



# PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

## POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

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

Collana monografie PRIN2017 Mezzogiorno n. 5

ISBN 978-88-99352-69-1

DOI 10.12833/PRIN2017CM05

2024

# L'EVOLUZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA IN BASILICATA TRA VECCHIE DISUGUAGLIANZE E NUOVI STILI DI GOVERNANCE

## Strumenti, attori e visioni dello sviluppo locale

**Emanuela Chiodo**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
**MEDITERRANEA**  
DI REGGIO CALABRIA



## 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 978-88-99352-69-1

DOI 10.12833/PRIN2017CM05

---

Copyright © 2024 Emanuela Chiodo



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. 5, 2024

**L'EVOLUZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE  
INTEGRATA IN BASILICATA  
TRA VECCHIE DISUGUAGLIANZE E NUOVI STILI DI GOVERNANCE**  
Strumenti, attori e visioni dello sviluppo locale

**Emanuela Chiodo**  
Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria

---

ISBN 978-88-99352-69-1  
DOI 10.12833/PRIN2017CM05

---

### 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/>

---

## Biografia autore

Emanuela Chiodo (PhD) è Assegnista di ricerca e Docente a contratto presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria. Si interessa ai temi delle disuguaglianze socio-territoriali e della povertà urbana, delle aree interne, del welfare locale e delle politiche sociali nel Mezzogiorno. Su questi temi ha pubblicato in riviste nazionali e internazionali. Tra i contributi più recenti: 'Tra sicurezza e solidarietà. Uno studio sulla povertà a Palermo durante la pandemia' (2024) (con A. Coco), *Cartografie sociali*, 17; 'Bisogni sociosanitari senza risposta' (2023) (con G. Marcello), in D. Cersosimo e S. Licursi (a cura di), *Lento pede*, Donzelli; 'Periferizzazione della povertà e questione abitativa nella storia urbana e sociale della città' (2022), in G. Catalano (a cura di), *Cosenza. Trasformazioni urbane ed esplorazioni sociali*, Rubbettino; 'Community work practices against children poverty in Southern Italy. Exploring experiences and perspectives in local welfare' (2021), *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42 (9/10), pp. 877-889. E-mail: [emanuela.chiodo@unical.it](mailto:emanuela.chiodo@unical.it)

## About the author

Emanuela Chiodo (PhD) works as a Postdoc fellow and Lecturer at the Department of Social and Political Sciences of the University of Calabria. Her work focusses on social and territorial inequalities, urban poverty, inland areas and the local welfare systems in the South of Italy. On these themes she has published in national and international journals. Among her most recent publications: 'Tra sicurezza e solidarietà. Uno studio sulla povertà a Palermo durante la pandemia' (2024) (with A. Coco), *Cartografie sociali*, 17; 'Bisogni sociosanitari senza risposta' (2023) (with G. Marcello), in D. Cersosimo and S. Licursi (Eds), *Lento pede*, Donzelli; 'Periferizzazione della povertà e questione abitativa nella storia urbana e sociale della città' (2022), in G. Catalano (Ed.), *Cosenza. Trasformazioni urbane ed esplorazioni sociali*, Rubbettino; 'Community work practices against children poverty in Southern Italy. Exploring experiences and perspectives in local welfare' (2021), *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42 (9/10), pp. 877-889. E-mail: [emanuela.chiodo@unical.it](mailto:emanuela.chiodo@unical.it)

## Sommario

Elenco sigle .....	ix
L'EVOLUZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA IN BASILICATA TRA VECCHIE DISUGUAGLIANZE E NUOVI STILI DI GOVERNANCE.....	1
Introduzione .....	2
<i>Governance</i> , politiche regionali, sviluppo locale .....	2
Oggetto della ricerca e obiettivi.....	3
Metodologia della ricerca e struttura del volume.....	5
1. La teoria della <i>governance</i> e la Politica europea di coesione.....	7
1.1. Il nuovo paradigma della <i>governance</i> .....	7
1.1.1. La 'modern governance' .....	7
1.1.2. Un concetto-processo per l'analisi del policy change .....	8
1.1.3. Dimensione territoriale e <i>governance</i> multilivello .....	9
1.2. La teoria della <i>governance</i> alla prova del Mezzogiorno: la declinazione italiana della Politica europea di coesione .....	11
1.2.1. La 'regionalizzazione' della Politica europea di coesione.....	12
1.2.2. Il ciclo 2000-2006: il Quadro comunitario di sostegno (QCS) .....	13
1.2.3. Il ciclo 2007-2013: il Quadro strategico nazionale (QSN).....	15
1.2.4. Il ciclo 2014-2020: l'Accordo di partenariato.....	17
1.3. L'approccio <i>place-based</i> .....	19
1.4. La PEC e la mancata convergenza del Mezzogiorno .....	22
2. La Basilicata nel ventennio 2000-2020: tendenze socioeconomiche e fattori politico-istituzionali di contesto.....	28
2.1. Il contesto sociodemografico .....	28
2.2. Il contesto politico-istituzionale .....	32
2.3. Basilicata ricca, Basilicata che arranca .....	35
2.4. Petrolio, programmazione, sviluppo: un asset sottoutilizzato e ambivalente .....	40
2.4.1. Il Programma operativo Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra .....	42
2.4.2. L'impatto delle royalties nella programmazione regionale.....	44
2.4.3. Petrolio e ambiente .....	48

3. Il POR Basilicata 2000-2006: il ‘ciclo d’avanguardia’ .....	50
3.1. La cornice del Programma operativo regionale: strategie e obiettivi .....	50
3.1.1. Armonizzazione tra programmazione comunitaria e regionale .....	53
3.1.2. La performance lucana tra politica e tecnica .....	54
3.2. La Programmazione integrata 2000-2006: i Progetti integrati territoriali .....	57
3.3. Aggregazione territoriale e definizione delle aree PIT lucane.....	59
3.3.1. L’Assistenza tecnica per la capacity building regionale nello sviluppo locale ..	62
3.4. L’attuazione dei Progetti integrati territoriali .....	65
3.4.1. I PIT: limiti e vincoli.....	66
3.4.2. I PIT: risorse e opportunità di cambiamento .....	68
4. Il ciclo di programmazione 2007-2013: una regione in bilico tra discontinuità e crisi .....	70
4.1. La cornice del Programma operativo: strategie e obiettivi .....	70
4.1.1. Impianto della governance e innovazioni istituzionali .....	73
4.2. L’attuazione del POR nella crisi finanzia del 2008.....	75
4.2.1. I vincoli attuativi tra crisi e ri-accentramento nazionale.....	76
4.3. La Programmazione territoriale integrata nel ciclo 2007-2013 .....	80
4.3.1. I Pacchetti integrati di offerta turistica (PIOT) .....	82
4.3.2. Nuova strategia e nuove reti di governance? .....	84
4.3.3. Alcune valutazioni sullo strumento PIOT.....	85
5. Il ciclo di programmazione 2014-2020 .....	89
5.1. La cornice del Programma operativo: la formulazione di strategie e obiettivi .....	89
5.1.1. Il Partenariato e il principio di condizionalità ex-ante .....	91
5.2. L’attuazione del POR 2014-2020 .....	94
5.2.1. Ritorno al futuro .....	94
5.2.2. Complessità delle procedure e burocrazia.....	95
5.2.3. Processi di apprendimento e capacità istituzionale .....	96
5.2.4. L’emergenza Covid-19.....	96
5.3. La Programmazione territoriale integrata nel ciclo 2014-2020. Nuovi principi e nuove priorità: la coesione sociale prerequisito della coesione territoriale .....	97
5.4. La Strategia nazionale aree interne (SNAI 2014-2020) in Basilicata.....	99
5.4.1. Le Aree interne della Basilicata.....	100
5.4.2. La difficile via dell’integrazione nell’attuazione della SNAI: prassi e dinamiche dal territorio .....	103

5.4.3. Aree SNAI e Aree LEADER.....	104
5.4.4. I GAL e la governance delle Strategie di sviluppo locale nelle Aree interne .....	108
5.5. Gli Investimenti territoriali integrati (ITI).....	109
5.5.1. Un nuovo cambio di rotta nella Programmazione integrata territoriale	110
5.5.2. La ricomparsa del pubblico nella governance dello sviluppo locale .....	112
5.5.3. Primi riscontri sull'attuazione.....	114
6. Considerazioni conclusive.....	118
6.1. Il ciclo 2000-2006.....	120
6.2. Il ciclo 2007-2013.....	122
6.3. Il ciclo 2014-2020.....	123
Riferimenti bibliografici.....	127
Appendice .....	137



## Elenco sigle

<b>AdG</b>	Autorità di gestione
<b>AdP</b>	Accordo di partenariato
<b>AI</b>	Area interna
<b>APQ</b>	Accordo di programma quadro
<b>AT</b>	Assistenza tecnica
<b>CE</b>	Comunità europea
<b>CEE</b>	Comunità economica europea
<b>CIPE</b>	Comitato interministeriale per la programmazione economica
<b>CLLD</b>	Community-led local development (Sviluppo locale di tipo partecipativo)
<b>CNEL</b>	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
<b>DCR</b>	Delibera del Consiglio regionale
<b>DG</b>	Direzione generale
<b>DGR</b>	Delibera della Giunta regionale
<b>DL</b>	Decreto Legge
<b>DLGS</b>	Decreto legislativo
<b>DM</b>	Decreto ministeriale
<b>DPCM</b>	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
<b>DPGR</b>	Decreto del Presidente della Giunta Regionale
<b>DPS</b>	Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione
<b>DSR</b>	Documento strategico regionale
<b>DUP</b>	Documento unico di programmazione
<b>FAS</b>	Fondo per le aree sottoutilizzate
<b>FEAMP</b>	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
<b>FEASR</b>	Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
<b>FER</b>	Fonti da energia rinnovabile
<b>FEOGA</b>	Fondo europeo orientamento e garanzia per l'agricoltura
<b>FESR</b>	Fondo europeo per lo sviluppo regionale
<b>FS</b>	Fondi strutturali europei
<b>FSC</b>	Fondo sviluppo e coesione
<b>FSE</b>	Fondo sociale europeo
<b>FSIE</b>	Fondi strutturali e di investimento europei
<b>GAL</b>	Gruppo di azione locale
<b>ITI</b>	Investimenti territoriali integrati
<b>LEADER</b>	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
<b>L</b>	Legge (nazionale)
<b>LR</b>	Legge regionale
<b>MEF</b>	Ministero dell'economia e delle finanze
<b>MISE</b>	Ministero dello sviluppo economico
<b>NRVVI</b>	Nucleo regionale di verifica e valutazione degli investimenti pubblici
<b>NUVAL</b>	Nucleo per la valutazione e il monitoraggio degli investimenti pubblici
<b>OC</b>	Operatori collettivi

<b>OT</b>	Obiettivi tematici
<b>PAC</b>	Piano di azione e coesione
<b>PAL</b>	Piano di azione locale
<b>PEC</b>	Politica europea di coesione
<b>PES</b>	Partenariato economico e sociale
<b>PIM</b>	Progetti integrati mediterranei
<b>POVA</b>	Programma operativo Val d'Agri
<b>PISU</b>	Progetti integrati di sviluppo urbano
<b>PISUS</b>	Progetti integrati di sviluppo urbano sostenibile
<b>PIT</b>	Progetti integrati territoriali
<b>PIOT</b>	Pacchetti integrati di offerta turistica
<b>PO</b>	Programma operativo
<b>POIS</b>	Piani di offerta integrata di servizi
<b>PON</b>	Programma operativo nazionale
<b>POP</b>	Programma operativo plurifondo
<b>POR</b>	Programma operativo regionale
<b>PSM</b>	Piano di sviluppo per il Mezzogiorno
<b>PSR</b>	Programma di sviluppo rurale
<b>PSR</b>	Piano di sviluppo regionale
<b>PTI</b>	Progettazione territoriale integrata
<b>QCS</b>	Quadro comunitario di sostegno
<b>QSN</b>	Quadro strategico nazionale
<b>REG</b>	Regolamento
<b>S3</b>	Smart Specialization Strategy (S3)
<b>SIMIP</b>	Sistema informativo di monitoraggio degli investimenti pubblici
<b>SLTP</b>	Sviluppo locale di tipo partecipativo
<b>SNAI</b>	Strategia nazionale aree interne
<b>SRAI</b>	Strategia regionale aree interne
<b>SSL</b>	Sistemi di sviluppo locale
<b>TFUE</b>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<b>TUEL</b>	Testo unico sugli enti locali
<b>UE</b>	Unione europea
<b>UVAL</b>	Unità di valutazione degli investimenti pubblici

### Codifica attori intervistati

<b>POL REG</b>	Componente politica regionale (presidenti, assessori, consiglieri)
<b>FUNZ REG</b>	Componente tecnico-amministrativa regionale (autorità di gestione, dirigenti, funzionari)
<b>PES IMPR</b>	Partenariato economico e sociale regionali (associazioni datoriali)
<b>PES SIND</b>	Partenariato economico e sociale regionale (sindacati)
<b>PPP LOC</b>	Partenariato pubblico-privato locale (sindaci, esponenti di GAL)

# L'EVOLUZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA IN BASILICATA TRA VECCHIE DISUGUAGLIANZE E NUOVI STILI DI GOVERNANCE

## Strumenti, attori e visioni dello sviluppo locale\*

**Emanuela Chiodo**

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria

### Abstract

La Programmazione territoriale integrata rappresenta il banco di prova che, a partire dalla nuova programmazione regionale di stampo comunitario di inizio anni Novanta, impegna le Regioni e le comunità locali, in particolare quelle meridionali, intorno al tema dello sviluppo locale. Questo contributo ripercorre l'esperienza della Basilicata lungo tre cicli di programmazione dei Fondi strutturali, nel periodo compreso tra il 2000 e il 2020. Partendo dalla prospettiva teorica della *governance* come processo situato e contestualizzato, il contributo analizza la 'via lucana' alla programmazione territoriale e le conseguenze in termini di *policy* e di *politics* che ne hanno connotato il percorso attuativo. Per perseguire questo obiettivo, sono state analizzate fonti secondarie ed è stato privilegiato il punto di vista dei protagonisti regionali e locali, tramite un focus qualitativo condotto con interviste semi-strutturate. La ricerca mostra che la programmazione territoriale ha offerto opportunità di apprendimento importanti per la politica, l'amministrazione e le comunità locali: l'interrogarsi sul territorio, lo sforzo di tessere relazioni e l'esercizio di definire strategie condivise sono i punti di forza che caratterizzano l'esperienza lucana e sono alla base di alcune importanti innovazioni maturate in questo contesto. Lo studio evidenzia altresì che queste opportunità sono state colte con intensità diversa nei tre cicli osservati, rimarcando il peso dei fattori politico-istituzionali locali, della qualità dell'amministrazione e della *leadership* politica nella *governance* dello sviluppo locale, ma evidenziando anche il ruolo del livello centrale e del coordinamento nazionale nel sostenere e legittimare le dinamiche territoriali.

Integrated Territorial Programming represents the testing ground that, starting with the 'New regional programming' of the early 1990s, engaged the Southern Italian Regions and Local communities, around the theme of local development. This contribution focuses on the experience of the region of Basilicata over three Structural Funds' programming cycles, in the period between 2000 and 2020. Starting from the theoretical perspective of *governance* as a situated and contextualized process, the contribution analyzes the Basilicata approach to territorial programming and the consequences in terms of policy and politics that have characterized its implementation. To pursue this objective, secondary sources were analyzed and the point of view of regional and local actors was privileged through a qualitative focus conducted with semi-structured interviews. The research shows that territorial programming has offered important learning opportunities for politics, administration, and local communities: inquiring about the territory, making efforts to build relationships, and practicing the definition of shared strategies are the strengths that characterize the regional experience and underlie some important innovations developed in this process. The study also highlights that these opportunities were exploited with varying intensity in the three cycles observed, emphasizing the weight of local political-institutional factors, the quality of administration, and political leadership in the governance of local development, but also highlighting the role of the central level and national coordination in supporting and legitimizing territorial dynamics.

**Parole chiave:** Mezzogiorno, Basilicata, Politica europea di coesione, *Governance* multilivello, Sviluppo locale.

**Keywords:** Mezzogiorno, Basilicata, European Cohesion Policy, Multilevel Governance, 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 <http://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>.

## Introduzione

### Governance, politiche regionali, sviluppo locale

L'approccio della *governance*, caratterizzato dall'adozione dei principi della sussidiarietà interistituzionale e della partecipazione degli attori economici e sociali ai processi di *decision making* e *policy-making*, si diffonde a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso trovando uno dei suoi ambiti di maggiore applicazione nella Politica europea di coesione e nell'approccio *place-based* allo sviluppo locale. Si afferma l'idea che lo sviluppo socioeconomico e la coesione sociale dipendano non solo dagli investimenti infrastrutturali e dagli incentivi alle imprese, ma anche dalla programmazione integrata di servizi e azioni strategiche di sistema, concepiti e realizzati a livello locale. La politica regionale comunitaria si è da buon principio mossa in questa direzione, adottando una serie di strumenti di programmazione integrata per attuare i propri Programmi operativi, sia sul piano settoriale che su quello territoriale.

Su quest'ultimo piano, l'approccio dello sviluppo *place-based* esalta la prospettiva di intervento *bottom-up* che pone al centro i luoghi, le comunità locali e le specificità dei contesti territoriali. Si tratta di un approccio nato e rafforzatosi con i processi di decentramento istituzionale e costituzionale degli ultimi decenni, i quali hanno devoluto numerose competenze alle autorità locali in materia di governo del territorio e politiche pubbliche, in linea con il quadro degli orientamenti europei. Sono almeno due i tratti distintivi di questo nuovo approccio. Il primo è un *territorio* definito non solo come spazio fisico, ma soprattutto come *dimensione organizzativa delle politiche e degli interventi*. Il secondo elemento è l'accento posto sull'*integrazione* di politiche diverse nello stesso contesto per aumentarne l'efficacia ed efficienza attraverso *processi decisionali negoziati* all'interno di una governance multilivello.

Questa nuova stagione acquista particolare rilevanza nel Mezzogiorno italiano, all'indomani dell'interruzione dell'Intervento straordinario e di fronte alla ripresa dei divari di sviluppo. L'azione pubblica a favore delle aree depresse del paese si ispira a modalità e criteri completamente diversi rispetto al passato ed entra a tutti gli effetti nel nuovo corso della 'Programmazione negoziata' o 'Nuova programmazione' avviatasi in Italia negli anni Novanta e fondata sui principi del pluralismo, della concertazione, del partenariato economico pubblico/privato<sup>1</sup> e della programmazione territoriale integrata. Quest'ultima costituisce una sfida importante per regioni e comunità locali su più fronti: per l'apprendimento istituzionale e le pratiche di concertazione intorno alle visioni di sviluppo e alle priorità del territorio; per l'assunzione di responsabilità programmatiche secondo le normative comunitarie; per l'acquisizione di competenze tecniche di

---

<sup>1</sup> Gli anni compresi tra il 1998 e il 2003 rappresentano il periodo più intenso della Programmazione negoziata in Italia, di cui sono stati protagonisti i Patti Territoriali e i Contratti d'Area. In Basilicata i Patti territoriali di prima generazione (approvati tra il 1996 e il 1998) e di seconda generazione (approvati tra il 1999 e il 2003) sono stati complessivamente 5. Questo volume, tuttavia, non esamina in dettaglio queste prime esperienze di programmazione territoriale integrata.

gestione e definizione dei programmi e degli strumenti. Le potenzialità di questo approccio, tuttavia, si sono dispiegate in uno scenario di progressivo disimpegno da parte del governo nazionale nella lotta ai divari Nord-Sud e di una carenza/assenza di investimenti pubblici 'ordinari' nel Sud. La debolezza del livello nazionale nella governance dello sviluppo locale e la fragilità del suo ruolo di garanzia nella lotta alle disuguaglianze socio-territoriali sono tra le principali cause degli scarsi risultati in termini di convergenza realizzati con la Politica europea di coesione e con la programmazione territoriale, cui si somma la frammentazione delle stesse esperienze regionali (Sacco, 2011; Novacco, 2007; Giannola, 2010). Gli obiettivi di sviluppo e coesione sociale, diventati responsabilità primaria dei livelli periferici, delle Regioni e delle altre amministrazioni territoriali, sono stati perseguiti in modo differenziato tra contesti diversi per caratteristiche socioeconomiche e fattori politico-istituzionali.

### Oggetto della ricerca e obiettivi

Questo volume ripercorre criticamente l'esperienza della Basilicata, ricostruendo in senso diacronico la 'via lucana' alla programmazione territoriale integrata, nella più ampia cornice dei tre cicli di programmazione dei Fondi strutturali europei susseguitisi nel ventennio compreso tra il 2000 e il 2020. Nel corso del lavoro si utilizza il termine generale 'programmazione territoriale' con riferimento all'insieme degli strumenti per lo sviluppo locale adottati nei diversi cicli considerati e di volta in volta definiti come modalità attuative dei Programmi operativi regionali di competenza (in Basilicata: Progetti integrati territoriali nel 2000-2006; Pacchetti integrati di offerta turistica nel 2007-2013; Investimenti territoriali integrati nel 2014-2020). In particolare, gli obiettivi perseguiti con lo studio sono due: da un lato, descrivere sinteticamente alcuni tratti prevalenti della formulazione e dell'attuazione dei diversi Programmi operativi regionali (POR); dall'altro, individuare le trasformazioni intervenute nelle politiche per lo sviluppo locale nei diversi cicli, attraverso l'analisi e il confronto degli strumenti di programmazione territoriale predisposti in questa regione.

La Basilicata presenta una serie di caratteristiche sociali, politiche ed economiche peculiari che ne fanno una regione atipica nel panorama meridionale. Atipica ma anche contraddittoria. Sono numerosi, infatti, gli elementi di forza e gli aspetti di differenziazione che la distinguono dalle altre regioni del Sud, ma sono altrettanto diffusi gli elementi di debolezza e fragilità economica e sociale che l'accomunano al resto del Mezzogiorno. Il territorio regionale è prevalentemente montano e rurale, con una popolazione ridotta rispetto ad altre regioni italiane e una bassa densità abitativa. Sono anche assenti i grandi centri urbani, a parte le due città capoluogo, che però non superano i 65 mila abitanti, mentre la maggior parte dei restanti comuni sono piccoli o piccolissimi, situati in zone montane e in via di spopolamento.

Sul versante economico, la Basilicata ha affrontato sfide significative nel corso della sua storia recente. Essa è rinomata per le sue abbondanti risorse naturali, che includono acqua, gas e petrolio, nonché per il suo patrimonio naturalistico e paesaggistico, ma mostra anche una sostanziale debolezza nella capacità di sfruttamento economico di tali risorse e, soprattutto, nella creazione di opportunità occupazionali e di una migliore qualità della vita sul territorio (Bubbico 2017). È innegabile che la regione stia vivendo una stagione favorevole nell'ambito del turismo rurale e culturale – l'esperienza di Matera come Capitale europea della Cultura nel 2019 ha ulteriormente rafforzato questa tendenza. Tuttavia, la Basilicata resta in bilico tra dinamiche virtuose e

regressive, continuando ad avere un'economia prevalentemente agricola e senza riuscire a cogliere le occasioni di sviluppo industriale generate dalla presenza di grandi società multinazionali in diversi settori dell'economia regionale. Nel panorama della programmazione regionale e territoriale dei Fondi strutturali, la sua permanenza tra le regioni in ritardo di sviluppo appare ancora più contraddittoria rispetto ad altre regioni meridionali, proprio per i fattori positivi di contesto e le risorse a disposizione. L'isolamento infrastrutturale, i livelli di povertà, la bassa qualità della vita in termini di servizi, lo spopolamento, l'emigrazione giovanile e adulta restano le grandi sfide della regione.

Politicamente, la Basilicata ha conosciuto una notevole continuità politica e amministrativa, inizialmente sotto il controllo della Democrazia Cristiana e, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, con Giunte regionali di centrosinistra. Questa stabilità politica è spesso assunta come fattore esplicativo delle migliori capacità dimostrate dalla Basilicata nella gestione dei fondi comunitari e nella programmazione regionale. Tale maggiore efficienza nell'impiego dei fondi rispetto ad altre regioni meridionali è senza dubbio un tratto importante della via lucana all'impiego delle risorse comunitarie e della programmazione territoriale, sullo sfondo anche di importanti discontinuità tra i diversi cicli considerati e le diverse amministrazioni che si sono avvicendate.

Risulta, quindi, interessante esaminare come la Basilicata, tra le regioni del Mezzogiorno, abbia declinato le opportunità e affrontato i vincoli offerti dalla nuova programmazione territoriale dello sviluppo locale. La prospettiva temporale sufficientemente lunga adottata ha permesso di ricostruire i vincoli e le opportunità che si sono (ri)presentati nel tempo, l'evoluzione del ruolo assegnato al territorio dagli attori in gioco, gli spazi di governo occupati di volta in volta dagli attori istituzionali e dagli *stakeholder* privati, il ruolo mutevole della regia nazionale. Gli strumenti di programmazione territoriale, infatti, possono rivelare e potenziare le risorse materiali e sociali presenti nei contesti di riferimento, ma possono anche far emergere dinamiche opportunistiche e problemi di regolazione (Fantozzi 1997, Costabile 2009; Mirabelli 2009, 2016). Va sottolineato come l'attenzione qui posta sugli impatti di venti anni di programmazione territoriale in Basilicata non si focalizzi tanto sui risultati economici o sui livelli di crescita registrati nei territori, ma cerchi piuttosto di mettere in luce le combinazioni di opportunità e vincoli per lo sviluppo e di decifrare l'intreccio tra attori, risorse e variabili di contesto, che sono alla base di ogni processo di *governance*.

Nel periodo considerato, l'analisi dei tre cicli di programmazione della Politica europea di coesione (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) e della programmazione territoriale integrata procede lungo due direttrici. La prima direttrice prende in considerazione gli obiettivi, le strategie e gli strumenti adottati nella formulazione dei programmi operativi e della programmazione territoriale in Basilicata ed è condotta tramite uno studio *desk* di fonti secondarie e della documentazione ufficiale e istituzionale. La seconda direttrice di analisi si sofferma sui processi della Progettazione territoriale integrata, al fine di ricostruire le principali evoluzioni, ovvero le criticità e le opportunità più rilevanti emerse nei processi decisionali e di attuazione, focalizzando l'attenzione su alcune dimensioni chiave: le relazioni tra gli attori coinvolti nella *governance* multilivello e nella formulazione delle strategie di sviluppo regionale; l'attuazione degli obiettivi di sviluppo e coesione attraverso i diversi strumenti che si sono avvicendati nel corso dei diversi cicli; gli impatti percepiti sullo sviluppo del territorio dai principali *stakeholder* politico-istituzionali e socioeconomici della regione.

Il *frame* teorico che inquadra la ricerca fa riferimento a due approcci prevalenti. Il primo è quello della *governance* multilivello come processo sussidiario complesso che può essere analizzato solo in maniera decentrata e contestualizzata nel tempo e nello spazio (Bevir, 2002; De Vivo, 2006, 2008, 2021; Mayntz, 1999; Martinelli, 2020, 2022, 2013; Piattoni, 2018). Il secondo approccio fa riferimento alla teoria della *politics of instrumentality* (Hood, 2007), secondo la quale gli strumenti di *policy* sono tutt'altro che contenitori neutri dei processi di attuazione delle politiche pubbliche. Essi stessi orientano relazioni, diventano istituzioni, riconfigurano poteri anche e soprattutto al di là delle intenzioni (Capano e Lippi, 2010). Hanno, pertanto, un elevato potere trasformativo sui processi di *policy making* (Polverari e Vitale, 2010).

### Metodologia della ricerca e struttura del volume

La ricerca ha utilizzato un approccio *multi-method*. Sul piano dell'analisi *desk* è stato riesaminato criticamente il dibattito riguardante le teorie della *governance* e la Politica europea di coesione. È stato anche elaborato un sintetico profilo regionale ricorrendo prevalentemente a fonti e dati secondari. Successivamente si è proceduto ad un'accurata analisi della documentazione ufficiale per poter abbozzare la cornice dei principi, delle strategie e degli obiettivi dei diversi Programmi operativi regionali (POR). La ricostruzione critica dei contenuti dei tre POR della Basilicata e l'analisi dei processi di attuazione della Programmazione dei fondi strutturali e della Progettazione integrata è avvenuta privilegiando il punto di vista dei protagonisti regionali e locali coinvolti, attraverso un *focus* qualitativo condotto con 17 interviste semi strutturate. Gli attori intervistati hanno svolto funzioni e ruoli diversi nel processo di *policy making*: ruoli politici a livello regionale e locale (Presidenti di regione, Consiglieri regionali, Sindaci), ruoli tecnico-amministrativi nel governo regionale (Autorità di gestione, dirigenti, funzionari), ruoli di rappresentanza del partenariato economico e sociale regionale<sup>2</sup>.

Il lavoro che segue si struttura in cinque capitoli. Nel primo capitolo si offre una sintetica ricostruzione critica del dibattito esistente nella letteratura scientifica sul tema della sussidiarietà verticale e orizzontale, della *governance* multilivello e territoriale nella programmazione regionale e delle politiche pubbliche per lo sviluppo locale.

Il secondo capitolo presenta un profilo socioeconomico e politico-istituzionale della Basilicata nel ventennio che va dal 2000 al 2020. Le principali tendenze demografiche, economiche e sociali, ricostruite attraverso il ricorso a dati e fonti statistiche ufficiali, così come alcune variabili del contesto politico e istituzionale della recente storia regionale costituiscono il *frame* nel quale è successivamente calata l'analisi dei processi di attuazione della Programmazione regionale e territoriale integrata. Nel capitolo si mettono in risalto alcune specificità del contesto regionale e alcuni punti di forza del sistema economico e politico istituzionale lucano.

Il terzo capitolo affronta il ciclo di programmazione 2000-2006, concentrandosi tanto sulla formulazione e l'attuazione del relativo Programma operativo regionale (POR), quanto sulla Progettazione integrata territoriale quale strumento prevalente di

---

<sup>2</sup> Questa ricerca non avrebbe potuto realizzarsi senza il prezioso apporto dei testimoni qualificati intervistati, il cui contributo alle riflessioni qui sviluppate è risultato determinante. A queste persone – l'elenco delle quali è riportato in Appendice – va il sentito ringraziamento dell'autrice. La realizzazione delle interviste, inoltre, si è avvalsa del fondamentale supporto della Prof.ssa Mariafara Favia dell'Università della Basilicata, che l'autrice ringrazia profusamente. Un sentito ringraziamento va, infine, alla Prof.ssa Flavia Martinelli, per l'attenta supervisione scientifica nella stesura di questo lavoro.

realizzazione dello stesso. Il quarto capitolo mette in evidenza i principali mutamenti nel processo di programmazione e attuazione del POR-Fondo europeo sviluppo regionale (FESR) e della Programmazione territoriale avvenuti nel settennio 2007-2013. Il passaggio della Basilicata da regione 'Obiettivo 1' a regione in '*phasing out*' e la crisi finanziaria del 2008 sono alcuni dei fattori cornice che inquadrano le principali trasformazioni intervenute nel ciclo considerato, tanto nell'attuazione della strategia regionale quanto nella Programmazione territoriale integrata.

Il quinto capitolo, infine, affronta il ciclo 2014-2020, ricostruendo anche in questo caso i processi di formulazione e attuazione della programmazione regionale dei Fondi strutturali e mettendo in evidenza continuità e discontinuità negli strumenti e nelle strategie della Programmazione territoriale integrata. Attraverso la voce dei protagonisti a scala regionale e locale, i capitoli mettono l'accento sulle principali dinamiche di contesto, sulle relazioni tra gli attori pubblici e privati del territorio coinvolti nella programmazione regionale e in quella integrata, ma anche sulle trasformazioni del più ampio *frame* normativo e regolativo – a livello nazionale ed europeo – che hanno influenzato nel tempo la politica di coesione e lo sviluppo locale.



## 1. La teoria della *governance* e la Politica europea di coesione

### 1.1. Il nuovo paradigma della *governance*

Il significato corrente della parola *governance* si riferisce ad «un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private» (Mayntz, 1999, p. 3). Tale definizione è l'esito dello sviluppo storico di un paradigma iniziale di riferimento che legge i processi di decisione e di attuazione delle politiche pubbliche in un'ottica prevalentemente *top-down* (*ibidem*). È dal progressivo allargamento di questo paradigma di analisi delle modalità di regolazione dei processi socioeconomici da parte dell'autorità pubblica (*governing*) che emerge il fulcro della teoria della *governance*: l'inammissibilità di ricondurre il controllo della società ad un unico centro rappresentato dalla sfera politica e l'assegnazione di centralità anche ad altri principi, anzitutto quelli di mercato e dell'auto-organizzazione sociale (Crouch, Eder, Tambini, 2001; Ferrarese, 2016; Zumbansen, 2016).

#### 1.1.1. La '*modern governance*'

Questa prospettiva è la base su cui, a partire dagli anni Ottanta, si sviluppa il nuovo approccio analitico della *modern governance* fondato sul ruolo degli accordi neocorporativi (*policy networks*) e sui sistemi di autoregolazione nei processi di *decision-making*. A questa impostazione si rifà la teoria della *light governance* o della «*governance* caleidoscopica» (Burroni, Crouch, Keune, 2005), che si fonda su alcuni elementi analitici specifici quali la centralità della regolazione di mercato, il ruolo delle reti e dei *legami deboli* (Granovetter, 2004), l'uso di politiche 'per progetto', una *vision* del cambiamento istituzionale svincolato da processi di stabilizzazione delle strutture di regolazione e ancorato a un loro continuo riadattamento alle diverse esigenze di contesto.

Secondo la prospettiva della *light governance*, in epoca post-fordista, la 'leggerezza istituzionale' è una componente e un criterio di funzionamento necessario ed essenziale per qualunque tipo di organizzazione e istituzione, pubblica e privata. Si tratta di un approccio istituzionalista che intende la *governance* come un insieme di reti e regole cui l'attore sociale è sottoposto e da cui è influenzato, ma anche di una 'narrazione' che trascura di considerare le diverse forme in cui i processi di *governance* possono differenziarsi e articolarsi nella realtà empirica. Secondo la prospettiva teorica che inquadra e orienta la nostra ricerca, le possibili forme della *governance* possono affiorare, invece, solo adottando – per dirla con Bevir (2002, p. 490) – un'«ottica decentrata», ovvero una lettura *contestualizzata* dei processi economici e sociali, un approccio che diffida di ogni dicotomia scontata e astratta fra *governance* e *government*. In altre parole,

«è sempre bene distinguere (analiticamente) fra le retoriche e le pratiche, fra gli approcci emergenti e le loro molteplici declinazioni concrete nei contesti socioeconomici e politico-istituzionali dati: interessi e posizioni precostituiti; riferimenti regolativi, normativi e cognitivi

istituzionalizzati, catene gerarchiche; differenziali di potere e di accesso alle opportunità; apparati organizzativi, pubblici e privati, conservativi e auto-riproduttivi» (Bifulco, 2006, p. 277).

In accordo con l'elaborazione che fa Piattoni (2005), riteniamo che un'analisi della *governance* che riduca l'opacità del concetto e tenga conto della complessità empirica deve partire dalla considerazione congiunta di alcune dimensioni e fattori essenziali: le strutture di governo così come il piano interno ed esterno dei processi analizzati.

### 1.1.2. Un concetto-processo per l'analisi del *policy change*

Il paradigma della *governance* trova ampio spazio negli studi che si occupano di indagare la contrazione della sfera di intervento dello Stato, i partenariati pubblico-privati per la programmazione e l'attuazione delle politiche pubbliche, l'adozione di principi aziendali di *management* per la gestione di servizi pubblici, ma anche il ruolo e il peso assunto dai processi di europeizzazione e globalizzazione nel *policy change*. Questi ultimi rendono necessario, a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, una ulteriore estensione del paradigma della *governance* e soprattutto, uno spostamento del fuoco di attenzione dal lato dell'*output* del processo di regolazione a quello dell'*input*, della domanda e dei processi di decisione e partecipazione politica (Ganugi e Prandini, 2023; Arienzo, 2022; Scamardella, 2021).

All'inizio degli anni Novanta, e sotto la spinta dei processi di europeizzazione (Fargion, Morlino, Profeti, 2006), il termine *governance* rimanda a nuovi scenari quali decentramento, cooperazione e *network*, ai negoziati fra attori politici e sociali nelle reti di *policy* o in strutture neocorporative, alla delega di funzioni regolative a istituzioni di governo locale, alla perdita di sovranità dello stato nazione, alla sussidiarietà verticale e orizzontale nella programmazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche. La *governance* diventa, quindi, una parola chiave nell'ambito dei discorsi e della retorica sul «mondo multicentrico» (Rosenau, 1990), in cui sono presenti strutture e attori autonomi rispetto al potere sovrano degli stati nazionali, un mondo magmatico connotato da una costante ridefinizione di alleanze e interessi in gioco, in cui lo Stato è chiamato a mantenere un difficile equilibrio tra la necessità di regolare processi politico-istituzionali e socioeconomici globali ed esercitare la sua sovranità nazionale.

Ai processi di integrazione europea e alle conseguenze sul *policy making* è applicato il concetto di *Multilevel governance* (MLG). Questa espressione si riferisce al «nuovo tipo di partecipazione ai processi decisionali di istituzioni di governo di diversa scala territoriale» (Piattoni, 2005, p. 419), al di fuori delle tradizionali gerarchie istituzionali (Kooiman, 2003; Bobbio, 2004). Questo concetto, quindi, trova particolare diffusione nell'ambito dello studio dei processi di *policy* europeo e di attuazione delle politiche comunitarie, e focalizza l'attenzione sulle relazioni che si stabiliscono tra attori istituzionali gerarchicamente ordinati, tra i quali, incorrono tradizionalmente rapporti di tipo verticale (Di Stefano, 2008; Polverari e Vitale, 2010; Martinelli, 2020, 2022).

Come ogni altro concetto, anche quello della *governance* multilivello assume una portata normativa che riguarda la legittimità delle decisioni assunte in seguito alle nuove modalità di interazione tra i diversi attori e livelli coinvolti, tanto in termini di efficacia delle politiche attuate, quanto di democraticità del *policy process*. Tale approccio normativo assume due orientamenti prevalenti. Il primo considera la *governance* uno strumento valido per estendere la partecipazione ai soggetti portatori d'interessi, enfatizzando la democraticità delle decisioni così ottenute. Il secondo orientamento normativo

ritiene che la *governance* sia in grado di migliorare l'efficienza dell'azione istituzionale in uno scenario connotato da forti spinte de-regolative. Essa è allo stesso tempo fonte ed esito di rapporti tra una molteplicità di *stakeholders*, pubblici e privati volti a favorire la co-regolazione di migliori e più efficaci politiche pubbliche. Secondo questo approccio, nel processo di *decision-making* e di costruzione delle politiche pubbliche, la *governance* produce uno svuotamento della sovranità statale in senso verticale (dall'alto verso il basso) e orizzontale (includendo anche attori non pubblici), accresce le potenzialità della partecipazione di più attori alla co-regolazione delle *policies*, aumenta la democraticità delle decisioni assunte, e ottimizza la qualità e l'efficacia delle stesse (Regonini, 2001; Russo, 2009, 2016).

### 1.1.3. Dimensione territoriale e governance multilivello

Nell'ambito dell'ampio dibattito sulla *governance* assume rilievo anche la dimensione territoriale e, in particolare, quel filone di studi che ha per oggetto i temi della «ri-spazializzazione» (Giddens, 1990; Le Galés, 1998). Il 'locale' è allo stesso tempo spazio istituzionale, politico e culturale oltre che territoriale, un ambito che non può essere dato per scontato, né essere considerato un'entità naturale. È questa la prospettiva che, in modo particolarmente proficuo, consente di mettere a fuoco vincoli e opportunità del contesto in cui i processi socioeconomici e politico-istituzionali sono analizzati.

A tal riguardo, la categoria della «*governance* policentrica» (Gualini, 2006) appare particolarmente efficace nel sintetizzare, problematizzandolo, il rapporto tra dinamiche spaziali, appartenenza ad un ambito geografico, e processi socio-istituzionali ed economici. Secondo tale prospettiva, riconoscere la problematicità del nesso tra regolazione istituzionale e ambito territoriale di riferimento non significa cancellare il ruolo regolatore dello Stato centrale nei processi di *governance*, bensì al contrario, vuol dire sottolinearne la funzione cruciale di coordinamento e garanzia di equità. Anche Fedele (2004, p. 134) sottolinea il ruolo importante assunto dal livello nazionale di fronte al definirsi di multipli e mutevoli scenari di regolazione:

«le nuove politiche pubbliche sono accomunate dall'esigenza di massimizzare il coordinamento di interessi ed attori estremamente differenziati, intervenendo sia nella fase di definizione degli obiettivi che in quella di implementazione, attraverso *policy networks* ampi e complessi, caratterizzati da relazioni multiple e da crescenti vincoli di interdipendenza».

Il ruolo delle istituzioni pubbliche nei processi decisionali assume una nuova centralità, che non si esprime più attraverso una posizione dominante nei rapporti e nelle relazioni con gli altri attori coinvolti nei processi di governo, ma attraverso una maggiore capacità di coordinamento, mediazione e regolazione di questi stessi rapporti. Come è stato scritto in merito,

«perché una strategia di questo tipo possa funzionare, è dunque necessario il coinvolgimento dei soggetti sociali locali e un buon coordinamento orizzontale tra i soggetti collettivi privati e pubblici. Ma non è meno importante il coordinamento verticale (*governance* multilivello) tra i diversi livelli istituzionali: Regioni, Stato centrale, UE. Non si tratta infatti di una questione risolvibile in termini di mera distribuzione delle competenze tra i vari livelli. Lo sviluppo locale interessa in primo luogo il territorio, ma è importante anche per la Regione, per lo Stato nazionale e per la stessa Unione europea» (Trigilia, 2005, p. 37).

In linea con l'approccio contestualizzato alla *governance* è anche l'elaborazione che fa Newman (2005, 2006) quando sottolinea che nella *governance* multilivello logiche diverse si compongono, spesso in maniera non armonica, sotto la spinta di tensioni opposte e compresenti. La studiosa ha elaborato una tipologia delle principali

opposizioni che si presentano nella regolazione dei processi politico-istituzionali multilivello, quelle tra tendenze di decentralizzazione dell'attività di governo e tendenze di centralizzazione che estendono il potere governativo attraverso una maggiore attività di regolamentazione e controllo, seppure in un contesto di politica diffusa. Le altre dimensioni tra loro confliggenti sono quella della continuità, stabilità e ordine da un lato e quella dell'innovazione-adattamento dall'altro. La prima dimensione attiene alla *responsiveness* (cioè alla legittimità fondata sulla certezza delle regole e delle responsabilità formali), la seconda dimensione riguarda l'*accountability* dell'azione di governo (la legittimità fondata sulla base dei risultati raggiunti e degli obiettivi perseguiti).

Dalla combinazione di queste differenti logiche, i modelli di *governance* possibili, secondo l'autrice sono quelli dell'*autogoverno* (fondato sulla retorica dell'*empowerment* della comunità, capace autonomamente di regolarsi), del *governo integrato* (considerata la forma di regolazione più capace di affrontare questioni complesse mediante l'estensione della partecipazione del pubblico), del *governo gerarchico* (coincidente con le tradizionali burocrazie statali fondate sui principi della certezza del diritto e della responsabilità) e del *governo manageriale* (in cui sono prevalenti i criteri di efficienza e di efficacia, basato su regole di competizione tipici della gestione aziendale, tendenti all'ottimizzazione dei risultati e al conseguimento di obiettivi a breve termine).

L'interdipendenza tra istituzioni e relazioni coinvolte nei processi di governo – questi ultimi non più regolabili in via solo gerarchica – è uno dei modi in cui è possibile leggere la *governance*. Come già affermato, questa prospettiva ci appare di particolare efficacia euristica perché in grado di focalizzare l'attenzione sulle diverse configurazioni possibili del *policy network*, inteso come modello di regolazione capace di «mobilitare risorse scarse e disperse tra attori pubblici e privati» (Cerase, 2002, p. 384) e di indagare il modo in cui il principio di sussidiarietà può sostanziarsi nella realtà empirica. Come si proverà a mettere in evidenza nel prosieguo del testo, il principio di sussidiarietà che regola le dinamiche della *governance*, sia nella sua declinazione verticale che in quella orizzontale<sup>3</sup>, non comporta un arretramento delle istituzioni pubbliche, ma semmai, stimola una logica circolare: le istituzioni aiutano i cittadini e i cittadini aiutano le istituzioni nella realizzazione di interessi generali, operando su un piano di pari dignità (Cotturri, 2013; Moro, 2020).

Con riferimento al caso italiano, dopo la costituzione delle regioni nel 1970 (L 281/1970), e con maggiore intensità a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, il processo di decentramento amministrativo, prima con la legge per l'elezione diretta del sindaco (L 81/1993), poi con la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione dell'attività amministrativa (L 59/1997, cosiddetta Legge Bassanini), riorganizza i poteri locali e l'architettura istituzionale dell'amministrazione statale. La *governance* in questo nuovo scenario è intesa anzitutto come quel «processo di elaborazione, di determinazione, di realizzazione e di implementazione di azioni di policies condotto secondo criteri di concertazione e di partenariato tra soggetti pubblici (stato e/o

---

<sup>3</sup> La sussidiarietà verticale comprime l'attività dell'ente di governo di livello superiore nei confronti dell'ente di livello inferiore, stabilendo che il primo interviene solo qualora le attività non possano essere adeguatamente ed efficacemente esercitate dal livello inferiore. La sussidiarietà orizzontale riguarda, invece, la ripartizione delle competenze tra enti locali e soggetti privati, individuali e collettivi. Come sancita nell'art. 118, comma 4 della Costituzione, la sussidiarietà è il principio secondo il quale lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e Comuni promuovono e facilitano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

istituzioni di livello sovranazionale o intra nazionale (*governance* verticale) e soggetti economici privati e del terzo settore (*governance* orizzontale)» (Brenner, 2004; D'Albergo e Segatori 2012).

