della valutazione ambientale. È stata direttore tecnico del GAL 'VATE' (IC Leader II). Ha lavorato presso la Regione Calabria sui temi del governo del territorio, della pianificazione territoriale e paesaggistica, della tutela e valorizzazione dei centri storici minori, della progettazione integrata di sviluppo locale e del turismo. È stata componente dell'Unità di Ricerca di Reggio Calabria nel PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia'. È attualmente componente della Segreteria Tecnica della 'Soprintendenza Speciale per il PNRR' del MIC.

About the autor

Maria Grazia Buffon has a degree in Architecture and a PhD In Conservation of the architectural and environmental heritage. She has carried out applied research in the fields of conservation and valorisation of cultural and environmental heritage, local development, and environmental evaluation, with a territorial approach. She has been Technical director of the GAL 'VATE' (Leader II). She has consulted for the Regional government of Calabria on territorial governance, territorial and landscape planning, the protection and valorisation of minor historic centres, integrated local development programmes and tourism. She has been a member of the Reggio Calabria research unit within the PRIN project 'Regional Policies, institutions, and cohesion in the South of Italy'. She is currently a member of the Technical secretariat of the 'Special Board for the implementation of the PNRR' within the Italian Ministry of Culture.