Gli scenari possibili sono molteplici e derivano dal combinarsi di variabili centrali quali il grado di integrazione degli attori e degli obiettivi e la regolazione dei processi che si attivano nelle reti: maggiore è la possibilità di trarre benefici rispetto alle proprie condizioni di partenza, maggiore sarà la disponibilità a cooperare (Fedele, 2004). Data l'estrema eterogeneità con cui i vari attori, strumenti e risorse possono combinarsi tra loro, la prospettiva della *governance* accresce, invece che risicare la centralità della componente istituzionale, regionale e centrale. Quest'ultima è chiamata non a scomparire, bensì a trasformarsi passando «da un ruolo di comando a un ruolo di *enabling*: ciò che in questi nuovi assetti di governo, il governo pubblico sembra perdere dal lato dell'autorità è compensato da una crescente responsabilità sul fronte della regia e della regolazione dei processi» (Centemeri, De Leonardis, Monteleone, 2006, p. 146). Tali assunti teorici a fondamento della *governance* ne costituiscono anche i suoi profondi dilemmi quando si passa a considerare i processi di *decision-making* e di attuazione delle politiche pubbliche.

La *governance* intesa come 'spazio mobile' e 'geometria variabile' è la direttrice teorica che ha orientato lo sguardo nel corso della ricerca sul campo. Come proveremo ad evidenziare nel testo, è proprio il modo in cui tali principi formali trovano declinazione tanto nella definizione degli strumenti di regolazione quanto nelle prassi e nei contesti concreti di attuazione delle *policies* a indicare limiti e opportunità del concetto/processo della *governance* multilivello.

## 1.2. La teoria della *governance* alla prova del Mezzogiorno: la declinazione italiana della Politica europea di coesione

Il nuovo paradigma teorico della *governance* fondato sui principi della sussidiarietà interistituzionale e della partecipazione degli attori economici e sociali ai processi di *policy making* ha trovato ampia diffusione nella Politica europea di coesione (PEC) e nell'approccio *place-based* allo sviluppo locale che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, orientano le politiche di sviluppo regionale e territoriale. In quel periodo, si afferma l'idea che lo sviluppo socioeconomico e la coesione sociale e territoriale siano legati non solo agli investimenti infrastrutturali e agli incentivi alle imprese, ma anche alla progettazione integrata di servizi e azioni di sistema, al coinvolgimento degli attori economici e della società civile nella cosiddetta 'Nuova programmazione' di livello locale<sup>4</sup>.

Si tratta di un cambio di paradigma che, per il Mezzogiorno, assume un rilievo particolare legandosi all'ampio dibattito sul superamento dei divari di sviluppo all'indomani della chiusura della Cassa per il Mezzogiorno (Martinelli, 2013; Prota e Viesti, 2013). Dopo la soppressione dell'Intervento straordinario (L 488/1992), infatti, inizia per le regioni del Sud un periodo contrassegnato da un vuoto dell'intervento pubblico 'ordinario' in termini di politiche per lo sviluppo per le 'aree depresse' (Soriero, 2014). Come

---

<sup>4</sup> A Catania, nel 1998, sotto l'impulso dell'allora Ministro del tesoro Carlo Azeglio Ciampi e del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione viene lanciato il manifesto nazionale dell'approccio *place-based* con la presentazione del documento *Cento idee per lo sviluppo*. In questo documento, il metodo partecipativo attuato con i Patti territoriali e i Programmi Leader viene esteso anche alla programmazione dei Fondi strutturali per il ciclo 2000-2006.

è stato osservato al riguardo, la dismissione degli enti dell'Intervento straordinario e il trasferimento delle relative competenze senza un adeguato coordinamento tra centro e periferia impediscono di avere una cornice di riferimento proprio nel periodo storico in cui sia afferma la rilevanza della governance comunitaria e della gestione decentrata dei Fondi strutturali europei per le regioni in ritardo di sviluppo. Secondo Cassano (2012): «l'eclisse della questione meridionale come questione nazionale inizia con questo passaggio» (p. 129). Come scrivono Prota e Viesti (2013, p. 44):

«Il nuovo principio generale che sottende agli interventi pubblici ordinari nelle aree depresse è che questi devono essere realizzati per finalità di coesione economica e sociale nel rispetto dei criteri fissati dalla politica regionale europea. È un primo importante esempio di come le politiche regionali europee influenzino quelle italiane (Viesti e Prota, 2008).».

### 1.2.1. La 'regionalizzazione' della Politica europea di coesione

La Politica europea di coesione (PEC) è una politica chiave dell'Unione europea volta a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra le diverse regioni degli Stati membri dell'UE. La PEC, originariamente introdotta dall'Atto unico europeo ed oggi prevista dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>5</sup>, a partire dagli anni Novanta riveste uno spazio sempre più rilevante nelle politiche di sviluppo regionale (Viesti e Prota, 2008; Manco, 2009). I Fondi strutturali sono stati disciplinati per la prima volta in modo organico e sistematico dai Regolamenti (CEE) n. 2052/1988 e n. 4253/1988, successivamente modificati da numerose altre riforme, e nel tempo sono diventati la chiave dell'integrazione europea, tramite la promozione della convergenza economica tra le regioni considerate in ritardo di sviluppo e quelle più sviluppate (Giannola, 2000; Simonetti, 2006; Di Stefano, 2008; Clemente, 2009). Questo obiettivo complesso è perseguito attraverso il finanziamento di programmi e progetti che mirano a stimolare lo sviluppo economico, l'occupazione, l'innovazione, l'istruzione, le infrastrutture e la coesione sociale nelle regioni, ma soprattutto la concertazione tra attori pubblici e privati nelle politiche adottate e negli interventi formulati<sup>6</sup>. La disciplina istitutiva di fine anni Ottanta, ulteriormente modificata dai Regolamenti (CEE) n. 2081/1993 e n. 2082/1993, e dal Regolamento (CE) n.1250/1999 (cosiddetta 'Terza riforma dei fondi strutturali'), definisce per la prima volta i contorni della *governance* multilivello nella programmazione della politica di coesione e dei Fondi strutturali.

A fine anni Novanta, con la terza riforma, prende avvio la 'regionalizzazione' della programmazione attraverso lo strumento dei Programmi operativi regionali (POR) e l'attuazione concreta del nuovo paradigma della *governance* decentrata dello sviluppo basata sulla «programmazione per programmi» (Mele, 2019).

---

<sup>5</sup> La politica regionale europea trova le sue origini nel 1975 con la creazione del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), finanziato con risorse proprie della Comunità economica europea (CEE) e volto a promuovere la crescita e l'occupazione duratura delle regioni. Con l'avvio della Politica europea di coesione nel 1989, le regioni europee, sulla base della distanza rispetto alla media del Pil pro capite Ue (a parità di potere di acquisto), sono state classificate nelle seguenti categorie: 'Obiettivo 1/Obiettivo 2/Obiettivo 5b' (fino al 2000-2006), 'Convergenza/Competitività' (nel periodo 2007-2013), 'Regioni meno sviluppate/Regioni in transizione/Regioni più sviluppate' (nei cicli 2014-2020 e 2021-2027).

<sup>6</sup> Il trattato di Maastricht del 1992 dà pieno riconoscimento a questa impostazione, sancendo il 'principio del partenariato', (in base al quale le autorità regionali e locali devono essere coinvolte nella formulazione e nell'attuazione dei programmi operativi) e istituendo il Comitato delle Regioni.

## La sussidiarietà diventa

«il principio 'politico' fondamentale della Governance delle strategie comunitarie e nazionali di intervento regionale, ispirate da logiche di coesione territoriale (...) Il principio in parola costituisce in tal modo parametro privilegiato di valutazione, oltre che della legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie applicativi dei principi fondamentali della coesione, della stessa congruità e coerenza delle formule di gestione della politica europea a livello Statale e comunitario» (Di Stefano, 2008, p. 760).

Costituiscono principi fondamentali della politica regionale comunitaria: *la programmazione* (utilizzo di programmi pluriennali sul medio periodo), *la concentrazione* (individuazione di priorità e di obiettivi di intervento), *l'addizionalità* (l'intervento comunitario deve essere complementare e non sostitutivo rispetto a quello nazionale), *il partenariato* (concertazione pubblico/privata e partecipazione). Come scrivono in merito Viesti e Prota, all'avvio della «Nuova programmazione», queste importanti novità nelle modalità di progettare e realizzare gli interventi determinano diversi problemi di adattamento delle regioni, in particolare di quelle del Mezzogiorno su cui confluisce la parte preponderante delle risorse comunitarie (2013, p. 46)

«Di fronte ai tempi e alle procedure comunitarie, la sponda nazionale è colta al culmine delle sue difficoltà per ragioni sia di carattere strutturale (scarsa capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche, lontananza dai principi della programmazione pluriennale, assenza di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali) che congiunturale (la coincidenza fra l'avvio del primo periodo di programmazione dei Fondi strutturali e la fase di transizione fra la fine dell'Intervento straordinario e l'inizio della nuova politica territoriale italiana).

In questa sede non è possibile presentare in modo sistematico il ricco e complesso dibattito sull'architettura e sull'attuazione della Politica europea di coesione, né fornire una ricognizione puntuale dei molteplici aspetti che definiscono e inquadrano la nuova politica regionale comunitaria. Nei paragrafi che segue vengono solo sinteticamente esposte le cornici regolative dei tre cicli di programmazione succedutesi dal 2000 al 2020, nelle quali si dipana la gestione dei Fondi strutturali europei in Basilicata (oggetto di analisi approfondita nei capitoli 3, 4, e 5). Il sottocapitolo 1.3 ricostruisce, invece, le coordinate essenziali dell'approccio *place-based* nella trasformazione delle politiche di sviluppo regionale.

### 1.2.2. Il ciclo 2000-2006: il Quadro comunitario di sostegno (QCS)

Nel ventennio su cui la presente ricerca focalizza la sua attenzione (2000-2020) la PEC attraversa importanti trasformazioni attraverso nuovi orientamenti. Anzitutto, con l'avvio del settennio di programmazione 2000-2006 – tramite 'Agenda 2000' – l'Unione europea individua tra le sfide principali della Politica di coesione quella di migliorare gli strumenti per l'uso delle risorse comunitarie attraverso un irrobustimento del decentramento dell'attività di programmazione dei fondi strutturali. Questo obiettivo è perseguito non solo con la *regionalizzazione* dei Programmi operativi, ma anche attraverso l'adozione del paradigma della *governance locale dello sviluppo*, che rafforza l'impianto sussidiario della PEC. Sia il Trattato di Nizza – firmato nel 2001 – che, in modo ancora più accentuato, il Trattato di Lisbona del 2009 sanciscono, infatti, la rilevanza della dimensione spaziale e territoriale della politica di coesione come parte integrante di quella economica e sociale.

In Italia, con la costituzione, nel 1998, del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la Politica di coesione conosce un importante momento di istituzionalizzazione. Con la Delibera CIPE

71/1999, 'Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno', inoltre, il concetto di 'integrazione' viene acquisito, con due significati prevalenti: il primo è relativo alla *governance* verticale e orizzontale, alla concertazione tra attori pubblici e privati e nel pubblico, tra livelli istituzionali differenti; il secondo fa riferimento alla natura multisetoriale di azioni interconnesse e volte verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio. Il DPS – successivamente denominato Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica presso il Ministero dello sviluppo economico – ha assunto sin da subito funzioni di indirizzo, valutazione, raccordo e coordinamento tra le risorse comunitarie dei Fondi strutturali e quelle del co-finanziamento nazionale.

In particolare, per quanto concerne il primo ciclo di programmazione (2000-2006), come stabilito dal Regolamento generale n. 1260/1999, ogni Stato membro presenta un Piano di sviluppo, la Commissione ne valuta la coerenza con gli obiettivi individuati dal Regolamento e negozia e approva il cosiddetto *Quadro comunitario di sostegno* (QCS), in cui sono specificate le priorità della programmazione nazionale (Sprovieri, 2007). Il QCS italiano per le regioni dell' 'Obiettivo 1' (le otto regioni del Mezzogiorno) ha come obiettivo generale quello di favorire un tasso di crescita del Mezzogiorno superiore a quello medio dell'Unione europea e ridurre drasticamente il disagio sociale attraverso un aumento dell'occupazione regolare, all'aumento dei tassi di attività, alla riduzione del lavoro sommerso, alla compressione della disoccupazione. Il QCS è articolato in sei assi prioritari che mirano a valorizzare le risorse del contesto economico e territoriale del Mezzogiorno: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, e reti e nodi di servizio.

Dal punto di vista metodologico, il QCS basa la sua strategia su alcuni principi fondamentali:

- la concentrazione: ovvero una programmazione tradotta in un numero ridotto di obiettivi specifici e interventi centrati su pochi obiettivi operativi prioritari;
- l'integrazione: il piano locale e territoriale come contesto per le azioni di sviluppo finanziate da diversi Fondi Strutturali
- il decentramento: l'individuazione delle responsabilità di attuazione e la responsabilizzazione della classe dirigente locale considerati capaci di esprimere una più ampia conoscenza delle risorse e dei bisogni del territorio.
- la verificabilità dei risultati: l'applicazione sistematica e diffusa del monitoraggio finanziario, fisico e procedurale al fine del processo di valutazione in itinere per favorire il raccordo tra quanto programmato e i risultati raggiunti
- l'urgenza: definizione celere in ogni territorio degli obiettivi da conseguire e degli interventi su cui si intende puntare; utilizzazione e valorizzazione di progetti esistenti, ovvero il 'ponte' fra programmazione in corso e nuova programmazione.

Come specificato nello stesso QCS, la strategia punta sui progetti integrati con forte valenza territoriale si fonda su due ordini di motivi:

«più i progetti di investimento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, maggiore sarà la probabilità di ottenere effetti incisivi degli investimenti programmati, ossia un maggior livello di efficacia; più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità, più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione



e quindi anche la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio» (MEF-DPS, 2004, p. 49)<sup>7</sup>.

Ai principi così come sinteticamente riportati, nel ciclo 2000-2006 si aggiunge anche il meccanismo della riserva di premialità (nazionale e comunitaria). Si tratta di premi finanziari (rispettivamente del 6% e del 4% delle risorse del QCS) per il raggiungimento di obiettivi vincolati che costituiscono «modalità di competizione regolata tra amministrazioni nello svolgimento delle proprie funzioni (che) sono da considerare elementi innovativi nel panorama della spesa pubblica italiana» (Anselmo *et al.*, 2006, p. 41).

### 1.2.3. Il ciclo 2007-2013: il Quadro strategico nazionale (QSN)

In Italia la Programmazione delle politiche di sviluppo territoriale per il 2007-2013 è basata sul *Quadro strategico nazionale* (QSN). Previsto dall'articolo 27 del Regolamento CE n. 1083/2006, approvato dalla Commissione europea con Decisione del 13 luglio 2007 e istituito tramite Delibera Cipe 82/2007 il QSN è il documento strategico per l'attuazione della politica regionale di sviluppo 2007-2013. Nella sua impostazione generale esso definisce gli obiettivi, le priorità, le risorse e le regole della cosiddetta 'programmazione regionale unitaria' basata sull'impiego integrato delle risorse per la coesione, ovvero sull'accorpamento della politica regionale comunitaria (finanziata con i fondi strutturali) con la politica regionale nazionale (FAS-Fondo per le aree sottoutilizzate oggi FSC-Fondo di sviluppo e coesione).

Nella sua impostazione generale, il QSN ha lo scopo di rafforzare la *governance* multilivello e interistituzionale nazionale, individuando in un forte coordinamento nazionale l'essenza della politica regionale. Come si legge nel documento:

«L'azione pubblica quindi deve essere: locale, per agire come intermediaria fra risorse e interessi dei territori; centrale, ma soprattutto cooperativa tra centrale verso e con il locale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per avviare processi di innovazione e trasformazione che richiedano insieme capacità di intermediazione e produzione di soluzioni non già sperimentate (...) In questo contesto, è determinante per l'efficacia della strategia la credibilità del sistema di governance, dei suoi livelli di coordinamento, dei sistemi di regole, esplicite o implicite» (MISE, 2007, p. 51).

Il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 si apre all'insegna di una strategia unitaria di programmazione, ovvero con l'unificazione/integrazione delle fonti del cofinanziamento nazionale – il Fondo per le aree sottosviluppate (FAS) – e delle risorse comunitarie rappresentate dai Fondi strutturali FESR e FSE – in una programmazione comune. Ma più che nel ciclo precedente, l'attenzione è posta non solo sulla capacità di spesa, ovvero sulla velocità di realizzazione degli interventi, ma anche sui loro esiti concreti attraverso la definizione di valori-soglia da raggiungere al 2010 e al 2013 in termini di qualità in alcuni servizi pubblici essenziali<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Accessibile su <https://politichecoesione.governo.it/media/2426/qcs2000-2006-versione-2000.pdf>

<sup>8</sup> Per le regioni meridionali, il *Quadro strategico nazionale* introduce gli 'Obiettivi di servizio'. Si tratta di *target* quantificati da 11 indicatori statistici da conseguire entro il 2013 e riferiti a 4 obiettivi quali istruzione, servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato. In particolare, gli obiettivi di servizio sono i seguenti: elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione; aumentare i servizi di cura alla persona (asili nido e assistenza domiciliare integrata agli anziani) alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani; tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato.

Nella Programmazione comunitaria per il ciclo 2007-2013 sono individuati 4 macro-obiettivi ulteriormente suddivisi in specifiche priorità di riferimento da perseguire nel paese con intensità e modalità differenziate tra le regioni dell'«Obiettivo convergenza» e quelle dell'«Obiettivo competitività».

**Quadro 1.1. I macro-obiettivi e le priorità tematiche del QSN 2007-2013**

Macro-obiettivi	Priorità di riferimento
Sviluppare i circuiti della conoscenza risorse umane	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2)
Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3) Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4)
Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).
Internazionalizzare e modernizzare	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci (Priorità 10).

Fonte: Delibera Cipe 174/2006, p. 7.

Con il sopraggiungere della crisi economico-finanziaria nel pieno del ciclo di programmazione 2007-2013, ma soprattutto con il Governo Berlusconi (2008-2011) il ruolo delle risorse comunitarie assume una valenza di estrema importanza per le regioni italiane e meridionali all'insegna della discontinuità segnata dal nuovo governo di Centro-destra (*ibidem*). Come segnalano Prota e Viesti (2013), proprio alla luce dell'ulteriore riduzione dei finanziamenti ordinari a livello nazionale e del disinteresse per il riequilibrio territoriale e il superamento del divario Nord-Sud (si decurtano i fondi destinati al FAS, o si dirottano le risorse destinate alle regioni del Sud verso altre voci di investimento), le risorse comunitarie restano le uniche fonti finanziarie rivolte a obiettivi di perequazione, seppure in uno scenario compromesso dal venir meno della gamba nazionale della programmazione e delle risorse disponibili.

«Collocate in un clima politico-culturale di profondo disinteresse per lo sviluppo del Mezzogiorno e di scetticismo o di vera e propria avversione per le politiche territoriali [Viesti 2009], tali decisioni non possono che essere interpretate, a distanza di sessant'anni dall'avvio dell'Intervento straordinario, come un vero e proprio abbandono degli obiettivi e delle politiche di sviluppo regionale in Italia. Le regioni più deboli del Paese affrontano in questo quadro la peggiore congiuntura economica del dopoguerra» (Prota e Viesti, 2013, p. 103).

Nel 2011, la necessità di accelerare i tempi di utilizzo dei fondi strutturali della programmazione 2007-2013 e scongiurare il rischio del 'disimpegno automatico' delle risorse comunitarie determina una riorganizzazione della *governance* dei fondi comunitari attraverso due direttrici di intervento. Anzitutto, viene riconfigurata la *governance* della politica di coesione per favorire un maggiore accentramento e per rafforzare il coordinamento nazionale attraverso il trasferimento dell'ex Dipartimento per le politiche di sviluppo dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dove è costituito il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCM 15/12/2014), e l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale cui sono affidate funzioni di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione (DL n. 101/2013, articolo 10). Viene inoltre attribuita al Governo la facoltà di

sostituirsi all'amministrazione responsabile degli interventi nel caso di inadempienza, (DL n. 69/2013, articolo 9)<sup>9</sup>.

L'altra direttrice di intervento prevede la predisposizione del Piano di azione coesione (PAC)<sup>10</sup>. Il PAC, varato dal Governo nazionale in sede di Vertice europeo, impegna le amministrazioni centrali e locali nel rilancio dei programmi in grave ritardo, tramite una cospicua concentrazione delle risorse su poche priorità. Il Piano mette in atto due strategie prevalenti, con lo scopo di accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013 nei limiti temporali dell'n+2<sup>11</sup>. La prima strategia, di tipo quantitativo, ha riguardato la riduzione del cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi operativi regionali al fine di abbassare la soglia di spesa per le regioni maggiormente in ritardo e scongiurare la perdita di risorse comunitarie. La seconda strategia, di tipo qualitativo, ha comportato una revisione delle scelte di investimento già compiute per rafforzare l'efficacia degli interventi orientandoli a risultati misurabili e concentrando le risorse (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2012). Come è stato evidenziato in letteratura (Mangiameli, 2015; Boscarior, 2015; Provenzano, 2015, 2016), in questa fase di accentrimento nella *governance* delle politiche regionali, al fine di superare i ritardi attuativi e accelerare la spesa rendendo più agevole il raggiungimento dei *target* previsti da parte delle regioni interessate dalla riprogrammazione, si è tradotto in una importante riduzione dell'impegno finanziario per la coesione nelle regioni meridionali.

#### 1.2.4. Il ciclo 2014-2020: l'Accordo di partenariato

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 l'Unione europea basa le principali aree di investimento dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) sulle priorità dettate dalla strategia 'Europa 2020' per una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (CE, 2010), declinandole in 11 Obiettivi tematici (OT) (Regolamento UE 1303/2013) (Quadro 1.2).

Nel ciclo 2014-2020, la partecipazione del partenariato economico e sociale al processo di programmazione, diventa fondante e orienta tutte le fasi dei Programmi operativi finanziati dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR): da quella della predisposizione, fino a quelle di attuazione, sorveglianza e valutazione e si basa sulla cooperazione tra tre categorie di partner a livello nazionale, regionale e locale.

---

<sup>9</sup> Tra gli altri soggetti istituzionali intorno ai quali si è strutturata la *governance* delle politiche di coesione a partire dal 2013 rientrano: a) la Cabina di regia FSC, composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate con la funzione di definire gli specifici piani operativi indicando i risultati attesi, le azioni necessarie al loro conseguimento, b) il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS); c) il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) e il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) con funzioni di monitoraggio e valutazione della programmazione; d) l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) e quale centro contabile unico di gestione di tutte le risorse per le politiche di coesione.

<sup>10</sup> Con la Delibera CIPE 1/2011 è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, un'azione per accelerare l'attuazione individuando *target* di impegno e spesa al 31 maggio, 31 ottobre e 31 dicembre 2011 e prevedendo, in caso di mancato raggiungimento, misure correttive (graduate in funzione della distanza dal *target*) sotto la forma di riprogrammazioni obbligatorie all'interno di ciascuna area obiettivo.

<sup>11</sup> La 'regola dell'n+2' prevede, per ciascun fondo e per ogni Programma operativo la perdita delle risorse finanziarie non spese entro il biennio successivo all'ultima annualità di riferimento del ciclo di programmazione. Il defianziamento delle risorse comunitarie comporta, inoltre, la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale. Come risulta dalle valutazioni comunitarie e nazionali sullo stato di avanzamento della spesa dei fondi strutturali alla fine 2010, l'Italia era penultima tra gli Stati membri per quota di impiego delle risorse comunitarie (pari a circa il 20% per interventi impegnati e il 10% per interventi pagati) con un calo molto intenso rispetto al ciclo precedente (DPS, 2012).

L'Accordo di partenariato (AdP) è il documento, predisposto da ogni Stato membro e approvato dalla Commissione, che «definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»<sup>12</sup>. L'AdP Italia 2014-20 enfatizza in modo particolare la dimensione territoriale delle politiche di sviluppo da attuare nel Paese, prevedendo insieme all' *Agenda urbana* (ampiamente richiesta dai vertici istituzionali dell'UE), anche una specifica strategia per le 'aree interne' (Angelini, Bruno, 2016). Il Quadro che segue sintetizza gli Obiettivi tematici del ciclo di programmazione 2014-2020.

#### Quadro 1.2. Gli 11 Obiettivi tematici (OT) del ciclo di programmazione 2014-2020

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione
10. Investire nell'istruzione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente, assistenza tecnica.

I regolamenti di attuazione dei Fondi SIE per il 2014-20 confermano e rafforzano i principi fondamentali della Programmazione comunitaria: quello della concentrazione, del partenariato, dell'addizionalità e della condizionalità. Ma il ciclo in oggetto introduce la novità della verifica *ex ante* dell'esistenza di alcune condizioni considerate prerequisiti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi della Politica di coesione. Tali *condizioni* fanno riferimento alle capacità gestionali, all'esistenza presso lo Stato membro e le Regioni di un assetto normativo e organizzativo adeguato a conseguire gli obiettivi definiti nei programmi operativi, che devono essere assicurati prima dell'avvio della programmazione (*ex ante*). In altre parole, il principio di condizionalità nella programmazione 2014-2020,

«comporta la verifica di determinate garanzie sulle condizioni di partenza cui potere fare riferimento all'inizio della programmazione e il riscontro nella fase attuativa del raggiungimento degli obiettivi prefissati, includendo anche quelli relativi a specifiche condizioni di contesto di tipo macroeconomico» (Formez, 2017, p. 4).

Il dettaglio delle condizionalità *ex ante* riguarda anche l'esistenza di strumenti di pianificazione nazionali e regionali, requisito che rende ancora più critica e cruciale la disponibilità di un apparato politico-amministrativo in grado di dotarsi dei piani e degli strumenti necessari per la gestione dei diversi settori economico-produttivi e sociali in cui ricadono gli obiettivi tematici della programmazione 2014-2020. Le condizionalità, quindi, si riferiscono tanto al perseguimento degli obiettivi tematici, che ad aspetti più generali riguardanti la capacità amministrativa la disponibilità di strumenti normativi e di valutazione in grado di garantire la corretta esecuzione del programma operativo e una più mirata spesa dei fondi strutturali (per esempio normativa sugli appalti, sulla valutazione di impatto ambientale, ecc.). Il vincolo della condizionalità *ex ante* impone

<sup>12</sup> Accessibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato-2014-2020>.

agli stati membri e alla regione di possedere i prerequisiti all'avvio della programmazione e, in caso di assenza, di adeguare l'assetto normativo e organizzativo entro delle scadenze prestabilite.

Nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020 sono state definite, inoltre, alcune strategie di carattere trasversale: la *Strategia nazionale aree interne*; la *Strategia per la valorizzazione dei beni confiscati*; la *Strategia di specializzazione intelligente*. Quest'ultima costituisce una condizionalità *ex-ante* per l'utilizzo delle risorse comunitarie. Attraverso la cosiddetta *Smart Specialisation Strategy (S3)*, le Regioni sono invitate a programmare definendo e rafforzando il collegamento tra il sistema della ricerca e quello produttivo e sociale.

Lo scoppio dell'emergenza pandemica da Covid-19 a fine ciclo 2014-2020 e in piena fase attuativa, tuttavia, ha allentato le rigidità delle procedure europee, a favore di un impiego delle risorse comunitarie più agevole e *friendly* da parte delle Regioni e dei beneficiari finali. Con riferimento alla programmazione 2014-2020, infatti, bisogna sottolineare l'importante processo di riprogrammazione del POR-FESR avvenuto a seguito della pandemia da Covid-19. Come rileva la Svimez (2021, p. 5), la pandemia ha determinato la più grande recessione dalla Seconda guerra mondiale, che in Italia si è sommata agli strascichi della crisi dei debiti sovrani nel 2008:

«il 2020 è stato l'anno terribile nell'Italia del 'doppio divario' Italia/Europa, Sud/Nord. La recessione da Covid, determinata prevalentemente da un crollo della domanda interna, si è abbattuta su un'economia nazionale collocata fin dall'inizio del nuovo Millennio su un sentiero di progressivo allontanamento dalle più dinamiche economie europee e che nel 2019 non aveva ancora completato, unico caso tra i grandi paesi europei, il suo percorso di recupero dalla lunga crisi 2008-2014».

### 1.3. L'approccio *place-based*

In tutte le regioni del Mezzogiorno, la Politica europea di coesione, sin dalle sue origini fa ampio ricorso a strumenti di attuazione e programmi di tipo integrato (dal punto di vista settoriale e territoriale) e all'approccio allo sviluppo locale. Quest'ultimo prenderà poi il nome di sviluppo *place-based* nell'ambito di quello «spartiacque cruciale» (Provenzano, 2015) rappresentato dall'avvio, a fine anni Novanta, della già citata 'Nuova programmazione regionale'<sup>13</sup>. Con il termine *place-based* si fa riferimento ad una prospettiva di sviluppo locale di tipo *bottom up* che assegna centralità ai luoghi e alla specificità dei contesti territoriali e che prende piede nell'ambito dei processi di decentramento istituzionale che in Italia, come altrove, si fanno largo durante gli anni Novanta. I caratteri delle nuove politiche pubbliche sono (Vino, 2007, pp. 138-140):

- Una ridefinizione del problema dello sviluppo attraverso la valorizzazione delle risorse locali;
- La rilevanza assegnata al territorio inteso non come mero contenitore spaziale e fisico delle politiche ma principio organizzatore delle stesse politiche;

---

<sup>13</sup> La prima espressione dell'approccio *place-based* è quella sperimentata in Europa con i Programmi di iniziativa comunitaria (PIC) LEADER, detti anche programmi di 'sviluppo locale di tipo partecipativo', ovvero Community-Led Local Development (CLLD). L'acronimo dei programmi LEADER, introdotti con la prima riforma dei Fondi strutturali attuata nel 1988 attraverso il Regolamento CE 2052/1988, sta per «Liasons Entre Actions de Développement de la Economie Rurale». L'impostazione *bottom-up*, multisettoriale, cooperativa e strategica dei PIC LEADER costituirà un metodo per le politiche di sviluppo locale ampiamente riconfermato nel tempo da parte della Commissione Europea e la sua applicazione resterà obbligatoria per tutti i programmi di sviluppo rurale a livello nazionale e/o regionale.

- L'enfasi sull'integrazione di politiche diverse sullo stesso territorio ai fini di una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi.
- Processi decisionali di tipo negoziale in una cornice di governance multilivello.

La rilevanza del contesto, della variabile territoriale nelle politiche di sviluppo accompagna, quindi, l'affermarsi della Politica di coesione che, nei diversi cicli di programmazione, utilizza strumenti di attuazione che in vario modo leggono il territorio e con diversa intensità e modalità in esso si calano. Questa prospettiva di intervento legge lo sviluppo come un «processo situato» (Cersosimo, 2001):

«L'assunzione della territorialità cambia nel profondo il modo stesso di intendere lo sviluppo economico, i cui lineamenti non sono più individuabili in semplici processi lineari, univoci e ripetitivi, bensì vanno rintracciati anche nella specificità dei luoghi, nelle sedimentazioni umane localizzate, nelle organizzazioni radicate, nei caratteri ambientali, nei tessuti relazionali, ossia nei contesti istituzionali locali. Lo sviluppo diventa così una costruzione sociale meno prevedibile e allo stesso tempo più tributario della peculiarità dei luoghi, meno scontato e uniforme e più vario e caotico nella genesi e nelle dinamiche evolutive» (Cersosimo, 2001, p. 13).

Corollario a questa visione del territorio come *milieu locale* è la rilevanza assegnata a fattori endogeni di tipo istituzionale ma anche sociale e culturale. Si tratta cioè della prospettiva che riconosce e valorizza il *capitale sociale* dei luoghi nelle dinamiche di crescita e sviluppo locale. Questa prospettiva, nel decennio a cavallo tra i due secoli, conosce un ampio sviluppo sociologico e politologico legandosi ai temi della globalizzazione e del post-fordismo (Coleman, 1990; Putnam, 1993; Mutti, 1998; Bagnasco, Piselli, Pizzorno, Trigilia 2001; Cersosimo, 2001; Piselli 2005). I territori diventano i protagonisti delle politiche di sviluppo, da realizzare attraverso strumenti partecipativi in cui far convergere partenariati istituzionali e socioeconomici locali (D'Antone, 1998; Angelini e Bruno, 2016). Nel citato 'Rapporto Barca', si legge:

«Una politica *place-based* è una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una *governance* multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell'ambito di una politica *place-based* le politiche pubbliche si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposte a sorveglianza; anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione» (Barca, 2009, p. viii).

Questa prospettiva implica il riferimento a tre profili: la specificità territoriale delle risorse naturali e istituzionali, così come delle preferenze e delle conoscenze individuali; il ruolo svolto dai collegamenti (materiali e immateriali) tra luoghi; la conseguente necessità di politiche da adattare ai luoghi (*ivi*, p. 4). Nella prospettiva critica elaborata da Barca, l'approccio *place-based* è una precondizione per la legittimazione della valenza politica e sociale, oltre che economica, dell'Unione europea, in un periodo, quello della crisi economica e finanziaria, durante il quale la legittimazione dell'UE subisce duri attacchi per via delle misure di rigore e dei vincoli di spesa imposti dai vertici europei ai bilanci nazionali. Nello scenario caratterizzato da una crisi di fiducia e consenso nelle istituzioni europee e da un rafforzamento dell'euroscetticismo, il rapporto di Barca, nell'intento dello stesso autore, offre le linee guida di principio per la realizzazione di «un'agenda sociale territorializzata» a fondamento di un nuovo «contratto sociale tra l'Unione e i suoi cittadini» (Barca, 2009, p. viii). Secondo questa prospettiva, la sola politica di sviluppo compatibile con la limitata legittimità democratica dell'Unione è quella '*rivolta ai luoghi*'. Essa consente di coniugare un intervento esogeno con le preferenze e le conoscenze locali emerse dal metodo partecipativo: «Un approccio

*place-based* allo sviluppo è l'unico modello politicamente fattibile con cui l'Unione europea può svolgere un compito ineludibile. È al tempo stesso il modello potenzialmente più efficace per svolgerlo» (*ivi*, p. 56).

L'*Agenda* per la riforma della politica di coesione rilancia l'approccio *place-based* in termini concettuali, politici e operativi, come base per uno sviluppo più equo, basato su un sistema relazionale interistituzionale in grado di responsabilizzare la classe dirigente locale, fondato sulle specificità dei territori e in grado, pertanto, di superare gli approcci *space-blind*, cioè indifferenti ai luoghi e ai contesti. Nel Rapporto si afferma con forza l'idea che «l'azione pubblica istituisca un processo attraverso il quale le conoscenze e le preferenze di tutti coloro che risiedono nei luoghi coinvolti vengano fatte emergere e vengano aggregate, che su queste basi vengano assunte le decisioni, e che i loro effetti vengano sottoposti all'esame e al dibattito pubblico. Questa è la funzione delle politiche di sviluppo *place-based*, che le politiche indifferenti alla dimensione spaziale non sono in grado di offrire» (*ivi*, p. 25). Secondo questa prospettiva, quindi, «il più forte valore aggiunto delle politiche di sviluppo *place-based* non è nel trasferimento dei fondi, bensì nella promozione esogena di cambiamenti interni» (*ivi*, p. 42).

Una politica di sviluppo *place-based* può pertanto essere definita come (*ivi*, p. 5):

- una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente inefficienza (sottoutilizzazione del potenziale) e l'ineguaglianza (quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere, ovvero entità delle disparità interpersonali) all'interno di dati luoghi;
- per mezzo della produzione di beni e servizi pubblici progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (componente endogena);
- e grazie a una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di *governance* multilivello e da trasferimenti condizionati (componente esogena).

Come si vedrà nel prosieguo del lavoro emergeranno diverse accezioni di territorio. Nell'approccio partecipativo e *place-based* alla programmazione dei Fondi strutturali, per esempio, la delimitazione dei confini delle aree e l'aggregazione territoriale sono un aspetto cruciale e spettano ai partenariati locali, con un'impostazione dal basso. L'aggregazione può avvenire facendo riferimento alla coerenza fisica o geografica dell'area, all'identità e alle vocazioni del territorio, ai problemi sociali comuni dell'area; alla concentrazione di particolari attività o filiere economiche (tipi di agricoltura, settori manifatturieri, ecc.), ma è altresì strettamente incardinata agli indirizzi comunitari e/o nazionali, che variano da un ciclo all'altro. La ricerca della dimensione territoriale più adatta, efficace e strategica per la programmazione è operazione tutt'altro che scontata e a-problematica nella costruzione delle reti e delle *partnership* territoriali e, come vedremo nei capitoli che seguono, è stata oggetto di importanti ridefinizioni nei processi di concertazione locale e di programmazione regionale. Come è stato osservato al riguardo, il territorio

«si presenta come un luogo di problematiche complesse interrelate, non settorializzabili, e non può essere assoggettato ad interventi parziali e/o sconnessi da un punto di vista degli effetti e della temporizzazione. Le politiche e gli strumenti che privilegiano l'approccio territoriale, infatti, pur se hanno mostrato i loro limiti programmatici ed attuativi nelle passate programmazioni, richiedono comunque l'elaborazione di una strategia integrata più vicina

alle esigenze del territorio che non alle esigenze delle settorializzazioni amministrative correnti» (Aniello, 2015, p. 20).

#### 1.4. La PEC e la mancata convergenza del Mezzogiorno

La letteratura scientifica sull'attuazione della Politica di coesione nel Mezzogiorno (PEC) si concentra su una molteplicità di aspetti. Nel complesso, secondo Provenzano (2015) è possibile individuare almeno due posizioni opposte nel dibattito sugli impatti della Politica di coesione: la prima è basata su un eccesso di fiducia nelle possibilità della Politica regionale comunitaria di garantire crescita e sviluppo; la seconda è fondata su un'ampia sfiducia nella politica di coesione e della negazione della sua importanza. Uno tra i più dibattuti è senza dubbio quello relativo agli scarsi impatti della PEC in termini di convergenza delle regioni meridionali e sulla riduzione del divario socio-economico tra Nord e Sud del paese (De Vivo, 2006; Giannola, 2010; De Vivo, 2008; Pepe 2009; Trigilia, 2011, Leonardi, 2014, Provenzano, 2015, 2016; Mele, 2019; Sacco, 2011, 2022). In estrema sintesi, gli aspetti presi in considerazione nell'analisi della scarsa efficacia della politica di coesione riguardano:

- le disuguaglianze strutturali e storiche delle regioni meridionali, tra cui la mancanza di infrastrutture adeguate, l'intensa disoccupazione e l'emigrazione giovanile che hanno contribuito e contribuiscono a privare il Sud di risorse umane qualificate e dinamiche, la debolezza del sistema educativo, la mancanza di investimenti in ricerca e sviluppo;
- il divario civile e di cittadinanza sociale (Cersosimo e Nisticò, 2013; Martinelli, 2019), le disparità significative nella offerta di molti servizi pubblici che influenza negativamente competitività e crescita (Pellegrini, 2016; Bianchi, Petraglia, Vecchione, 2019);
- la scarsa competitività e la bassa produttività delle imprese del Mezzogiorno rispetto a quelle del Nord del paese riconducibile a fattori multipli tra cui la difficoltà di accesso al credito, la bassa propensione all'innovazione;
- il sottoutilizzo dei fondi strutturali e/o al loro impiego non efficace connesso con la carenza di capacità amministrativa delle burocrazie meridionali e la parallela complessità della procedura, la difficoltà di definire una progettualità strategica e sostenibile. La Spina (2007), parla della Programmazione europea come «chance non pienamente sfruttata» per le amministrazioni regionali meridionali che non sono riuscite a investire in modo strategico le risorse comunitarie nella direzione di uno sviluppo duraturo, riproducendo «prassi antiche sviluppatesi e consolidatesi nella stagione meno esaltante dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno» (*ivi*, pp. 36-37);
- i disallineamenti competitivi dovuti alla mancanza di armonizzazione dei sistemi fiscali e, talvolta, a regimi valutari diversificati giocano un ruolo significativo nel favorire le economie dell'Europa orientale (Prota e Viesti, 2013; Giannola, Padovani, Petraglia, 2015);
- la persistente assenza di una politica regionale nazionale e di adeguati investimenti ordinari per lo sviluppo, come evidenziato da diversi autori (Giannola, 2015; Provenzano, 2015);



- la complessità del *design* della politica di coesione come definita a livello comunitario e nazionale, la complessità procedurale, ai problemi di integrazione e coordinamento tra i livelli istituzionali coinvolti nelle strategie di sviluppo;
- la corruzione, la cattiva gestione dei fondi che hanno ostacolato l'efficacia della politica di coesione. I fondi europei destinati allo sviluppo regionale spesso sono stati oggetto di appropriazione indebita o di utilizzo inefficiente da parte delle istituzioni locali, riducendo così l'impatto delle politiche di sviluppo.

Tra i vincoli più importanti, occorre considerare, inoltre, anche l'austerità con cui sono state condotte le riprogrammazioni dei fondi strutturali durante il ciclo della crisi 2007-2013 e quindi la riduzione degli investimenti anche nel ciclo 2014-2020 (Svimez, 2014; Giannola *et al.* 2015). Con riferimento ai due cicli citati, Leonardi (2014) osserva quanto segue:

«per la prima volta dalla nascita della politica di Coesione, gli ultimi due cicli di programmazione dei Fondi strutturali hanno visto una perdita di risorse per investimenti nelle Regioni in ritardo di sviluppo, proprio nella fase di decrescita economica del Paese e quando la loro relativa posizione economica di debolezza, rispetto a quella delle Regioni del Centro-Nord, aggravava ulteriormente le profonde condizioni sociali di disparità e disuguaglianza» (Leonardi, 2014, p. 771).

Il cosiddetto effetto di *fizzle out*, ovvero l'influenza sul breve periodo dell'investimento delle risorse comunitarie e il loro scarso impatto nell'innescare effetti duraturi sullo sviluppo delle regioni del Sud Italia è testimoniato tanto dalla documentazione istituzionale che dalla letteratura scientifica sugli esiti e gli *output/outcomes* dei programmi operativi regionali (Bianchi e Prezioso, 2010; Sacco, 2022; Commissione Europea, 2022; Commissione Europea, 2017; Istat, 2023). Il mancato superamento del dualismo territoriale ha cause molteplici. Tra queste ha un ruolo anche lo scarso rendimento della politica di coesione nel Mezzogiorno italiano: «(...) al peggior andamento del Sud ha concorso non soltanto il lungo declino degli investimenti pubblici ordinari, ma anche la ridotta efficacia della politica di coesione, nazionale e comunitaria (Provenzano, 2015, p. 499).

Anche Mele (2019, p. 661) al riguardo scrive quanto segue:

«c'è sicuramente qualcosa che non va nell'efficienza attuativa della Politica di coesione e, in particolare, di quella cofinanziata dai Fondi SIE, ma si tratta di qualcosa di 'strutturale' e, almeno per il Mezzogiorno, forse 'congenito', se per ripetuti cicli di programmazione ci troviamo sempre di fronte ad una notevole lentezza di spesa e a forti dubbi sulla capacità di impiegare tutte le risorse stanziare».

Quando si guarda alla *performance* dei territori, la Programmazione regionale dei fondi strutturali e l'attuazione delle politiche di coesione chiama in causa come centrale il tema della qualità della pubblica amministrazione e dell'adeguata dotazione, sia quantitativa che qualitativa di personale presso gli enti locali e territoriali. In merito alla rilevanza assunta dai processi della pubblica amministrazione nella capacità attuativa dei programmi e delle politiche di coesione è stato evidenziato quanto segue:

«Si presta, di solito, molta attenzione a misurare le *performance* dei programmi in termini di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, ma non si presta adeguata attenzione alle organizzazioni responsabili della stesura e dell'attuazione di tali programmi, come se programmi, da un lato, e organizzazioni/persone coinvolte, dall'altro, fossero due realtà distinte ed indipendenti. Eppure, molto spesso, le cattive *performance* dei programmi sono da ricondursi, innanzitutto, ad aspetti di governance e organizzativi» (Aniello, 2015, p. 14).

L'ultima relazione sulla Politica di coesione della Commissione europea (2023) ha messo in evidenza come, tra il 2000 e il 2020, il processo di convergenza in Europa si sia realizzato in modo molto differenziato tra le regioni dei diversi Stati membri, in particolare tra quelle in ritardo di sviluppo. Tra queste, le regioni del Sud Italia hanno registrato *performances* decisamente peggiori nei tassi di crescita e di occupazione. A confermare questa tendenza è un report recente dell'Istat (2023) che, sulla base dei dati Eurostat utilizzati dalla stessa Commissione Europea, evidenzia la particolare condizione dell'Italia:

«Fra le economie regionali particolarmente penalizzate da questo processo di mancata convergenza, oltre a quella della Grecia, che hanno subito la grave crisi economica del 2011-2015, ritroviamo quelle della Francia, dell'Italia e della Spagna» (Istat, 2023, p.10).

Un esito particolarmente evidente è dato dalla permanenza compatta dei territori meridionali tra le regioni 'in ritardo di sviluppo'. Nel ciclo 2007-2013, solo la Basilicata, come il Molise e la Sardegna nel ciclo precedente, si trova in un regime transitorio di *phasing out*<sup>14</sup>, conclusosi però con il rientro della regione tra le regioni in ritardo di sviluppo (Tabella 1.1). Inoltre, secondo l'Istat, non si tratta solo di una convergenza che non si realizza, ma di un divario che si allarga. Le regioni del Sud Italia «hanno continuato a crescere sempre molto meno della media dei Paesi dell'UE27 facendo registrare un divario crescente in termini di reddito (misurato in PIL pro capite in PPA)» (Istat, 2023, p.1).

**Tabella. 1.1. Regioni del Mezzogiorno beneficiarie della Politica europea di coesione per le regioni in ritardo di sviluppo negli ultimi tre cicli di programmazione**

Ciclo di programmazione 2000-2006	Ciclo di programmazione 2007-2013	Ciclo di programmazione 2014-2020
Regioni 'Obiettivo 1'	Regioni 'Convergenza'	Regioni 'Meno sviluppate'
Molise ( <i>Phasing out</i> )	Campania	Campania
Campania	Puglia	Puglia
Puglia	Basilicata ( <i>Phasing out</i> )	Basilicata
Basilicata	Calabria	Calabria
Calabria	Sicilia	Sicilia
Sicilia		
Sardegna		

Fonte: Istat (2023). Accessibile su <https://www.istat.it/it/files//2023/06/FOCUS-POLITICHE-DI-COESIONE-13-06-2023.pdf> (consultato il 12/01/2024).

Nello scenario differenziato degli esiti della politica di coesione in Europa, le regioni meridionali sono, quindi, di frequente descritte come «un'anomalia» (Leonardi 2014), o ancora «un unicum» (Provenzano, 2015), per la loro stabile collocazione tra le regioni in ritardo di sviluppo nell'arco di quasi un trentennio di politica regionale comunitaria.

Nel 2009, quando l'economista Fabrizio Barca – all'epoca dirigente generale presso il Ministero dell'economia e delle finanze - riceve dalla Commissione europea l'incarico di redigere un rapporto indipendente sulla Politica europea di coesione attuata fino ad allora, limiti e opportunità delle strategie perseguite dall'Unione Europea vengono messi a fuoco al fine di proporre anche come migliorare l'efficacia degli interventi realizzati. Anzitutto, nel documento intitolato *Un'agenda per la riforma della politica di*

<sup>14</sup> Tale regime transitorio più che a un miglioramento effettivo delle condizioni di partenza è collegato al cosiddetto 'effetto statistico' dovuto all'ingresso nell'Unione di regioni dell'Europa dell'est con un PIL pro capite basso. Quest'ultimo ha implicato una riduzione del PIL pro capite medio dell'UE, con la conseguenza che alcune regioni che prima risultavano al di sotto della soglia prefissata (75% della media UE) si sono ritrovate al di sopra.

*coesione*<sup>15</sup> (meglio noto come ‘Rapporto Barca’), Fabrizio Barca mette in risalto il carattere controverso del dibattito pubblico sulla PEC diviso tra le posizioni di quanti la ritengono uno strumento indispensabile per redistribuire opportunità di sviluppo tra Stati e regioni e per promuovere innovazione e programmazione strategica e quanti la reputano un meccanismo di *policy-making* inefficiente artefice di una eccessiva burocratizzazione dei processi decisionali e di una supremazia del sapere tecnico su quello politico. Barca individua almeno quattro aspetti in grado di influenzare il successo della *governance* multilivello della Politica di coesione. Le quattro caratteristiche individuate riguardano: la distribuzione dei compiti tra i diversi livelli di governo; il ruolo dei territori; gli accordi tra i livelli di governo coinvolti; i processi decisionali a livello locale in una prospettiva *place-based* dello sviluppo.

Le proposte per la riforma della *governance* della politica di coesione introdotte nel ‘Rapporto Barca’ puntavano a superare oltre che i limiti summenzionati anche altri limiti importanti con cui si era palesata fino ad allora la nuova programmazione nelle diverse regioni italiane: le carenze nella pianificazione strategica; la scarsa concentrazione sulle priorità e la mancata distinzione tra obiettivi di efficienza e di equità; la debolezza del sistema di condizionalità; lo scarso rilievo assunto dalla valutazione in itinere ed *ex post* degli interventi realizzati; la conseguente carenza di dibattito sui risultati conseguiti, sia a livello locale che a livello UE (Barca, 2009, p. 73). Tra le indicazioni di *policy* fornite per il superamento di tali criticità, un posto centrale è occupato dalla individuazione/selezione di poche priorità, definite attraverso *target* e obiettivi di *outcomes* (il cambiamento prodotto in termini di benefici e benessere per i cittadini) e di *output* (entità di prodotto misurabile) su cui convogliare le risorse della PEC e a cui affiancare una ‘*governance* rafforzata’ per le priorità fondamentali. Altro punto di rilievo è individuato nella esigenza di adottare una maggiore flessibilità nella definizione delle misure finanziate con i Fondi strutturali, al fine di meglio adeguare l’attività di programmazione per lo sviluppo locale alle specificità delle diverse realtà nazionali e soprattutto regionali.

Nell’impostazione del ‘Rapporto Barca’ risulta, inoltre, necessario limitare, pur mantenendoli, i cosiddetti *automatismi* (il disimpegno automatico delle risorse, le sanzioni), a fronte di un rafforzamento politico del *contratto* tra l’Europa e gli Stati membri, all’insegna di una più bilanciata relazione tra principio di efficienza ed equità. A tal proposito, il ‘Rapporto’ sottolinea un aspetto focale della *governance* multilivello, ovvero la necessità di valutare l’attuazione dei programmi e l’eventuale mancato raggiungimento dei *target* fissati alla luce dell’adeguatezza (o meno) degli assetti istituzionali dei paesi membri. Questa considerazione mette in evidenza almeno due aspetti centrali che hanno a che vedere con l’efficacia della PEC. Il primo è il posto di rilievo assunto dalla capacità istituzionale delle regioni e degli enti locali nella programmazione e nella gestione dei fondi di investimento europeo:

«un’efficace *governance* locale non si crea per decreto, dipende da condizioni locali che introducono una forte variabilità, nonostante i benefici apportati dalle riforme istituzionali che hanno interessato i governi locali. Cruciale è la qualità della *leadership* locale, la capacità delle classi dirigenti di cooperare al di là degli specifici interessi e di mobilitare la cittadinanza su obiettivi di sviluppo e di qualità sociale (...) Ci vuole un grande impegno

---

<sup>15</sup> Il documento è accessibile nella sua versione in italiano al seguente link <http://europa.foromez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca.pdf> (consultato il 19/05/2023).

nazionale per lo sviluppo locale come componente cruciale – anche se certo non esclusiva – di uno sforzo per l'innovazione e la qualità sociale» (Triglia, 2005, p. 37).

L'altro aspetto riguarda il ruolo del livello nazionale e del suo sostegno all'addizionalità dei fondi strutturali attraverso adeguati investimenti ordinari per lo sviluppo. In accordo con Provenzano (2015) riteniamo, infatti che, nel valutare la mancata convergenza e per comprendere il mancato superamento del dualismo territoriale e il suo radicalizzarsi, non è possibile concentrarsi esclusivamente sugli esiti della politica di coesione, ma risulta di fondamentale importanza considerare anche (e soprattutto) il ruolo del Governo nazionale nelle politiche di coesione e soprattutto in quelle ordinarie per il superamento del divario Nord-Sud e delle disuguaglianze socio-economiche e territoriali. Uno degli aspetti sicuramente più critici del nuovo assetto di regolazione della politica regionale di sviluppo, infatti, è dato proprio dall'utilizzo *sostitutivo* delle risorse comunitarie per la coesione che, con buona pace del principio dell'addizionalità, sono di frequente utilizzate in sostituzione di quelle ordinarie.

Come è stato scritto in merito:

«hanno pesato, sulla mancata convergenza, i gravi effetti di un «disegno debole» di politiche generali nazionali che, in campi assai rilevanti per lo sviluppo, hanno costantemente mancato di adattare intensità e strumenti di intervento in funzione dei divari intercorrenti tra la macroarea debole e quella forte del Paese» (Provenzano, 2015, p. 500).

E ancora:

«La 'duplice' non sostitutività della politica di coesione unitaria – delle risorse europee rispetto a quelle nazionali, e di quelle nazionali aggiuntive rispetto a quelle ordinarie – nella prassi politica è stata sistematicamente disattesa o ignorata» (*ivi*, p. 512).

Il cambiamento di paradigma con cui si sarebbe dovuto ripensare la questione meridionale, attraverso il forte impulso all'approccio decentrato e alla *governance* multilivello, si è in molti casi tradotto in un processo complesso, ambivalente, non certamente uniforme e continuo nel suo percorso evolutivo. Al riguardo, Trigilia e Viesti scrivono quanto segue

«le politiche di coesione territoriale basate su interventi nazionali e sui fondi strutturali europei non funzionano (...) È mancata un'efficace strategia nazionale (che non vuol dire centralistica) in cui il ruolo degli attori centrali (i ministeri) e il ruolo di quelli regionali e comunali si integrassero su pochi obiettivi ben definiti con forti esternalità positive, e quindi con un più incisivo «effetto-leva» sullo sviluppo dei territori» (Triglia e Viesti, 2016, p. 56).

Le tesi sullo sviluppo endogeno, restringendo lo sguardo esclusivamente al piano locale, alla sola (in)capacità degli amministratori locali di pianificare in modo strategico lo sviluppo e gestire la complessità della programmazione dei fondi strutturali europei hanno ristretto lo sguardo sui ritardi regionali e sul divario Nord-Sud, condizionando le politiche di riequilibrio territoriale nel paese (Bianchi *et al.*, 2019, p. 676).

Ciò che è stato trascurato è

«il legame fra gli squilibri regionali e il complesso di relazioni che le economie locali stabiliscono con i più ampi contesti nazionali e internazionali di appartenenza, l'approccio dello sviluppo locale che oggi rivive, ad esempio, nella semplicistica lettura del fallimento della politica di coesione dovuta all'incapacità degli amministratori meridionali, ha sottovalutato tutte le radicali trasformazioni che stavano ridefinendo i termini della competitività internazionale».

L'affermarsi di quello che Cassano (2012) ha definito il paradigma del «localismo virtuoso» costituiva un ribaltamento del paradigma dell'Intervento straordinario che aveva

trascurato il ruolo delle classi dirigenti locali e le politiche per favorire il dinamismo dei territori e delle loro risorse locali. Tuttavia, come suggerisce ancora lo stesso Cassano (2012, p. 132),

«questa mossa teorica iniziale, che individuava il primo motore dello sviluppo nella mobilitazione volontaria del soggetto locale, era affetta da una unilateralità simile a quella che aveva caratterizzato il paradigma dell'intervento straordinario, da un volontarismo che costituiva l'opposto simmetrico della miscela di passività e irresponsabilità prodotta sul lungo periodo dalla centralità dell'intervento pubblico».

Nell'arco di oltre un ventennio di 'Nuova programmazione' regionale e locale, gli aspetti critici emersi dalla breve rassegna della letteratura condotta nei paragrafi precedenti si sono palesati in modo eterogeneo e differenziato nelle regioni meridionali e nei diversi contesti territoriali, permettendo di identificare anche le molteplici sfaccettature attraverso cui è possibile guardare allo «stile comunitario di governo» delle Regioni (Bolgherini, 2006; La Spina 2008).

Tra quelle meridionali, la Basilicata è stata considerata un caso studio importante per le *performance* decisamente migliori registrate nell'attuazione dei programmi operativi e nei tempi di impiego delle risorse comunitarie. Tuttavia, la stessa Basilicata è anche considerata, insieme alle altre regioni del Sud, espressione di quell'«anomalia italiana» (Leonardi, 2014) nel raggiungimento dell'obiettivo della convergenza. Riteniamo, quindi, che tale anomalia nel caso lucano assuma tratti ancora più paradossali se si considera il suo permanere tra le regioni in ritardo di sviluppo nonostante la piccola dimensione della regione e i fattori socioeconomici di contesto (*infra*, Capitolo 2) che, almeno in partenza, avrebbero potuto avvantaggiare la Basilicata rispetto alle altre regioni del Sud.

## 2. La Basilicata nel ventennio 2000-2020: tendenze socioeconomiche e fattori politico-istituzionali di contesto

### 2.1. Il contesto sociodemografico

La Basilicata ha una superficie territoriale di 10.073,11 Km<sup>2</sup>, occupata per il 92% da zone agricole e boschive. Il territorio è prevalentemente montuoso (per il 46,8% della superficie regionale) e collinare (per il 45,2%), mentre scarseggiano le pianure (8%).

Secondo l'ultimo censimento della popolazione (Istat, 2021), al 31/12/2021, la popolazione residente nella regione ammontava a 541.168 abitanti e la densità abitativa era pari a 53,7 abitanti per Km<sup>2</sup> (a fronte del dato nazionale pari a 195,4), un valore che si attesta tra i più bassi di Europa. Il 3,44% della popolazione residente aveva un'età inferiore o uguale a quattro anni, mentre l'11,88% aveva più di 75 anni e il 4,14% più di 85 anni. Il confronto con i dati del Censimento 2011 evidenzia un progressivo invecchiamento e spopolamento della regione, con ritmi superiori alla media nazionale. Tutte le classi di età sotto i 50 anni hanno visto diminuire il proprio peso relativo rispetto al 2011. La Tabella 2.1 riporta l'andamento di alcune variabili sociodemografiche rilevanti nel ventennio considerato dalla ricerca.

**Tabella 2.1. Principali indicatori sociodemografici in Basilicata, 2002, 2012, 2022<sup>16</sup>**

Anno	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza strutturale	Indice di ricambio della popolazione attiva	Indice di struttura della popolazione attiva
2002	118,9	52,1	85,7	82,9
2012	154,2	51,0	116,0	112,5
2022	214,1	56,2	152,0	137,3

Fonte: Ns. elaborazione su banca dati I.Stat, sezione Indicatori demografici. Accessibile su [https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1.POP.1.0/POP\\_POPULAZIONE/DCIS\\_INDEMOG1/IT1.22\\_293\\_DF\\_DCIS\\_INDEMOG1\\_1.1.0](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1.POP.1.0/POP_POPULAZIONE/DCIS_INDEMOG1/IT1.22_293_DF_DCIS_INDEMOG1_1.1.0) (consultato il 12/03/2023).

Nel decennio compreso tra il 2011-2021 solo la popolazione di cittadinanza straniera è aumentata in Basilicata, di circa il 7% in media ogni anno. Al 1° gennaio 2021 rappresentava il 4,04% della popolazione regionale complessiva. Per quanto riguarda la nazionalità, i cittadini rumeni erano circa il 38,0% del totale degli stranieri residenti e costituivano la comunità più numerosa, seguita da quella dei cittadini albanesi e dei cittadini marocchini.

<sup>16</sup> L'indice di vecchiaia misura il grado di invecchiamento di una popolazione. È il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni. L'Indice di dipendenza strutturale è il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni). L'indice di ricambio della popolazione attiva esprime il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. L'Indice di struttura della popolazione attiva è il grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. Esso rappresenta il rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni).

Invecchiamento e spopolamento sono, quindi, le tendenze demografiche più evidenti nel contesto regionale. La storia demografica di più lungo periodo della Basilicata è caratterizzata, infatti, da elevati tassi migratori della popolazione residente, più alti delle altre regioni meridionali e simili solo a quelli registrati dalla Calabria. Nell'arco di tempo che va dal 1861 al 1971, a fronte di un incremento naturale di 650.000 abitanti, l'emigrazione netta ha riguardato 555.000 residenti con un rapporto di 85 emigrati ogni 100 nati (Cuoco, 1979, p. 467). Alla fine del 2020, la Basilicata era tra le regioni (insieme alla Sardegna, all'Abruzzo, al Molise e alla Calabria) in cui è più marcata la tendenza alla desertificazione demografica. Entrambe le province di Potenza (53 ab/kmq) e di Matera (55 ab/kmq), inoltre, rientrano tra le 12 province italiane più spopolate, ovvero quelle che perdono abitanti a una velocità molto superiore a quella italiana (Volpi, 2022).

La Tabella 2.2 riporta i valori del tasso di natalità e del tasso di crescita totale della Basilicata nel ventennio tra il 2002 e il 2022.

**Tabella 2.2. Tasso di natalità e tasso di crescita della popolazione residente in Basilicata, 2002, 2012, 2022**

Anno	Tasso di natalità (per mille abitanti)	Tasso di crescita totale (per mille abitanti)
2002	9,2	-3,1
2012	7,7	-3,1
2022	6,0	-6,6

Fonte: Ns. elaborazione su banca dati I.Stat, sezione Indicatori demografici. Accessibile su [https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1.POP.1.0/POP\\_POPULAZIONE/DCIS\\_INDEMOG1/IT1.22\\_293\\_DF\\_DCIS\\_INDEMOG1\\_1.1.0](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1.POP.1.0/POP_POPULAZIONE/DCIS_INDEMOG1/IT1.22_293_DF_DCIS_INDEMOG1_1.1.0) (consultato il 12/03/2023).

Se lo spopolamento rappresenta, in aggregato, uno dei fenomeni più preoccupanti, esso è territorialmente molto differenziato. Infatti, si possono individuare *aree forti* in cui si registrano, da oltre un trentennio, incrementi costanti di popolazione e che sono situate nell'*hinterland* dei due capoluoghi di provincia o di altri centri attrattori della regione – quali ad esempio il Vulture, per la presenza di un polo industriale, e la pianura metapontina per lo sviluppo dell'agricoltura intensiva e dell'attrattività turistica. A tali aree circoscritte si contrappone il resto del territorio regionale investito in pieno dall'*inverno demografico* che interessa larghe parti del Mezzogiorno. Le aree più spopolate, prevalentemente montane, sono anche quelle a più alto rischio idrogeologico connesso con l'ampia superficie di terreno agricolo e forestale abbandonato e incolto. Come mostra la Tabella 2.3, le proiezioni per il futuro, al 2030 e al 2050 fanno registrare valori in salita delle tendenze appena descritte

**Tabella 2.3. Alcune previsioni sociodemografiche in Basilicata al 2023 e 2050**

Indicatori sociodemografici	2030	2050
Età media	49,1	53,4
Indice di dipendenza strutturale (%)	66	96
Indice di dipendenza degli anziani (%)	49	77
Indice di vecchiaia (%)	283	404

Fonte: Ns. elaborazione su banca dati I.Stat, sezione Previsioni della popolazione - Anni 2022-2080. Accessibile su <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19668> (consultato il 15/03/2023).

Come segnalato nel *Piano strategico regionale* (PSR) per il periodo 2021-2030 (Regione Basilicata, 2021), il nesso stringente tra declino demografico e questione occupazionale si presenta con particolare gravità in Basilicata per via dell'aumento dell'emigrazione proprio tra le classi giovanili in età feconda. Come si legge nel citato

documento, «declino demografico e questione occupazionale sono sinonimi in Basilicata, nel senso che non è possibile contrastare il declino demografico senza risolvere la questione dell'occupazione delle classi giovanili, cui è legata in modo inscindibile la ripresa della natalità» (Regione Basilicata, 2021, p. 20).

Sebbene i valori relativi al mercato del lavoro siano in Basilicata molto più positivi rispetto a quelli medi meridionali, l'alta disoccupazione giovanile e l'elevato tasso migratorio tra i giovani sono alla base delle previsioni di *desertificazione* della regione per il futuro. Nel 2018 la Basilicata era seconda solo alla Calabria per valore del tasso migratorio (3,8 abitanti per mille) e a partire era soprattutto la popolazione in età di lavoro e con più elevati titoli di studio (Svimez, 2020). Per contro, nel 2021 il tasso di disoccupazione nella regione per la popolazione compresa tra 15 e 64 anni era pari all'8,4%, inferiore al valore medio nazionale (9,7%), ma pari alla metà di quello medio meridionale (16,7%). Anche i valori registrati dal tasso di disoccupazione giovanile pongono la Basilicata in posizione nettamente migliore rispetto alla *performance* del Meridione (Tabella 2.4). Tra i giovani lucani con una età compresa tra i 15 e i 34 anni, il tasso di disoccupazione era nello stesso anno pari al 17,5%, un valore molto più basso di quello medio del Mezzogiorno (29,4%).

**Tabella 2.4. Tasso di disoccupazione giovanile (popolazione 15-34 anni) in Basilicata, nel Mezzogiorno e in Italia, 2018-2021**

Territori	2018	2019	2020	2021
Basilicata	24,3	20,9	18,7	17,5
Mezzogiorno	32,9	31,1	29,6	29,4
Italia	19,7	18,2	17,9	17,9

Fonte: Ns. elaborazione su banca dati I.Stat, sezione Lavoro e retribuzioni. Accessibile su <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19668> (consultato il 18/03/2023).

**Tabella 2.5. Tasso di occupazione totale e femminile (15-64 anni) e tasso di occupazione dei laureati in Basilicata, nel Mezzogiorno e in Italia, 2018-2021**

	2018	2019	2020	2021
<i>Tasso di occupazione totale (15-64)</i>				
Basilicata	49,4	50,7	50,1	52,5
Mezzogiorno	44,5	44,8	43,8	44,8
Italia	58,5	59,0	57,5	58,2
<i>Tasso di occupazione femminile (15-64)</i>				
Basilicata	36,9	37,6	37,0	40,2
Mezzogiorno	32,8	33,2	32,0	33,0
Italia	49,6	50,2	48,4	49,4
<i>Tasso di occupazione della popolazione con laurea</i>				
Basilicata	63,6	66,7	70,3	71,8
Mezzogiorno	67,9	68,8	68,7	70,2
Italia	78,8	79,0	77,7	79,2

Fonte: Ns. elaborazione su banca dati I.Stat, sezione Lavoro e retribuzioni. Accessibile su <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19668> (consultato il 18/03/2023).

Per quanto riguarda il tasso di occupazione totale, quello della Basilicata era nel 2021 pari al 52,2% (Tabella 2.5). Anche questo dato si registra uno scostamento positivo dal ben più basso valore medio meridionale (44,8%), pur rimanendo inferiore a quello medio nazionale (58,2%). La distinzione per genere evidenzia una differenza di oltre 20 punti percentuali dell'indicatore in Basilicata: il tasso di occupazione totale era, sempre nel 2021, pari a 64,8% tra gli uomini mentre per le donne era il 40,2%.

La Tabella 2.4 riporta le variazioni del tasso di occupazione tra il 2018 e il 2021. Il dato più evidente è lo scarto importante tra il tasso di occupazione maschile e femminile



nella regione e la distanza di quest'ultimo dai valori medi nazionali. Altrettanto evidente è il valore mediamente più basso del tasso di occupazione comparato alla media nazionale, anche in corrispondenza di livelli di studio più elevati (Tabella 2.5), nonostante la percentuale di persone con titoli di studio terziari non si discosti dalla media nazionale (Tabella 2.6).

**Tabella 2.6. Popolazione di 9 anni e più per titolo di studio in Basilicata e in Italia, anno 2021 (%)**

Titolo di studio	Basilicata	Italia
Analfabeti	1,1	0,5
Alfabeti privi di titoli di studio	4,6	3,6
Licenza elementare	15,6	14,9
Licenza media	27,8	29,1
Diploma superiore	36,4	36,3
Laurea triennale	4,0	4,1
Laurea specialistica	10,2	10,9
Dottorato di ricerca	0,3	0,5
Totale	100,0	100,0

Fonte: Ns elaborazione su dati Istat, Censimento permanente della popolazione, anno 2021. Accessibile su [https://www.istat.it/it/files//2023/09/Basilicata\\_Focus-2021\\_Censimento-permanente.pdf](https://www.istat.it/it/files//2023/09/Basilicata_Focus-2021_Censimento-permanente.pdf) (consultato il 14/04/2023).

Sebbene con valori in miglioramento, la presenza di giovani che non studiano e non lavorano presenta numeri importanti. In Basilicata i *Not in Education, Employment or Training* (NEET) di età compresa tra 15 e 29 anni erano nel 2019 circa 27.000, pari al 26,3% della popolazione regionale in questa fascia d'età ed erano più donne che uomini. Il valore registrato nella regione era superiore alla media nazionale (23,3%) ma inferiore a quella del Mezzogiorno (32,6%) (Istat, 2020).

I dati sulla povertà riavvicinano la Basilicata alle altre regioni meridionali. Tanto in termini assoluti che relativi, la povertà regionale risulta particolarmente elevata e distante dai livelli medi nazionali e molto prossimi a quelli del Mezzogiorno (Tabella 2.7).

**Tabella 2.7. Povertà relativa individuale e povertà relativa familiare in Basilicata, Mezzogiorno e Italia, 2019-2021 (%)**

	2019	2020	2021
<i>Incidenza della povertà relativa individuale (%)</i>			
Basilicata	24,3	20,9	18,7
Mezzogiorno	32,9	31,1	29,6
Italia	19,7	18,2	17,9
<i>Incidenza della povertà relativa familiare (%)</i>			
Basilicata	15,8	23,8	20,3
Mezzogiorno	18,9	18,0	19,2
Italia	11,4	10,1	11,1

Fonte: Ns. elaborazione su banca dati I.Stat, sezione Condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze. Accessibile su [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_INCPVRFAM#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_INCPVRFAM#) (consultato il 18/12/2022).

La Tabella 2.8 riporta l'evoluzione della povertà relativa familiare nel corso del ventennio 2000-2020, durante i tre periodi di programmazione. Dai dati, è facile evincere l'ampiezza della forbice esistente rispetto al livello nazionale della povertà e la sostanziale stabilità delle condizioni di povertà nel corso dei tre settenni di programmazione dei fondi strutturali. Fatta eccezione per gli anni compresi tra il 2015 e il 2020, in cui nella regione sono introdotte prima misure di reddito minimo regionale e poi il Reddito di cittadinanza, i dati sulla povertà si confermano elevati.

**Tabella 2.8. Evoluzione della povertà relativa familiare in Basilicata negli ultimi tre cicli di programmazione, 2000-2020 (% di famiglie in povertà relativa)**

Ciclo 2000-2006							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	11,4	11,1	10,5	9,8	10,8	10,3	10
Basilicata	nd	nd	27,9	27,3	31,0	26,8	23,7
Ciclo 2007-2014							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Italia	9,9	9,9	9,6	9,6	9,9	10,8	10,4
Basilicata	26,9	30,4	26,1	29,1	23,4	24	24,3
Ciclo 2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	10,3	10,4	10,6	12,3	11,8	11,4	10,1
Basilicata	25,5	25	21,2	21,8	17,9	15,8	23,4

Fonte: Ns. elaborazione su banca dati I.Stat, sezione Condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze. Accessibile su [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_INCPOVRFAM#http://dati.istat.it/In-dex.aspx?DataSetCode=DCCV\\_INCPOVRFAM](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_INCPOVRFAM#http://dati.istat.it/In-dex.aspx?DataSetCode=DCCV_INCPOVRFAM) (consultato il 15/01/2023).

## 2.2. Il contesto politico-istituzionale

Gli studi che hanno concentrato l'attenzione sui prerequisiti per lo sviluppo locale hanno sottolineato la stretta connessione tra economia e istituzioni politiche, amministrative e sociali (Becattini, 1989; Trigilia, 1992). Il migliore rendimento politico-istituzionale della Basilicata nello scenario del Mezzogiorno e le sue buone *performance* nella programmazione dei Fondi strutturali europei sono ampiamente documentati nella letteratura, che ne sottolinea la maggiore stabilità politica (regionale e locale), la minore frammentazione del sistema partitico, la maggiore efficienza burocratico-amministrativa, la scarsa incidenza della criminalità.

In merito all'influenza della criminalità sulla vita economica, politica e sociale della Basilicata, l'indicatore dei comuni commissariati per infiltrazioni criminali risulta particolarmente significativo di tali differenze. La Tabella 2.9 riporta i dati dei comuni sciolti per mafia nelle regioni italiane interessate dal fenomeno, nel periodo dal 1991 (anno di introduzione della relativa disciplina) al 2022. La differenza tra la Basilicata e la Calabria (la regione d'Italia con più comuni commissariati per mafia) emerge con particolare evidenza.

**Tabella 2.9. Comuni sciolti per infiltrazioni criminali per regione dal 1991 al 2022 (v.a. e %)**

Regioni	Numero totale comuni	Comuni sciolti (v.a.)	Comuni sciolti (%)
Calabria	404	127	31,44
Campania	550	114	20,73
Sicilia	391	89	22,76
Puglia	257	23	1,95
Piemonte	1180	3	0,25
Liguria	234	3	1,28
Lazio	378	2	0,53
Basilicata	131	2	1,53
Valle d'Aosta	74	1	1,35
Lombardia	1502	1	0,07
Emilia-Romagna	330	1	0,30

Fonte: Ns. elaborazione su dati Openpolis. Accessibili su <https://www.openpolis.it/parole/quali-e-quanti-sono-i-comuni-commissariati-in-italia/> (consultati il 12/01/2023)

Le ricerche condotte da Leonardi *et al.* (1985) sull'esercizio dell'autonomia regionale prima e sull'attuazione della Politica di coesione dopo (Leonardi e Nanetti 2010) individuano un «effetto Regione» alla base del rendimento istituzionale, che permette di identificare la Basilicata come un caso particolare nella programmazione e nella gestione dei fondi comunitari nel panorama del Mezzogiorno, in contiguità con le capacità

espresse dall'ente regionale sin dalla sua istituzione. Al riguardo, è stato evidenziato quanto segue:

«La Basilicata è, costitutivamente, un *case study* e, non a caso, è tra le realtà territoriali più studiate. La sua dinamica ricorda il virtuosismo miracoloso del calabrone, che ha fatto ammattire gli entomologi (corpo troppo grosso, ali troppe piccole, eppure vola). Questa piccola regione dell'appennino meridionale è stata considerata, con le sue brillanti performances, la smentita vivente di certi paradigmi della geoeconomia e della geopolitica e dei loro dogmatismi, la conferma più sorprendente degli approcci 'possibilisti' à la Hirschmann» (Colangelo, 2003, p. 5).

Le *élites* locali (politiche, istituzionali ed economiche) hanno mostrato una migliore capacità regolativa del mutamento sociale, sapendone cogliere vantaggi e mediando le difficoltà. La capacità di regolazione sociale nel caso lucano può essere considerata come:

«quella specifica capacità che consiste nello sfruttare le opportunità di modernizzazione e ne riuscire a mediare tra gli interessi nuovi e gli interessi preesistenti, in maniera che il processo di cambiamento non abbia un carattere disordinato, ma al contrario – nonostante inevitabili discontinuità, ritardi e conflitti – sia orientato da valori, criteri e norme sociali di riferimento» (Fantozzi, 1997, p. 80).

Secondo tale prospettiva, in Basilicata, la Democrazia cristiana ha storicamente presentato una più intensa caratterizzazione subculturale, favorendo una maggiore diffusione di forme associative di massa, meno dipendenti da interessi particolaristici e quindi più capaci di promuovere identità collettive «che tendono a prevalere sui pur diffusi legami particolaristici», orientando in modo più autonomo le iniziative produttive. In particolare:

«in Basilicata la modernizzazione sembra essere avanzata in modo più graduale, minore è stato il degrado urbanistico e ambientale, come pure meno esplosiva è stata la discrasia tra i livelli di produzione e quelli di consumo, quasi inesistente la minaccia criminale, più ordinata l'evoluzione del mercato economico. Il carattere più compatto di questa regione dal punto di vista storico, geografico, culturale ha sicuramente pesato in senso positivo nel determinare effetti socialmente meno dirompenti nel rapporto tradizione-modernità» (Fantozzi, 1997, p. 108).

Inoltre,

«in Basilicata, la nascita ed il consolidamento dell'autonomia regionale, ad esempio, si sono realizzati in un contesto di forte stabilità politica anche perché la leadership del principale partito di governo è stata a lungo la stessa e ha fatto coincidere la ricerca del consenso con la crescita organizzativa del partito» (Fantozzi, 1997, p. 112).

La nascita dell'istituzione regionale in Basilicata, dunque, è segnata da un più regolare passaggio di competenze e funzioni al nuovo organo, sotto la guida di una *leadership* coesa del partito di maggioranza:

«la DC in Basilicata assegnò a questa realtà istituzionale una funzione essenziale ai fini dello sviluppo economico e sociale, ma anche a quelli di riproduzione e controllo politico. Il perseguimento di questi obiettivi poté realizzarsi grazie a solide maggioranze e ad un'attenta opera di mediazione volta a evitare che gli scontri interni potessero ostacolare o peggio bloccare, l'azione amministrativa e di governo (Fantozzi, 1997, pp. 121-122).

Come è stato osservato anche da Leonardi *et al.* (1985) nella loro ricerca sul radicamento delle Regioni nel sistema politico italiano:

«in Basilicata, lo scontro tra generazioni e tra correnti si mantenne in larga misura al di fuori della regione, così che non interferì con l'operato della sua Giunta e del Consiglio» (p. 73).

Sul piano del rendimento istituzionale e della capacità politico-amministrativa della classe dirigente locale, l'ente regionale ha avuto, dunque, un ruolo ben individuabile, praticando un'autonomia che in Basilicata si sviluppa storicamente in un quadro di maggiore stabilità politica e di governo (Fantozzi, 1997, 2000; Costabile, 2009)<sup>17</sup>. La stabilità dell'appartenenza al centro-sinistra delle giunte regionali nei tre cicli di programmazione regionale dei Fondi strutturali qui considerati può considerarsi una costante del contesto politico lucano, prima della storica svolta a destra della Regione nelle elezioni del 26 marzo 2019 con la vittoria della Lega Sud di Salvini e l'elezione di un ex alto ufficiale della Guardia di finanza a Presidente.

Sono numerosi gli intervistati che sottolineano il ruolo cruciale del Presidente della Regione nella programmazione dei fondi strutturali in Basilicata, ma soprattutto le differenti connotazioni che questo ruolo assume nei diversi cicli considerati. È soprattutto nel settennio di programmazione 2000-2006, il primo in cui vengono trasferite alle regioni 'Obiettivo 1' risorse e responsabilità di programmazione, che si manifesta la forte *leadership* del Presidente nei processi di formulazione e attuazione del POR, una *leadership* che, sebbene artefice di un evidente accentramento regionale sia nella formulazione e attuazione del POR, sia nella predisposizione dei suoi strumenti attuativi sul piano locale, ha catalizzato anche importanti processi di legittimazione della Politica europea di coesione nella regione.

A partire da un forte connubio tra autorità politica ed *expertise* tecnica dell'amministrazione, il ciclo 2000-2006 è emblematico della rilevanza assunta dal Governo regionale nei processi di europeizzazione della Basilicata.

«A differenza di altre regioni italiane, in Basilicata c'è sempre stato l'accentramento regionale; cioè si realizza tutto quanto centralmente. Tant'è che in Basilicata i problemi si risolvono in Regione!» (Intervista 1/FUNZ REG).

Il riconoscimento e l'autorevolezza della Regione nella gestione dei Fondi strutturali e dei rapporti con l'Europa è stato tradotto in Basilicata anche nell'architettura istituzionale dell'ente, con il trasferimento della materia all'Ufficio di Presidenza, presso la Direzione generale per la programmazione e la gestione delle risorse strumentali e finanziarie.

«C'era l'idea che una Presidenza degna di tal nome dovesse trovare nella programmazione il suo significato, perché è il campo in cui si sostanzia il grosso delle decisioni di una Regione (...) quindi, per dare il massimo dell'autorevolezza alla programmazione comunitaria, che è la vera guida della politica regionale perché la regione vive prevalentemente di sanità e di programmazione comunitaria...» (Intervista 9/FUNZ-REG)

In termini analoghi, si esprime un altro funzionario regionale. Come si vedrà meglio nel Capitolo 3, in quegli anni la programmazione dei Fondi strutturali per lo sviluppo locale ha goduto non solo di un'importante legittimazione a livello nazionale, ma soprattutto del coinvolgimento assiduo della Regione nei processi di animazione sul territorio. Secondo tale intervistato, il riconoscimento del valore della programmazione regionale e territoriale dei fondi comunitari, provenendo dai vertici politici e amministrativi regionali investiva tutto il processo di un'autorevolezza che è stata di stimolo per il processo e

---

<sup>17</sup> Tra le pagine della storia sociale e politica della regione, quelle legate ai cosiddetti 'giorni di Scanzano' risultano particolarmente significative. Tra il 13 e il 27 novembre 2003, la Basilicata si rende protagonista di una protesta generalizzata e compatta sul fronte istituzionale, economico e sociale. L'ente regionale affianca con denunce e provvedimenti l'ampia mobilitazione popolare contro l'individuazione, da parte del Governo Berlusconi, del piccolo comune di Scanzano Jonico come deposito nazionale di scorie nucleari (Toriello, 2021; Zinn, 2007).

ha permesso di affrontare l'inevitabile complessità della *governance* e gli inevitabili conflitti, ma anche di sfruttarne a pieno le potenzialità e le opportunità offerte:

«In Basilicata siamo stati molto facilitati dal fatto che il processo era guidato con molta autorevolezza politica dal Presidente della Regione, che partecipava sul territorio lavorando a stretto contatto con l'Autorità di gestione del POR. (...) Il processo era autorevole sia dal punto di vista politico, perché il Presidente godeva di una maggioranza molto forte e molto qualificata, e poi perché condivideva ogni cosa dal punto di vista tecnico con funzionari qualificati di quella stagione. (...) Fu una fase intensa e faticosa, però bella, perché era la prima volta che si intuiva che qualcosa poteva cambiare» (Intervista 15/FUNZ-REG).

Dello stesso tenore è quanto dichiara un politico regionale, il quale sottolinea l'aggancio immediato della Basilicata con l'Europa e la dotazione amministrativa e istituzionale in cui la regione ha investito per alimentare questa relazione:

«Noi abbiamo sempre un rapporto molto positivo con l'Europa; Europa è una parola che in Basilicata circola con molta fiducia e anche con molta positività. Sin dall'inizio nei programmi comunitari noi ci siamo agganciati bene, abbiamo investito molto su questo tipo di rapporto, si sono sedimentate pratiche amministrative e anche istituzionali certificate dalla Commissione e anche dai governi nazionali, assolutamente positivi» (Intervista 10/POL-REG).

Le rappresentazioni raccolte tra i testimoni qualificati non sono però a tinta unita. Sebbene la lettura che vede la Basilicata regione virtuosa all'interno del Mezzogiorno sia particolarmente diffusa, soprattutto quando riferita al ciclo 2000-2006, non manca chi sottolinea importanti discontinuità nella capacità dell'amministrazione regionale e di quelle locali di governare e regolare i processi di cambiamento. Lo sviluppo regionale, spesso descritto in termini stereotipati e semplificati, presenta segni di profonde ambivalenze e acute contraddizioni. Come è stato osservato in merito, esistono diverse Basilicate, «dove la declinazione al plurale intende superare l'immagine errata, ma largamente diffusa, di una società lucana uniformemente appiattita sotto il peso dei suoi limiti strutturali ed evidenziare la vitalità sociale ed economica di alcuni suoi territori» (Di Sanzo e Ferrarese, 2022, p. 14).

In ogni caso, pur partendo da una condizione di oggettivo vantaggio per via delle ridotte dimensioni e della disponibilità di risorse naturali, energetiche e culturali di rilievo, il destino della regione si è legato in modo stretto alla classe politica e amministrativa che vi si è succeduta nel tempo. Secondo la maggioranza delle opinioni raccolte, la capacità mostrata dalla Basilicata nel gestire i processi complessi e le regole della Politica di coesione all'avvio del nuovo Millennio è innegabile, così come l'investimento politico e istituzionale realizzato nei rapporti con Bruxelles.

E tuttavia, lo sviluppo della regione resta ancora una chimera nonostante la piccola dimensione e i fattori istituzionali di vantaggio sopra menzionati, che dovrebbero permettere un governo capillare ed efficace/efficiente del territorio per assicurare ai suoi residenti migliori condizioni di vita.

### **2.3. Basilicata ricca, Basilicata che arranca**

Nel contesto di un Mezzogiorno che non riesce a recuperare il *gap* di sviluppo (Svimez, 2020), all'inizio del nuovo Millennio la Basilicata presenta sicuramente uno scenario diverso, ma anche ambivalente, con *trend* dei principali indicatori economici discontinui e altalenanti nel tempo. Nel corso del ventennio considerato, la regione presenta dinamiche socioeconomiche interessanti, ma si confronta anche con problematiche persistenti che costituiscono ancora oggi ostacoli per il suo sviluppo.

Rilevanti sono il settore agricolo e l'industria agroalimentare che, insieme al polo automobilistico di Melfi e a quello del salotto a Matera costituiscono punti di forza dell'economia regionale con un'incidenza importante sul volume di esportazioni della regione. E tuttavia, la concentrazione delle attività produttive ai bordi del territorio regionale e nei fondivalle, così come le caratteristiche orografiche della Basilicata e le carenze della rete infrastrutturale viaria, acuiscono le disparità intraregionali e l'isolamento delle sue aree più interne e marginali.

L'ampia sezione del POR 2000-2006 dedicata alla ricostruzione dei principali indicatori socioeconomici della regione e all'analisi della situazione di partenza (Regione Basilicata, 2004, 2009) inquadra tanto le debolezze e le minacce quanto le opportunità e i punti di forza della Basilicata di inizio Millennio. Si tratta delle cosiddette «variabili di rottura» che, nella strategia del POR, da un lato sintetizzano gli aspetti positivi e negativi del contesto regionale, dall'altro fungono da «obiettivi intermedi dell'azione programmata regionale e possono essere, pertanto, utilizzate quali indicatori dell'efficacia dell'intervento pubblico nel generare i meccanismi endogeni dello sviluppo» (Regione Basilicata, 2009, p. 18).

**Tabella 2.10. Variabili di rottura – POR Basilicata 2000-2006**

N.	Variabili di rottura	Indicatori	2001
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL (%)	13,4
2	Grado di dipendenza economica	Importazioni nette/PIL (%)	5,5
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante (%)	2,8
4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL (%)	21,8
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti esteri in Italia/ Investimenti diretti in Europa	nd
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività (forze lavoro/ popolazione di 15 anni e oltre) (%)	54,4
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Unità di lavoro irregolari/ Unità di lavoro totali	21,4
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Persone di 14 anni e più che hanno svolto attività gratuita o partecipato a riunioni di volontariato / totale della popolazione di 14 anni e più	8,0
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Esportazioni di prodotti a crescente domanda mondiale/Esportazioni totali	68,6
10	Capacità innovativa	Spesa pubblica e privata per R&S sul PIL	0,7
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi alle imprese /Totale occupati nei servizi	17,3
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro nord	2,1
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità violenta per 10.000 Abitanti	8,7

Fonte: Ns. rielaborazione su dati Regione Basilicata (2008, p. 21).

È utile sottolineare come molte delle variabili di rottura del contesto socioeconomico lucano riportate nella Tabella 2.10 mostrino valori notevolmente migliori di quelli registrati nelle altre regioni 'Obiettivo 1'. La successiva Tabella 2.11 riporta i valori assunti da alcune variabili di rottura al 2006, cioè alla fine del primo ciclo. Il confronto territoriale con le altre regioni meridionali conferma il miglior posizionamento della Basilicata rispetto a molteplici indicatori.

Tabella 2.11. Alcune variabili di rottura in Basilicata e in altre regioni del Mezzogiorno, 2006

Regione	Capacità di esportare	Grado di dipendenza economica	Intensità di accumulazione del capitale	Capacità di offrire lavoro regolare	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese
Basilicata	15,2	18,3	23,86	19,7	11,5	30,22
Campania	8,2	22,2	23,51	16,8	5,5	25,76
Puglia	10,0	22,0	18,51	16,3	7,0	26,78
Calabria	1,0	38,4	22,54	26,1	7,1	24,78
Sicilia	9,1	30,8	22,71	18,0	6,4	25,17
Sardegna	13,8	34,0	29,66	18,9	10,4	28,38

Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo. Accessibili su <https://www.istat.it/it/archivio/16777> (consultato il 10/04/2024).

All'inizio del nuovo Millennio, le debolezze strutturali del sistema produttivo lucano sono individuate da un lato, nella dimensione piccola e micro delle imprese e dall'altro negli scarsi investimenti in ricerca e innovazione nei processi produttivi. Con riferimento all'anno 2004, le micro-imprese con non più di un addetto predominano (63,3%, rispetto ad una media nazionale del 58,4%). Il diffuso sottodimensionamento si traduce in una gestione delle imprese di tipo tradizionale e familiare, in livelli di capitalizzazione poco adatti a sostenere processi innovativi e/o di crescita dimensionale e in bassi livelli della produttività (Regione Basilicata, 2016). A pesare sui livelli di competitività della regione, inoltre, è la sua scarsa accessibilità per via della limitata dotazione infrastrutturale, tra le più basse del paese in tutte le tipologie infrastrutturali (viarie, ferroviarie, ecc.), abbinata alle difficili caratteristiche orografiche del territorio.

L'isolamento digitale (*digital divide*) costituisce un ulteriore e importante *vulnus* regionale, rispetto al quale la Regione si è mossa con determinazione. Per favorire l'accesso a internet delle famiglie lucane e l'integrazione telematica tra le imprese, nell'ambito del POR 2000-2006 e in combinazione con risorse nazionali del Fondo Aree sottoutilizzate (FAS), è stato finanziato il Progetto 'Basitel Plus'. Il programma, favorendo l'infrastrutturazione digitale della Basilicata, è stato considerato uno dei fattori di maggiore successo della strategia di sviluppo complessivamente delineata dal programma operativo. Esso ha registrato impatti rilevanti su più fronti (Regione Basilicata, 2014):

- ha favorito la connettività sociale attraverso l'iniziativa di «Un computer in ogni casa» che ha incrementato la dotazione di computer presso 80.000 famiglie lucane e attivato diversi progetti di alfabetizzazione informatica per i residenti.
- ha promosso il contrasto al *digital divide* per gli abitanti delle aree interne e per i residenti a maggior rischio di esclusione.

Sotto questo aspetto, tuttavia, una criticità della regione resta la scarsa copertura della banda larga e ultra-larga. L'impatto degli interventi promossi dai diversi Programmi operativi in questo ambito è stato, infatti, solo parziale, per effetto del prevalere degli interessi aziendalistici degli operatori del settore che, nelle aree più sguarnite del territorio nazionale considerate 'aree a fallimento di mercato' non hanno trovato remunerativo adottare piani d'intervento.

All'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013 – e alla vigilia della crisi finanziaria del 2008 – lo stato dell'economia lucana presenta tendenze di segno opposto. Da una parte, aumenta l'attività dell'industria manifatturiera, il settore delle costruzioni è in

crescita, sia nel comparto delle opere pubbliche, sia in quello dell'edilizia residenziale, e l'andamento delle esportazioni resta positivo, nonostante la minore crescita del comparto automobilistico. Dall'altra, il tasso di occupazione cala in tutti i settori economici, ma con maggiore intensità in agricoltura (Banca d'Italia, 2008).

La crisi finanziaria del 2008 e il suo evolversi negli anni successivi hanno avuto effetti significativi anche in Basilicata, ma in misura più contenuta rispetto ad altre aree del paese. Secondo la Svimez, il PIL nel 2008 è calato in Basilicata dello 0,5%, meno che nel Mezzogiorno (-1,1%) e in Italia (-1,0%). È nel 2010, però, che l'impatto negativo della crisi comincia a farsi sentire in modo più intenso, con una caduta del PIL regionale pari a - 5% nel 2011 (Svimez, 2011). Negli anni successivi, le dinamiche recessive dell'economia lucana accelerano, con un ulteriore deterioramento dei principali indicatori macroeconomici (Banca d'Italia, 2012). Nel 2013 il tasso di disoccupazione raggiunge il livello più alto dall'inizio della crisi (Tabella 2.12).

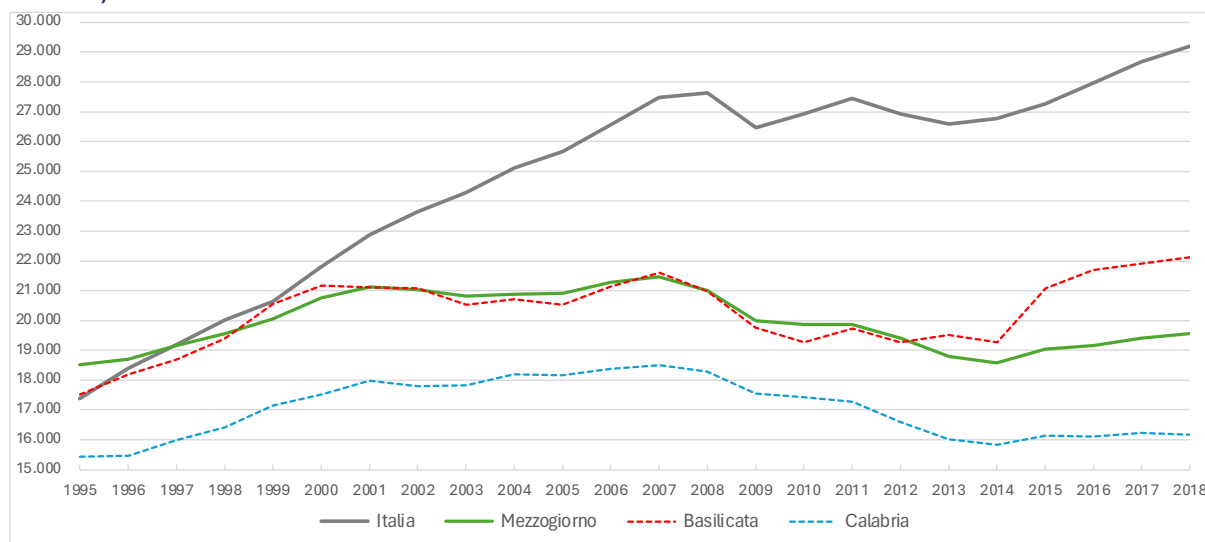
**Tabella 2.12. Tasso di disoccupazione in Basilicata, 2007-2013**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
9,6	11,1	11,2	13	12	14,5	15,2

Fonte: Ns. elaborazione su dati Banca d'Italia (vari anni). Accessibile su <https://www.banca-ditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/> (consultato il 12/05/2023).

Nel 2014 prosegue in Basilicata il calo delle esportazioni (-24,6% rispetto all'anno precedente). Come rileva la Banca d'Italia, «le esportazioni di autoveicoli, che rappresentano oltre due quinti del valore dell'export regionale, si sono ampiamente contratte (-25,7 %), soprattutto per effetto della riduzione dell'attività produttiva connessa con la riconversione dello stabilimento della SATA. Al calo delle vendite di autoveicoli si è associato quello della relativa componentistica (-10,3%)» (Banca d'Italia, 2014, p. 7).

**Figura 2.1. PIL pro capite in Basilicata, Calabria, Mezzogiorno e Italia, dal 1995 al 2018 (euro a prezzi costanti)**



Fonte: Ns. elaborazione su dati RegData. Accessibile su <https://www.prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/database> (consultato il 23/01/2023).

Come si può evincere dal grafico in Figura 2.1, nel periodo compreso tra il 1995 e il 2000, l'andamento del PIL pro-capite della Basilicata si sovrappone a quello meridionale e nazionale, ma a partire dall'anno 2000 risulta superiore a quello calabrese e, a partire dal 2013, anche a quello medio del Mezzogiorno. Nel *Rapporto annuale di esecuzione* del POR-FESR 2007-2013 si sottolinea come, negli anni di più intenso calo



del PIL regionale gli interventi attuati abbiano permesso di ridurre l'incidenza della crisi svolgendo una funzione anticiclica e mitigando, seppure solo in parte gli effetti della crisi sull'occupazione (Regione Basilicata, 2015b, p. 5).

Secondo il *Rapporto finale di esecuzione* del POR-FESR 2007-2013 (Regione Basilicata, 2017a), la connettività della regione in questo settennio migliora, sia in termini digitali che fisici. Al 2015 la popolazione aggiuntiva raggiunta da banda larga è pari a 154.577 unità, mentre la popolazione aggiuntiva con accesso a banda ultra-larga è di 230.000 abitanti (Regione Basilicata, 2017a, p. 93)<sup>18</sup>. Anche sul piano del rafforzamento della viabilità interna gli obiettivi prefissati risultano raggiunti. Nel 2015 sono stati completati 42,9 di km di nuove strade rispetto ai 26,4 previsti nell'Asse 1 (*ivi*, p. 83). In ambito turistico, rispetto al *target* di 67 progetti da attivare entro la fine del settennio di programmazione, i progetti realizzati risultano essere oltre il doppio, per un totale di 189 (*overperforming*). La linea di intervento IV.1.1.B del POR-FESR 2007-2014 relativa alla 'Promozione e qualificazione delle imprese operanti all'interno della filiera turistica' ha risentito positivamente anche degli interventi realizzati negli ambiti 'Azioni di comunicazione e *marketing* turistico' e 'Realizzazione di 'grandi eventi' a carattere nazionale e internazionale', finanziati per circa 18 milioni di euro (Regione Basilicata, 2015, p. 10).

Nel corso del 2016, a ciclo di programmazione 2014-2020 già avviato, la ripresa economica in Basilicata prosegue lentamente. Variazioni positive, seppure modeste si registrano nel settore manifatturiero dove a crescere sono soprattutto le imprese di maggiori dimensioni. La ristrutturazione aziendale determinata dall'accordo Fiat-Chrysler (Stellantis) produce alcuni impatti positivi sull'*automotive*, con la ripresa della crescita del settore, alla quale è attribuibile una grossa fetta dell'aumento delle esportazioni regionali: «l'incidenza dell'*automotive* sul totale delle esportazioni regionali è salita all'85%, circa 10 punti percentuali in più rispetto al 2015; inoltre rispetto alle esportazioni italiane del comparto la quota regionale dell'*automotive* è giunta all'11%» (Banca d'Italia, 2016, p. 7). Nello stesso anno, però, si registra il crollo della produzione di petrolio e gas a causa del blocco completo delle attività estrattive per via di vicende giudiziarie che interessano il settore (si veda la sezione 2.4. più avanti). Anche il settore delle costruzioni mantiene dinamiche di segno negativo e beneficia solo in parte della ripresa delle transazioni nel mercato residenziale. Il settore dei servizi, infine, vede una dinamica positiva, anche per il rafforzamento dei flussi turistici. Il miglioramento complessivo della congiuntura, seppure modesto, si riflette sulle condizioni del mercato del lavoro: diminuisce il tasso di disoccupazione e prosegue la dinamica favorevole dell'occupazione avviatasi dal 2014. Gli occupati aumentano nell'agricoltura, nell'industria, nei servizi commerciali e in quelli turistici.

Nel biennio precedente lo scoppio della pandemia da Covid-19, l'economia lucana continua il suo *trend* di crescita. In particolare, si rafforza il settore manifatturiero, che nel 2018 beneficia ancora della ripresa del comparto *automotive* e di quello estrattivo. Quest'ultimo nel 2019 raggiunge i livelli di produzione precedenti al periodo delle inchieste giudiziarie (Banca d'Italia, 2019). Segnali estremamente positivi si registrano nel settore dei servizi e in modo particolare in quelli per il turismo, che beneficiano di

---

<sup>18</sup> Il *Digital Economy and Society Index* (DESI) è il parametro con cui, dal 2014, la Commissione europea monitora le differenze esistenti e i progressi compiuti dagli Stati membri nel settore digitale. I dati della Commissione Europea sul DESI della Basilicata segnalano il forte ritardo della regione, con un punteggio di 27,8 a fronte di una media nazionale di 53,8. (Commissione europea, 2022).

un forte aumento degli arrivi e delle presenze, soprattutto stranieri e soprattutto a Matera (nel biennio considerato le presenze nella città rappresentano oltre la metà del totale delle permanenze di stranieri in regione) (*ibidem*). Tale dinamica si ricollega a 'Matera, capitale europea della cultura 2019' e alle iniziative introdotte ai fini della promozione turistica della città e del suo immediato *hinterland*. L'impatto più visibile di queste azioni, infatti, è un significativo sviluppo della capacità ricettiva e un incremento delle attività alberghiere e di ristorazione. Il 2019 però è anche l'anno nero della crisi dell'*automotive* che risente di un importante calo della domanda con effetti immediati sui livelli di produzione e di esportazione regionali (queste ultime diminuiscono del 19,5% rispetto ai livelli del 2018).

Questo è lo scenario di luci e ombre dell'economia lucana alla vigilia dell'emergenza pandemica. L'impatto della diffusione del virus, benché più contenuto nel confronto con altre aree del Paese, ha impatti significativi sull'economia regionale, già in recessione dall'anno precedente. La pandemia colpisce tutti i principali settori industriali. Il calo dell'attività produttiva è particolarmente intenso nel comparto auto, già in recessione dall'anno precedente, mentre la produzione petrolifera risente in modo pesante della flessione dei prezzi del petrolio, con conseguenze sul volume di *royalties* per la Regione e i comuni interessati dalle estrazioni. Anche il settore delle costruzioni e quello del turismo registrano gravi flessioni (Banca d'Italia, 2021). Quest'ultimo, in particolare, risente del crollo delle presenze conseguente alle misure di *lockdown* reiterate nel corso dell'anno.

A fronte di queste profonde criticità, gli effetti sul mercato del lavoro e sull'occupazione risultano in Basilicata meno gravi di quanto ci si potesse aspettare, sia per gli interventi varati dal Governo nazionale relativamente al blocco dei licenziamenti e alle misure di sostegno al reddito (*ibidem*), sia, benché in misura minore, per l'utilizzo delle *royalties* del petrolio da parte della Regione per l'erogazione di *voucher* alle famiglie in condizioni di maggiore difficoltà economica. Lo scenario di grave recessione che si determina con la pandemia rafforza l'emigrazione: nel corso del 2021, in un solo anno, dalla Basilicata vanno via 2.000 giovani dei quali oltre la metà laureati (Svimez, 2022).

#### **2.4. Petrolio, programmazione, sviluppo: un asset sottoutilizzato e ambivalente**

La Basilicata è la più grande riserva di idrocarburi *on-shore* dell'Europa occidentale con due grandi giacimenti petroliferi situati sull'appennino lucano. Il primo è il Centro Olii di Viggiano nella Val d'Agri (a gestione Eni al 60,77% e Shell al 39,23%), attivo già dal 1994; il secondo, più recente, è quello di Tempa Rossa nella Valle del Sauro, attivo dal 2012 (a gestione Total al 50%, Shell al 25% e Mitsui al 25%). Nella regione si realizza l'82% della produzione nazionale di idrocarburi (Bubbico, 2022). Entrambi i centri prendono in loro nome dal comune o dalla località in cui sono situati: quello di Viggiano conta 26 pozzi e quello di Tempa Rossa, tra Potenza e Matera, 6 pozzi collocati a 1.100 metri di quota (è il centro olii più alto d'Europa).

Sebbene le attività di prospezione e ricerca del petrolio in Basilicata da parte Eni risalgono agli anni Ottanta, l'attività estrattiva vera e propria è stata avviata solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Nel 1998 Eni, Regione Basilicata e Governo sottoscrivono un Accordo di programma quadro (APQ) tramite il quale viene fissato l'ammontare delle compensazioni economiche per i diritti di concessione acquisiti e

per l'attività estrattiva realizzata (*royalties*)<sup>19</sup>. Con tale accordo, l'intero importo delle *royalties*, inizialmente pari al 7% del valore della quotazione del barile (portato al 10% con la L 99/2009) per la parte di competenza dello Stato, è devoluto alla Regione Basilicata. La Tabella 2.13 riporta l'incremento tra il 2002 e il 2019 dei proventi di petrolio e gas assegnate e la loro incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti.

**Tabella 2.13. Royalties di gas e petrolio riconosciute alla Regione Basilicata dal 2002 al 2019**

Anni	Royalties (milioni di euro)	Incidenza % delle <i>royalties</i> sul totale delle entrate correnti
2019	110	7,8
2018	72	5,6
2017	43	3,2
2016	87	6,4
2015	142	10,5
2014	158	11,6
2013	169	12,4
2012	143	10,2
2011	96	7,3
2010	63	4,9
2009	114	8,7
2008	103	7,5
2007	97	6,2
2006	80	5,7
2005	42	3,0
2004	25	1,7
2003	23	2,0
2002	14	1,4

Fonte: Ns. elaborazione su Bubbico (2022, p. 125).

La possibilità di usare le risorse finanziarie provenienti dalle *royalties* del petrolio rappresenta senza dubbio una «specificità della Basilicata» e un rilevante *asset* regionale. Si tratta di un'entrata propria che si riflette significativamente sulle entrate autonome del bilancio regionale, seppure in misura variabile in quanto strettamente influenzata da fattori esogeni come il prezzo del petrolio, il cambio euro/dollaro, il numero di barili prodotti<sup>20</sup>. Nel ventennio tra il 2000 e il 2020 l'incidenza delle *royalties* sulle entrate correnti della Regione «è variato da un iniziale 1,4% del 2002 al 7,8% del 2019, con valori superiori al 10% tra il 2012 e il 2015 (Bubbico, 2022, p. 124).

Nel 2021 è stato raggiunto un nuovo accordo tra Governo, Regione ed Eni per il rinnovo delle concessioni minerarie nella Val d'Agri scadute nel 2019. In aggiunta alle *royalties* di legge, in base a questo accordo, l'Eni paga alla Regione compensazioni aggiuntive per un ammontare totale annuo di circa 200 milioni di euro, ovvero due miliardi in dieci anni. Tra i termini del nuovo accordo, rientra l'impegno per la Regione

<sup>19</sup> In Italia, i giacimenti di idrocarburi sono patrimonio indisponibile dello Stato (articolo 826 c.c.) che, per la loro ricerca e per il loro sfruttamento, si affida a imprese multinazionali private a cui lascia la concessione di operare sul territorio e realizzare attività estrattiva dietro pagamento di *royalties*, ovvero di compensazioni economiche come corrispettivo. La L 160/2019 disciplina le aliquote delle *royalties*. Per quanto riguarda il petrolio, il 30% va allo Stato, il 55% alle Regioni, e il 15% ai Comuni in cui ricadono le attività estrattive. A decorrere dal 1 gennaio 1999, per le concessioni ricadenti nelle Regioni a statuto ordinario incluse nel Mezzogiorno, l'aliquota destinata allo Stato è direttamente corrisposta alla Regione.

<sup>20</sup> Oggi la capacità estrattiva in Basilicata è decisamente superiore a quella iniziale. Quella del Centro Oli di Viggiano si attesta su 90.000 barili al giorno (all'avvio delle sue attività era pari a 7.500 barili giornalieri), quella di Tempa Rossa è pari a 50.000 barili al giorno. Il greggio viene trattato e separato da gas, acqua e zolfo prima del suo invio, tramite un oleodotto sotterraneo di 133 chilometri, alla raffineria Eni di Taranto.

di finanziare misure di transizione ecologica e interventi basati sulla *green economy*, nonché un sostegno al consumo residenziale di metano per i cittadini lucani. Secondo dati recenti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MATTM, 2023), nel 2021 le *royalties* per petrolio e gas corrisposte alla Regione Basilicata ammontano a circa 129 milioni di euro conferiti dalle multinazionali operanti sul territorio (Tabella 2.14). Al solo Comune di Viggiano, nello stesso anno, sono stati corrisposti circa sette milioni di euro. Si tratta di una cifra che, almeno formalmente, fa del piccolo comune lucano uno dei più ricchi comuni d'Italia e d'Europa.

**Tabella 2.14. Gettito delle *royalties* in Basilicata per impresa concessionaria, anno 2021 (euro)**

Operatore concessionario	Royalties (euro)
Eni	56.385.390
Shell Italia E&P	44.790.889
Total E&P Italia	18.039.531
Mitsui E&P Italia	9.713.967
Energean Italy	77.994
Gas Plus Italiana	76.960
Totale	129.084.731

Fonte: Nostra elaborazione su dati MATTM (2023).

Gli accordi e i protocolli siglati tra il governo nazionale, quello regionale e le compagnie petrolifere prevedono che le *royalties* convergano su iniziative per sostenere lo sviluppo socioeconomico del territorio e il rafforzamento del tessuto produttivo, e per mantenere e accrescere i livelli occupazionali.

#### 2.4.1. Il Programma operativo Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra

A metà degli anni Novanta, l'impiego delle *royalties* del petrolio ai fini dello sviluppo locale diventa oggetto di un Programma operativo specifico per lo sviluppo economico-produttivo del comprensorio della Val d'Agri (POVA). L'ambito territoriale di riferimento 'Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra' comprende 32 comuni che, ai tempi dell'istituzione del programma, ricadevano in sette diverse comunità montane e, successivamente, appartengono a cinque diversi Progetti integrati territoriali (PIT)<sup>21</sup>. Si tratta di comuni di piccole dimensioni, interessati da dinamiche di profondo spopolamento (bassa natalità ed emigrazione dei più giovani), intenso invecchiamento degli abitanti residenti e fenomeni di dissesto geologico. Non mancano però alcuni punti di forza, riferibili alla posizione strategica del comprensorio per la sua vicinanza a importanti arterie di comunicazione, la disponibilità di un ricco patrimonio paesaggistico-naturale e storico-culturale, e la presenza di alcune filiere di produzione biologica e di prodotti tipici.

Come indicato nella LR 40/1995 istitutiva del Programma operativo Val d'Agri (POVA), i proventi delle *royalties* sono destinati «allo sviluppo delle attività economiche e all'incremento industriale del comprensorio individuato» (Articolo 1). Secondo quanto stabilito nell'APQ dei primi anni Duemila (DGR 645/2003), il POVA costituisce uno strumento di *governance* territoriale che, nella sua formulazione e nella sua attuazione, ricalca l'approccio *place-based* allo sviluppo locale adottato in quegli stessi anni dai *Progetti integrati territoriali* (PIT) previsti in attuazione del POR 2000-2006. Il POVA,

<sup>21</sup> La disciplina istitutiva del Programma operativo Val d'Agri è contenuta nella LR 40/1995 e successive LLRR 64/1995, 18/1997, e 40/1999. Con la DGR 645/2003 è definito l'Accordo di programma con il nome 'Programma operativo Val d'Agri-Melandro-Sauro-Camastra. Per uno sviluppo territoriale di qualità'.

infatti, costruisce le sue linee di intervento su un impianto sussidiario e di *governance* multilivello, con l'obiettivo di fare sistema tra attori istituzionali, economici e sociali per promuovere uno sviluppo territoriale del comprensorio coinvolto dalle attività estrattive di tipo partecipato. Negli intenti dichiarati, vuole fungere da vero e proprio 'laboratorio di sviluppo locale' e attuare una nuova *governance* territoriale. Lo scopo del programma, che ha ampia visibilità sul sito istituzionale della Regione Basilicata, è quindi, quello di contribuire allo sviluppo dell'area integrando risorse nazionali ed europee, attraverso la valorizzazione socioeconomica del territorio e interventi per l'inclusione sociale<sup>22</sup>. In particolare, il programma individua quattro missioni strategiche: la missione A-Salvaguardia e miglioramento del contesto di vivibilità ambientale; la missione B-Infrastrutture essenziali; la missione C-Elevazione qualità della vita; la missione D-Sostegno alle attività produttive. In ognuna delle missioni elencate sono adottate misure specifiche volte ad attuare gli obiettivi generali di sviluppo territoriale del comprensorio interessato dalle attività estrattive<sup>23</sup>.

L'attuazione del POVA si avvale di una struttura di *governance* molto semplificata basata solo su due strutture. La prima è il Comitato di coordinamento e monitoraggio, che rappresenta l'organismo politico-programmatico, presieduto dal Presidente della Regione, ed è composto da tutti i sindaci dei comuni del comprensorio e dai presidenti delle province di Potenza e di Matera. La seconda struttura di *governance* è l'Ufficio progetti speciali Val d'Agri Senesese, istituito con DGR 689/2015, cui compete la gestione, il monitoraggio finanziario e procedurale, e il coordinamento del programma. Per l'anno 2019 le risorse complessivamente assegnate ai 35 comuni del comprensorio sono pari a oltre 36 milioni di euro, distribuite secondo un criterio dimensionale (numero di abitanti ed estensione territoriale) e un criterio di vulnerabilità socioeconomica (Regione Basilicata, 2021). I comuni indicano la propria strategia di sviluppo e articolano la destinazione delle risorse finanziarie assegnate per realizzare interventi singoli o intercomunali nel *Documento programmatico comunale* (DUP)<sup>24</sup>. Per l'attuazione del programma la Basilicata si è avvalsa fino al 2020 dell'assistenza tecnica del Formez che ha sostenuto azioni di rafforzamento della capacità programmatica rivolte sia alle strutture tecniche delle amministrazioni locali sia agli *stakeholders* territoriali coinvolti.

La strategia regionale dichiarata nella formulazione del programma punta, dunque, a realizzare una forte *integrazione di contesto*, ovvero una stretta connessione tra le iniziative promosse dal POVA e quelle attivate da altri livelli di *governance*, europei, nazionali e regionali. Dal punto di vista della strategia di sviluppo, l'idea guida del programma è quella di rilanciare lo sviluppo turistico dell'intera Val d'Agri, valorizzando le risorse naturalistiche e storico culturali presenti. Nell'ambito di questo disegno complessivo sono stati progettati dei 'grandi attrattori' – alcuni già portati a termine e altri in fase di realizzazione – su cui convogliare tutti gli interventi di valorizzazione turistica per il comprensorio. In particolare, con la DGR 914/08 la Regione ha individuato le seguenti misure:

---

<sup>22</sup> Accessibile su <https://povaldagri.regione.basilicata.it/> (consultato il 29/06/2023).

<sup>23</sup> Accessibile su <https://povaldagri.regione.basilicata.it/> (consultato il 29/06/2023).

<sup>24</sup> Dal 1° gennaio 2021 è stato istituito anche il Fondo per la crescita dei comuni confinanti con i giacimenti petroliferi (LR 14/2021). Il fondo è definito annualmente con l'accantonamento di un'aliquota del prodotto di coltivazione pari al 5% e comunque non superiore a 1 milione di euro per l'anno 2022, 2.000.000 di euro per l'anno 2023, 3 milioni di euro per l'anno 2024, 4 milioni di euro per l'anno 2025, 5 milioni di euro per l'anno 2026 e i successivi.

- un Parco tematico per la realizzazione di percorsi turistico-tematici, di allestimenti scenici ad alta tecnologia, e di aree e strutture di divulgazione culturale e scientifica;
- il progetto *Grumentum* per la valorizzazione del sito archeologico della colonia romana con percorsi di visita diurni e notturni;
- un museo multisensoriale nel complesso monastico di Santa Maria di Orsoleo di Sant’Arcangelo.

A corollario dei progetti più importanti, la Regione, in concertazione con i comuni, le imprese e le associazioni del comprensorio, ha progettato anche dei micro-attrattori aventi la funzione di «polarità turistiche». Tra questi: il *Ponte alla luna*, una passerella a campata unica di 370 m nel comune di Sasso di Castalda, completato nel 2017; il *ponte tibetano* più lungo del mondo (586 m) nel Comune di Castel Saraceno, tra il Parco nazionale del Pollino e il Parco nazionale dell’Appennino lucano, completato nel 2021; il recupero e la valorizzazione dell’area dei *Calanchi* tramite itinerari e percorsi storico-naturalistici; il rilancio e la promozione del parco storico-ambientale della Gran-cia nel comune di Brindisi Montagna, realizzato nei primi anni Duemila nell’ambito di uno dei Progetti integrati territoriali di maggiore successo.

Da quanto si legge nell’ultima relazione di monitoraggio sullo stato di attuazione del POVA, al 31/12/2021 la programmazione complessiva delle risorse ha superato la dotazione finanziaria iniziale<sup>25</sup>. È stato, infatti, programmato circa il 104,4% delle risorse stanziare, equivalente a circa 365,3 milioni di euro. Rispetto alla dotazione finanziaria iniziale del Programma (350 milioni di euro), alla stessa data la spesa raggiunge il 77% (Regione Basilicata, 2021). La Tabella 2.15 riporta nel dettaglio la capacità di spesa della Regione relativamente ai diversi assi del POVA. Va sottolineato che, per l’impiego delle risorse assegnate, i comuni sono stati sostenuti dall’Ufficio progetti speciali nella predisposizione di una scheda progetto, sia per poter utilizzare risorse volte a migliorare i relativi servizi di competenza, sia per le azioni in materia di cultura, animazione territoriale e turismo, al fine di velocizzare le procedure e la relativa spesa (Regione Basilicata, 2021).

**Tabella 2.15. Stato di attuazione del POVA al 32/12/2021**

Assi	Importo finanziato (euro)	Importo programmato (euro)	Importo speso (euro)	Capacità di spesa (speso su finanziato)
Miglioramento del contesto di vivibilità ambientale	139.869.017	140.779.707	98.214.668	70%
Realizzazione di infrastrutture essenziali	52.774.743	52.774.743	38.949.174	74%
Elevazione della qualità della vita	76.220.512	78.416.089	47.315.518	62%
Sostegno alle attività produttive	86.685.711	86.685.711	79.137.442	91%
Assistenza tecnica, funzionamento, comunicazione	6.622.205	6.622.205	5.061.787	76%
<b>Totale</b>	<b>362.172.188</b>	<b>365.278.455</b>	<b>268.679.129</b>	<b>74%</b>

Fonte: Regione Basilicata (2021, p. 17).

#### 2.4.2. L’impatto delle royalties nella programmazione regionale

L’impiego delle *royalties*, però, va oltre la cornice del Programma operativo Val D’Agri e copre un ventaglio di interventi che non sempre trovano una collocazione organica

<sup>25</sup> Accessibile su <https://povaldagri.regione.basilicata.it/index.php/archivio-report-po>

nelle strategie dello sviluppo regionale e non sempre riescono ad incidere sui problemi strutturali del comprensorio – e del territorio regionale nel suo complesso.

Da una parte, infatti, le *royalties* hanno sostenuto le entrate della Regione permettendole di mantenere a livelli particolarmente bassi le imposte locali (IRAP e IRPEF), di ripagare il debito sanitario, di sovvenzionare l'Università della Basilicata, di finanziare alcuni interventi di contrasto alla povertà e al disagio sociale,<sup>26</sup> in un contesto di forte debolezza della rete dei servizi socio-assistenziali, che anche in Basilicata riflette la fragilità del *welfare* meridionale (Martinelli, 2019; Benassi, Morlicchio, Saraceno, 2022). Dall'altra, però, le misure finanziate dalle *royalties* sono piuttosto scoordinate tra loro e non trovano una ricomposizione efficace in un disegno coerente di sviluppo regionale e locale. Le stesse misure varate per il contrasto alla povertà si sono configurate come sussidi di ultima istanza, essendo poco generose in termini di entità e copertura dei bisogni di famiglie e individui in condizione di svantaggio economico e sociale, estremamente categoriali e selettive, con impatti praticamente nulli sulla sostanza della povertà nella regione, come mostrano le statistiche sul fenomeno. Più che per una strategia integrata a supporto di trasformazioni strutturali dell'economia lucana, il grande *asset* rappresentato dalle *royalties* è stato speso dalla Regione Basilicata per interventi congiunturali e sparsi, che hanno tamponato ma non modificato i problemi.

Tanto la letteratura scientifica quanto la documentazione istituzionale evidenziano come sia difficile rintracciare e ricostruire l'impiego dei proventi del petrolio nei capitoli della spesa pubblica regionale (Alliegro, 2012; Bubbico, 2019, 2022; Corte dei conti, 2014). Come scrive Bubbico:

«le *royalties* riconosciute alla Regione sono state indirizzate alle spese più diverse (tra quelle correnti e quelle in conto capitale) e venirne oggi a capo, non essendo spese vincolate, è impresa abbastanza ardua (...) Né la Regione Basilicata dal canto suo ha ritenuto di dover monitorare l'impiego di tale rilevante gettito tributario. Questa opacità viene spesso motivata con la natura di entrate extratributarie senza vincolo di destinazione delle *royalties* e quindi con la difficoltà di individuare il loro esatto impiego finale» (Bubbico, 2022, p. 962).

Questi aspetti sono sottolineati anche da alcuni dei testimoni qualificati:

«Con le risorse delle *royalties* è stata finanziata l'Università di Basilicata, sono stati ripianati i debiti della sanità, invece che continuare ad agire per realizzare efficienza e risparmi e sono state finanziate le sagre dei ceci e dei fagioli! Io non saprei dire cosa è stato realizzato in Basilicata con le risorse delle *royalties* che superano abbondantemente il miliardo di euro! Tutti questi soldi che fine hanno fatto? Non si capisce, non sono stati rubati, sono stati distribuiti!» (Intervista 3/POL REG).

«Le *royalties* del petrolio diventano il Pozzo di San Patrizio, in cui si abbeverano tutte le situazioni per mettere una toppa qua e una toppa là» (Intervista 14/PES IMPR).

---

<sup>26</sup> Utilizzando le risorse del petrolio, nel 2014 la Regione Basilicata vara il proprio programma di Reddito minimo di inserimento regionale (LR 26/2014), anticipando il Reddito di cittadinanza introdotto a livello nazionale qualche anno dopo. L'RMI lucano era destinato ai residenti disoccupati tra 18 e 65 anni che avevano terminato la mobilità in deroga con un reddito pari o inferiore a 15.500 euro (cat. A) e a tutti i disoccupati/inoccupati con un ISEE familiare fino a 9.000 euro (cat. B). L'accesso alle risorse del fondo e ai sussidi si realizzava, inoltre, nel limite delle risorse disponibili. Tale intervento riprende negli stessi termini la sperimentazione avviata dalla Regione nel biennio 2006-2008 con il 'Programma di promozione della cittadinanza solidale' (LR 3/2005) con cui la Basilicata si dota di una misura di sostegno al reddito strettamente condizionale, riservata a soggetti in condizione di grave povertà.

Secondo la Sezione lucana della Corte dei conti (2014), inoltre, le *royalties* determinano «un eccesso di risorse, rispetto alla capacità di poterle programmare e spendere». Le attività estrattive del petrolio hanno alimentato quello che è stato definito «il miraggio di un Texas lucano» (Bubbico, 2022, p.121) con crescenti attese sia in termini economici sia in termini occupazionali. In altri termini, l'economia del petrolio ha alimentato tutta una serie di «promesse energetiche» ovvero di condizioni di benessere (in termini di lavoro, redditi, servizi, qualità della vita, qualità ambientale) solo potenzialmente realizzabili e, secondo alcuni, anche «poco credibili» per via del suo carattere intrinsecamente esogeno rispetto ai territori di produzione e delle scarse capacità di gestione delle risorse e opportunità derivanti dal loro sfruttamento (Santangelo e Perrone, 2021, p. 153).

Anche la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, nella sua Relazione sulle questioni ambientali connesse a prospezioni, produzione e trasporto degli idrocarburi in Basilicata, sostiene che, pur in presenza di ingenti ricavi,

«le indicazioni generiche contenute nella normativa di riferimento non sono state idonee a esprimere e far realizzare un vincolo teleologico chiaro e univoco alla spesa, né a farla destinare a investimenti; in particolare a uno sviluppo produttivo alternativo, duraturo e lungimirante, e alla tutela ambientale. La devoluzione a spese correnti va in parallelo con la difficoltà da parte degli enti locali di dotarsi di capacità progettuale, amministrativa e tecnica per investire queste somme» (Commissione parlamentare di inchiesta, 2017, p. 168).

In conclusione, la percezione diffusa tra intervistati e analisti è che, in quasi un trentennio di sfruttamento delle risorse fossili da parte delle compagnie petrolifere, gli impatti delle *royalties* sulle principali criticità della regione in termini di lotta alla disoccupazione, alla povertà e alle disuguaglianze territoriali interne sono stati pressoché nulli. Come si può vedere dalla Tabella 2.16 che riporta l'incidenza della povertà relativa delle famiglie lucane nel decennio compreso tra il 2010 e il 2020, la povertà in Basilicata è stata 'tamponata' negli anni dal 2016 al 2019 – gli anni in cui le *royalties* sono state utilizzate a sostegno delle famiglie e degli individui – ma è ripresa nel momento in cui questi provvedimenti sono diminuiti.

**Tabella 2.16. Incidenza della povertà relativa familiare (% di famiglie in povertà relativa)**

Anno	Basilicata	Mezzogiorno	Italia
2010	23,7	23,0	11,0
2011	23,3	23,3	11,1
2012	24,5	26,2	12,7
2013	22,9	26,0	12,6
2014	25,5	21,1	10,3
2015	25,0	20,4	10,4
2016	21,2	19,7	10,6
2017	21,8	24,7	12,3
2018	17,9	22,1	11,8
2019	15,8	21,1	11,4
2020	23,4	18,3	10,1

Fonte: Ns. elaborazione, su banca dati I.Stat, sezione Condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze. Accessibile su [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_INCPOVRFAM#http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_INCPOVRFAM](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_INCPOVRFAM#http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_INCPOVRFAM) (consultato il 25/01/2023).

Questa considerazione vale anche per gli stessi comuni situati nella Val d'Agri. La collocazione nel comprensorio del petrolio e gli ingenti finanziamenti annuali ricevuti non



hanno impedito che i piccoli comuni della Val d'Agri registrassero un intenso processo di spopolamento: nel decennio 2008-2018, il decremento demografico complessivo nel comprensorio è stato infatti di 3.000 abitanti (- 4%, superiore a quello medio regionale -3.1%)<sup>27</sup>.

Altrettanto deboli si sono rivelati gli impatti dell'attività di estrazione petrolifera sui livelli di occupazione. Gli investimenti delle compagnie petrolifere, infatti, hanno ricadute occupazionali molto circoscritte, non solo in termini di quantità di posti di lavoro, ma anche di qualità del lavoro creato. Come emerge dall'analisi della documentazione ufficiale, le multinazionali operanti nel settore del petrolio non trasferiscono in loco le attività a più elevato valore aggiunto. Il settore si contraddistingue, invece, per una intensa segmentazione della qualificazione del personale addetto tra lavoratori locali ed extra-locali e una elevata incidenza del lavoro a termine (Bubbico, 2016). Inoltre, se è vero che le imprese locali che operano nel settore petrolifero della Val d'Agri sono aumentate, è anche vero che queste restano confinate nei settori a minore valore aggiunto, che impiegano forza lavoro poco qualificata. Sfruttare le opportunità lavorative legate al settore petrolifero per incrementare l'occupazione dei lavoratori locali, con professionalità sia di base che specialistiche (per i giovani laureati) resta un obiettivo ancora lontano dall'essere raggiunto.

Va anche sottolineato come le multinazionali del petrolio, i *big players* della Basilicata, sono i «grandi assenti» rispetto alle strategie regionali di sviluppo locale e, tanto più, rispetto alle logiche della concertazione e della programmazione integrata sul territorio:

«Nel tavolo della consultazione gli attori del petrolio non hanno alcun ruolo, non hanno rilevanza nelle strategie di progettazione integrata. La loro influenza è in altri tavoli, quelli in cui è in ballo una presa di decisione della Regione: c'è il tavolo Eni, c'è il tavolo Total, c'è il tavolo FIAT, ma al tavolo dei Fondi strutturali loro non ci sono!» (Intervista 2/FUNZ REG).

Questo aspetto si combina sia con l'assenza di una politica industriale definita a livello nazionale, sia con lo scarso coordinamento tra attori in campo: «Il rapporto squilibrato tra grandi attori economici ed enti territoriali, quando non opportunamente intermediato dallo Stato, produce dinamiche asimmetriche nel rapporto tra gli attori» (Bubbico, 2022, p. 135). Disinteresse dei *big players*, assenza di politica industriale nazionale e incapacità da parte della Regione di costruire una visione strategica condivisa da supportare con le risorse del petrolio si rafforzano dunque a vicenda, favorendo un utilizzo puntiforme delle *royalties*, a tampone delle emergenze più varie.

La disponibilità delle *royalties* del petrolio appare quindi una delle grandi contraddizioni di questa piccola regione che, ben lontana dall'essere un'enclave dello sviluppo o «la Florida d'Europa», vede crescere il suo declino e aumentare la sua povertà. Come sottolinea ancora Bubbico (2017, pp. 239-240) «La Basilicata rimane nel complesso una regione considerata ricca di risorse (acqua, gas e petrolio, valenze naturalistiche e paesaggistiche), ma debole sul piano della valorizzazione economica e occupazionale».

Al riguardo, torna utile sottolineare anche quanto scrivono Cersosimo e Nisticò:

«Più che la crescita in sé conta la qualità della crescita, la composizione settoriale e l'intensità occupazionale, la sua stratificazione sociale, e contano politiche pubbliche

---

<sup>27</sup> Accessibile su <https://povaldagri.regione.basilicata.it/>.

proattive, in grado di favorire distribuzioni ampie ed eque dei benefici della crescita economica, nonché miglioramenti effettivi degli standard di vita delle persone comuni e non soltanto quelli di minoranze privilegiate» (Cersosimo e Nisticò, 2013, p. 27).

Le estrazioni petrolifere, dunque, configurano interessi diversi che non si confrontano e rapporti di potere evidentemente sbilanciati, tra *big players* (multinazionali, Stato, Regione) da una parte e comunità locali dall'altra (Alliegro, 2012, 2017).

### 2.4.3. Petrolio e ambiente

Se gli impatti sullo sviluppo socioeconomico delle attività estrattive sono difficili da intercettare (se si escludono gli interventi isolati e frammentari sul piano della coesione sociale), molto più evidenti ed eclatanti – in senso negativo – appaiono quelli sull'ambiente, la qualità dell'ecosistema lucano e la salute degli abitanti.

Nella storia delle concessioni petrolifere in Basilicata non mancano inchieste giudiziarie e condanne per reati ambientali che testimoniano di una estesa trama di interessi e legami affaristici tra mondo istituzionale, delle multinazionali e della criminalità<sup>28</sup>. Tra il 2013 e il 2014, l'inchiesta 'Petrolgate 1' mette sotto accusa Eni e i suoi dirigenti per smaltimento illegale di 1 milione e 485 mila tonnellate di rifiuti liquidi che avrebbero richiesto un trattamento particolare. Il primo grado del processo si è concluso nel marzo 2021 con la condanna di Eni per traffico illecito di rifiuti pericolosi da attività estrattive. Nel 2017, l'ulteriore indagine della magistratura 'Petrolgate 2' si concentra, invece, sul Centro Oli di Viggiano e sullo sversamento di più di 400 tonnellate di petrolio che, a partire dal 2012 e con la compiacenza dell'azienda, avrebbero prodotto l'inquinamento delle acque superficiali e della stessa falda acquifera del Pertusillo, fonte di acqua potabile per buona parte del Sud Italia. Eni, alcuni suoi dirigenti, ma anche alcuni membri del Comitato tecnico regionale di sorveglianza, sono stati indagati per disastro ambientale, abuso d'ufficio, e falso ideologico commesso da pubblici ufficiali. L'inchiesta, che si è svolta tra continui rinvii delle udienze, vede coinvolte numerose parti civili, oltre a una cinquantina di privati residenti e proprietari di terreni interessati dagli sversamenti e numerose associazioni locali e nazionali, tra cui Libera, Legambiente, WWF, Laboratorio per Viggiano, Liberiamo la Basilicata, ecc.<sup>29</sup>. Tra il 2016 e il 2017 il Centro Oli di Viggiano ha bloccato l'attività estrattiva per le suddette vicende giudiziarie e ambientali, con un azzeramento della produzione lucana e il crollo di quella nazionale. E negli stessi anni, la vicenda è diventata oggetto dell'attenzione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati.

Come emerge dalla citata documentazione ufficiale, è forte la preoccupazione dei sindaci per gli effetti delle attività estrattive sulle comunità locali. Tale preoccupazione è alimentata proprio dalla sfiducia negli organi di controllo regionale, quelli di primo livello, anzitutto, a partire dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA). Quest'ultima è stata, infatti, interessata da indagini giudiziarie per sottrazioni sospette di documentazione, rafforzando sfiducia e disorientamento tra gli amministratori locali e le loro comunità. E tuttavia, tale sfiducia non si traduce in una chiusura ideologica

---

<sup>28</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2017).

<sup>29</sup> Su questo si veda il documentario, *L'inganno* realizzato dall'associazione Recommon, accessibile su <https://al-treconomia.it/inganno-per-chi-vale-il-petrolio-in-basilicata-il-webdoc-di-recommon/>

rispetto all'attività estrattiva, quanto piuttosto in atteggiamenti di cautela e nella richiesta di puntuali verifiche e di costanti monitoraggi.

Nelle conclusioni della sua *Relazione sulle questioni ambientali connesse a prospezioni, produzione e trasporto di idrocarburi in Basilicata*, la già citata Commissione parlamentare di inchiesta dichiara che: «Le recenti vicende giudiziarie sono state occasione per evidenziare la delicatezza e complessità della presenza dell'industria petrolifera sul territorio regionale, in ragione delle problematiche ambientali» (Commissione parlamentare di inchiesta, 2017, p. 12).

Queste e altre vicende evidenziano come anche la Basilicata, considerata per lungo tempo indenne dalla presenza di organizzazioni mafiose, non sia esente da dinamiche di *compenetrazione* tra poteri legali e criminali (Sciarrone, 2011), in grado di influenzare le dinamiche socioeconomiche e politico-istituzionali regionali (Cozzi, 2010).

### 3. Il POR Basilicata 2000-2006: il 'ciclo d'avanguardia'

#### 3.1. La cornice del Programma operativo regionale: strategie e obiettivi

La disciplina dei Fondi strutturali comunitari per il periodo 2000-2006, di cui il Regolamento n. 1260/1999 reca le disposizioni generali, ha confermato e rafforzato i principi che avevano ispirato il precedente ciclo di programmazione 1994-1999: il principio della *concentrazione* (tematica e geografica degli interventi su obiettivi prioritari, l'*addizionalità* delle risorse comunitarie rispetto a quelle messe a disposizione dagli Stati membri, l'adozione del metodo della programmazione tramite la *governance multilivello*, ma anche una maggiore centralità regionale nel processo di formulazione e di attuazione delle strategie di sviluppo nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea.

La Basilicata si presenta all'avvio di questa nuova fase con all'attivo una buona esperienza di impiego dei fondi strutturali. Già con il Programma operativo plurifondo (POP) del periodo 1994-1999<sup>30</sup>, infatti, la Regione si era affermata con un suo «stile comunitario di governo» (Bolgherini, 2006), adottando un approccio alla programmazione delle risorse comunitarie fondato sia sull'integrazione dei programmi europei nelle strategie dei Piani di sviluppo regionale sia sulla razionalizzazione amministrativa dell'ente regionale. Questo stile si conferma e si consolida nel corso del settennio di programmazione 2000-2006. Il POR di questo ciclo, infatti, si avvale del contributo sia del *Piano di sviluppo regionale* (PSR) per il periodo 1998-2000 (DCR 1329/2000) sia della riorganizzazione già avviata della struttura amministrativa.

Su quest'ultimo fronte, a fine anni Novanta, in funzione della competenza acquisita in materia di programmazione dello sviluppo, la Basilicata si dota di due importanti strumenti normativi che le permettono di adeguare uffici e funzioni alla complessa attività di gestione dei fondi comunitari<sup>31</sup>. Il primo provvedimento è costituito dalla LR 30/1997 – 'Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale', volta a disciplinare le procedure della programmazione socioeconomica e territoriale di livello regionale e le sue interconnessioni con quella di livello nazionale, comunitario e con quella di livello provinciale e d'area, secondo principi di responsabilità, di solidarietà e di sussidiarietà. Come si legge nel testo della legge,

---

<sup>30</sup> Lo stato di attuazione del POP 1994-1999 fa registrare il 94% della spesa con alcuni scarti tra le performance dei tre Fondi strutturali: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA) i cui livelli di attuazione sono pari, rispettivamente, al 96,2%, al 97,7% e all'86,2% (Regione Basilicata, 2002).

<sup>31</sup> In Basilicata, il rilievo assegnato alla dimensione regionale dello sviluppo conosce alcuni importanti precedenti. Tra questi si ricorda l'indagine sull'economia regionale promossa dalla SVIMEZ e coordinata da Manlio Rossidoria che, nel 1952, approda al Piano lucano. Questo documento, pur senza alcun seguito sul piano operativo, ha una notevole influenza sull'impostazione metodologica della pianificazione regionale, fornendo stimoli innovativi sul piano metodologico dei primi approcci programmatici. Come è stato osservato al riguardo, il Piano lucano è «il primo dei piani regionali eseguiti in Italia che affronta i problemi dello sviluppo regionale con un approccio di tipo multidisciplinare» (Manco, 2009, p. 65).

«la Regione riconosce e promuove gli atti di programmazione negoziata quali strumenti fondamentali di concertazione delle azioni e degli interventi pubblici e privati finalizzati allo sviluppo locale. Nello stesso documento si legge, ancora, che la programmazione è la «modalità primaria di esercizio delle proprie funzioni e competenze in materia di sviluppo socioeconomico e territoriale e quale terreno permanente di confronto e di cooperazione con i soggetti del territorio».

Il secondo atto normativo di rilievo, di poco successivo alla LR 30/1997, è la LR 48/2000 che introduce nell'impianto organizzativo regionale principi di razionalizzazione e misure di qualificazione dell'ente finalizzati a rafforzare l'unitarietà degli assetti e degli indirizzi dell'apparato amministrativo e a elevarne i livelli di integrazione funzionale e di efficienza gestionale.

Come è specificato nella seconda versione del POR lucano 2000-2006, i caratteri distintivi della programmazione per il settennio considerato sono i seguenti (Regione Basilicata, 2004, pp. 69-70):

- *Il metodo della programmazione*: la quasi totalità degli Assi, delle Misure e delle Azioni del POR deve essere attuata attraverso programmi settoriali (viabilità, ricerca, risorse umane, ecc.) o progetti integrati a carattere sia settoriale (Società dell'informazione e internazionalizzazione) che territoriale (PIT-Progetti integrati territoriali e PISU-Progetti integrati di sviluppo urbano) con un forte impulso alla sussidiarietà orizzontale (partenariato economico-sociale);
- *Un ruolo centrale assegnato alla sussidiarietà verticale* tra Regione ed enti locali nell'ambito della progettazione territoriale integrata che, in questa fase, è caratterizzata da un rilevante processo di accompagnamento nazionale e territoriale (Province e Comunità montane)<sup>32</sup>;
- *Il potenziamento della comunicazione* interistituzionale e all'interno dei partenariati, a supporto delle attività connesse all'attuazione degli interventi, quali la costituzione di tavoli di concertazione e di sedi di negoziato. In particolare, proprio nell'ambito dei PIT si registra l'attivazione di un ampio processo di animazione territoriale per favorire le attività di concertazione;
- *Il sistema di sorveglianza e monitoraggio*, attraverso: a) un apposito Regolamento in grado di disciplinare sia l'aspetto amministrativo-organizzativo che programmatico-procedurale della gestione e attuazione del POR Basilicata 2000-2006; b) la costituzione di un osservatorio centralizzato degli investimenti pubblici ('catasto progetti') ove confluiscono i dati (finanziari, fisici, occupazionali e procedurali) relativi alle misure a valere sul POR Basilicata 2000-2006.
- *la previsione del disimpegno automatico* nel caso le risorse non vengano spese entro i termini. Si tratta di un principio volto a rafforzare il nesso tra assunzione dell'impegno di spesa e la realizzazione dell'intervento attraverso una responsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte. Queste ultime, pena la perdita del finanziamento, sono tenute ad effettuare entro due anni dall'impegno gli interventi previsti e inoltrare alla Commissione la relativa richiesta di pagamento.

In osservanza alle disposizioni previste nel QCS, la programmazione 2000-2006 si avvale anche di due figure nuove: l'Autorità ambientale con compiti di valutazione della

<sup>32</sup> Nell'ambito del partenariato del POR Basilicata 2000-2006, le Province rivestono un ruolo ancora molto significativo nelle consultazioni e nei processi partecipativi, sebbene limitatamente alle aree di competenza.

sostenibilità ambientale degli interventi e di vigilanza sull'applicazione della normativa di settore; il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NRV-VIP), istituito con LR 48/2000 e divenuto operativo con DGR 867/2001, prima presso il Dipartimento della presidenza della giunta regionale, poi presso il Dipartimento programmazione e finanze della Regione<sup>33</sup>. Tra le altre funzioni, il NRVVIP ha un ruolo importante anche nella individuazione delle linee guida per la valutazione in itinere della progettazione integrata territoriale come specificato anche nel complemento di programmazione.

Nel Quadro 3.1 sono riportati gli Assi prioritari in cui si articola la strategia generale del POR Basilicata 2000-2006. Tali assi, definiti a partire da un'analisi SWOT dei punti di forza e delle debolezze del contesto socioeconomico regionale, ricalcano piuttosto fedelmente le linee di indirizzo contenute nel Quadro comunitario di sostegno (QCS) per le regioni 'Obiettivo 1'.

#### Quadro 3.1. Gli assi strategici del QCS e del POR 2000-2006

<p>Asse I – Risorse Naturali: definizione di interventi integrati, previsti e realizzati in un'ottica di sistema" relativamente al ciclo dell'acqua, ai rifiuti e all'inquinamento; etc.</p> <p>Asse II – Risorse Culturali: la Regione Basilicata non presenta 'grandi attrattori', ma piuttosto un sistema diffuso di beni a valenza storico-culturale. Questo sistema, ripensato in maniera tale da connotare l'ossatura di un più ampia visione di fruizione organica del territorio (distretto, filiera, rete culturale), veniva proiettato verso la costruzione del sistema turistico regionale;</p> <p>Asse III – Risorse Umane: tra gli interventi previsti emergono promozione di interventi formativi integrati con le politiche di sostegno all'imprenditorialità, promozione dell'ingresso delle donne nel mondo del lavoro (FSE); sostegno al trasferimento tecnologico e promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico indirizzato soprattutto all'innovazione nel settore privato (imprese ad alta tecnologia, ecc.) da un lato e, attraverso il privato (sviluppo di consorzi pubblico-privato, ecc.) dall'altro (FESR);</p> <p>Asse IV – Sistemi Locali di Sviluppo: riunisce le risorse FESR e FEOGA (sezione orientamento) e il loro coordinamento con le misure previste dal PSR (Programma di Sviluppo Rurale) Assegna maggior rilievo al settore turistico visto come volano per il superamento delle condizioni di marginalità del sistema produttivo;</p> <p>Asse V – Città: riunisce nella misura V.1 tutti gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile, di promozione di un'economia competitiva e di modernizzazione del modello sociale europeo. Nello specifico, tale Asse prevede: 1) interventi di recupero, riqualificazione e rifunzionalizzazione del contesto ambientale ed urbano attraverso la creazione di spazi verdi attrezzati e di percorsi pedonali, finalizzando gli interventi di trasporto pubblico ad alleggerire il traffico nelle ore a maggiore intensità e alla riduzione del trasporto individuale; 2) interventi di rigenerazione sociale, incentivando la localizzazione in determinati quartieri e nei centri storici di attività del terziario destinati all'erogazione di servizi e al consumo finale (artigianali, commerciali, servizi ai cittadini e alle imprese).</p> <p>Asse VI – Reti e nodi di servizi: connota le misure VI.1 Potenziamento del sistema regionale di trasporto e VI.2 Reti immateriali di una rilevante portata strategica per la regione Basilicata, in quanto volte allo sviluppo della società dell'informazione e di impatto rispetto: 1) all'obiettivo generale del POR FESR del superamento delle condizioni di perifericità del sistema territoriale; 2) all'obiettivo di 'ricucire' il sistema regionale al resto delle regioni meridionali così da favorire l'integrazione della regione Basilicata nel sistema di relazioni nazionali ed internazionali.</p>
--

Fonte: Regione Basilicata (2004b, pp. 87-90).

<sup>33</sup> Gli indicatori comuni di programma del QCS rappresentano le informazioni minime che alimentano il sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali e le informazioni da comunicare alla Commissione europea. Esso si articola in:

- indicatori procedurali, relativi alle varie fasi in cui si articola l'attuazione della misura e delle operazioni;
- indicatori finanziari, che misurano l'avanzamento finanziario delle operazioni in termini di impegni e pagamenti;
- indicatori fisici, che misurano la realizzazione fisica;
- indicatori di risultato, che misurano i risultati conseguiti dalla realizzazione di ogni misura rispetto agli obiettivi specifici;
- indicatori d'impatto, che misurano i cambiamenti indotti sulle realtà territoriali e socioeconomiche rispetto agli obiettivi specifici e generali.

### 3.1.1. Armonizzazione tra programmazione comunitaria e regionale

Oltre che dotarsi di una cornice normativa per adeguare l'ordinamento alla nuova disciplina dei controlli e della valutazione dell'attività amministrativa imposti dalla politica di coesione, la Regione Basilicata compie lo sforzo di intersecare la programmazione regionale con la programmazione comunitaria, inserendo, quasi sovrapponendo, quelli che erano i contenuti della programmazione regionale nel *framework* che indicava Bruxelles. Questo aspetto emerge con evidenza dalle interviste. Secondo un funzionario regionale del settore programmazione, la Basilicata, nel ciclo 2000-2006, ha considerato i Fondi strutturali come una "scatola degli strumenti" in cui riversare l'elaborazione programmatica concepita nell'ambito di altri contenitori – quello della Cassa per il Mezzogiorno o dei Progetti integrati mediterranei (PIM).

«La classe politica e amministrativa regionale ha assorbito l'impatto della fine dell'intervento straordinario provando a dare ampia centralità alla programmazione dei fondi strutturali, sfruttando quanto già realizzato negli anni Ottanta, esprimendo una capacità di mediazione tra le nuove opportunità provenienti dall'Europa e le risorse regionali per sostenere dinamiche di cambiamento» (Intervista 9/FUNZ REG).

Secondo un altro funzionario regionale, tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, le regioni erano in una posizione più avanzata rispetto agli stessi Ministeri nella formulazione dei programmi basati sulle risorse comunitarie, per l'esperienza già maturata con altri strumenti di programmazione e con i connessi schemi di rendicontazione, con le procedure di monitoraggio e le attività di valutazione di impatto.

«Il POR è stato scritto all'interno della Regione, dall'amministrazione. I lavori che facevamo per il Piano di sviluppo regionale sono serviti anche per scrivere il POR. Nel 2000-2006 c'era una forte unità tra le Autorità di gestione delle regioni del Mezzogiorno. Questo aspetto relazionale con le altre regioni è stato molto importante, perché quando non hai un peso specifico rilevante conta con chi vai a sederti ai tavoli. Poi c'era anche una visione comune, un comune sentire delle regioni del Sud verso i Ministeri romani. E le regioni erano anche più attrezzate dei ministeri in termini di programmazione su risorse comunitarie perché si erano già dati una struttura e avevano già una esperienza; si erano attrezzate anche con consulenze esterne, quindi, erano già addomesticate a tutta la complessa dimensione dei Fondi comunitari. Con i Programmi integrati mediterranei (PIM) le regioni avevano già fatto importanti esercizi di rendicontazione, di misura di impatti, di avanzamento annuali, ecc.» (Intervista 4/FUNZ REG).

Una formulazione delle strategie prioritarie del Programma operativo regionale (POR) 2000-2006 in stretta coerenza, oltre che con il *Quadro strategico nazionale* (QSN), anche con gli obiettivi del *Piano di sviluppo regionale* (PSR) 1998-2000 è, nella maggior parte delle opinioni raccolte, alla base dell'efficienza della spesa e della buona gestione delle risorse comunitarie che hanno fatto della Basilicata la «buona allieva dell'Europa» e «un caso virtuoso» tra le regioni meridionali. Nel caso lucano, l'armonizzazione del POR 2000-2006 con il Programma di sviluppo regionale (1998-2000) ha permesso di ottenere una serie di vantaggi che vanno oltre il rendimento nella spesa dei fondi strutturali. I vantaggi si innestano anche sulla possibilità di costruire dei partenariati più efficaci e una governance più integrata. Tra i vantaggi evidenziati, si segnalano:

- Coerenza strategica degli interventi: integrare i programmi operativi regionali comunitari con i programmi di sviluppo regionale ha permesso di portare avanti una strategia più coerente per lo sviluppo regionale, allineando obiettivi e priorità della regione con quelli perseguiti dalle politiche comunitarie.

- Utilizzo ottimale delle risorse: non si è trattato solo della buona performance quantitativa in termini di percentuale di impiego dei fondi strutturali, ma ha riguardato anche un'allocazione ottimale dei fondi stessi minimizzando duplicati o sprechi di finanziamenti.
- Accesso ai finanziamenti supplementari della premialità: la migliore allocazione delle risorse ha consentito alla Basilicata di accedere a finanziamenti supplementari comunitari e nazionali.

Incrocicare la programmazione regionale con quella comunitaria ha rappresentato la 'formula' lucana per conseguire una buona performance nella spesa dei fondi assegnati, ma anche in azioni di sviluppo più integrate.

«Quella comunitaria non era una programmazione parallela, era una programmazione integrata e io trovo che quella intuizione sia stata molto feconda. Nel ciclo 2000-2006 non abbiamo legato il programma alla fonte finanziaria, (...) ma abbiamo impostato un'unica visione strategica e programmatica utilizzando le diverse fonti di finanziamento con un doppio beneficio: da una parte abbiamo avuto l'unitarietà dell'impianto programmatico, e dall'altra anche la fungibilità, dal punto di vista delle dinamiche finanziarie e di rendicontazione» (Intervista 3/POL REG).

Il programma operativo regionale diventa il 'cruscotto direzionale strategico' per l'intera attività amministrativa regionale dando risonanza alla Basilicata e facendone un caso nel panorama nazionale.

«Si tratta di un segreto di Pulcinella perché di fatto è stato sufficiente convogliare gli indirizzi strategici elaborati per lo sviluppo regionale nei canali di opportunità e finanziamento offerte dall'Europa. L'efficienza nella spesa della Basilicata è dipesa da questo aspetto, ovvero dal fatto che i progetti e i piani di riferimento erano già pronti e abbiamo potuto convogliarvi sopra i fondi comunitari. È questo il grande segreto della Basilicata» (Intervista 9/FUNZ REG).

### 3.1.2. La performance lucana tra politica e tecnica

Nell'ambito della revisione di metà periodo condotta dall'Unione europea, la Regione Basilicata è premiata per la sua buona *performance* nella spesa dei fondi, ottenendo l'assegnazione di risorse supplementari sia comunitarie che nazionali (riserva di premialità rispettivamente del 4% e del 6%). La buona *performance* della Regione Basilicata, considerata virtuosa anche sulla base di alcuni parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di avanzamento, non solo ha accresciuto la dotazione finanziaria del programma, ma ha anche costituito una importante conferma dell'investimento della struttura regionale nelle attività di programmazione e nei rapporti con Bruxelles.

Al riguardo, la ricerca condotta ha evidenziato il peso dei cosiddetti 'progetti sponda' sin dal primo POR 2000-2006, come un *escamotage* non solo contabile per evitare il disimpegno delle risorse a ridosso della rendicontazione<sup>34</sup>. Un dirigente regionale sottolinea come l'efficacia della Basilicata nell'impiego dei Fondi strutturali sia dovuta anche ad un uso 'strategico' di tali progetti i quali, sebbene riducano il carattere addizionale delle risorse comunitarie, sono funzionali alla spesa e, quindi, all'attuazione dei

<sup>34</sup> I 'progetti sponda' detti anche 'retrospettivi' o 'coerenti', sono progetti rendicontati in aggiunta o al posto di quelli inizialmente programmati con il POR, ma in ritardo o assenza di attuazione. Nelle diverse esperienze regionali, l'esito di tale *modus operandi* è che tali progetti, conformi ai POR sotto l'aspetto formale, produca una deviazione dalle strategie e dagli obiettivi originari (Torselli, 2019).



programmi. Nel caso lucano, nel conteso del 2000-2006, la prassi di ricorrere ai progetti sponda sintetizza anche lo sforzo di trovare i contenitori adatti in cui convogliare le risorse ricevute senza disperderle, anche 'forzando la mano' se era necessario. Restituire risorse ha un costo per i territori e una buona programmazione è tale anche se lo è sul piano contabile.

«La prima qualità della programmazione è che tu utilizzi tutte le risorse che hai a disposizione senza lasciarle a terra, anche se alla fine hai forzato la mano. Lasciare a terra risorse è un costo perché si tratta di risorse per le quali l'Italia spende, essendo sovvenzionatore netto dell'Europa da più di vent'anni; quindi, ogni euro lasciato a terra vale più di 1 € per l'Italia perché glielo abbiamo dato noi e perché essendo sovvenzionatori netti gliene abbiamo dati anche di più» (Intervista 1/FUNZ REG).

Anche per un altro intervistato, l'uso dei progetti sponda di cui si è fatto ampio uso nel primo ciclo non costituisce di per sé un *vulnus* della programmazione regionale che va di pari passo anche con una la capacità di utilizzare tutte le risorse disponibili. La vera criticità della programmazione risiede, piuttosto, nella difficoltà di estendere il *concept* comunitario nell'impiego dei fondi strutturali oltre l'ufficio Programmazione, al Dipartimento, assessorati e settori dell'amministrazione. Il metodo comunitario, confinato solo al settore della programmazione, dispiega in modo molto più limitato le sue potenzialità di cambiamento e trasformazione del contesto socioeconomico.

«La programmazione comunitaria non impedisce nulla, pone delle condizioni tecniche, ma dal punto di vista dei contenuti e degli obiettivi, non vincola la programmazione. Le difficoltà sono state quelle di dover far passare il *concept* comunitario a tutti gli altri settori, a tutti gli assessorati, si trattava semmai di creare sintonia di visioni e linguaggi tra il Dipartimento di programmazione e i singoli assessorati e amministrativi» (Intervista 9/FUNZ REG).

Secondo lo stesso intervistato, un ulteriore limite concreto della programmazione comunitaria è la sfasatura dei tempi europei rispetto a quelli del territorio. Il settennio di programmazione da un lato appare troppo lungo per poter seguire i cambiamenti congiunturali e repentini del ciclo economico e adattarsi ai bisogni emergenti delle piccole imprese locali e dall'altro, risulta troppo breve se si guarda al tempo necessario per la realizzazione di progetti e opere infrastrutturali.

«Io trovo sempre nel ciclo settennale di programmazione una contraddizione in termini: troppo lunga per poter seguire in maniera congiunturale gli aspetti più dinamici della società (segnatamente i regimi di aiuto e quant'altro) e troppo breve per poter accompagnare la realizzazione delle opere infrastrutturali che in Italia non durano meno di 10 anni! Quindi, diventa sostanzialmente impossibile realizzare alcunché all'interno della programmazione comunitaria!» (Intervista 1/FUNZ REG).

L'apprendimento istituzionale che, secondo la letteratura sui processi di programmazione dei Fondi strutturali, avrebbe dovuto scaturire dall'uropeizzazione delle politiche regionali si è manifestato in modo differenziato nelle regioni coinvolte e soprattutto in quelle meridionali (Fabbrini, 2003; Giannelli e Profeti, 2006).

Nel caso lucano, i significati di questo processo di apprendimento sono molteplici. Uno risiede senz'altro nell'opportunità di 'pensare' lo sviluppo e provare ad agire programmando. Il ciclo 2000-2006 ha rappresentato il momento di massima espressione della capacità programmatica nella politica di coesione, nell'individuazione degli obiettivi e degli strumenti per attuarli. Il risultato importante di quella stagione è di aver mobilitato oltre che risorse materiali anche e soprattutto risorse relazionali, «grandi speranze» per la coesione territoriale.

«Il ciclo 2000-2006 ha animato e ha suscitato grandi speranze e va ricordato che quel ciclo è stato caratterizzato da una mobilitazione di saperi scientifici, di saperi umanistici, di saperi amministrativi (...) Questo ciclo non puntava sulla realizzazione di una infrastruttura materiale, ma immateriale, puntava sostanzialmente a far vivere la dimensione della coesione come un valore capace di alimentare un ciclo di opportunità e di generare risultati» (Intervista 3/POL REG).

La performance lucana nella programmazione dei fondi strutturali va oltre gli indicatori di spesa. A svolgere un ruolo essenziale sono stati la centralità assunta dalla Regione attraverso la leadership tecnica dell'AdG e dei funzionari e la leadership politica del suo Presidente.

«Il Presidente della Regione per noi dirigenti era il vero capo ufficio, lo dicevamo scherzosamente, perché aveva la capacità di entrare specificamente sui problemi amministrativi e tecnici (...) il Presidente aveva una capacità di conoscenza dei procedimenti molto spiccata, cosa che ho trovato molto raramente nel tempo – e aveva anche delle idee che sono state poi tradotte all'interno del POR, ma era consapevole delle regole tecniche» (Intervista 1/FUNZ REG).

Per quanto riguarda il ruolo dell'amministrazione, sono i funzionari più che i dirigenti (obbligati a turnare tra uffici diversi dopo alcuni anni di servizio) a emergere come la chiave della buona performance lucana. Essi cumulano esperienza e diventano un punto di forza dell'amministrazione, soprattutto nella filiera di processo con cui si realizza la programmazione dei fondi strutturali. L'irrompere dell'Europa ha spostato gli equilibri della politica regionale. La forte impalcatura tecnica della programmazione dei fondi strutturali non era accessibile a tutti. Secondo gli intervistati, la centralità del ruolo tecnico della Regione nel ciclo 2000-2006 è stata evidente sin dalla fase di formulazione delle strategie del POR, durante la quale è l'apparato di funzionari dell'ente a occuparsi di definire gli indirizzi sistematizzando le istanze emerse nel confronto con il partenariato economico e sociale. In questa fase è la struttura tecnica regionale a guida del Presidente che assolve al compito di stilare un programma rispondente agli indirizzi europei e del QCS, sopperendo all'impreparazione di parti del partenariato economico e sociale rispetto all'individuazione di bisogni e strategie per il territorio.

I funzionari che sono stati maggiormente in grado di rapportarsi con Bruxelles e con le sue regole hanno goduto di un ruolo di relativa autonomia nel calare le strategie regionali nel quadro della normativa europea, ma in ogni caso, di un'autonomia fortemente presidiata dalla norma:

«Bruxelles stabilisce un ruolo diretto con i funzionari e l'Europa ha spostato sul terreno delle tecnostrutture le decisioni e le scelte strategiche. Noi non abbiamo avuto problemi di carattere politico ad accettare le scelte europee perché abbiamo visto un'opportunità in questo. Il peso e l'importanza della tecnostruttura che si occupava di politica comunitaria sono stati sempre un punto fermo!» (Intervista 9/FUNZ REG)

Il ruolo forte dell'apparato amministrativo regionale a dispetto del personale politico nella programmazione è un aspetto che ricorre di frequente nella ricerca. Secondo alcuni intervistati, fatta salva la figura del Presidente, la politica e gli assessorati non hanno espresso una *vision* lungimirante sullo sviluppo regionale, maggiormente orientata a una progettualità a corto raggio e di tipo più particolaristico.

«la politica non è in grado di incidere su macchine complesse come la programmazione È la tecnocrazia l'attore forte, quella interna ed esterna. Quindi, una politica piuttosto inconsapevole, a volte prevaricante nella richiesta di variazioni *ad hoc* dei programmi, a vantaggio dei propri settori di competenza (...) Di fatto, i politici non sono in grado di incidere su macchine complesse come la programmazione» (Intervista 1/FUNZ REG).

### 3.2. La Programmazione integrata 2000-2006: i Progetti integrati territoriali

La Progettazione integrata territoriale, considerata un «approccio unitario» a sostegno dello sviluppo locale nel QCS, rappresenta una delle innovazioni più importanti del ciclo di Programmazione comunitaria 2000-2006, I Progetti integrati territoriali (PIT) in attuazione dell'Asse IV (Sistemi locali di sviluppo) e i Progetti integrati di sviluppo urbano (PISU), in attuazione delle misure dell'Asse V (Città) sono gli strumenti attuativi più significativi del POR Basilicata nel ciclo di programmazione 2000-2006<sup>35</sup>.

Nel POR 2000-2006 della Basilicata, i PIT sono considerati strumenti per riequilibrare le disuguaglianze intraregionali favorendo uno sviluppo più uniforme tra le diverse aree della regione<sup>36</sup>. Essi sono definiti come una:

«modalità di attivazione coordinata e raccordata di più misure ed azioni strettamente coerenti e collegate fra loro che convergono ad un comune obiettivo di sviluppo, sia di tipo settoriale che territoriale in ragione della: consistenza delle politiche di sviluppo oggetto di PI; entità degli assi e delle misure coinvolte; innovazione amministrativa, finanziaria, operativa e procedurale indotta; dimensione finanziaria delle risorse interessate» (Regione Basilicata, 2004, p. 350).

Nel settennio 2000-2006, i PIT sono, quindi, considerati

«strumenti di valorizzazione delle risorse del territorio, concentrati sui luoghi cruciali dello sviluppo e basati sull'integrazione di interventi diversi (infrastrutturali, di incentivazione industriale, di formazione, ecc.), funzionali ad un obiettivo condiviso di sviluppo del territorio. Ciò in un quadro di ampio coinvolgimento dei governi e degli attori locali» (Colaizzo e Deidda, 2006, p. 129).

Più in dettaglio, tramite i PIT la Regione si propone di attivare alcuni tipi di interventi: misure di carattere infrastrutturale; regimi di aiuto alle imprese; iniziative di natura formativa; itinerari di sviluppo calibrati sulle effettive potenzialità e sulle risorse mobili e immobili presenti nei diversi contesti territoriali (Regione Basilicata, 2004, p. 38).

L'adozione di tali strumenti di programmazione territoriale integrata e unitaria implica alcune premesse fondamentali:

- un'organica inclusione del POR nel processo ordinario di programmazione regionale, finalizzato al potenziamento sinergico e coordinato degli interventi;
- una programmazione sistematica delle misure e delle azioni che strutturano il POR, evitando così frantumazione degli interventi e dispersione delle risorse;
- una focalizzazione degli interventi finalizzata al raggiungimento di obiettivi condivisi ed espliciti di sviluppo (*ibidem*).

L'esperienza lucana della progettazione integrata territoriale si avvale della definizione dei Sistemi locali di sviluppo. Con riferimento all'Asse IV (Sistemi locali di sviluppo), infatti, la Regione Basilicata si attrezza dal punto di vista normativo per il riconoscimento delle identità territoriali e delle specializzazioni locali. La DGR 1931/2003 riconosce e identifica i suoi sistemi produttivi locali – distretti industriali, distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità – ai sensi della legge LR 1/2001 e del DLGS

---

<sup>35</sup> Questo contributo prende in considerazione solo i Progetti integrati territoriali.

<sup>36</sup> La dotazione finanziaria dei Progetti Integrati Territoriali a valere sul POR Basilicata 2000-2006 è stata di 170 milioni di euro, così ripartito per Fondo: FESR 73 milioni di euro), FEOGA 57 milioni di euro e FSE 40 milioni di euro. Inoltre, 400.000 euro sono stanziati, a valere sul FSE per azioni di sistema e di accompagnamento all'attuazione dei PIT.

228/2001. La rilevanza assegnata all'identificazione istituzionale della caratterizzazione produttiva ed economica del territorio distingue il percorso della Basilicata da altre realtà del Mezzogiorno, precipuamente la Calabria, dove la caratterizzazione dei sistemi produttivi locali nello stesso periodo considerato è più indistinta e meno incisiva ai fini dello sviluppo regionale.

L'introduzione dei PIT segna alcune importanti innovazioni istituzionali nella programmazione territoriale. La più evidente è che tali strumenti, a differenza di quelli adottati nella stagione della Programmazione negoziata degli anni Novanta, assegnano una maggiore centralità agli attori pubblici, in primis a Regione e a Comuni per la promozione dello sviluppo locale (Bianchi e Casavola, 2008; Claps, 2001; Colaizzo, 2004; Colangelo, 2003). Come è stato ampiamente osservato dall'ampia letteratura scientifica sul tema<sup>37</sup>, il modello lucano dei PIT è un modello a forte «regia centrale» (Cersosimo, 2003). Il ruolo dell'ente regionale

«è risultato efficiente anche se parzialmente efficace. Efficiente in quanto la Regione, definendo sin dalle primissime fasi della programmazione le aree-programma, l'architettura istituzionale, le procedure, la tempistica e le risorse destinate ai singoli PIT, ha svolto pienamente la sua funzione di soggetto regolatore, rendendo più semplice e meno oneroso, in termini sia di apprendimento istituzionale sia di tempo, non solo l'avvio della progettazione integrata a livello locale ma l'intero processo di costruzione del Progetto. Parzialmente efficace in quanto la scelta di 'pittizzare' l'intero territorio ha determinato un mutamento della razionalità originaria implicita del Progetto, che da strumento-processo orientato a rafforzare la competitività di ambiti territoriali circoscritti, attraverso interventi integrati e concentrati, è divenuto di fatto una modalità di decentramento delle funzioni di programmazione e di spesa» (Cersosimo, 2003, p. 28).

Con la DGR n. 1364/2001, la Regione Basilicata definisce sia il modello di *governance* (esterna e interna) dei PIT sia le fasi necessarie per la predisposizione della proposta progettuale. Per quanto riguarda la *governance* esterna, di livello regionale – la DGR prevede:

- una struttura dedicata presso l'AdG del POR supportata, nell'espletamento delle sue attività, da una *task-force* di esperti *senior* e *junior* coordinata dal Formez;
- un *Comitato di pilotaggio*, composto da rappresentanti della Regione e delle agenzie pubbliche settoriali, con compiti di indirizzo e supporto alla contestualizzazione delle proposte progettuali nelle politiche regionali in atto;
- una *Struttura unica regionale di sorveglianza*, composta da dirigenti regionali ed esperti del NRVIP, con compiti di validazione delle proposte progettuali;
- un *responsabile regionale* per il collegamento PIT-POR.

La *governance* interna ai PIT prevede la seguente articolazione di figure e funzioni:

- una *Partnership locale istituzionale*, composta da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche territoriali interessate al PIT, titolare della formulazione ed attuazione della proposta progettuale;
- una *Partnership concertativa* locale, costituita dai rappresentanti degli interessi economici e sociali del territorio, al fine di assicurare l'apporto degli interessi

<sup>37</sup> Tra gli altri: Deidda (2003); Colaizzo e Deidda (a cura di) (2006); Cersosimo (2001, 2003); De Matteis (2004); Mirabelli (2001, 2009); Russo (2009, 2015, 2016).

collettivi organizzati sia nella fase di predisposizione che in quella di attuazione delle proposte progettuali;

- un *Soggetto responsabile* del PIT, individuato dalla Partnership locale istituzionale tra gli enti che la compongono, con poteri di rappresentanza della Partnership locale istituzionale e di impulso nella gestione del PIT;
- un' *Unità di coordinamento e gestione*, incardinata nell'organizzazione del soggetto responsabile del PIT, quale Ufficio comune che opera per conto delle amministrazioni componenti la Partnership locale istituzionale assicurando la gestione operativa delle operazioni contemplate nelle proposte progettuali;
- un *Project manager* quale titolare dell'Unità di coordinamento e gestione e, quindi, responsabile tecnico-amministrativo dell'attuazione delle attività e degli interventi previsti nel PIT.

La Regione svolge il suo ruolo da un punto di vista politico e programmatico, le Province agiscono sul fronte della pianificazione territoriale tramite il *Piano territoriale di coordinamento* e il *Piano socioeconomico*. Confrontandosi di frequente con i livelli istituzionali sub-provinciali (Comunità montane e comuni), l'ente provinciale è protagonista nella ricca fase di animazione territoriale realizzata in fase di avvio dei PIT, con il pilotaggio della Regione. A livello locale, i comuni coinvolti nei PIT si attrezzano con uffici di natura diversa. In alcuni casi si tratta di strutture create *ex novo* e appositamente equipaggiate (Uffici unici, Uffici comuni), in altri casi sono società miste precedentemente incaricate della gestione di altri strumenti di sviluppo locale.

### 3.3. Aggregazione territoriale e definizione delle aree PIT lucane

Come già osservato in precedenza, nel processo di formulazione e di attuazione dei PIT, la Basilicata ha potuto avvalersi dell'esperienza accumulata negli anni Novanta con i Programmi di iniziativa comunitaria (PIC) per lo sviluppo rurale e con la Programmazione negoziata. Si ritiene utile proseguire con il partenariato istituzionale creatosi con i LEADER e i Patti territoriali, capitalizzando sulle aggregazioni territoriali già emerse e privilegiando il criterio delle aree omogenee di sviluppo.

La continuità si esprime anzitutto con l'elevata corrispondenza territoriale tracciata tra le nuove aree PIT e le aree Leader I e II, nella prospettiva di consolidare quanto già emerso sul piano delle collaborazioni e delle relazioni maturate. In particolare, la sovrapposizione fisica tra zone PIT e le aree Leader in Basilicata è frutto di una strategia volta a far dialogare intorno allo sviluppo complessivo della regione, la componente privata del partenariato socioeconomico – prevalentemente attiva nei *Leader* – con la componente pubblica prevalente nella governance delle aree PIT.

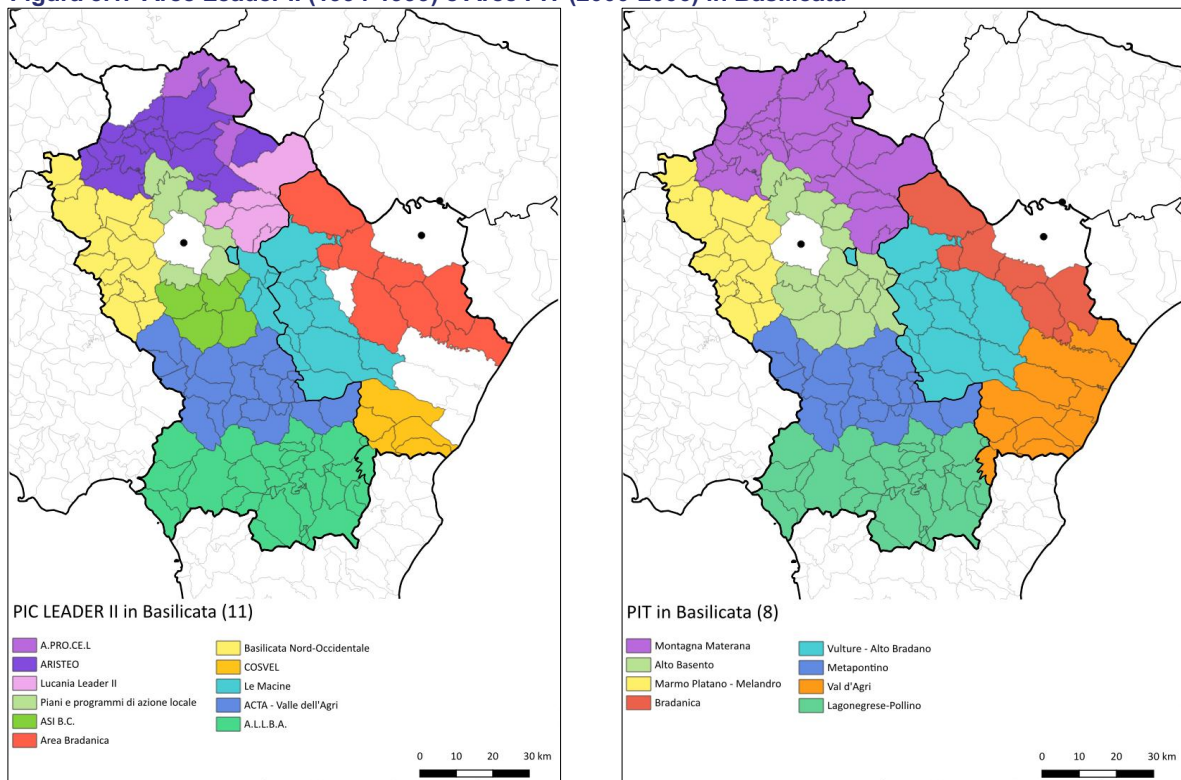
Come emerge dalla ricerca, la continuità territoriale in Basilicata è perseguita lungo due direttrici. Da un lato, si vogliono sostenere le strategie già adottate e preservare gli ambiti territoriali interessati dalle precedenti iniziative di programmazione negoziata. Dall'altro lato, si tenta di offrire un impulso alla associazione tra comuni confinanti per la gestione associata di servizi essenziali. Secondo un funzionario regionale, anche la centralità assunta dalla componente istituzionale nella progettazione integrata territoriale discende proprio dall'esperienza maturata con i Patti territoriali. Nella programmazione negoziata molti ostacoli erano sorti per l'assenza o la debolezza dell'attore pubblico nell'attuazione dei processi (Intervista 1/FUNZ REG). L'idea di aggregare non

solo territori, ma anche di rafforzare il rapporto pubblico-privato che caratterizza la fase iniziale della progettazione territoriale integrata ha prodotto alcuni effetti relazionali positivi nelle comunità locali:

«La cosa interessante (...) è che si determinò in maniera ancora più plastica rispetto al raggiungimento degli obiettivi del POR, la coesione tra i sindaci del territorio, quale che fosse la provenienza politica (...) cioè si riuscì a coinvolgere tutti e a convincere tutti a partecipare attivamente e che lo strumento era utile. Questa modalità di decisione sul territorio è rimasta anche molto dopo» (Intervista 1/FUNZ REG).

Come emerge dalla ricerca, la decisione di sovrapporre le aree PIT con le Aree *Leader* e la capacità di riconoscere il valore aggiunto di alcune esperienze del ciclo 2000-2006 che si sono poi sviluppate nell'ambito della programmazione successiva<sup>38</sup> costituiscono alcuni degli aspetti più positivi della stagione lucana dei Progetti integrati territoriali. La Regione, con la già citata LR 30/1999 e la redazione del Piano regionale di sviluppo, combina la programmazione regionale con la programmazione territoriale attraverso una individuazione delle aree programma coincidente in larga misura con gli 11 GAL allora esistenti nell'ambito del programma Leader II e con una copertura totale del territorio regionale (Figura 3.1). Secondo uno degli intervistati, questa suddivisione del territorio regionale in aree programma è stata un'importante preconditione per la buone performance della Basilicata nella programmazione territoriale. Il ruolo dei GAL è stato, infatti, significativo nell'attuazione della progettazione territoriale integrata, con un ruolo di sostegno alla cooperazione tra gli attori locali e alla loro formazione.

Figura 3.1. Aree Leader II (1994-1999) e Aree PIT (2000-2006) in Basilicata



Fonte: Elaborazioni GIS di Alessandro Cilio su dati INEA (1999) e Regione Basilicata (2004b). Accessibili su <http://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>.

<sup>38</sup> Un esempio concreto, è l'attrattore turistico e ambientale denominato 'Volo dell'angelo', avviato con un PIT e ripreso anche dal Gruppo di azione locale (GAL) attivo nell'area Leader corrispondente.

Nella loro formulazione i PIT sono azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo in contesti territoriali definiti, attraverso il superamento delle disuguaglianze intra-regionali tra aree contraddistinte da maggiori potenzialità di sviluppo ed aree in declino. Gli ambiti territoriali individuati nel Complemento di programmazione del POR Basilicata 2000-2006 (DCR 157/2001) (Quadro 3.3) più che determinare rigidi confini, nella volontà dell'amministrazione regionale individuano 'realità programmatiche'. La strategia di sviluppo del PIT, infatti, deve ruotare intorno ad un'idea-forza emergente dall'identificazione dei punti di forza e delle vocazioni del territorio, ovvero dalla ricognizione di domande sociali predominanti negli ambiti territoriali di riferimento.

#### Quadro 3.3. Le aggregazioni territoriali degli otto PIT della Basilicata (2000-2006)

- 1. PIT Alto Basento.** Quest'area comprende 16 comuni contigui posti al centro della regione, intorno a Potenza: Abriola, Albano di Lucania, Anzi, Avigliano, Brindisi di Montagna, Calvello, Campomaggiore, Cancellara, Castelmezzano, Filiano, Laurenzana, Pietragalla, Pietrapertosa, Pignola, Trivigno, Vaglio Basilicata;
- 2. PIT Bradanica.** Quest'area comprende 6 comuni contigui posti a est della regione, lungo il confine con la Puglia e intorno a Matera: Grassano, Grottole, Irsina, Miglionico, Montescaglioso, Pomarico;
- 3. PIT Lagonegrese Pollino.** Quest'area comprende 27 comuni contigui posti a sud-ovest della regione, lungo il confine sud con la Campania e la Calabria: Calvera, Carbone, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castelsaraceno, Castronuovo di Sant'Andrea, Cersosimo, Chiaromonte, Episcopia, Fardella, Francavilla in Sinni, Lagonegro, Latronico, Lauria, Maratea, Nemoli, Noepoli, Rivello, Rotonda, San Costantino Albanese, San Paolo Albanese, San Severino Lucano, Senise, Teana, Terranova di Pollino, Trecchina, Viggianello;
- 4. PIT Marmo Platano Melandro.** Quest'area comprende 15 comuni contigui posti ad ovest della regione, lungo il confine nord con la Campania: Balvano, Baragiano, Bella, Brienza, Castelgrande, Muro Lucano, Pescopagano, Picerno, Ruoti, Sant'Angelo le Fratte, Sasso di Castalda, Satriano di Lucania, Savoia di Lucania, Tito, Vietri di Potenza;
- 5. PIT Metapontino.** Quest'area comprende 11 comuni contigui posti a sud-est della regione, lungo il confine con la Puglia e la Calabria: Bernalda, Colobraro, Montalbano Jonico, Nova Siri, Pisticci, Policoro, Rotondella, San Giorgio Lucano, Scanzano Jonico, Tursi, Valsinni;
- 6. PIT Montagna Materana.** Quest'area comprende 13 comuni contigui posti al centro della regione, intorno all'Area PIT 1: Accettura, Aliano, Calciano, Cirigliano, Craco, Ferrandina, Garaguso, Gorgoglione, Oliveto Lucano, Salandra, San Mauro Forte, Stigliano, Tricarico;
- 7. PIT Val d'Agri.** Quest'area comprende 19 comuni contigui posti ad ovest della regione, lungo il confine con la Campania: Armento, Corleto Perticara, Gallicchio, Grumento Nova, Guardia Perticara, Marsico Nuovo, Marsico Vetere, Missanello, Moliterno, Montemurro, Paterno, Roccanova, San Chirico Raparo, San Martino d'Agri, Sant'Arcangelo, Sarconi, Spinoso, Tramutola, Viggiano;
- 8. PIT Vulture Alto Bradano.** Quest'area comprende 22 comuni contigui: Acerenza, Atella, Banzi, Barile, Forenza, Genzano di Lucania, Ginestra, Lavello, Maschito, Melfi, Montemilone, Oppido Lucano, Palazzo San Gervasio, Rapolla, Rapone, Rionero in Vulture, Ripacandida, Ruvo del Monte, San Chirico Nuovo, San Fele, Tolve, Venosa.

I PIT in Basilicata, nel ciclo 2000-2006, hanno riguardato 22 misure delle 45 in cui si articola il POR e hanno presentato un buon andamento finanziario sia in termini di risorse impegnate che di spesa. La Tabella 3.1 riporta la dotazione finanziaria per ogni PIT approvato.

**Tabella 3.1. Risorse finanziarie dei PIT nel POR Basilicata 2000-2006 (milioni di euro)**

PIT	Alto Basento	Bradanic	Lagonegrese-Pollino	Marmo Platano-Melandro	Metapontino	Montagna materana	Val d'Agri	Vulture Alto Bradano	Totale
FESR	11.814	12.260	26.080	10.965	12.899	11.000	12.365	24.827	122.209
FEAOG	6.078	7.250	4.135	12.300	9.692	8.400	5.305	6.724	59.884
FSE	1.490	1.900	3.620	650	2.770	1.600	2.200	3.530	17.760
<b>Totale</b>	<b>19.382</b>	<b>21.410</b>	<b>42.000</b>	<b>15.750</b>	<b>25.361</b>	<b>21.000</b>	<b>19.870</b>	<b>35.081</b>	<b>199.854</b>

Fonte: Regione Basilicata (2009), Complemento di programmazione POR 2000-2006, p.29.

Per quanto riguarda le scelte tematiche, i PIT risultano essere particolarmente incentrati sulla produzione di opere pubbliche infrastrutturali, tra cui spiccano per importanza

le ‘opere di recupero e conservazione del patrimonio culturale’, ed in misura minore le ‘opere per la tutela e la valorizzazione dell’ambiente’ (MISE-DPS 2006, p. 323). Al 31/12/2006 le risorse impegnate per gli interventi infrastrutturali previsti dai PIT sono pari all’84% e il 64% dei progetti infrastrutturali si presenta completato o in corso di realizzazione. Per quanto riguarda il sostegno alle imprese, 12 regimi di aiuto sono attivati nelle otto aree PIT e i bandi impegnano un importo complessivo pari all’ 86,92% delle risorse programmate per gli aiuti alle imprese nell’ambito della Progettazione integrata territoriale (Rapporto annuale di esecuzione POR, 2006). Nel campo delle infrastrutture le risorse gravano prevalentemente sul FESR, mentre nei Regimi di aiuto la ripartizione dei finanziamenti si distribuisce in modo pressoché simmetrico tra agricoltura (53%) e altri settori (47%) (Tabella 3.2).

**Tabella 3.2. Ripartizione delle risorse programmate nei PIT della Basilicata 2000-2006 per tipo di intervento e fondo strutturale (%)**

	FESR	FEOGA	FSE
Infrastrutture	68,90	31,10	-
Regimi di aiuto	46,89	53,11	-
Formazione	-	-	100,00

Fonte: Regione Basilicata (2009), CdP al POR 2000-2006

La Tabella 3.3 evidenzia alcune dimensioni dei PIT lucani in comparazione con il complesso delle Regioni Obiettivo 1.

**Tabella 3.3. Risorse attribuite ai PIT in Basilicata e nelle Regioni ‘Obiettivo1’**

Regione	Numero di PIT	Risorse attribuite ai PIT	Valore medio risorse per PIT	Quota risorse PIT nei POR (%)
Basilicata	10	271.827	27.183	16,0
Regioni Obiettivo 1	156	5.364.355	230.675	16,9

Fonte: Nostra rielaborazione su dati Monitoraggio geo-referenziato dei PIT - DPS/Retenuvv, in Bianchi e Casavola (2008, p. 36).

### 3.3.1. L’Assistenza tecnica per la capacity building regionale nello sviluppo locale

Come già sottolineato, nella *governance* dei PIT l’ente regionale ha assunto un ruolo chiave su molteplici fronti. In una prima fase, dopo la zonizzazione del territorio, la Regione Basilicata ha svolto prevalentemente funzioni di indirizzo, di definizione delle modalità di attivazione dei progetti e dei criteri per la loro ammissibilità e selezione. Nella seconda fase la Regione è stata impegnata nella selezione e approvazione dei progetti presentati e infine, nella terza fase le attività regionali hanno riguardato il monitoraggio sull’avanzamento fisico e finanziario, l’individuazione di criticità nel percorso attuativo dei progetti (*audit*) e la rimodulazione degli interventi.

Nel ciclo 2000-2006, il complesso ruolo della Regione e quello degli enti locali è coadiuvato da una importante azione di accompagnamento tecnico promossa dal Governo, tramite il DPS. Come le altre regioni Obiettivo 1, anche la Basilicata si è avvalsa di un articolato programma di Assistenza tecnica (AT) realizzato a cura di una *Task force* del Formez. Il Progetto SPRINT (Sostegno alla progettazione integrata) ha previsto un’azione di sistema a vantaggio delle Amministrazioni pubbliche e dei partneri locali del Mezzogiorno nel campo del governo, del coordinamento e dell’attuazione dei processi di progettazione integrata territoriale. L’azione di sistema rafforza le capacità di lavoro e l’efficacia dei fattori produttivi — risorse umane, risorse organizzative, risorse tecnologiche — che operano all’interno delle Amministrazioni e dei



partenariati<sup>39</sup>. Le attività realizzate sono a supporto della specificazione del sistema degli obiettivi e delle strategie; della definizione delle procedure, della costruzione di sistemi informativi territoriali, di informazione e comunicazione ai territori interessati, della definizione degli strumenti procedurali e dei criteri per l'ammissibilità e la selezione dei progetti, dell'identificazione dei fabbisogni formativi, di affiancamento attività di monitoraggio, ascolto, audit, reportistica sull'avanzamento dei progetti<sup>40</sup>.

Nell'ambito del processo di accompagnamento e animazione territoriale, la costruzione del progetto integrato come modello di *governance* territoriale ha rappresentato per tutti gli attori coinvolti la condivisione di metodologie, strumenti, modalità di lavoro tecnico, sistema di presa delle decisioni. Come emerge dalla documentazione Formez in merito:

«L'aspetto innovativo di maggiore interesse sembra essere quello della 'sussidiarietà inversa', ovvero delle forme di associazionismo tra enti locali finalizzate alla gestione unitaria dei progetti integrati, dando vita a strutture tecniche e ad Uffici Unici o Comuni»<sup>41</sup>.

I risultati del progetto SPRINT sono stati individuati nei seguenti quattro ambiti<sup>42</sup>:

Nel primo campo d'azione, SPRINT si è concentrata sullo sviluppo di soluzioni. Analizzando le esigenze degli attori coinvolti e valutando i requisiti necessari, sono stati ideati e implementati modelli e strumenti in grado di affrontare una vasta gamma di sfide presenti nei progetti integrati. Queste sfide possono riguardare aspetti tecnici, organizzativi, gestionali e informativi.

Il secondo ambito ha riguardato l'acquisizione e il potenziamento delle conoscenze e delle competenze. La progettazione integrata si basa su un processo che richiede una profonda comprensione dei contesti, delle risorse disponibili, degli attori coinvolti e delle possibili tensioni. SPRINT ha contribuito al miglioramento delle competenze, delle professionalità e delle abilità cognitive e relazionali, promuovendo così l'innovazione, la qualità e l'efficacia all'interno dei Progetti integrati.

Il terzo settore d'intervento si è incentrato sulla mobilitazione degli attori coinvolti nei progetti integrati. SPRINT ha lavorato per coinvolgere i partenariati socioeconomici e per stimolare l'attività produttiva, facilitando la creazione di reti e sostenendo l'emergere di 'attori collettivi'. Inoltre, ha contribuito alla strutturazione della *governance* territoriale e alla formazione dell'identità professionale dei *Project manager* dei PIT.

Infine, il quarto ambito ha riguardato l'informazione e la comunicazione. SPRINT ha realizzato una serie di strumenti, tra cui una newsletter, un laboratorio sulla comunicazione, un sito web dedicato e dei filmati, al fine di informare e coinvolgere il pubblico interessato. Questi sforzi hanno anche creato le basi per intercettare l'adesione ai

---

<sup>39</sup> Accessibile su <http://focus.formez.it/content/sprint-sostegno-progettazione-integrata-attivita-2002-2003>.

<sup>40</sup> In questa cornice di rafforzamento amministrativo delle regioni e degli enti locali voluto dal Dipartimento della Funzione pubblica durante il ciclo di programmazione 2000-2006, ancora a cura del Formez, si tiene in Basilicata il Progetto rete di assistenza professionale (RAP). Scopo del programma rivolto alla Regione e agli enti locali, era quello di accrescere i livelli di conoscenza del partenariato locale sul ruolo assegnato loro nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali, in merito alla progettazione e all'attuazione degli interventi cofinanziati.

<sup>41</sup> Accessibile su <http://focus.formez.it/content/sprint-sostegno-progettazione-integrata-attivita-2002-2003> (consultato il 15/11/2022).

<sup>42</sup> *Ibidem*.

Progetti Integrati da parte dei partner e degli operatori, comunicando loro le opportunità e l'importanza della progettazione integrata.

Come emerge da alcune interviste, il vigoroso investimento nazionale nella *capacity building* degli *stakeholders* locali coinvolti nei processi di progettazione integrata territoriale sono la manifestazione più evidente dell'importante riconoscimento politico assegnato all'avvio di più incisive politiche di sviluppo *place-based*

«Il primo ciclo fu vissuto con maggiore entusiasmo, la novità della progettazione integrata territoriale fu assunta da tutti, politici e tecnici, e la temperie culturale era molto favorevole. Poi anche la gestione dei programmi comunitari è diventata routine perdendo l'enfasi iniziale» (Intervista 9/FUNZ REG).

Il ruolo cruciale assunto dal massiccio e capillare accompagnamento tecnico e amministrativo alle Regioni e ai Comuni previsto dal Governo nazionale fa da contenitore e stimolo all'esperienza lucana. Nella documentazione redatta dal Formez si sottolinea l'esperienza particolarmente positiva in termini di rafforzamento del capitale sociale sul territorio:

«il PIT Basento-Camastra, ha rappresentato l'occasione per rafforzare le relazioni nate nell'ambito della progettazione del LEADER II fra i Comuni già appartenenti alla Comunità Montana Alto Basento. Una nuova visione del territorio, un rafforzamento dei processi di identità locale, una maggiore propensione al confronto e al dialogo per costruire un progetto di sviluppo comune, la formazione e diffusione di nuove modalità di programmazione, sono i primi effetti 'immateriali' derivanti dal nuovo sistema di *governance* orizzontale indotto dal PIT» (Formez, 2003, p. 28).

Come si legge ancora nella documentazione dedicata

«di guida a questo metodo di intervento c'è la consapevolezza che nessun livello territoriale possiede in sé tutte le conoscenze utili a risolvere le sfide dello sviluppo locale. In questo sta la natura 'di sistema' di questo progetto, secondo il quale non è possibile rendere un servizio (di accompagnamento) ad alcuni livelli dell'amministrazione, senza renderne contemporaneamente uno (di diffusione della conoscenza) agli altri. Tutte le azioni pilota hanno dato luogo ad attività praticamente rilevanti per il contesto locale. Non si sono limitate a studiare, a consigliare, a fornire apporti specialistici, ma hanno attivamente progettato e realizzato, sempre in un quadro di cooperazione con le istituzioni locali, integrando operativamente conoscenze locali e competenze non locali»<sup>43</sup>.

I PIT hanno promosso «una piccola, silenziosa rivoluzione degli ambienti subregionali», realizzando una serie di esperimenti simultanei e interconnessi di *governance* cooperativa e sussidiarietà. Il processo di apprendimento ha riguardato tutti i livelli del partenariato pubblico, regionale e comunale attraverso un'attività che ha richiamato alle regole anche piccoli e piccolissimi comuni, in particolare nelle committenze e nella gestione degli appalti che, seppure legati a micro-interventi, costituivano delle criticità per le necessarie rendicontazioni.

«Abbiamo trovato delle incongruenze spaventose sul territorio, si facevano appalti fuori dalle regole. Nei piccoli comuni si trattava di piccole cose, come l'impianto elettrico, non era il Ponte di Messina, erano 'cosette', ma erano delle criticità. Quindi fare tutte queste cose, definire le regole, le procedure certo è stato difficile, però devo dire che è stata anche una stagione molto esaltante, perché conoscevi tutti. Quando coinvolgevi le amministrazioni c'era prima il livello politico poi quello amministrativo, i RUP, gli uffici tecnici, si toccava tutti» (Intervista 15/FUNZ REG)

---

<sup>43</sup> Accessibile su <http://focus.formez.it/content/sprint-sostegno-progettazione-integrata-attivita-2002-2003> (consultato il 15/11/2022).

In alcune interviste è emerso come sia stato particolarmente rilevante il ruolo assunto dal sistema di sorveglianza predisposto per il controllo dello stato di avanzamento della progettazione territoriale. Questo sistema permetteva di allertare l'Autorità di gestione e di assicurare un intervento pronto e immediato sulle difficoltà attuative, secondo una cadenza temporale in grado di correggere le principali criticità e garantire l'avanzamento procedurale.

«Il sistema di controllo era uno strumento formidabile, garantiva la sorveglianza costante fisica, finanziaria e procedurale del processo della progettazione territoriale. Con il monitoraggio, sai tre mesi dopo se quella cosa l'hai fatta oppure non l'hai fatta, con il sistema di sorveglianza tu sai continuamente in tempo reale che cosa sta succedendo in quell'area territoriale, se il progetto integrato sta andando avanti, dove invece ci sono dei problemi. Dove c'erano problemi si interveniva con delle sessioni *audit*, che non erano degli *audit* di verifica, ma erano *audit* di accompagnamento. La Regione affrontava insieme al territorio i problemi attuativi» (Intervista15/FUNZ REG).

### 3.4. L'attuazione dei Progetti integrati territoriali

Al loro avvio, i PIT sono considerati, quindi, lo strumento per pensare e progettare un nuovo approccio allo sviluppo locale, per innovare le pratiche partecipative e per rendere più concrete e sostenibili le iniziative di concertazione. La letteratura e i report di valutazione dei PIT sono concordi, inoltre, nel segnalare un importante avanzamento sul piano della capacità istituzionale della Regione e degli enti locali nell'ambito dello sviluppo *place-based*. A tal riguardo, i testimoni qualificati, sia quelli con ruolo politico che quelli con ruolo tecnico, sottolineano lo scarto importante che il ciclo 2000-2006 segna nella storia della programmazione dei fondi strutturali in Basilicata.

A quasi venti anni di distanza, l'esperienza della Progettazione integrata territoriale nell'ambito del POR 2000-2006 è considerata un passaggio molto importante per la vivacità che ha contraddistinto quel periodo, nonostante le numerose difficoltà e gli attriti emersi nei diversi contesti di *governance*. Secondo un funzionario regionale, la Basilicata nel ciclo 2000-2006 ha rappresentato un'avanguardia da più punti di vista, realizzando traguardi importanti nel processo di apprendimento istituzionale.

«Le cose complesse non avvengono mai per caso ma vanno adeguatamente accompagnate (...) ci fu un grosso lavoro di apprendimento sia da parte delle assistenze tecniche sia da parte degli attori territoriali coinvolti (...) Dopo il 2000-2006 c'è stato un 'liberi tutti', ognuno è tornato ai suoi sonni profondi» (Intervista15/ FUNZ REG).

Secondo un politico regionale, la stagione dei PIT nel ciclo 2000-2006 è stata una fase particolarmente vivace, forte anche di un riconoscimento e un supporto nazionale all'approccio *place-based* e alla programmazione territoriale:

«una stagione entusiasmante, molto feconda, carica di aspettative ma anche capace di mettere in campo nuove ambizioni per liberare il Mezzogiorno e la Basilicata dai vincoli del passato che ne facevano una realtà arretrata, incapace di esprimere la propria voce» (Intervista 3/POL REG).

Per lo stesso intervistato, l'assiduo affiancamento delle aree PIT realizzato dall'Assistenza tecnica ha interessato da vicino la figura dei Sindaci e il loro modo di rapportarsi agli interventi per lo sviluppo locale e alla concertazione. La progettazione integrata ha provato a 'dettare' un metodo per pensare lo sviluppo in modo cooperativo e per agire programmando in comune.

«I programmi integrati territoriali furono interpretati all'inizio dai sindaci e dalle *partnership* sociali ed economiche come una cornice all'interno della quale ripartire risorse finanziarie.

Quella loro interpretazione fu negata immediatamente perché i programmi integrati territoriali e l'animazione delle *partnership* locali fu costruita a prescindere dalle risorse finanziarie. Cioè, l'idea di base era questa: noi vi chiediamo di stare insieme, di coordinarci in una dimensione territoriale e con diversi livelli istituzionali coinvolti, non per dividerci dei soldi, ma per condividere degli obiettivi di crescita e di sviluppo, di affermazione dei diritti fondamentali per i nostri cittadini» (Intervista 3/POL REG).

Non sono mancati, però, aspetti critici e nonostante l'entusiasmo iniziale, nella fase di attuazione non tardano ad affacciarsi criticità e incertezze tra gli attori del territorio, sia pubblici che privati.

### 3.4.1. I PIT: limiti e vincoli

Tanto le interviste realizzate con la ricerca quanto i report redatti in occasione dei numerosi incontri di animazione territoriale realizzati evidenziano diversi limiti rilevanti.

Il primo riguarda da vicino la difficoltà di fare concertazione. I sindaci sono disorientati dalle procedure, vorrebbero sapere come muoversi e anche come realizzare effettivamente concertazione dello sviluppo locale nei casi frequenti in cui per una stessa area le idee forza espresse sono più di una e non si riesce a trovare una sintesi. A questa difficoltà si affianca la preoccupazione dei Comuni per i tempi stringenti della progettazione e della realizzazione degli interventi e la difficoltà di stare al passo con i vincoli di spesa alla luce della loro scarsa dotazione di personale da destinare proprio alle attività progettuali.

Un altro limite emerso come particolarmente rilevante è quello connesso con la complessità attuativa dettata dall'articolata struttura di governance dei Progetti integrati territoriali. La creazione di strutture *ad hoc* per la gestione dei processi di progettazione integrata, non riconosciute nell'ordinamento e, quindi, non sempre legittimate nelle relazioni interistituzionali, è considerata un aggravio per il cambiamento auspicato con i PIT, oltre che un motivo di rallentamento della realizzazione degli interventi e della spesa dei fondi.

«Che sia tematica o trasversale, nella programmazione territoriale non si dà molta attenzione alla *governance* degli strumenti attuativi territoriali di cui, secondo me, spesso si dimentica l'importanza. Invece sono l'olio del sistema. Se si sbaglia la *governance* di questi sistemi, anche le migliori finalità, le migliori intenzioni programmatiche non partoriscono nulla» (Intervista7/FUNZ REG).

L'architettura della *governance* dei PIT – gli Uffici unici, gli Uffici comuni – nasce con un deficit di legittimazione e senza una configurazione stabile nell'ordinamento amministrativo. Questo aspetto contribuisce a ridurre la capacità di agire in modo sistematico in favore di relazioni cooperative tra gli attori locali coinvolti, aggravando, invece, i compiti di coordinamento e gestione loro assegnati. Per usare le parole di un dirigente regionale, le strutture di *governance* sono «l'olio del sistema», ma nella prassi operativa si sono tradotte in organi «con i super poteri», senza la capacità concreta di incidere sui contesti di intervento. La centralità assegnata alla cosiddetta Partnership locale istituzionale, titolare della formulazione e dell'attuazione delle proposte progettuali, ha rallentato i processi decisionali traducendosi in partenariati d'area che diventavano «istituzionali» pur non essendolo, accentrando l'iter della progettazione integrata ed esercitando una sorta di potere di veto sulle decisioni, soprattutto nel caso in cui si rendeva necessario operare delle riprogrammazioni.

«Si tratta di super strutture senza riconoscimento che hanno operato come un partenariato d'area istituzionalizzato perché ogni decisione doveva passare da lì, soprattutto per le

riprogrammazioni! Quando si istituiscono delle sovrastrutture come queste e non sono normative perché non se ne capisce qual è il potere, non è che con una convenzione o con una delibera di giunta dai i superpoteri a degli organismi!» (Intervista 7/FUNZ REG)

A pesare non è solo la complessa architettura di *governance*, ma anche lo sbilanciamento tra gli *stakeholders* coinvolti nei processi di concertazione, uno sbilanciamento a vantaggio degli attori pubblici che, nell'ambito di «sovrastrutture para istituzionali», «superfetazioni amministrative» superflue e non necessarie, riuscivano a svolgere un ruolo preponderante nel complessivo processo di attuazione dei progetti integrati. Questi ultimi, di fatto, si sono dipanati in un contesto di competenze e confini di poteri non normati e in quanto tali in grado di alimentare uno stallo nei processi attuativi, a discapito di regole certe e procedure consolidate.

«Le cose camminano quando camminano sui piedi di regole certe, per esempio le conferenze di servizi. Quando il POR ha le regole esistenti, come sono le conferenze dei servizi, le convenzioni intercomunali, le unioni di comuni o altri tipi di governo ma a questo ci aggiunge delle superfetazioni amministrative ulteriori, quello significa proprio avere l'abilità di andarsi a fare male» (Intervista 7/FUNZ REG).

La creazione *ex novo* di strutture di *governance* ad hoc appare anche particolarmente ridondante se si considera l'esistenza di organismi già esistenti e dediti da tempo all'animazione e all'accompagnamento territoriale come i Gruppi di azione locale (GAL). A questi ultimi, secondo alcuni testimoni qualificati, si sarebbe potuto affidare un ruolo più significativo nella progettazione integrata perché soggetti capaci di incentivare e promuovere la programmazione e le strategie di sviluppo, anche oltre l'ambito dello sviluppo rurale.

Nel *Rapporto annuale di esecuzione* del POR redatto dalla Regione alla fine del ciclo 2000-2006 si rimarca che le risorse impegnate nei PIT sono state destinate prevalentemente a infrastrutture materiali. Nel citato documento si legge:

«I PIT, rispetto a precedenti forme di progettazione per lo sviluppo locale, al di là dei loro enunciati strategici, focalizzano il loro impatto trasformatore su una serie di modifiche nel paesaggio edificato e nell'infrastrutturazione fisica del territorio. Questo si deve, a detta di molti, al fatto che questa modalità attuativa trasferisce larga parte della responsabilità di scelta ai Comuni, le cui esperienze e capacità pregresse consistono nella progettazione e realizzazione di questo genere di opere» (Regione Basilicata, 2007, p. 366).

Minore rilevanza hanno assunto, invece, la progettazione e la realizzazione di interventi immateriali. Come è stato rilevato dallo stesso Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), «l'inerzia istituzionale e la distribuzione iniziale delle competenze nel settore delle politiche di sviluppo fanno sì che alcune aree tematiche siano più di altre suscettibili di essere progettate ed attuate su scala locale in collegamento con altre» (MISE-DPS, 2006, p. 325). Se si escludono alcune importanti iniziative di valorizzazione del patrimonio storico-naturalistico realizzati in alcuni PIT (per esempio quelle legate al Parco della Grancia e al Volo dell'Angelo nell'ambito del PIT Alto Basento), la frammentazione e la polverizzazione in micro-interventi sono considerate la grande fragilità della programmazione territoriale del ciclo 2006-2006. Anche sul fronte delle aggregazioni territoriali i risultati sono stati meno incisivi di quelli attesi. L'individuazione delle otto aree programma attraverso la complanarità territoriale delle zone individuate per i PIT con quelle del Programma Leader che, come abbiamo messo in evidenza nei paragrafi precedenti, costituiva la chiave per capitalizzare relazioni e prassi di concertazione già avviate non si è sempre tradotta in visioni comuni e nell'elaborazione di strategie di sviluppo condivise tra le aree interessate.

Come evidenziano sia alcuni politici che alcuni funzionari, la fatica più grande è stata quella di identificare un'idea forza dello sviluppo del territorio e definire in modo concertato le strategie più adatte per perseguirla e realizzarla. Solo in alcuni casi, la compatibilità territoriale ha trovato corrispondenza anche in una continuità progettuale. È ancora nell'area dell'Alto Basento, per esempio, che il PIT si inserisce organicamente nel disegno di sviluppo territoriale elaborato dalla Comunità montana nel corso degli anni Novanta nell'ambito del programma Leader (Formez, 2004, p. 23). Nella maggioranza degli altri casi, invece, la definizione di aggregazioni territoriali che fungessero da anticamera a un processo di gestione associata dei servizi in forma di Unioni di Comuni è rimasta una chimera della Progettazione integrata territoriale<sup>44</sup>.

### 3.4.2. I PIT: risorse e opportunità di cambiamento

Interrogarsi sull'impatto dei Progetti integrati territoriali sullo sviluppo locale implica, però, prendere in considerazione anche altri aspetti non meramente riconducibili a parametri di risultato quantitativi e immediatamente misurabili. Come è stato osservato in merito,

«I Progetti Integrati non si prestano, al pari degli altri interventi di promozione dello sviluppo locale, all'applicazione di un approccio valutativo meramente incentrato sulla verifica dello scarto fra obiettivi programmati e risultati conseguiti. La valutazione dei PIT va piuttosto impostata considerando le opportunità che essi hanno offerto per lo sviluppo, la coesione e l'avanzamento sociale ed istituzionale, in contesti territoriali fortemente differenziati sul piano delle condizioni di partenza, dei modelli di *governance* e di partenariato territoriale, delle competenze e della coesione degli attori, dell'efficienza delle amministrazioni regionali e locali (...) L'attenzione del processo valutativo non può riguardare esclusivamente gli aspetti dell'efficacia e dell'efficienza (...) ma deve porre in evidenza il ruolo fondamentale delle risorse umane, del capitale sociale, dell'innovazione amministrativa e della *capacity building*» (Colaizzo e Deidda, 2006, p. 132).

L'analisi dell'esperienza di Progettazione territoriale integrata attuata in Basilicata, pur non avendo finalità di descrizione sistematica delle diverse esperienze realizzate nei territori coinvolti dai PIT, ha tuttavia messo a fuoco alcune tendenze generali, evidenziando in particolare il ruolo chiave del coordinamento da parte di una *leadership* istituzionale forte ai fini dell'avanzamento dei processi. Il caso lucano dimostra l'importanza del ruolo dell'*élite* regionale, sia politica che tecnica, nel guidare il cambiamento, ma anche l'apprendimento delle amministrazioni coinvolte. Secondo alcuni testimoni qualificati, nonostante numerose criticità che hanno interessato i diversi livelli della progettazione territoriale integrata, si può parlare di un significativo apprendimento istituzionale, sebbene sullo sfondo di un *policy change* ambivalente, di processi non unilineari, discontinui, e tappezzati anche da rilevanti asimmetrie e squilibri interistituzionali e nel rapporto della Regione e degli enti locali con i partner privati e sociali.

Tra le dinamiche più positive innescate dai PIT, intesi come «prove di innovazione e prove di *governance*» (Cremaschi, 2002), rientra senza dubbio il contributo offerto a un nuovo approccio allo sviluppo locale. Un bilancio complessivo dell'esperienza della progettazione integrata lucana, secondo gli attori locali, trova consenso su un punto fondamentale: il processo ha messo alla prova le relazioni nel territorio e, a livelli diversi, a interrogarsi su di esso. I PIT sono stati una palestra per le amministrazioni locali coinvolte, un esercizio a superare gli approcci localistici e campanilistici alle

---

<sup>44</sup> Al 2023 le Unioni di comuni in Basilicata sono solo 4, pari allo 0,88% del totale nazionale e per un numero complessivo di 28 comuni tutti ricadenti nella provincia di Potenza (Openpolis, 2023).

problematiche delle aree a favore di politiche più ampie e inclusive. La stessa difficoltà nel fare sintesi delle strategie, gli attriti e i conflitti emersi, sono espressione dell'esercizio realizzato.

Nelle rappresentazioni degli intervistati, però, i PIT sono anche e soprattutto una palestra che non è stata valorizzata. Quando l'esperienza dei PIT si è conclusa, infatti, molti nodi erano venuti al pettine: un mancato equilibrio tra cooperazione e competizione tra gli attori della rete, una predominanza del carattere competitivo nelle relazioni interne, uno sbilanciamento della distribuzione del peso decisionale (Russo, 2009). E tuttavia, l'esperienza della progettazione integrata nel ciclo 2000-2006 avrebbe potuto dare il suo valore aggiunto se opportunamente replicata e riproposta, prevedendo un'adeguata manutenzione, con le necessarie correzioni e miglioramenti. Era, in ogni caso, una stagione da rilanciare sui territori e a cui dare continuità.

«questi meccanismi non basta averli ideati e averli costruiti, ma hanno bisogno di manutenzione soprattutto quando si tratta di opere che hanno un impatto sociale; e spesso la manutenzione è più onerosa dell'atto della costruzione. Quando è venuta meno la spinta finanziaria e quindi non c'è più stata l'assistenza a questi tavoli di concertazione locale, veniva a essere sminuita diciamo una delle funzioni proprie di quelle assise di progettazione» (Intervista 1/FUNZ REG).

Considerazioni analoghe valgono per un altro funzionario regionale

«Processi così innovativi e così accompagnati non possono durare cinque anni e poi essere distrutti» (Intervista 15/FUNZ REG).

Il riconoscimento nazionale oltre che comunitario al protagonismo dei territori è stata la cornice che ha fatto da sfondo ai PIT del ciclo 2000-2006. I PIT configurano «la maglia territoriale, il mosaico delle Basilicate» anche nelle sue contraddizioni, ovvero «la dimensione giusta per consentire una visione articolata di politiche di sviluppo sostenibili dal punto di vista della coesione» (Intervista 9/FUNZ REG). A questa stagione d'avanguardia seguirà, nei cicli successivi, una trasformazione del frame normativo e attuativo della programmazione territoriale che ha via via eroso la stessa legittimazione, a livello centrale e regionale, del tema dello sviluppo *place-based*.

## 4. Il ciclo di programmazione 2007-2013: una regione in bilico tra discontinuità e crisi

### 4.1. La cornice del Programma operativo: strategie e obiettivi

Nel settennio 2007-2013, la Basilicata, seppure per un mero effetto statistico<sup>45</sup>, è l'unica regione meridionale tra quelle classificate come 'Obiettivo 1' nel ciclo 2000-2006 a entrare in regime di *phasing out*, ovvero a essere destinataria di un aiuto transitorio volto a promuovere la convergenza in termini di crescita economica e a sostenere il passaggio all' Obiettivo 'Competitività regionale ed occupazione'. Questo settennio di programmazione dei fondi strutturali si caratterizza anche per essere quello in cui - dopo l'esperienza della programmazione plurifondo - si passa a quella monofondo, tramite la redazione di più programmi operativi, con rispettive Autorità di gestione: il PO FESR, finanziato con il Fondo europeo di sviluppo regionale, il PO FSE finanziato tramite il Fondo sociale europeo, il PO FEASR finanziato tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

La normativa di riferimento per la programmazione regionale nel settennio 2007-2013 è data dal Regolamento CE n. 1080/2006, dal Regolamento CE n.1083/2006 e dal Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 (approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007). Le linee di indirizzo per il ciclo in oggetto disegnano un *impianto unitario* della programmazione, ovvero una programmazione dei fondi strutturali strategicamente congiunta e complementare a quella delle risorse aggiuntive nazionali, al fine di favorire un'integrazione più efficace tra politica di coesione comunitaria e nazionale (Formez 2007). Nell'impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei (FSIE), si rafforza il principio di addizionalità. Quest'ultimo, secondo il Regolamento CE n. 1083/2006, prevede che, per assicurare un reale impatto economico, i fondi comunitari finanzino interventi complementari e non sostitutivi di quelli in capo agli Stati membri. Il QSN 2007-2013 italiano, di conseguenza, regola anche la programmazione dei finanziamenti nazionali aggiuntivi del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), ovvero lo strumento principale di attuazione della politica regionale nazionale per la riduzione dei divari di sviluppo territoriale<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> La Basilicata, per effetto dell'allargamento dell'Unione europea e dell'ingresso dei paesi dell'Est, registra un PIL pro capite che, pur restando inferiore al 75% della media UE-15, risulta superiore al 75% della media UE-27.

<sup>46</sup> Il Fondo per le aree sottosviluppate (FAS), che dal 2011 diventa Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), è per la maggior parte (85% delle risorse complessive) destinato a finanziare interventi nelle aree del Mezzogiorno. Nel ciclo 2007-2013, tuttavia, le risorse inizialmente stanziati per il Sud sono dirottate per finalità diverse rispetto a quelle della coesione. La quota dei finanziamenti previsti subisce, infatti, numerose rimodulazioni, sia per esigenze di riequilibrio di finanza pubblica, sia per ridestinare risorse verso obiettivi infrastrutturali in altre aree del paese (L 2/2009 e Delibera CIPE n. 6/2012). Inoltre, nel ciclo in oggetto, il Fondo viene ridotto per coprire interventi urgenti di Protezione civile, ripianamento di debiti regionali e contributi di finanza pubblica (Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, *Risorse 2007-2013*. Accessibile su <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2007-2013/risorse-2007-2013/>.



Il PO FESR 2007-2013 della Basilicata ruota, quindi intorno a due direttrici fondamentali. La prima è quella della programmazione unitaria, ovvero, come già detto, «una programmazione pienamente unitaria delle politiche regionali per la coesione, attraverso una stretta integrazione fra piani, programmi e risorse (comunitarie, nazionali e regionali)» (Regione Basilicata, 2016, p. 6). La seconda direttrice è quella della valorizzazione della prospettiva interregionale in cui calare azioni e programmi di sviluppo. Nella versione più aggiornata del POR 2007-2013, si può leggere (Regione Basilicata, 2016, p. 10):

«La Basilicata si presenta all'appuntamento del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 in una condizione di forte peculiarità. L'ingresso della regione nel regime di *phasing out* dell'Obiettivo convergenza pone in primo piano l'esigenza di dar vita ad una programmazione pienamente unitaria delle politiche regionali per la coesione, attraverso una stretta integrazione fra piani, programmi e risorse (comunitarie, nazionali e regionali) che, a diverso titolo, contribuiranno allo sviluppo della regione. Le finalità generali di questa programmazione unitaria vanno individuate nella prosecuzione e nell'approfondimento delle dinamiche di sviluppo sostenibile, apertura ed innovazione dell'economia e della società lucana, che nel corso dell'ultimo decennio hanno consentito alla Basilicata di uscire dal novero delle regioni in ritardo di sviluppo. Per conseguire queste finalità, la nuova programmazione unitaria deve continuare gli sforzi diretti al superamento degli importanti vincoli infrastrutturali che ostacolano lo sviluppo e la coesione regionale, in particolare (ma non esclusivamente) per quanto riguarda l'accessibilità, la logistica, la mobilità delle merci e delle persone».

Il regime di *phasing out* della Basilicata per il nuovo settennio di programmazione viene visto come un'importante novità nelle stesse premesse del PO FESR 2007-2013, dove viene definito «una sfida per scuotere il sistema regionale e indirizzarlo verso nuovi e più ambiziosi obiettivi» (Regione Basilicata, 2016, p. 112). Sulla base di questo approccio e in conformità a quanto previsto dal Documento strategico regionale (DSR), l'obiettivo generale – e piuttosto ambizioso – della programmazione regionale diventa quello di

«promuovere la convergenza della Basilicata in termini di crescita economica e sostenere la sua transizione verso l'obiettivo 'competitività' attraverso il miglioramento della capacità di innovazione e la diversificazione del sistema produttivo» (ivi, p. 112).

Alla base delle nuove strategie formulate per il POR 2007-2013 c'è una visione della Basilicata come:

«territorio aperto alla cooperazione sovra ed interregionale, attrattivo per gli investimenti dall'esterno e per i flussi di consumi di qualità, competitivo sotto il profilo sia economico e produttivo sia degli standard qualitativi dei servizi pubblici e privati, inclusivo verso le fasce 'deboli' di popolazione e coeso al proprio interno in modo da ridurre i differenziali di sviluppo a scala infra-regionale e da sviluppare le opportune interdipendenze fra sistemi urbani ed aree rurali» (ivi, pp. 112-113).

L'analisi di contesto condotta nel PO si traduce nella individuazione delle strategie da portare avanti sul territorio al fine di raggiungere gli obiettivi di crescita e competitività definiti a livello comunitario e nazionale. Le direttrici individuate per lo sviluppo dell'economia regionale e per l'accrescimento della sua capacità di attrazione sono le seguenti:

- a) rafforzamento dei poli produttivi di maggiore rilievo e produttività (quelli che nel ciclo 2014-2020 diventeranno *cluster* produttivi);
- b) contrasto alla frammentazione, alla bassa produttività e alla scarsa propensione all'innovazione del tessuto produttivo;

- c) diversificazione del sistema economico, attraverso la diffusione dell'innovazione, la valorizzazione del patrimonio storico ed ambientale, il rilancio del turismo;
- d) miglioramento dei rapporti fra imprese e sistema bancario;
- e) realizzazione degli investimenti necessari per accrescere l'accessibilità e completare le infrastrutture di viabilità della regione;
- f) rafforzamento della capacità di esportare;
- g) accelerazione degli investimenti in ricerca ed innovazione del sistema produttivo regionale.

In coerenza con le indicazioni contenute nei Regolamenti CE n. 1080/2006 e n.1083/2006 e nel QSN 2007-2013, nel PO FESR della Basilicata sono individuati otto assi prioritari (Quadro 4.1).

#### Quadro 4.1. Gli assi strategici del PO FESR 2007-2013

Asse 1 - Accessibilità: assicurare ai cittadini ed alle imprese residenti standard elevati di accessibilità e di qualità dei servizi per la mobilità di persone e merci attraverso il potenziamento delle reti di trasporto e dei sistemi logistici'.
Asse 2 - Società della conoscenza: 'fare della Basilicata una regione incentrata sulla 'economia della conoscenza' attraverso il potenziamento della ricerca, la diffusione delle innovazioni e lo sviluppo delle reti ICT.
Asse 3 - Competitività produttiva: 'accrescere il tasso di competitività sui mercati nazionali ed internazionali del sistema produttivo della Basilicata a livello sia settoriale che territoriale'.
Asse 4 - Valorizzazione dei beni culturali e naturali: 'accrescere, in una prospettiva di sviluppo turistico sostenibile, l'attrattività della Basilicata trasformando in vantaggio competitivo la variegata ricchezza dell'insieme delle risorse culturali e naturali e della biodiversità presenti sul territorio regionale'.
Asse5 - Sistemi urbani: 'valorizzare il ruolo di 'motori dello sviluppo' regionale proprio delle città attraverso il potenziamento delle reti urbane innovative, la diffusione dei servizi avanzati di qualità e l'innalzamento degli standard di vivibilità per i residenti'.
Asse 6 - Inclusione sociale: promuovere la 'società inclusiva' sostenendo la coesione economica sociale e territoriale e garantendo l'accessibilità e la qualità dei servizi pubblici e collettivi'.
Asse 7 - Energia e sviluppo sostenibile: 'promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso la valorizzazione delle risorse energetiche ed il miglioramento degli standard dei servizi ambientali, anche a tutela della salute e della sicurezza dei cittadini e delle imprese'.
Asse 8 - Governance e assistenza tecnica: 'accrescere stabilmente la capacità delle amministrazioni pubbliche nelle attività di programmazione, gestione ed attuazione delle politiche regionali cofinanziate dal PO del Fondo FESR'.

Fonte: Regione Basilicata (2016).

La dotazione finanziaria degli 8 assi prioritari è riportata nella Tabella 4.1:

**Tabella 4.1. Risorse del PO FESR Basilicata 2007-2013 per asse strategico (euro)**

ASSI PRIORITARI	FESR	% FESR
1. Accessibilità	46.400.000	15,4
2. Società della conoscenza	35.200.000	11,7
3. Competitività produttiva	31.800.000	10,7
4. Valorizzazione dei beni culturali e naturali	32.800.000	10,9
5. Sistemi urbani	29.800.000	9,9
6. Inclusione sociale	39.200.000	13,0
7. Energia e sviluppo sostenibile	74.400.000	24,7
8. Governance e assistenza tecnica	11.274.549	3,7
Totale	300.874.549	100,0

Fonte: Regione Basilicata (2016).

#### 4.1.1. Impianto della governance e innovazioni istituzionali

La definizione degli otto assi strategici è stata accompagnata dalla definizione di cinque obiettivi trasversali, considerati altrettanto prioritari per lo sviluppo regionale. In continuità con l'impianto unitario tra programmazione comunitaria e regionale già affermato nel ciclo precedente, tali obiettivi sono considerati, infatti, strettamente incardinati non solo nei principi che regolano l'impiego dei Fondi SIE ma anche con il complesso delle politiche regionali, in un'ottica di pianificazione integrata trasversale e multilivello.

Gli obiettivi trasversali prevedono (Regione Basilicata, 2016, p.130):

- l'apertura del 'sistema Basilicata' verso l'esterno ed il suo riposizionamento nei contesti sovraregionali attraverso la promozione di reti di cooperazione interregionale e transnazionale;
- il rafforzamento della 'coesione interna' in modo da contrastare lo spopolamento;
- la promozione dell'occupazione e della qualità della vita dei giovani lucani;
- la riduzione delle disuguaglianze e la promozione della parità di accesso e di trattamento nell'ambito del lavoro e della formazione (tra uomini e donne, diversamente abili, individui socialmente svantaggiati ed immigrati);
- la modernizzazione dell'amministrazione pubblica, il decentramento ed il rafforzamento della *governance* territoriale.

Sul piano della definizione formale della cornice programmatoria, in conformità con quanto previsto dal QSN e dalla Delibera CIPE n. 166/2007 di attuazione del QSN<sup>47</sup>, la Regione Basilicata costruisce un sistema di *governance* atto a garantire l'unitarietà della strategia regionale per il periodo di programmazione 2007-2013 (Regione Basilicata, 2015, pp. 46-47).

«Nella programmazione si è assistito, anche in questo ciclo ad una 'mediazione' tra le indicazioni comunitarie e nazionali e la visione autonoma della programmazione regionale. I Regolamenti UE e i documenti di programmazione definiti dall'Italia con la Commissione europea per detti periodi di programmazione QCS 2000-2006 e QSN 2007/2013) hanno fornito indicazioni sugli Assi e gli Obiettivi strategici su cui puntare, ma la parte politica regionale si è mossa nell'ambito degli stessi per dare corso alla programmazione regionale e redigere i POR con i propri assi e misure/linee di intervento» (Intervista 10/POL REG).

La struttura di riferimento per il coordinamento della politica regionale unitaria è la Cabina unitaria della programmazione regionale, istituita in Basilicata con DGR 1105/2010 e presieduta dal Direttore Generale (DG) del Dipartimento di presidenza della giunta. La struttura è supportata dall'Ufficio di programmazione e si raccorda con l'Autorità ambientale e l'Autorità per i diritti e le pari opportunità. I compiti principali della Cabina sono: a) assicurare l'unitarietà ed il coordinamento del processo programmatico regionale; b) verificare periodicamente l'avanzamento dei singoli programmi ed il conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati nel Documento unitario di programmazione; c) assicurare il raccordo delle azioni di comunicazione.

---

<sup>47</sup> Nella Delibera si specifica che gli interventi negli ambiti tematici (a) 'Istruzione', b) 'Ricerca e Competitività', c) 'Sicurezza', d) 'Reti e servizi per la mobilità', e) 'Governance' sono finanziati, in un quadro strategico congiunto, da risorse dei Fondi strutturali europei, risorse di cofinanziamento nazionale e risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Altro elemento fondante del modello regionale di *governance* della programmazione dei fondi strutturali nel ciclo 2007-2014 è il Sistema informativo di monitoraggio degli investimenti pubblici (SIMIP), introdotto dopo il processo di riconfigurazione del precedente sistema di monitoraggio del Catasto progetti. Il SIMIP, inoltre, nella nuova versione, costituisce una componente del più ampio Sistema informativo regionale riguardante la complessiva organizzazione amministrativa. Oltre alla già citata Cabina unitaria della programmazione, avente il compito di coordinare tutti gli strumenti di programmazione comunitaria e regionale in un'unica visione d'insieme, il PO FESR 2007-2013 – in continuità con il precedente ciclo di programmazione – prevede il ricorso ai due comitati – il Comitato di pilotaggio e il Comitato di sorveglianza – preposti, rispettivamente, all'attivazione e attuazione del POR e al suo controllo e verifica.

Come emerge dalla documentazione ufficiale, tali innovazioni istituzionali nel meccanismo di programmazione richiamano un'attenzione non formale a impostare e portare avanti le scelte di intervento attraverso: a) una primaria definizione di risultati circostanziati, prima di b) l'identificazione di azioni e risorse necessarie per conseguirli; c) un'attenta previsione dei tempi di realizzazione e di spesa da tenere costantemente sotto controllo per poter attuare tempestivi provvedimenti di aggiustamento ove necessario; d) un migliore accesso alle informazioni per mobilitare una virtuosa pressione sugli amministratori e sollecitare il coinvolgimento dei cittadini; e) un pieno e responsabile esercizio del principio del partenariato in direzione del coinvolgimento non meramente formale della rappresentanza degli interessi coinvolti dagli interventi; f) un rilancio delle pratiche di valutazione per 'conoscere' meglio le *policy* e comprendere l'effettivo contributo degli interventi; g) un rafforzamento del presidio nazionale di indirizzo e accompagnamento anche attraverso un più continuo e mirato affiancamento dei responsabili dei programmi nella fase attuativa (Regione Basilicata, 2016).

L'impianto della *governance* nel nuovo ciclo di programmazione si ridisegna a vantaggio di un maggiore protagonismo degli *stakeholders* privati e dei Comuni<sup>48</sup>. Come indicato nel PO FESR 2007-2013 il disegno della politica di coesione e di sviluppo regionale si fonda su un

«deciso e attivo coinvolgimento delle parti economiche e sociali nella strutturazione e realizzazione delle *policy* regionali (...) un accrescimento dei poteri di regolazione e sorveglianza dell'ente regionale, un innalzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori, siano essi Enti territoriali ovvero Agenzie settoriali. Ciò avviene in parallelo ad una più estesa applicazione dei principi di sussidiarietà verticale (con lo slittamento delle responsabilità di progettazione ed attuazione verso i livelli di governo più vicini alle comunità territoriali), di sussidiarietà orizzontale (con la promozione della piena partecipazione degli attori dell'economia, della società civile e della cittadinanza all'attuazione delle politiche di sviluppo) e di sussidiarietà funzionale (basati sulla costituzione di modelli di governo settoriale fondati su forti partenariati interistituzionali e su modelli di organizzazione tecnica basati sulla specializzazione e le competenze)» (Regione Basilicata, 2016, p. 12).

---

<sup>48</sup> La Regione Basilicata con la DGR 1734/2008 approva lo schema di 'Protocollo di intesa fra la Regione Basilicata e le parti economiche e sociali per l'istituzione e la regolamentazione di un metodo di confronto partenariale sulla politica di coesione', che viene sottoscritto dalle parti economiche e sociali nel 2009. In attuazione di quanto deciso dalle parti economiche e sociali, con la DGR 465/2011 la Giunta provvede alla costituzione presso l'Ufficio programmazione della 'Segreteria tecnica di partenariato' di cui all'articolo 9 del Protocollo di intesa, con funzioni di coordinamento del confronto partenariale e di assistenza logistica ed informativa (Regione Basilicata, 2014, p. 30).

## 4.2. L'attuazione del POR nella crisi finanzia del 2008

Il riassetto della *governance* della programmazione e l'attuazione del PO-FESR 2007-2013 si realizzano nel contesto marcatamente regressivo determinato dalla crisi finanziaria avviatasi nel 2008, la quale investe l'economia lucana per tutto il resto del settennio<sup>49</sup>, accentuando le difficoltà connesse al processo di aggiustamento del passaggio a regione in *phasing out*.

Anche in merito al significato assunto dal *phasing out* nella programmazione regionale dei Fondi strutturali le opinioni raccolte non sono univoche. Secondo alcuni intervistati, nel ciclo 2007-2013 si allenta la spinta strategica che connotava la visione e la programmazione dello sviluppo nel ciclo precedente. Nel nuovo settennio, nonostante l'articolato impianto messo a punto nella formulazione delle strategie e degli obiettivi del PO-FESR, si esplicita una certa debolezza nel cogliere le opportunità legate al regime di transizione verso l'obiettivo 'Convergenza'. Il regime transitorio, più che una passerella per intraprendere un percorso più dinamico dello sviluppo regionale, è considerato prevalentemente una perdita di risorse, sia comunitarie che nazionali.

«La politica regionale vede il *phasing out* come una pericolosa perdita di Fondi europei, invece che come opportunità di affermarsi come regione positivamente anomala rispetto al Mezzogiorno. Molti sforzi vengono concentrati nella attenuazione degli effetti finanziari della attribuzione alla fascia del *phasing out*, invece che a capitalizzare sulla reputazione di regione dinamica sullo scenario internazionale. (...) Il POR si allontana dalla logica degli obiettivi strategici proposta dai quadri europei di programmazione. La spinta a non escludere nessuno, categorie o territori, dalla allocazione della spesa, ha portato la Regione a proporre programmi sempre più a pioggia, con innumerevoli misure di piccola entità» (Intervista 6/FUNZ REG).

La struttura del PO FESR, nel ciclo 2007-2013, si fa sempre più 'polverizzata' per la mancanza di idee guida, lasciando spazio alla moltiplicazione e alla frammentazione delle misure lungo gli Assi di intervento. A questa polverizzazione per temi si accompagna una significativa dispersione delle capacità tecnico-amministrative accumulate nel ciclo precedente proprio in una fase di transizione della regione nella quale sarebbe stato necessario insistere sui punti di forza e sulle esperienze accumulate per il superamento della condizione di marginalità. I contorni del virtuoso 'modello Basilicata' nella programmazione dei Fondi europei sfumano, diventando più opachi.

Nel settennio 2007-2013, inoltre, il rischio del disimpegno automatico delle risorse finanziarie conseguente al mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa dei Fondi SIE pesa come un macigno, anche più di prima. Le difficoltà di progettare e attuare legate alla mancanza di personale negli enti pubblici sottoposti alla *Spending review* si fanno più pressanti. Secondo alcuni intervistati, data la complessità degli Assi programmatici e la contemporanea carenza di risorse umane e progettuali per l'impiego dei fondi si sarebbe potuto attingere a Fondi diversi, in primis il FAS che rappresentava un «polmone di disponibilità» e nel quale erano confluite progettualità consolidate nel tempo, avviate ben prima del ciclo 2000-2006. Lo stesso Programma operativo 'Val D'Agri' avrebbe potuto fungere da serbatoio di progetti coerenti per accrescere le risorse impegnate sui diversi assi. La lentezza nell'impiego dei fondi a inizio ciclo è stata invece compensata attraverso un'accelerazione della spesa negli ultimi anni, che ha presentato aspetti ambivalenti nella programmazione regionale.

<sup>49</sup> Come evidenziato nel capitolo 2 di questo lavoro, tra il 2008 e il 2013 la Basilicata perde 11.3 punti di PIL, registrando un valore ben più alto di quello nazionale (-8,8) e meridionale (-9,5) (Regione Basilicata, 2014).

#### 4.2.1. I vincoli attuativi tra crisi e ri-accentramento nazionale

Tanto la letteratura scientifica, quanto la documentazione ufficiale prodotta dagli organi istituzionali di valutazione e monitoraggio per il ciclo in esame segnalano che le ragioni delle difficoltà attuative registrate in Basilicata nel ciclo 2007-2013 sono imputabili sia a ritardi organizzativi rispetto alle nuove e complesse prescrizioni regolamentari dovute al regime di *phasing out*, sia alle difficoltà nel portare avanti un impianto programmatico ambizioso in uno scenario economico e produttivo in profonda crisi. Queste considerazioni trovano conferma nella ricerca sul campo. L'analisi del processo attuativo del PO FESR 2007-2013 in Basilicata permette di evidenziare una maturazione incompleta, in alcuni casi una vera e propria regressione, nella capacità di impiegare strategicamente i Fondi strutturali ai fini dello sviluppo regionale. Il passaggio a regime di *phasing out*, la crisi finanziaria e – come conseguenza di quest'ultima – il ri-accentramento a livello nazionale delle risorse per accelerarne la spesa, sono dunque i principali fattori che condizionano in molteplici modi l'attuazione del PO FESR 2007-2013.

La *crisi economica e finanziaria* e le *misure restrittive* che ne conseguono sulla finanza pubblica determinano importanti difficoltà di gestione dei programmi, proprio all'inizio della loro fase attuativa, in tutta l'Unione europea. Come si osserva in un documento del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012, p. 176), tra il 2009 e il 2011,

«le politiche regionali di coesione hanno da un lato ricevuto impulsi a partecipare maggiormente alle sfide strutturali che hanno investito l'intera Unione nella stagione della globalizzazione e all'esigenza di agire maggiormente in funzione anticiclica; dall'altro sono state però anche compresse dalle difficoltà di finanza pubblica e dalla conseguente minore disponibilità di risorse per investimenti in molti Stati membri».

Tra le conseguenze più dirette della crisi, e della recessione economica che ne è seguita, una delle più significative è la *manca di liquidità* da parte delle imprese. Si verifica in quegli anni un'astensione delle imprese dal partecipare ai bandi predisposti per attuare le misure a loro destinate, a causa delle difficoltà nel reperire le risorse finanziarie necessarie per il *cofinanziamento*.

«Ci sono capitate delle situazioni che non avevamo mai vissuto, come per esempio bandi preparati per le imprese e le imprese che non si candidavano perché era richiesto un cofinanziamento; perché il bando chiedeva una sponda, una capacità di rischio e finanziaria che in quel periodo non siamo riusciti a trovare. (...) Il 2009, l'anno di avvio della crisi, è stato un anno del tutto improduttivo per quanto riguarda la capacità delle imprese di investire nell'obiettivo 'Competitività', come invece si chiedeva di fare alla Basilicata uscendo dall'Obiettivo 1'» (Intervista 2/FUNZ REG).

La crisi ha anche frenato le dinamiche virtuose avviate nel ciclo 2000-2006, sostituendole con strategie e interventi *difensivi*, mirati a fronteggiare e mitigare i bisogni causati dalla congiuntura economica negativa.

«A partire dal 2008, con l'arrivo della crisi finanziaria hanno avuto prevalenza le strategie difensive, rispetto a quelle che si basano sulla valorizzazione dei punti di forza di un territorio. Non c'è stato sviluppo, ma solo minimizzazione dei danni» (Intervista 1/FUNZ REG).

Alla recessione economica si aggiungono le *misure anticrisi* varate dal Governo italiano, che producono un impatto drastico sul funzionamento delle amministrazioni regionali e locali. Prima la legge finanziaria 191/2009, poi le due leggi contigue della *Spending review* (la L 42/2010 e la L 122/2010) impongono alle autonomie locali profondi tagli alla spesa per il loro funzionamento ordinario. Il perseguimento dell'obiettivo

della stabilizzazione finanziaria dei bilanci pubblici, di frequente presentato nel dibattito pubblico come una misura di lotta agli sprechi degli enti periferici, pesa sulle Regioni e sui Comuni, con maggiore intensità su quelle meridionali (Napolitano, 2012; Giannola *et al.*, 2015).

Molti degli intervistati sottolineano come anche in Basilicata le misure di austerità varate dall'Unione europea e dal Governo nazionale nel periodo post-2008 abbiano condizionato in modo molto pesante l'operato della Regione non solo nel raggiungimento degli obiettivi di coesione, ma anche nelle attività ordinarie. Sebbene la Regione partisse da una posizione più solida dal punto di vista finanziario rispetto ad altre regioni meridionali, grazie a un bilancio in equilibrio e all'assenza di problemi di dissesto, essa viene comunque significativamente influenzata dai vincoli di spesa imposti a livello comunitario e nazionale. Un esempio di questa situazione è rappresentato dalla citata L 122/2010 (recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. Nella legge si evidenzia anche una forte discrasia: da un lato, essa prevede tagli alle risorse e alla spesa degli Enti regionali; dall'altro, introduce numerosi provvedimenti per la riorganizzazione degli Enti locali per l'esercizio associato dei servizi fondamentali da parte dei comuni. Da una parte, dunque, si riduce l'autonomia degli enti locali tramite tagli che ne limitano gli spazi di azione; dall'altra si pretende di rafforzare il sistema della sussidiarietà verticale, ribadendo il ruolo dei comuni nella *governance* multilivello e incentivando l'associazionismo intercomunale tra quelli più piccoli.

L'altro versante problematico nell'attuazione del PO-FESR 2007-2013 è rappresentato, come si è detto, dal processo di *ri-accentramento nazionale* delle risorse destinate alle regioni che avviene nel 2012 con l'avvio del Piano di azione e coesione (PAC), condizionando in modo determinante la Politica di coesione e il ruolo delle Regioni. Il Piano d'azione e coesione (PAC) è un piano di riprogrammazione dei fondi strutturali varato dal Governo nazionale per il reindirizzo e la concentrazione delle risorse comunitarie sulla *Strategia Europa 2020*, elaborato d'intesa tra Governo, Comunità europea e Regioni<sup>50</sup>. Come sancito nel Piano nazionale di riforma (PNR) per l'anno 2011<sup>51</sup>, l'azione di riprogrammazione contenuta nel PAC per il Mezzogiorno ha come obiettivo esplicito quello di affrontare in modo più efficace gli impatti della crisi, attraverso un coordinamento nazionale delle risposte, recuperare i ritardi accumulati dalle Regioni nell'uso dei Fondi strutturali del ciclo 2007-2013 e accelerarne la spesa. Allo stesso tempo, però, il Piano lancia le premesse per un più efficace utilizzo delle risorse finanziarie nel ciclo successivo, anticipando l'applicazione della «programmazione rivolta ai risultati» adottata nell'impostazione e nell'attuazione della Politica di coesione 2014-2020 e che si sostanzia nel documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi*

---

<sup>50</sup> Con la Delibera CIPE 1/2011 è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, un'azione per accelerare l'attuazione individuando *target* di impegno e spesa al 31 maggio, 31 ottobre e 31 dicembre 2011 e prevedendo, in caso di mancato raggiungimento, misure correttive (graduate in funzione della distanza dal *target*) sotto la forma di riprogrammazioni obbligatorie all'interno di ciascuna area obiettivo.

<sup>51</sup> Il *Piano nazionale di riforma* è il documento redatto annualmente dagli Stati membri attraverso cui questi ultimi recepiscono gli indirizzi comunitari per le politiche economiche generali e dell'occupazione formulati in attuazione della *Strategia per la crescita e l'occupazione per il 2020*.

*comunitari 2014-2020*<sup>52</sup> (le direttrici del nuovo metodo sono illustrate nel Quadro 4.2). Il PAC prevede investimenti in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale (Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Infrastrutture ferroviarie) e finanzia anche interventi non previsti originariamente nei Programmi operativi delle regioni.

#### Quadro 4.2. Le direttrici di intervento del Piano di azione e coesione

La strategia adotta un nuovo metodo di intervento che, avvalendosi di un partenariato rafforzato con la Commissione europea, anticipa molti principi del periodo di programmazione 2014-2020:

- integrare politica regionale e nazionale per lo sviluppo, rafforzando i presidi di competenza offerti dal Governo centrale;
- ridurre l'incertezza dei flussi di finanza pubblica;
- concentrare gli interventi su un numero limitato di priorità (fra cui scuola, sicurezza e giustizia; mobilità; cura degli anziani e dell'infanzia);
- mettere al centro dell'impegno programmatico i risultati attesi e non solo i processi per conseguirli;
- offrire ai cittadini informazioni e strumenti per conoscere in tempo reale le decisioni di investimento, per valutarle e per farne oggetto di dibattito pubblico.

Fonte: Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e sociale (2012).

Come emerge da una ricerca realizzata in Basilicata nel corso del 2013 riguardante l'esercizio dell'autonomia regionale nello scenario della riforma federalista (L.42/2009) e della crisi economico-finanziaria (Chiodo e Nicoletta, 2017), il PAC più che come strumento di «*governance rafforzata*» viene interpretato dagli attori politici e amministrativi come un processo di *ri-centralizzazione* o di neo-centralismo delle politiche per lo sviluppo e per la coesione che ha fortemente limitato lo spazio decisionale e progettuale delle Regioni, contraendone l'autonomia fino a ridurle a «Dipartimenti dei Ministeri, a bracci operativi del Governo» (Intervista 2/FUNZ REG).

Una intervistata, inoltre, sottolinea come il focus del Governo sull'*accelerazione della spesa*, nel metodo e nel merito, sia stato particolarmente gravoso per le Regioni:

«L'attenzione verso l'accelerazione della spesa è fondamentale, però dico anche che vi è stata un'accelerazione da parte dello Stato, nel merito e nel metodo, eccessiva. C'è stata una condivisione molto tecnica e poco politica. La ri-centralizzazione non penso sia negativa quando si riferisce alla concertazione interistituzionale rafforzata per il raggiungimento di un obiettivo, cioè stabilendo dei target di servizio e dandoci una mano ad entrare nelle questioni, nei problemi. Ma le regioni devono trovare la loro strada, sulla base delle specificità territoriali per arrivare agli obiettivi. Una cosa è l'obiettivo, attraverso i *target* di spesa e i *target* di *performance* che esprimono anche una attenzione politica, altra cosa è il modo, la strada da percorrere per raggiungere quegli obiettivi» (Intervista 2/FUNZ REG).

L'altro tema che emerge come particolarmente rilevante per l'attuazione della programmazione regionale nel settennio 2007-2013 riguarda i vincoli di finanza pubblica posti dal Patto di stabilità e dai Patti di stabilità interni all'autonomia di spesa della Regione. A pesare in modo particolare è la "generalità" del Patto di stabilità che, stabilendo parametri uniformi per tutti le regioni, implica maggiori svantaggi relativi per le regioni del

<sup>52</sup> Nel documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020* – elaborato nel dicembre 2012 dal Ministro per la coesione territoriale d'intesa con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, e delle Politiche agricole, alimentari e forestali, responsabili per tre dei quattro Fondi che alimentano la politica di coesione – si gettano le basi per l'Accordo di partenariato e i Programmi del ciclo 2014-2020. Nel documento si propongono diverse innovazioni di metodo: risultati attesi (obiettivi esplicitati in termini misurabili grazie a indicatori quantitativi dell'impatto sulla vita dei cittadini), azioni (da indicare in termini puntuali e operativi), tempi (vincolanti e associati chiaramente ai soggetti responsabili da cui dipendono le scadenze), partenariato mobilitato (da coinvolgere precocemente nei processi che portano alle decisioni sulle politiche), trasparenza (da esercitare attraverso il dialogo sui territori e con le tecnologie della Rete), valutazione (soprattutto dell'effetto prodotto dagli interventi e del modo in cui tale effetto ha luogo), presidio nazionale (attraverso *task-force* regionali, sopralluoghi, centri di competenza).



Sud. Al riguardo, per gli intervistati risulta particolarmente irragionevole la subordinazione dei Fondi strutturali per la coesione al Patto di stabilità. La mancata nettizzazione delle risorse comunitarie costringe i territori nell'impasse tra l'obbligo di spesa dei fondi nei confronti del centro europeo e il rispetto dell'equilibrio di bilancio nei confronti del centro nazionale<sup>53</sup>. Le regioni, cioè, si sono trovate nel guado tra spendere i finanziamenti europei e sfiorare il Patto, non spendere i fondi e disattendere il raggiungimento dei *target* di impiego previsti da Bruxelles<sup>54</sup>.

«Troppa austerità, troppo rigore, troppe politiche di bilancio, troppi patti di stabilità; poco in termini, invece, di azioni per la crescita, per lo sviluppo. La cosa più drammatica con la quale abbiamo fatto i conti è stato un insopportabile e faticosissimo Patto di stabilità che ha costretto anche regioni come la Basilicata, che hanno forza di cassa ed equilibrio di bilancio, a stare stretti in una cruna, nella quale diventa veramente impossibile muoversi» (Intervista 10/POL REG).

Inoltre, l'inclusione dei Fondi strutturali tra quelli sottoposti al Patto di stabilità ha rappresentato un grande paradosso del ciclo di programmazione 2013-2017: le regioni si sono trovate nel guado tra spendere le risorse comunitarie e sfiorare il Patto, non spendere i fondi e disattendere il raggiungimento dei *target* di impiego previsti.

Le difficoltà operative causate dalla recessione economica e dalle conseguenti misure di austerità sono aggravate in questo ciclo dal *cambio di regime* della Regione Basilicata, che da 'Obiettivo1' passa in regime di *phasing out* verso l'obiettivo 'Competitività'. Il peggioramento dei principali indicatori socioeconomici regionali, specialmente per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, ostacola il conseguimento degli obiettivi inizialmente identificati. Il nuovo regime, infatti, ha significato per la Basilicata dover perseguire obiettivi non coincidenti con le reali necessità e priorità del territorio. Il passaggio all'obiettivo 'Competitività' ha imposto alla regione di «pensare come se fosse la Lombardia» (Intervista7/FUNZ REG), perdendo – tra l'altro – anche la possibilità di accedere alle risorse dei Programmi operativi nazionali (PON). Stare fuori dai PON, secondo l'intervistato, ha significato per la Basilicata arrivare meno preparata alla redazione della strategia *S3-Smart Specialisation Strategy* del ciclo 2014-2020, perché aver mancato il PON Ricerca, piuttosto che il PON Trasporti ha «lasciato indietro» la regione sui temi della programmazione di questo ciclo.

Rispetto a questo problema, però, ha pesato anche la minore capacità della *leadership* politica regionale di trattare con l'Unione europea per una rimodulazione degli obiettivi imposti.

«Gli obiettivi si contrattano a livello europeo. Se tu sei forte come regione puoi contrattare, se mi hai imposto questo per il *phasing out* io regione posso dire che a questo non posso rispondere, a quest'altro non posso rispondere, a quest'altro non posso rispondere. Con l'Europa ci si può ragionare, non è nostra nemica, ai tempi dei PIT si è dimostrato che ci si può ragionare, però devi avere competenza e autorevolezza per poterlo fare» (Intervista 15/FUNZ REG).

---

<sup>53</sup> Per nettizzazione si intende la sottrazione delle risorse comunitarie dai vincoli di finanza pubblica del Patto di stabilità e la possibilità di spenderle senza incorrere in penalizzazioni. Nel caso della Basilicata, oltre ai fondi europei, le altre risorse interessate dalla nettizzazione sono le entrate derivanti dalle royalties.

<sup>54</sup> Alla fine del 2013, all'indomani dell'emanazione della legge di stabilità per il 2014 (L. 147/2013) che impone stringenti vincoli di bilancio alle amministrazioni regionali e locali, in sede di Conferenza unificata tra le Regioni, la revisione del Patto di stabilità interno e la nettizzazione dei fondi comunitari sono ancora tra le questioni più spinose e dibattute. Come è stato osservato al riguardo «I vincoli posti appaiono fortemente incoerenti con la necessità, più volte invocata, di garantire un rapido ed efficace utilizzo dei Fondi europei e del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Bocognani, 2013, p. 787).

Non sono mancati, inoltre, problemi dovuti alla riduzione del Fondo FSC destinato alla Basilicata, che ha dovuto operare in un contesto di maggiore incertezza, rivedendo in corso d'opera interventi già programmati e riaggiustando le corrispondenti voci di bilancio.

Il passaggio a regime di *phasing out*, infine, ha determinato che, in questo ciclo, le risorse comunitarie abbiano assunto in Basilicata un *ruolo sostitutivo* rispetto alle risorse ordinarie. Le risorse sono state cioè utilizzate per finalità ordinarie più che per investimenti strategici per lo sviluppo. L'impianto della programmazione unitaria con la «gamba nazionale» del FSC e la «gamba comunitaria» dei Fondi strutturali è, di fatto, saltato sotto la crisi e la ri-centralizzazione. La programmazione ha rattoppato i buchi lasciati dal mancato trasferimento delle risorse nazionale.

«Nel momento in cui noi avevamo una programmazione unitaria e viene meno un'intera gamba, abbiamo dovuto iniziare a fare il fritto misto, abbiamo dovuto far fronte ad esigenze ordinarie con Fondi strutturali, e in questo senso non è giusto che ci venga chiesto di rendere conto del perché le politiche comunitarie non hanno effetto o hanno scarso impatto sulle condizioni della regione» (Intervista 7/FUNZ REG).

E tuttavia, nonostante le criticità del contesto generale e i problemi di gestione dell'attuazione, la Basilicata conferma, anche nel ciclo 2007-2013, le sue migliori *performance* di spesa rispetto alle altre regioni del Sud (Tabella 4.2).

**Tabella 4.2. Stato di attuazione del PO-FESR nelle regioni 'Convergenza' (% spesa certificata al 31/12/2012)**

Basilicata	44,5
Calabria	24,4
Campania	21,1
Puglia	41,8
Sicilia	26,0

Fonte: Ns elaborazione su dati Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2013, p.12)

Va rilevato come in queste buone *performance* di spesa, sia cruciale l'uso dei progetti sponda (coerenti o retrospettivi). Analogamente a quanto avvenuto nel ciclo precedente, l'uso dei progetti 'retrospettivi' – come vengono chiamati nel ciclo 2007-2013 – ha permesso di accelerare la spesa, certificando all'Unione europea progetti già finanziati e completati su altri fondi, le cui risorse vengono 'liberate' a fronte della verifica dei requisiti di ammissibilità e conformità alla normativa europea (sulle gare di appalto, le regole amministrative e finanziarie, ecc.). A differenza del ciclo 2000-2006, i progetti retrospettivi diventano essenziali per soddisfare i rigidi obblighi di spesa e rendicontazione, «diventano una pratica strutturale» (Intervista 6/FUNZ REG) e distorcendo, in un certo senso, l'uso delle risorse liberate. Queste ultime, canalizzate di frequente su 'progetti fotocopia' di quelli finanziati con risorse ordinarie, producono un *vulnus* nella qualità della programmazione comunitaria, frenando un impiego più innovativo dei fondi strutturali per finalità di sviluppo del territorio.

#### 4.3. La Programmazione territoriale integrata nel ciclo 2007-2013

La Programmazione territoriale del ciclo 2007-2013, rispetto a quella realizzata nel ciclo precedente, si definisce e si realizza all'insegna di una nuova cornice normativa e procedurale sia comunitaria che nazionale. Elemento centrale nel nuovo assetto regolativo è la rilevanza assegnata dalla Commissione europea al principio di *concentrazione* e al suo rafforzamento nei regolamenti generali. Le Regioni sono invitate a realizzare forme di concentrazione geografica, tematica e finanziaria atte a garantire

l'espletamento del ciclo di vita dei progetti avviati e ridurre la dispersione degli interventi. Nel recepire gli indirizzi generali, il PO FESR 2007-2013 della Basilicata precisa quanto segue:

«la modalità di intervento integrata e territoriale che è stata propria dei programmi di sviluppo regionale 2000-2006 specialmente nelle regioni del Sud è dunque di esempio e di ispirazione per la fase attuale in cui si chiede alle politiche di sviluppo locale di adattarsi in modo flessibile a scale di intervento diverse, funzionali alla natura dei problemi e delle opportunità individuate, anche con il coinvolgimento di risorse e di competenze di partners privati» (Regione Basilicata, 2008).

I limiti e le opportunità emersi durante la precedente stagione della Progettazione territoriale integrata sono assunti come base di partenza per imbastire un percorso di programmazione dello sviluppo locale che, come sarà specificato nel prosieguo del testo, tenta di superare le criticità emerse con i PIT, rinunciando però anche a capitalizzarne i punti di forza e a valorizzarne le potenzialità affiorate in alcuni contesti di intervento.

A partire da alcuni dei limiti più rilevanti emersi dalla valutazione dei PIT lucani (i ritardi attuativi, la polverizzazione degli interventi, la complessa articolazione della struttura di *governance* dei processi), la nuova stagione della Programmazione territoriale nel ciclo 2007-2013 introduce alcuni elementi di novità e discontinuità rispetto alla stagione precedente. Tra gli obiettivi perseguiti dalla Basilicata, particolarmente rilevanti appaiono quelli volti a: 1) prevenire l'eccessiva dilatazione dei tempi delle attività svolte da regioni e comuni per la programmazione, la progettazione, l'affidamento e la certificazione di opere pubbliche e azioni immateriali; 2) semplificare i meccanismi di governo multilivello e gestione amministrativa relativi all'attuazione ed alla riprogrammazione degli interventi; 3) assicurare la sostenibilità economico-finanziaria di medio periodo degli investimenti; 4) incrementare la dotazione di servizi pubblici essenziali in aree e quartieri svantaggiati; 5) aumentare la partecipazione e il coinvolgimento di partner e capitali privati nella promozione e realizzazione degli investimenti e nella gestione delle infrastrutture realizzate (Regione Basilicata, 2014).

In Basilicata, la Programmazione territoriale integrata è associata all'Asse IV - Valorizzazione dei beni culturali e naturali e persegue l'obiettivo generale di «accrescere, in una prospettiva di sviluppo turistico sostenibile, l'attrattività della Basilicata trasformando in vantaggio competitivo la variegata ricchezza dell'insieme delle risorse culturali e naturali e della biodiversità presenti sul territorio regionale» (Regione Basilicata 2008, p. 9). Sono previsti due tipi di strumenti: i *Pacchetti integrati di offerta turistica* (PIOT) e i *Progetti integrati di sviluppo urbano sostenibile* (PISUS)<sup>55</sup>. In quel che segue, analizzeremo in particolare i PIOT, il cui disegno introduce consistenti novità in merito alla specializzazione territoriale e tematica delle misure progettate e alla *governance* dei processi attuativi.

---

<sup>55</sup> Il periodo di programmazione 2007-2013 assegna un ruolo strategico alla dimensione urbana nella politica di coesione. La finalità generale dell'asse Città è di promuovere un approccio integrato anche per affrontare le principali questioni urbane. Il QSN dell'Italia per il periodo 2007-2013 dedica la Priorità 8 proprio alla 'Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani' finanziandola con il FESR. I Progetti integrati di sviluppo urbano quali strumento della Programmazione territoriale integrata nel ciclo 2007-2013 non costituiscono oggetto della nostra analisi.

#### 4.3.1. I Pacchetti integrati di offerta turistica (PIOT)

A differenza del ciclo 2000-2006, quando la valorizzazione a fini turistici delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche era solo una delle strategie promosse con i PIT, nel ciclo 2007-2013 il turismo diventa il tema centrale su cui si focalizzano le aspettative di sviluppo locale e territoriale e quindi l'idea forza per eccellenza su cui riversare risorse ed energie progettuali ai fini dello sviluppo territoriale. Come dichiarato nella documentazione ufficiale, attraverso i PIOT si vogliono agevolare le dinamiche progettuali e attuative mediante una semplificazione dei processi partecipativi e decisionali e della struttura di *governance*, prevedendo un maggiore protagonismo della componente privata del partenariato territoriale, sia in fase di progettazione che di attuazione e gestione degli interventi.

Nel *Piano turistico regionale* della Basilicata (LR 7/2008), i PIOT

«promuovono la formazione di filiere e il consolidamento dei sistemi turistici locali<sup>56</sup>, in grado di mettere in rete i vari 'attrattori' culturali, naturali, paesaggistici in un'ottica 'distrettuale' e di strutturare pacchetti turistici integrati valorizzando specifici vantaggi competitivi locali» (Regione Basilicata, 2008, p. 198).

Dopo l'emanazione, con DGR 1094/2010, del relativo Accordo di programma (AdP), tra il 2011 e il 2013 la Regione Basilicata istituisce 11 PIOT (Tabella 4.3). I finanziamenti sono a valere sul PO FESR 2007-2013 nell'ambito dell'Obiettivo specifico IV.1 che, in conformità con le indicazioni del Quadro strategico nazionale (QSN) (Priorità 5), punta a «Valorizzare l'insieme delle risorse culturale e naturali, al fine di strutturare pacchetti integrati di offerta turistica in grado di diversificare le offerte turistiche regionali ed accrescere la loro competitività sui mercati nazionali ed esteri». Come si legge ancora nel citato *Piano turistico regionale* le ricadute attese dallo strumento sono

«la crescita in maniera sostenibile della competitività delle destinazioni turistiche regionali e la stagionalizzazione dei flussi turistici attraverso il miglioramento e la diversificazione dell'offerta ricettiva e l'orientamento al mercato dei pacchetti turistici locali. Si intende conseguire questo risultato attraverso la messa a valore del complesso e diffuso patrimonio naturalistico, storico-culturale e delle biodiversità presente in Basilicata» (Regione Basilicata, 2008, p. 189).

**Tabella 4.3. Gli 11 PIOT in Basilicata (2007-2013)**

Nome PIOT	N. DGR
Antica Lucania gusto, natura, cultura	189/2011
Metapontino Basso Sinni	190/2011
Feudi federiciani-Terre di Aristeo	338/2011
Pollino benessere tra natura e cultura	339/2011
Appennino lucano Val D'Agri-Lagonegrese	517/2011
Montagne di emozioni	792/2011
Monti della Basilicata	928/2011
Matera e collina	1146/2011
Maratea terramare	1911/2011
Area Nord	1452/2012
Basilicata natura e cultura	708/2013

Fonte: Delibere della Giunta Regionale Basilicata

La Figura 4.1 mostra le aggregazioni di comuni che costituiscono gli 11 PIOT sul territorio regionale e li raffronta con gli 8 PIT della programmazione precedente. Come si

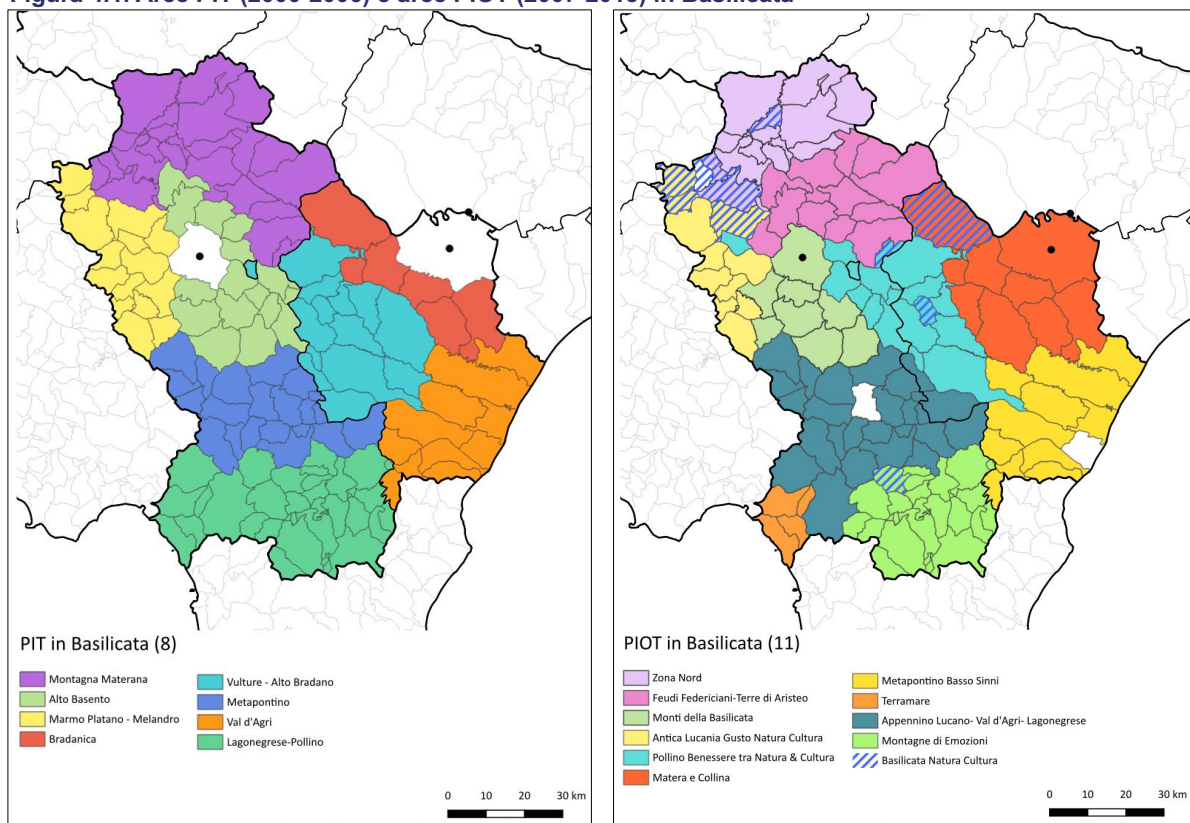
<sup>56</sup> Il *Piano turistico regionale* prevede di assegnare *budget* uguali alle quattro aree d'eccellenza della Basilicata, le cosiddette 'quattro M' (Matera, Maratea, Metapontino, Melfi), individuate come le «locomotive dello sviluppo regionale».

può vedere, proprio come era stato per i PIT, la distribuzione dei PIOT è capillare, coprendo la quasi totalità dei comuni lucani, con l'esclusione dei capoluoghi di Provincia. Nella documentazione ufficiale, la finalità dichiarata delle aree individuate si riferisce a un'aggregazione territoriale avvenuta in un'ottica distrettuale e su base tematica, non necessariamente basata sulla contiguità fisica dei comuni interessati<sup>57</sup>. Tale aggregazione mira a promuovere

«una progettualità in grado di implementare o rafforzare le risorse turistiche settoriali e territoriali dei distretti (se ambiti fisicamente contigui) o metadistretti (e dunque privi di contiguità territoriali ma unificati da tematismi) dotati di capacità e potenzialità attrattive tali da essere competitivi sul mercato» (Regione Basilicata, 2008, p. 199).

Dal confronto tra aree PIT e aree PIOT della Figura 4.1. emerge anche come alcuni PIOT ricalchino abbastanza fedelmente le aggregazioni PIT, testimoniando una relativa stabilità delle relazioni partenariali avviate con i LEADER e i PIT. Altri PIOT, tuttavia, esprimono un frazionamento delle precedenti aggregazioni, in parte interpretabile come una più definita specializzazione territoriale (come, ad esempio, il PIOT di Marmatea), in parte come risultato di manovre politiche (si veda il Paragrafo 4.3.2). D'altra parte, come già sottolineato, la quasi totalità del territorio regionale è coperta dai PIOT, analogamente con quanto accaduto con i PIT.

Figura 4.1. Aree PIT (2000-2006) e aree PIOT (2007-2013) in Basilicata



Fonte: Elaborazioni GIS di Alessandro Cilio su dati Regione Basilicata (2001; 2008). Accessibili su <http://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>.

In conclusione, la differenza tra i PIT e PIOT riguarda soprattutto il focus tematico. Con i PIT la Programmazione territoriale integrata aveva l'obiettivo generale dello sviluppo

<sup>57</sup> È utile sottolineare, a questo proposito, come l'undicesimo PIOT, approvato nel 2013, a differenza di tutti gli altri, riguardi comuni anche distanti fra loro.

locale, da perseguire attraverso strategie e misure differenziate nei diversi territori; i PIOT propongono una più decisa focalizzazione tematica sullo sviluppo turistico «idonea a sostenere un percorso di crescita non occasionale» anche attraverso l'istituzionalizzazione dei partenariati, ovvero nella trasformazione di questi ultimi in soggetti permanenti di governo dei sistemi turistici locali» (Regione Basilicata, 2008).

#### 4.3.2. Nuova strategia e nuove reti di governance?

I PIOT ribaltano la prospettiva della *governance* così come emersa nella Progettazione territoriale integrata del ciclo 2000-2006. Assegnando un ruolo preminente al partenariato economico e sociale e meno influente a quello pubblico regionale, essi esprimono una forte discontinuità rispetto al ciclo precedente. Nell'adottare il turismo come chiave dello sviluppo locale, i PIOT semplificano la *governance* della progettazione, in un certo senso azzerando l'*iter* partecipativo, negoziale e concertativo sulle strategie da promuovere e definire. Il nuovo strumento accentua, invece, i processi competitivi tra aree e territori nella ripartizione delle risorse. Il 'Partenariato di progetto' diventa l'essenza della *governance* nei PIOT, ma allo stesso tempo è la struttura semplificata per eccellenza attraverso cui fare pressione per accedere alle risorse o rivendicarne di supplementari rispetto ad altre aree.

In questa nuova configurazione della *governance* della Programmazione territoriale, il Governo regionale della Basilicata dismette il ruolo di ampia animazione e coordinamento realizzato nella stagione dei PIT e diventa essenzialmente l'interlocutore primario per la distribuzione dei finanziamenti, gli aiuti agli investimenti, gli interventi pubblici infrastrutturali strettamente funzionali ai PIOT, le azioni di comunicazione e di *marketing* turistico. La definizione delle strategie, la formulazione della proposta progettuale e la gestione degli interventi restano, invece, appannaggio degli *stakeholder* privati. La proposta è costruita dall'operatore economico privato che 'attira' intorno ad un progetto di sviluppo turistico l'interesse delle istituzioni pubbliche.

La discontinuità rispetto ai processi di programmazione territoriale del ciclo 2000-2006 è quindi evidente, sia nella più intensa focalizzazione tematica e settoriale dei progetti territoriali rispetto alla fase precedente, sia per la semplificazione della struttura di *governance* che i PIOT adottano per la gestione dei processi partecipativi, decisionali e attuativi dei progetti. Come già detto, il Partenariato è centrato sulla componente privata, che assume un ruolo preponderante tanto nella definizione della strategia degli interventi quanto nella gestione degli stessi.

Tale discontinuità nella composizione e nel funzionamento della *governance* non è, però, sinonimo di innovazione o di una migliore resa dei processi concertativi. Come emerge dalle opinioni raccolte, più che un salto in avanti nella direzione di una più efficace *governance* dello sviluppo locale, con i PIOT, si torna indietro, alle dinamiche e ai limiti emersi nella stagione dei Patti territoriali, assegnando un ruolo preminente agli attori privati rispetto a quelli pubblici<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Una valutazione dei cinque Patti territoriali di I e II generazione realizzati in Basilicata tra il 1996 e il 2003 (Sviluppo Italia Basilicata, 2006) segnala tra i principali limiti di questa esperienza i seguenti aspetti critici: scarso impatto sull'occupazione; occupazione transitoria legata alla realizzazione degli interventi infrastrutturali; alto numero di imprese revocate dai finanziamenti rispetto a quelle ammesse; bassa qualità delle iniziative selezionate per la mancanza di requisiti effettivi; scarso monitoraggio in corso d'opera; scarso tasso di realizzazione degli interventi finanziati.

Secondo un documento stilato nel 2011 dalle associazioni datoriali della Basilicata, raccolte sotto il cartello 'Pensiamo Basilicata'<sup>59</sup> su iniziativa della Legacoop regionale, gli aspetti più negativi riferibili a tale esperienza sono almeno tre: a) aver voluto dare al partenariato privato dei PIOT la responsabilità di organizzare l'offerta turistica, senza tuttavia metterlo nelle condizioni di operare per mancanza di una dotazione economica necessaria a svolgere le attività previste; b) l'inerzia del partenariato pubblico che ha rallentato l'azione organizzativa dell'offerta turistica, se non addirittura avviato azioni in contrasto con le finalità dei PIOT; c) del tutto assente un collegamento strategico e funzionale con la rete di imprese dedite alla filiera corta agroalimentare e della disponibilità agrituristica.

La Programmazione territoriale integrata realizzata in Basilicata con i PIOT si è fondata su un processo di *governance* reale ben diverso da quello formalmente previsto nella normativa di riferimento, nei Piani di settore e nel PO FESR, con un'influenza e pesi molto diversi tra le varie componenti della Partenariato di progetto. Secondo un'intervistata, c'è da registrare un profondo indebolimento della partecipazione dal basso e del suo contributo alle strategie adottate rispetto al ruolo delle componenti datoriali. La partecipazione delle comunità diventa del tutto ancillare alle strategie definite, così come l'ascolto del territorio e la condivisione degli indirizzi individuati.

Come emerge dal brano di intervista che segue, i PIOT non implicano solo un ridisegno della *governance* a vantaggio del protagonismo dei privati, ma soprattutto un canale per l'esercizio di un ruolo più strumentale da parte delle istituzioni pubbliche. Attraverso questo strumento la politica torna ad assumere un protagonismo che è nascosto sul piano formale (data la prevalenza della componente privata nel Partenariato di progetto che sostiene i PIOT), ma decisamente rilevante sul piano sostanziale. Questa rilevanza della politica si esprime non tanto nella capacità di coordinare e fare da regia alla concertazione, nel tessere e promuovere relazioni cooperative sul territorio, ma esercitando la sua influenza a fini clientelari e di ricerca del consenso:

«La vera geolocalizzazione dei PIOT nasce da una geolocalizzazione politica che non appare nella documentazione, perché al bando, ovviamente, dovevano rispondere i privati ma la spinta è stata tutta politica. Sui PIOT ha avuto un ruolo fondamentale la politica e non la programmazione dal basso. Per intenderci, l'assessore di turno voleva due PIOT, l'altro assessore di turno ne voleva altri due, così vennero portati al tavolo della concertazione, quindi, si costruirono non a partire dalle esigenze del territorio ma dalle esigenze della politica. Originariamente il bando prevedeva la creazione di sette o nove PIOT, ma ne approvammo 11 perché non si trovava la quadra politica, non perché erano così belli i progetti da doverli per forza finanziare tutti, semplicemente perché non si trovò la quadra politica e vennero approvati tutti!» (Intervista 13/PES IMPR)

#### 4.3.3. Alcune valutazioni sullo strumento PIOT

Nel ciclo 2007-2013 il territorio non si sgancia dalla politica. Permangono delle appartenenze forti che lo 'segnano' e a cui l'iniziativa privata si lega al traino. «Il dibattito collettivo è muto, le voci in campo sono poche, prevale il riciclo di iniziative non finanziate nel ciclo precedente» (Intervista7/FUNZ REG). L'obiettivo dichiarato dei PIOT di pervenire in breve termine ad aggregazioni stabili quali i Sistemi turistici locali intesi come dimensione organizzata e matura a servizio del turismo nella regione costituisce uno dei punti più deboli di tale esperienza. L'aggregazione dei comuni più che

<sup>59</sup> Documento accessibile su: [http://www.legacoopbasilicata.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=843&Itemid=1](http://www.legacoopbasilicata.it/index.php?option=com_content&task=view&id=843&Itemid=1) (consultato il 05/03/2023).

promuovere una aggregazione distrettuale e tematica come indicato nella normativa di riferimento, riproduce una sorta di matrice politica del territorio, per una distribuzione a tappeto delle risorse disponibili (Figura 4.1).

Lo spostamento del peso degli attori sulla componente privata, inoltre, ha rappresentato una criticità per via di un tessuto imprenditoriale regionale non uniforme, in quanto non tutte le imprese lucane hanno la stessa capacità di convergere e costruire visioni dello sviluppo locale. E il ridimensionamento a priori della componente pubblica non ha garantito un miglior processo decisionale ed esiti più virtuosi di *governance*:

«Ci sono dei territori che gli imprenditori non ce li hanno proprio, con chi costruisci lo sviluppo concertato? Quali sono le realtà imprenditoriali in grado di convergere su un'idea di sviluppo locale in certi territori della Lucania?» (Intervista15/FUNZ REG)

Complessivamente, secondo quanto emerge dalla ricerca, i PIOT hanno rappresentato un arretramento rispetto alla esperienza dei PIT. La Programmazione territoriale nella regione subisce una trasformazione regressiva a causa della insipienza della progettazione formulata, del tutto incapace di promuovere lo sviluppo locale. Secondo un intervistato «paga di più la ricerca del consenso e la spesa facile» (Intervista 14/PES IMPR).

A differenza dei PIT che erano multisettoriali e riguardavano un ampio ventaglio di interventi, i PIOT si concentrano sul turismo senza riuscire a dare un impulso sistematico e integrato a tale ambito. La frammentazione della progettazione si è riprodotta, quindi, anche nel caso di questo strumento e la Programmazione territoriale integrata del ciclo 2007-2013 non è riuscita a esprimere un cambio di rotta rispetto agli scarsi impatti di quella realizzata nel ciclo precedente, anzi ne ha forse rappresentato un deterioramento per la parallela scarsa capacità di elaborare visioni integrate dello sviluppo:

«I PIT erano a 360 gradi, mentre i PIOT erano tematicamente centrati sul turismo, e quindi diventavano una declinazione di fatto peggiorativa dei PIT. È peggiorativa perché, prima di tutto, se lo strumento PIT affrontava le questioni nella sua generalità, nel senso che guardava il territorio in modo integrato sui vari ambiti e i vari bisogni, aver poi declinato invece andando a tematizzare gli approcci integrati, è una sconfitta, perché non c'è turismo senza ciclo integrato dei rifiuti, non c'è acqua senza sviluppo e viceversa, quindi, secondo me è stato un male» (Intervista7/FUNZ REG).

Rispetto alla fase dei PIT, uno dei Sindaci intervistati sottolinea l'arretramento delle relazioni tra Comuni e Regione su un piano più spicciolo. Con la reintroduzione di corsie preferenziali si è interrotto un percorso di riflessione sul territorio in termini di comprensorio e si è svilito anche l'interesse verso le unioni dei comuni e la gestione associata dei servizi. Dopo il primo ciclo 2000-2006, prevale un approccio più particolaristico allo sviluppo locale e alla Programmazione territoriale che tarpa le ali alla idea e alla progettazione strategica.

«I sindaci hanno ballato da soli in una relazione con i vertici regionali che è fatta contemporaneamente di subalternità e di ricatto. Come sempre accade, io ti ricatto perché più grosso il comune più preferenze ti servono e dall'altro lato è subalterna perché non c'è mai un disegno complessivo, più ampio dentro cui come sindaco di un comune potresti favorire un processo di autonomizzazione di un'area e che invece preferisci tenere sotto il tuo controllo politico» (Intervista 5/PPP LOC).

La modifica degli strumenti di *policy* non è mai solo un aspetto tecnico, non modifica solo obiettivi e strategie ma anche relazioni, equilibri e rapporti di potere. Sebbene non siano mancate difficoltà attuative e programmatiche nella gestione dei PIT, la loro cancellazione e la loro sostituzione con strumenti che trasformano anche il sistema di



*governance* verticale e orizzontale ha disperso competenze e interrotto un processo di costruzione condivisa del territorio e delle sue strategie di sviluppo. Inoltre, l'introduzione di un nuovo strumento di programmazione territoriale e il passaggio da uno strumento ad un altro senza la previsione di alcun accompagnamento ha sperperato energie e risorse, senza peraltro intervenire sui limiti emersi con i PIT.

Nel ciclo della crisi viene anche meno la spinta alla collaborazione a vantaggio di strategie difensive e competitive:

«Nel ciclo precedente in cui le cose andavano bene e ci si sentiva in un contesto di crescita, anche i particolarismi si riducevano. La fase di recessione ha portato chiusura e a negare collaborazione» (Intervista 9/FUNZ REG).

Nell'attuazione dei PIOT, infine, pesa anche il disinvestimento culturale oltre che finanziario rispetto alla Programmazione territoriale, un disinvestimento che parte dal livello nazionale e si trasmette fino al piano locale. Viene meno, in un certo senso, il riconoscimento dei territori e la fiducia nella loro capacità di pervenire a un disegno efficace dello sviluppo locale. Il livello nazionale, inoltre, dismette l'accompagnamento nei diversi contesti, il livello regionale segue a ruota abbandonando il suo ruolo di promozione e animazione del territorio su visioni ampie dello sviluppo locale, a vantaggio di un orizzonte di intervento a breve termine, condotto secondo un approccio *one to one* con i territori in grado di fornire anche gratificazioni e un riscontro più immediati in termini di consenso elettorale.

«Vengono disattivate una serie di politiche per lo sviluppo locale quando invece sarebbe stato più fecondo sostenerle, fare manutenzione di quello che si era stato creato. Nel ciclo 2007-2013 viene meno l'impulso nazionale all'approccio *place-based*, queste cose furono avviate ma con uno stile diverso rispetto all'entusiasmo e alla generosità e al coinvolgimento, anche di natura motivazionale, che aveva caratterizzato la stagione di Fabrizio Barca, e le regioni cominciarono a pensarla diversamente» (Intervista 3/POL REG).

Un'ultima notazione sulla Programmazione territoriale integrata del ciclo 2007-2013 riguarda il processo di disgregazione degli *enti intermedi* e la mancata definizione di ambiti territoriali istituzionali nei quali far sedimentare le esperienze di sviluppo locale. Sulla base della L 244/2007 (Legge finanziaria 2008) di riordino delle Comunità montane per fini di contenimento della finanza pubblica e delle indicazioni del Testo unico sugli enti locali (TUEL) che lascia alle Regioni la facoltà di procedere in tale ambito, la Regione Basilicata con la LR 33/2010 (Legge finanziaria 2011) sopprime e liquida le 14 comunità montane del territorio<sup>60</sup>. Nel disegno regionale, la soppressione delle Comunità montane lasciava la possibilità di individuare delle Aree programma come osatura delle nuove perimetrazioni e del nuovo modello di *governance* territoriale, di natura provvisoria in vista della realizzazione delle Unioni dei comuni e/o delle Unioni di comuni montani. Nella loro prima fase le Aree programma hanno coinciso con gli ambiti territoriali dei sette Piani di offerta integrata di servizi (POIS) e con i due comuni

---

<sup>60</sup> Già con LR 11/2008, la Basilicata aveva costituito le 'Comunità locali' quali unioni di comuni destinate a rappresentare un livello di governo intermedio per la gestione associata di funzioni nei campi della pianificazione territoriale, della valorizzazione dei territori montani, della programmazione economica e sociale e dell'organizzazione dei servizi socio-assistenziali. Con sentenza n. 237 del 24 luglio 2009, la Corte costituzionale aveva chiarito che la disciplina delle Comunità montane rientrava nella competenza legislativa residuale delle Regioni e che i criteri di riordino contenuti nella Finanziaria 2008, erano soltanto indicativi, e non vincolanti, per le Regioni. Nel contesto regionale lucano, la soppressione delle comunità montane (DPGR 154/2014) non ne ha determinato l'immediata estinzione. I ritardi nella nomina dei commissari liquidatori ha trascinato l'iter fino al 2021.

più grandi di Matera e Potenza. Come emerge dalle interviste, nel contesto lucano questo processo ha sfaldato le aggregazioni preesistenti senza offrire una valida alternativa. La scomparsa delle Comunità montane ha interrotto la convivenza e la cooperazione tra comuni con bisogni ed esigenze simili, specialmente quelli situati in zone montane. Questa repentina interruzione non è stata seguita da una chiara stabilizzazione delle normative e di strutture territoriali capaci di gestire efficacemente il reinserimento del personale con competenze specifiche rispetto alla dimensione sovracomunale.

«Nel contesto lucano, l'estinzione delle comunità montane 'ha interrotto traumaticamente' il rapporto di convivenza e aggregazione tra comuni con esigenze simili, come quelli montani. Questa brusca interruzione non ha trovato seguito immediato in una certezza di regole e di aggregazioni territoriali in grado di dare risposta al ricollocamento del personale con competenze specifiche sul piano della collaborazione intercomunale» (Intervista 7/FUNZ REG).

Anche le Unioni di comuni non hanno trovato diffusione nel contesto regionale, sebbene nelle aspirazioni dei promotori dei PIT nel ciclo 2000-2006 si puntasse a favorire la cooperazione intercomunale oltre che nella progettazione anche nella gestione in comune di servizi essenziali. La cancellazione delle Comunità montane viene definita «una iattura istituzionale e programmatica» (Intervista 12/PPP LOC) che ha di fatto reso i Gruppi di azione locale (GAL) gli unici attori di area vasta, caricandoli di responsabilità e ruoli che, come si vedrà meglio nel capitolo dedicato alla Programmazione territoriale nel ciclo 2014-2020, non trovano un'adeguata collocazione giuridica.

«La scomparsa delle comunità montane, per come la vedo io, è una iattura se vista sotto una forma prettamente istituzionale. Dal punto di vista programmatico, questo ha caricato ancora di più il GAL di ulteriori responsabilità. Oggi i GAL di fatto restano gli unici attori di area vasta che possono pianificare progettazione. Ma non possono definirsi degli 'enti' di area vasta, perché non siamo soggetti pubblici, siamo degli ibridi pubblici-privati» (Intervista 12/PPP LOC).

La questione delle *aggregazioni territoriali* ritorna con forza. Interrogati su cosa sarebbe necessario modificare nella Programmazione territoriale dei Fondi strutturali, gli intervistati sottolineano il ruolo cruciale delle 'giuste' aggregazioni territoriali. Secondo alcuni occorre riorganizzare i contesti della Programmazione integrata costituendo ambiti territoriali più grandi delle comunità montane, ma più piccoli degli Ambiti territoriali sociali che per un periodo hanno sostituito le comunità dismesse. È necessario poi, che queste aggregazioni «arrivino pronte alla programmazione regionale» (Intervista 6/FUNZ REG). I territori, cioè, devono essere in grado di esprimere una progettualità che non sia strettamente legata ai tempi della programmazione regionale, ma che esista a prescindere e indipendentemente da essa, per cogliere, quando si presenta, l'opportunità di ottenere finanziamenti dalle risorse comunitarie.

«Occorre superare lo sfasamento tra Programmi operativi e Programmazione territoriale integrata. Accade di frequente, infatti, che occorra riprogrammare a livello regionale per dare seguito a quello che viene deciso sui territori. Potrebbe invece, essere utile disporre di un parco progetti pronto a intercettare i finanziamenti. A tal fine sarebbe utile disporre di un fondo di progettazione più cospicuo, che al momento non è sufficiente, che potesse assorbire risorse con effetto rotativo, ovvero dare il suo ritorno nel medio-lungo termine» (Intervista 6/FUNZ REG).

## 5. Il ciclo di programmazione 2014-2020

### 5.1. La cornice del Programma operativo: la formulazione di strategie e obiettivi

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, l'Unione europea individua le principali aree di investimento dei Fondi strutturali e di investimento (SIE) nelle priorità dettate dalla strategia *Europa 2020* per una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (Commissione europea, 2010), declinandole in 11 Obiettivi Tematici (OT) (Regolamento UE 1303/2013). Anche per il ciclo in esame, la Basilicata predispone quattro diversi documenti di programmazione corrispondenti ai diversi Fondi SIE: il PO FESR 2014-2020, il PO FSE 2014-2020, il PSR (FEASR) 2014-2020; il PO FEAMP 2014-2020. Per quanto concerne il PO FESR, oggetto di questa analisi, la Regione Basilicata definisce 9 Assi strategici riferiti agli obiettivi tematici comunitari<sup>61</sup> (Quadro 5.1).

#### Quadro 5.1. Gli Assi strategici e gli Obiettivi tematici (OT) nel POR FESR Basilicata 2014-2020

Asse 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (OT1): L'Asse 1 è destinato a sviluppare il sistema della ricerca regionale e le capacità di innovazione delle imprese lucane con riferimento alle aree individuate nella 'Strategia regionale per la specializzazione intelligente' (S3): Aerospazio; <i>Automotive</i> ; Bioeconomia; Energia; Industria culturale e creativa e Agenda digitale.
Asse 2 - Agenda digitale (OT2). Riguarda il superamento delle difficoltà di accesso alla rete annullando il <i>digital divide</i> e diffondendo la banda ultra-larga sull'intero territorio regionale a favore delle PA, dei cittadini e delle imprese.
Asse 3 - Competitività (OT3). L'Asse 3 contribuisce allo sviluppo delle imprese e al riposizionamento competitivo dei segmenti produttivo-territoriali presenti in Basilicata.
Asse 4 - Energia e mobilità urbana (OT4). L'Asse 4 è destinato principalmente ad azioni volte all'efficientamento dell'uso dell'energia nelle aree industriali, nelle imprese e negli edifici pubblici, nonché all'ampliamento della produzione energetica da fonti rinnovabili ed all'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane.
Asse 5 - Tutela dell'ambiente ed uso efficiente delle risorse (OT6). L'Asse 5 punta al superamento del <i>gap</i> strutturale ed organizzativo sul ciclo integrato dei rifiuti, a rispondere agli obblighi della normativa dell'Unione in materia ambientale nel settore idrico, a mettere in atto progetti di valorizzazione culturale ed ambientale di alcuni siti ritenuti strategici in termini di attrattività turistica.
Asse 6 - Sistema di trasporto e infrastrutture di rete (OT7). L'Asse 6 contribuisce a migliorare la rete ferroviaria regionale e la viabilità secondaria e terziaria, a favore delle 'aree interne' regionali, per garantire tempi di accessibilità alle reti TEN-T minori rispetto a quelli attuali.
Asse 7 - Inclusione sociale (OT9). L'Asse 7 contribuisce al miglioramento delle dotazioni strutturali e dei servizi a favore delle fasce svantaggiate ed economicamente fragili.
Asse 8 - Potenziamento del sistema di istruzione (OT10). L'Asse 8 contribuisce al miglioramento delle condizioni di fruibilità degli istituti scolastici ed al rafforzamento delle dotazioni in essi presenti
Asse 9 - Assistenza Tecnica

Fonte: Regione Basilicata (2020), PO FESR vers. 6.0.

Le direttrici dello sviluppo regionale sui cui focalizzare la programmazione per il nuovo ciclo individuano quattro pilastri (i cosiddetti *cluster* di sviluppo) su cui concentrare le risorse: 1) Competitività e sviluppo; 2) Sistema naturale e culturale; 3) Distretto energetico; 4) Politiche sociali ai cittadini. Alla definizione di tali aree strategiche, considerate ambiti potenziali e allo stesso tempo sottoutilizzati per lo sviluppo regionale, contribuisce uno studio elaborato dal *Capacity lab*, un laboratorio voluto dall'allora Ministro

<sup>61</sup> Il Programma Operativo FESR Basilicata 2014-2020 ha una dotazione complessiva di euro 826.031.332,00, cofinanziato per il 75% da risorse comunitarie e per la restante parte da risorse statali e regionali.

per la coesione territoriale Fabrizio Barca, per meglio inquadrare gli indirizzi su cui focalizzare strategie e interventi per lo sviluppo nel nuovo settennio di programmazione. Scopo dello studio, coordinato da Ron Boshma, esperto di sviluppo regionale presso l'Università di Utrecht, era quello di adattare il più possibile l'impiego dei Fondi di investimento comunitari ai bisogni del territorio e di calibrare le opportunità offerte dalle risorse europee sulla realtà socioeconomica del contesto lucano.

Ai fini di uno sviluppo strategico integrato della Basilicata, nel PO FESR 2014-2020 si confermano centrali i temi della connessione e dell'accessibilità del territorio, gli obiettivi legati alla mobilità fisica nella regione da perseguire attraverso il potenziamento delle infrastrutture materiali e viarie, e il potenziamento dei collegamenti ferroviari. Anche l'investimento sul turismo, secondo quanto indicato nella formulazione delle strategie del PO FESR passa attraverso il potenziamento dei collegamenti. Altri ambiti cruciali per lo sviluppo sono individuati nelle politiche sociali e nei servizi di cittadinanza, nelle politiche energetiche e nello sviluppo delle fonti rinnovabili. In aggiunta a tali pilastri, il rafforzamento del capitale umano riveste un ruolo trasversale di fondamentale importanza. In accordo con il principio del *ring fencing*<sup>62</sup> (Regolamento UE 1303/2013) e coerentemente con le linee strategiche già delineate nei due cicli di programmazione precedente, la regione Basilicata concentra più della metà (circa il 56%) delle risorse comunitarie sulla «crescita intelligente», una delle tre priorità della Strategia europea 2020 e sui primi quattro Assi (Ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico, Agenda digitale, Competitività delle imprese ed Energia). Al riguardo, nella politica di coesione 2014-2020, la messa a punto di strategie di ricerca e innovazione per la «Specializzazione intelligente» costituisce una condizionalità *ex-ante* per l'utilizzo delle risorse comunitarie. Attraverso la cosiddetta *Smart Specialisation Strategy* (S3), le regioni sono invitate a programmare definendo e rafforzando il collegamento tra il sistema della ricerca e quello produttivo e sociale.

Nell'ambito della predisposizione della S3, la Regione Basilicata avvia un percorso di analisi territoriale e ascolto degli *stakeholder* per individuare i punti di forza e le opportunità esistenti e mettere a punto la propria strategia<sup>63</sup>. Tra questi, emergono come temi prioritari per lo sviluppo lucano quelli dell'innovazione e dello sviluppo *cluster-based*, agganciato alle specializzazioni regionali e all'integrazione tra le imprese dei comparti economici e produttivi interessati (Boshma *et al.*, 2013, p. 22). I distretti produttivi, le loro potenzialità, quelle già esistenti e quelle ancora da rafforzare, diventano il fulcro della programmazione lucana. La Basilicata punta verso il 2020 individuando 5 aree prioritarie di innovazione per lo sviluppo regionale (Aerospazio, Automotive, BioEconomia, Energia, Industria culturale e creativa) e investendo su tre obiettivi generali per l'adozione di strategie territoriali volte alla sostenibilità ambientale e al trasferimento di innovazione al sistema delle piccole e medie imprese locali:

- Promuovere un sistema produttivo innovativo, ambientalmente e socialmente sostenibile;

---

<sup>62</sup> Il *ring-fencing* (concentrazione tematica) è un meccanismo di impiego dei Fondi SIE che, al fine di rafforzare la coesione socioeconomica e territoriale, concentra i finanziamenti su alcune priorità selezionate determinando delle soglie minime per l'assegnazione di spese mirate correlate a Obiettivi tematici specifici (OT).

<sup>63</sup> Al fine di elaborare una programmazione strategica più aderente ai bisogni di innovazione delle imprese locali, la Regione Basilicata nell'ambito del citato *Capacity Lab* ha promosso una serie di incontri con il territorio realizzati tramite dei *focus group* con le imprese interessate. Si veda <http://europa.basilicata.it/fesr/strategia-innovazione-e-specializzazione-intelligente-s3-basilicata/>

- Valorizzare le risorse ambientali e culturali in modo sostenibile e creativo;
- Realizzare una regione «open» e accessibile attraverso le reti digitali e dell'innovazione.

Con riferimento al *cluster* dell'Energia, invece, il 'Rapporto Boshma' suggerisce un migliore uso delle *royalties* attraverso una pianificazione collaborativa tra Regione, enti locali e compagnie petrolifere e una gestione più democratica delle attività estrattive per minimizzare il loro impatto sull'ambiente<sup>64</sup>. Nel ciclo 2014-2020, il settore dell'energia e il tema della transizione energetica entrano di frequente anche nel dibattito pubblico regionale<sup>65</sup>.

Questa focalizzazione sulle priorità della programmazione regionale nel ciclo 2014-2020 risulta di particolare importanza in quanto la Basilicata è nel frattempo retrocessa dalla sua posizione di regione in *phasing out* a quella di regione 'meno sviluppata'. Questo arretramento rispetto al – difficile – percorso di transizione avviato nel ciclo precedente verso i nuovi obiettivi di competitività costituisce un *unicum* nel panorama nazionale: la Basilicata inverte il senso di marcia delle politiche di coesione sul territorio e torna agli obiettivi di recupero del *gap* di sviluppo (Cappello, 2015, p. 81). Nel complesso, un'applicazione più rigida della concentrazione tematica per la costruzione della Programmazione europea è ben vista dagli intervistati; ma non manca chi rimarca che le strategie del nuovo ciclo non sono particolarmente innovative e riformulano misure già finanziate nel ciclo precedente. Da questo punto di vista, la S3 permette di reiterare investimenti su ambiti già noti dello sviluppo regionale.

### 5.1.1. Il Partenariato e il principio di condizionalità ex-ante

L'Accordo di partenariato<sup>66</sup> orienta tutte le fasi del PO FESR 2014-2020, da quella della formulazione, fino a quelle di attuazione, sorveglianza e valutazione e si basa sulla cooperazione tra tre categorie di partner a livello nazionale, regionale e locale:

- Partenariato istituzionale;
- Partenariato economico e sociale;
- Organismi della società civile.

Con la DGR 906/2014 la Regione Basilicata definisce il proprio 'Partenariato del programma operativo FESR Basilicata 2014-2020' e con successiva DGR 301/2015 ne

<sup>64</sup> Come è stato osservato in merito (Bubbico, 2022), proprio sul settore dell'energia, il processo di consultazione è stato inficiato da una importante incoerenza, ovvero dal fatto che nelle iniziative sono state coinvolte solo le aziende operanti nel settore delle Fonti da energia rinnovabile (FER) e non quelle del settore Oil & Gas. L'esclusione delle aziende operanti nel campo delle estrazioni petrolifere costituisce un vulnus della programmazione strategica sul piano industriale data la sempre più stretta connessione tra sviluppo delle fonti rinnovabili e quello dell'attività estrattive per via degli investimenti crescenti delle multinazionali petrolifere nel settore delle rinnovabili.

<sup>65</sup> A tal riguardo, si ricorda 'Il Manifesto per le energie rinnovabili in Basilicata' sottoscritto da Legambiente Basilicata, Alleanza per il fotovoltaico in Italia e Rete degli Studenti Medi per la decarbonizzazione e la transizione ecologica. Anche i sindacati uniti, CGIL, CISL e UIL Basilicata hanno messo al centro la questione energetica nel 'Manifesto per il lavoro e per la Basilicata 2030', chiedendo una adeguata strumentazione di controllo ambientale per la definizione del ruolo e competenze dei soggetti pubblici e privati locali; la salvaguardia ambientale, la sicurezza e l'innovatività degli impianti di lavoro; la programmazione in tempi certi, nel distretto energetico di Val d'Agri, di interventi su chimica verde, biofarmaceutico e bio-sanitario, un uso più razionale delle *royalties* del petrolio.

<sup>66</sup> L'Accordo di partenariato è un documento, predisposto da ogni Stato membro e approvato dalla Commissione, che 'definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva'. Accessibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato-2014-2020>

regola il funzionamento e l'aggiornamento periodico. Come sottolinea un intervistato, la condivisione degli obiettivi con il partenariato è considerato elemento fondamentale per una buona programmazione regionale e per la sua accettazione da Bruxelles:

«La coesione sociale è il fondamento della programmazione. Spesso preferisco non fare la cosa migliore, ma la cosa che piace di più a tutti perché alla fine la realizzi senza ostacoli. Quando un bando è condiviso con il mondo del partenariato quel bando va bene perché risponde ad un'esigenza. Scrivere il miglior bando in una stanza non basta, spesso ti viene stralciato per il solo fatto che non lo hai condiviso» (Intervista 7/FUNZ REG).

La condivisione della programmazione emerge come un passaggio essenziale, garantito anche dallo Statuto regionale (LR 1/2016), che sottopone i documenti di programmazione dei Fondi SIE, così come il Piano strategico, alla condivisione con il partenariato (Morelli, Iacoviello, 2017). In Basilicata due organi hanno la funzione di assicurare la condivisione e la partecipazione alla programmazione: la Consulta regionale permanentemente per la programmazione e la Consulta per le Autonomie locali<sup>67</sup>. Nel marzo del 2021 (LR 9/21), la Regione Basilicata istituisce la Conferenza regionale per la programmazione, un organo consultivo creato per garantire il raccordo istituzionale tra la Regione (nella figura del Presidente o di un assessore delegato) e i 36 componenti del mondo economico e sociale individuati tra le diverse categorie (associazioni datoriali, organizzazioni sindacali, organizzazioni del terzo settore, dell'associazionismo e del volontariato) con maggiore rappresentatività sul territorio. Come si legge nella Legge regionale istitutiva, la Consulta ha «il compito di esprimere un parere motivato sul Documento di economia e finanza regionale e di fornire alla Giunta regionale informazioni per la predisposizione del Piano strategico regionale sul quale sarà, poi, chiamata ad esprimere un parere consultivo. L'organo, inoltre, concorre alla predisposizione dei provvedimenti di programmazione della Giunta».

Un dato nuovo nella strutturazione e nell'azione del partenariato lucano nel PO FESR 2014-2020 è il ruolo assunto dal cartello di organizzazioni 'Pensiamo Basilicata'. Si tratta di un'aggregazione di realtà sociali ed economiche che si fa promotrice nelle sedi di concertazione e nell'ambito del Comitato di sorveglianza di proposte e istanze per lo sviluppo della regione, incardinate in un vero e proprio Manifesto politico-tecnico. Secondo un intervistato, questo reticolo di attori ha permesso di fare massa critica in modo unitario rispetto alle criticità e alle opportunità esistenti sul territorio, provando a superare visioni e prospettive settoriali o di parte a vantaggio di posizioni il più possibile condivise e comuni.

«Questo Manifesto assume un certo peso, prima nelle contrattazioni con Eni, poi con un ruolo sistematico nell'interlocuzione con la Regione perché facciamo massa critica, partecipiamo con un'idea unica, noi facciamo le riunioni preliminari di orientamento e poi portiamo idee e proposte ai tavoli ad hoc. Certamente non è facile portare avanti le nostre idee in maniera unitaria, perché ci sono interessi di più settori, ma siamo sempre riusciti a trovare la quadra» (Intervista 13/PES IMPR).

Nonostante l'istituzione della Consulta, l'iter partecipativo nella formulazione del PO viene descritta da molti come un processo debole, che disattende parzialmente le aspettative, a vantaggio di una programmazione più spicciola, «cotta e mangiata»:

«Di fatto, nonostante lo dica lo statuto regionale, queste fasi spesso vengono disattese, perché da un lato qualcuno si dimentica che queste norme esistono e il potere governativo si assume più poteri di quello che lo Statuto gli dà; dall'altro, perché chi dovrebbe e

---

<sup>67</sup> Al momento in cui si scrive la Consulta per le autonomie locali non è stata ancora istituita.

potrebbe esercitare questo potere, che è il Consiglio, non lo esercita perché non gli interessa. Il più delle volte, a mio parere, i consiglieri regionali hanno più attenzione all'immediato, e quindi alla progettualità cotta e mangiata, che significa anche riscontro e risposta all'elettorato, e meno attenzione a una programmazione» (Intervista 7/FUNZ REG).

Il ruolo del partenariato continua ad essere interpretato come un ruolo meramente formale, necessario per espletare gli adempimenti previsti e ancillare rispetto alla condizione di strategie e obiettivi di sviluppo:

«Siamo chiamati a partecipare ma con la conclusione che alla fine chi decide è chi governa» (Intervista 8/PES SIND).

La formulazione vera e propria del Programma operativo è quella che avviene *in itinere*, con le numerose revisioni che si succedono e che esprimono la vera sostanza del programma. Questa «programmazione sostanziale» vede il protagonismo non del partenariato *tout court*, ma solo di alcuni *stakeholder*, in particolare sindaci e amministratori locali in grado di interloquire meglio con gli assessorati regionali ed esercitare più pressione di altri attori nel dirottare risorse e interventi sui territori di competenza.

«La prima stesura dei POR è sempre e solo un semplice adempimento formale per poter cominciare a spendere. Se si guarda al numero e alla profondità delle revisioni di programma che vengono approvate nel corso della sua attuazione si può avere una conferma oggettiva di questa affermazione. La programmazione sostanziale è quella che avviene in itinere e che vede la partecipazione di una sola categoria di *stakeholders*: gli amministratori locali, i sindaci. Le infrastrutture, gli investimenti, sono scelti sempre secondo la logica della copertura dell'intero territorio regionale, non secondo quella della valorizzazione dei punti di forza del sistema, e della massimizzazione del rapporto benefici costi» (Intervista 6/FUNZ REG).

Questo meccanismo sovverte i processi avviati nella concertazione, nella definizione in comune di obiettivi e strategie. Si verifica un passaggio da strategie ad ampio raggio a obiettivi a breve termine e l'approccio *bottom-up* nella formulazione assume il significato più deteriore del termine, traducendosi in processi di manipolazione delle risorse a fini clientelari da parte della classe politico-amministrativa locale.

«La ricerca del consenso elettorale significa applicare un diverso approccio nella programmazione delle politiche territoriali. Un bando viene fatto già pensando a come costruire il consenso, quindi a chi può rispondere, a chi non può rispondere, quali sono le aziende che possono essere maggiormente *'favorite'*, cosa che non dovrebbe esistere perché sappiamo bene che i bandi dovrebbero essere un'opportunità per tutti. Con gli assessori inizia un'interlocuzione *bottom up* nel senso più deteriore del termine» (Intervista 13/PES IMPR).

Nonostante la forte spinta alla concentrazione tematica imposta dal Regolamento UE di riferimento, la scrittura del PO FESR 2014-2020 resta molto «più vaga e dispersa di quanto previsto» (Intervista 6/FUNZ REG).

Un ulteriore elemento che nel ciclo 2014-2020 connota la fase di formulazione del PO è il rafforzamento del principio di condizionalità. Quest'ultimo introduce una logica del tutto nuova, prevedendo una verifica *ex ante* dell'esistenza di alcune condizioni considerate prerequisiti per il raggiungimento degli obiettivi della Politica di coesione. Tali condizioni fanno riferimento alle capacità gestionali e all'esistenza, presso lo Stato membro e la Regione, di un assetto normativo e organizzativo adeguato a conseguire gli obiettivi definiti nel PO. Nella definizione del Formez (2017, p. 4), il principio di condizionalità «comporta la verifica di determinate garanzie sulle condizioni di partenza cui potere fare riferimento all'inizio della programmazione e il riscontro nella fase

attuativa del raggiungimento degli obiettivi prefissati, includendo anche quelli relativi a specifiche condizioni di contesto di tipo macroeconomico».

Il principio delle condizionalità *ex ante* riguarda l'esistenza di strumenti di pianificazione nazionali e regionali che rendono ancora più determinante la disponibilità di un apparato politico-amministrativo in grado di produrre Piani di settore negli ambiti economico-produttivi e sociali in cui ricadono gli obiettivi tematici della programmazione. Inoltre, le condizionalità si riferiscono alla capacità amministrativa e alla disponibilità di strumenti normativi e di valutazione in grado di garantire la corretta esecuzione dei programmi e una spesa più mirata (ad esempio la normativa sugli appalti, la valutazione di impatto ambientale, ecc.). Il vincolo della condizionalità *ex ante* impone alle amministrazioni coinvolte, nazionali e regionali di possedere i prerequisiti all'avvio della programmazione e, in caso di assenza, di adeguare l'assetto normativo e organizzativo entro delle scadenze prestabilite.

Come emerge dalla ricerca, il rispetto della condizionalità implica un buon funzionamento della *governance* verticale, una collaborazione stretta tra livello nazionale - che deve recepire le direttive di riferimento - e le regioni che devono dar seguito a quanto previsto dal livello nazionale. All'interno delle stesse regioni, poi, si rende necessario una efficace sinergia tra il lavoro legislativo del Consiglio e della Giunta e gli Uffici preposti alla gestione dei Fondi SIE. Se tale proficua collaborazione a più livelli manca, di fatto si determinano ostacoli e ritardi, che rallentano o bloccano l'attuazione dei programmi.

## 5.2. L'attuazione del POR 2014-2020

### 5.2.1. Ritorno al futuro

Gli ambiziosi obiettivi definiti nel Programma operativo si delineano in uno scenario di particolare debolezza della regione. Il regime di *phasing out* del settennio precedente si è tradotto per la Basilicata nello sbarramento all'accesso ai fondi dei Programmi operativi nazionali per il Mezzogiorno che si è tradotto non solo nel venir meno di risorse finanziarie ma anche nel mancato accesso ad esperienze di progettazione nell'ambito della ricerca e dell'innovazione. L'esclusione della Basilicata dal PON Ricerca per il 2007-2013, per esempio, ha impedito alla Regione di avviare una riflessione su quelli che nel ciclo 2014-2020 sono diventati i *Cluster* di innovazione e i temi della Strategia di specializzazione intelligente

«Proprio sull'innovazione, sulla S3, sulla strategia di specializzazione intelligente, noi eravamo più indietro di tutti, perché tutte le politiche sui distretti innovativi non sono state fatte e amministrativamente non sapevamo come si costruiva tutto questo, né normativamente, né programmaticamente» (Intervista 7/FUNZ REG).

La complessa Strategia S3 che accompagna la formulazione del PO FESR per il ciclo 2014-2020 si scontra con non poche difficoltà attuative. In primo luogo, gli intervistati sottolineano come la S3 sia servita per promuovere un'idea utile – quella dei *Cluster* – ma non abbia rappresentato una modalità innovativa di attuazione:

«La recente S3 (*Smart Specialisation Strategy*) deriva dall'Agenda 2030 e punta su quei settori più avanzati a livello regionale, va sulle vocazioni del territorio, sull'innovazione quindi c'è l'aerospazio e Fiat, ecc. Ma di fatto, il problema è che nell'ambito dell'S3 si sono finanziate le stesse cose finanziate del 2007-2013, semplicemente chiamandole con un nome diverso!» (Intervista 2/FUNZ REG).



Inoltre, secondo alcuni, ha anche rappresentato un *flop* perché non tutti i *Cluster* si sono rivelati in grado di esprimere la stessa vivacità e la medesima capacità attuativa. Risultati migliori in termini di adesione ai bandi si sono registrati nel *Cluster* dell'Energia<sup>68</sup> e in parte in quello della Cultura, mentre quello della Bio-Economia si è dimostrato meno capace di attuare le strategie definite e di sfruttare le risorse comunitarie per una progettazione di qualità.

### 5.2.2. Complessità delle procedure e burocrazia

Sull'attuazione dei Programmi operativi in Basilicata, continuano a pesare inoltre alcuni vincoli generali, in particolare le regole dei bilanci della pubblica amministrazione, che rendono l'attuazione e la gestione dei Fondi strutturali una vera e propria corsa ad ostacoli. Secondo dirigente regionale, il principio contabile della competenza finanziaria potenziata (DLGS 118/2011) – secondo la quale le obbligazioni attive e passive sono registrate nei bilanci pubblici nel momento in cui l'obbligazione sorge e sono imputate all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza – rallenta i tempi e complica i processi di gestione e non solo di rendicontazione. Secondo l'intervistato, occorrerebbe, invece, tornare a un sistema di contabilità molto più semplificato, ad una «ragioneria delle entrate e delle uscite» in grado di rendere più fluida la rendicontazione, soprattutto nei casi in cui diventa necessario procedere con delle variazioni di bilancio e spostare risorse da una azione ad un'altra, da un capitolo di bilancio ad un altro. In questo caso, occorrono passaggi interni tra Giunta e Consiglio che allungano molto i tempi di impegno di fondi, tempi che si dilatano ulteriormente quando l'azione è finanziata su più capitoli, rendendo necessarie più variazioni e quindi più delibere:

«Se io oggi decido, insieme a Bruxelles e al Consiglio regionale che dobbiamo spostare dieci milioni di euro da un'azione a un'altra, magari è più facile deciderlo con Bruxelles e con Roma che col Consiglio e nella Giunta. Questo accade perché per spostare le risorse finanziarie da un capitolo all'altro del bilancio, e per fare una variazione di bilancio devi fare – se va bene – una delibera di Giunta o una modifica in Consiglio regionale, e spesso serve aspettare l'assestamento di bilancio in Consiglio. Inoltre, un'azione di programmazione a volte può stare su tre capitoli di bilancio e in questo caso i tempi si allungano» (Intervista 7/FUNZ REG).

Oltre alle complicate regole della contabilità pubblica, pesa l'eccessiva burocratizzazione dei processi che, nel ciclo 2014-2020 aggrava ulteriormente l'attuazione, scoraggiando la concreta partecipazione dei potenziali beneficiari alle opportunità offerte e comprimendo le *performance* di spesa. La smisurata sovrabbondanza di procedure amministrative nella rendicontazione ma anche nel rapporto con il sistema bancario colpisce in modo particolare le piccole e medie imprese, soprattutto quelle che non sono affiliate alle associazioni di categoria e per le quali è più difficile ottenere una attestazione di solidità/capacità finanziaria. Inoltre, il vincolo stringente della certificazione e della pubblicità degli interventi fa sì che tutto debba essere accessibile e ogni informazione disponibile per un certo tempo, rallentando ulteriormente i processi.

---

<sup>68</sup> Il *Cluster* Energia Basilicata (CEB-ETS) è un aggregatore lucano per gli attori economici che operano nel settore energetico. Si tratta di un'associazione approvata e sostenuta con finanziamento regionale. La Fondazione Enrico Mattei è tra i suoi fondatori e ne presiede sia il Consiglio direttivo che il Comitato tecnico scientifico. La rete degli attori coinvolti si compone di imprese, università, centri di ricerca, organizzazioni pubbliche e private. Lo scopo è quello di creare opportunità innovative di sviluppo tecnologico per il sistema economico lucano interagendo con i *policy maker* nazionali e regionali per la definizione di piani di sviluppo energetico coerenti con la politica nazionale e compatibili con le esigenze del territorio. Info su <https://www.clusterenergiabasilicata.it/>.

«Il problema vero dell'attuazione è l'eccessiva burocratizzazione che scoraggia la partecipazione ai bandi che hanno un'alta competizione, ci sono meccanismi che rendono difficile la partecipazione per un'impresa molto piccola, rispetto ad una grande o ad una affiliata. Le cose che scoraggiano di più sono la fase di rendicontazione e il rapporto con le banche, perché chiedere per ogni bando una lettera di solidità finanziaria per molti è un'impresa. Questo scoraggia molto le imprese locali e la Regione non ha mai provato a risolvere la questione con delle facilitazioni» (Intervista 13/PES IMPR).

### 5.2.3. *Processi di apprendimento e capacità istituzionale*

Sottolineando l'importanza della Politica europea di coesione per la Basilicata, un altro funzionario ritiene, invece, che le Regioni – pur tra difficoltà procedurali – hanno a disposizione un'ampia gamma di scelte e di politiche da intraprendere e dipende dalle loro capacità saperle sfruttare. Il ciclo 2014-2020 offre questa opportunità più di quello precedente, che è stato condizionato dalle misure governative di ri-centralizzazione e accelerazione della spesa. Quello che conta è che i diversi livelli coinvolti detengano lungimiranza politica e competenza tecnica.

«Sono fortemente europeista e penso che senza l'Europa la Basilicata non ce l'avrebbe fatta. Se qualcuno ritiene che stiamo male, io dico che non esisteremmo senza l'Europa. Invece altri pensano che noi siamo vittime dell'Europa, che essa ci impone delle politiche e che noi non siamo artefici del nostro destino. Invece io penso che l'Europa offra un menù di possibilità e di libertà in cui muoverci, una volta si chiama Quadro comunitario di sostegno, altre volte si chiama Quadro strategico nazionale, altre volte si chiama Accordo di partenariato... Di fatto ci sono degli obiettivi tematici e tante possibilità di scegliere, con la capacità di scegliere su cosa puntare e su cosa concentrare le risorse. Dipende dalle Regioni e dalle loro strategie» (Intervista 7/FUNZ REG).

Anche per il ciclo 2014-2020, quindi, la dimensione dell'apprendimento e delle capacità istituzionali connesse all'attuazione dei PO e all'impiego dei fondi strutturali assume ruolo chiave. Si tratta di un aspetto emerso anche nei cicli precedenti, ma nel settennio in oggetto si carica della esperienza accumulata nei passati cicli e si presenta come una ferma convinzione nelle rappresentazioni degli intervistati. Seppure complessa e appesantita da frequenti impasse procedurali, la gestione dei Programmi operativi consente alle amministrazioni coinvolte di acquisire e potenziare un metodo che, seppure confinato ai Fondi europei, rappresenta una occasione di apprendimento incontestabile nel percorso lucano di attuazione della politica regionale di coesione.

«Noi rendicontiamo, incontriamo il partenariato tramite il Comitato di sorveglianza, facciamo i rapporti annuali di esecuzione e le valutazioni, siamo forse anche gli unici a dare così tante informazioni al di là se poi qualcuno se le va a leggere o sappiano dove stanno, però lo facciamo. Sulle altre politiche, quali l'utilizzo delle *royalty* petrolifere, l'utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione, gli altri fondi CIPES nessuno ne tiene conto o ne sa molto» (Intervista 7/FUNZ REG).

Questo apprendimento si sedimenta non solo nella capacità di gestire processi complessi, ma anche nella possibilità di pensare in modo più articolato il territorio, i suoi bisogni e le sue peculiarità.

«Senza i fondi strutturali probabilmente non ci saremmo fatti molte domande sul territorio e la Basilicata sarebbe rimasta al Medioevo» (Intervista 2/FUNZ REG).

### 5.2.4. *L'emergenza Covid-19*

Lo scoppio dell'emergenza pandemica da Covid-19, a fine ciclo 2014-2020, ha in parte ammorbidito la rigidità e la complessità delle procedure europee a favore di un impiego delle risorse comunitarie più agevole e *friendly* da parte delle amministrazioni regionali

e locali e dei beneficiari finali. A differenza dello scarso margine di manovra lasciato alle regioni per compensare gli effetti della crisi finanziaria del 2008, nel ciclo 2014-2020 la Commissione europea introduce notevoli elementi di flessibilità nell'impiego dei Fondi SIE, ammettendo ampie riprogrammazioni volte a soddisfare esigenze *ad hoc* del contesto regionale.

Nel complesso, le politiche economiche di risposta alla crisi sono state di entità eccezionale e hanno rappresentato una netta discontinuità rispetto all'impostazione seguita dopo la crisi economico-finanziaria del 2008<sup>69</sup>. È aumentata la consapevolezza delle conseguenze, non solo di natura economica, ma anche sociale e politica, di una recessione profonda e prolungata (Svimez, 2021). Come gli Stati membri, anche le Amministrazioni regionali sono state invitate a riprogrammare, in favore di misure anticrisi, quanto più possibile all'interno dei rispettivi PON e POR, perseguendo l'obiettivo di fronteggiare l'emergenza, di accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali e conseguentemente di mitigare gli effetti sul bilancio statale. Tale attività è stata disciplinata sulla base di specifici Accordi bilaterali, stipulati tra le Amministrazioni nazionali e regionali titolari dei programmi operativi e il Governo (Ministro per il sud e la coesione territoriale).

La riprogrammazione del PO-FESR della Basilicata ammonta a circa 150 milioni di euro. Le risorse sono state prevalentemente indirizzate al sostegno dell'occupazione, delle imprese e delle attività economiche (DEF, 2021, p.37).

### **5.3. La Programmazione territoriale integrata nel ciclo 2014-2020. Nuovi principi e nuove priorità: la coesione sociale prerequisito della coesione territoriale**

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 le grandi direttrici dello sviluppo locale, della coesione territoriale e della programmazione integrata convergono sulla 'questione delle aree interne'. Con questa espressione si fa riferimento ai processi di declino socio-economico e demografico delle aree montane e collinari del paese e alle politiche e agli interventi necessari per contrastarne la progressiva marginalizzazione. Il rilievo assegnato alle aree interne deriva dall'attenzione posta dal Quadro strategico comune (QSC) alle cosiddette «sfide territoriali specifiche». Esso prevede che lo «Sviluppo locale di tipo partecipativo» o *Community-Led Local Development* (CLLD) sia parte di un approccio strategico più ampio e multilivello in grado di combinare le esigenze locali «dal basso» con le priorità definite a un livello più alto, nazionale ed europeo.

All'insegna di un rinnovato presidio pubblico e multilivello sulle dinamiche dello sviluppo territoriale, la dimensione locale delle aggregazioni interessate converge su aree ben individuabili, convogliando risorse e strategie sulle «aree del margine» (Rossi-Doria, 1958). Per contrastare e invertire i processi di declino in queste aree si intende agire attraverso Progetti di sviluppo locale (aree di intervento privilegiata per i Fondi europei), integrati da un intervento nazionale, volto ad assicurare alle comunità locali coinvolte un miglioramento nell'*accesso a servizi essenziali e di cittadinanza* nei campi dell'istruzione, della salute, della mobilità. In questi territori, il miglioramento dell'organizzazione e della fruizione di tali servizi costituisce una *precondizione* per lo sviluppo, l'occasione per il radicamento di nuove attività economiche, nonché un fattore

---

<sup>69</sup> Le riprogrammazioni regionali sono state realizzate a seguito di specifiche iniziative adottate dalla Commissione europea, denominate 'Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)' e 'Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)'.

essenziale per l'effettivo successo dei progetti di sviluppo locale sostenuti dalle politiche della Programmazione dei fondi comunitari (Agenzia per la coesione territoriale, 2020).

L'Accordo di partenariato (AdP) per il ciclo 2014-2020 stabilisce che al perseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale volto a rallentare il declino e lo spopolamento delle Aree interne concorrono tutti i Fondi SIE (FESR, FSE ma anche FEASR,) secondo un approccio proprio a ciascun Fondo e sulla base dell'analisi dei fabbisogni specifici individuati nell'ambito di ciascun Programma operativo.

In particolare, l'AdP definisce le seguenti finalità della programmazione territoriale integrata (Agenzia per la coesione territoriale 2020, p. 682):

- cercare l'integrazione su scala territoriale attraverso un approccio tematico, mirato e circoscritto, basato su reali e concreti obiettivi comuni, evitando la tentazione di costruire piani territoriali omnicomprensivi e dunque generalisti, ovvero tenendo conto, già in fase di programmazione, della fattibilità e operatività degli interventi e anticipando così, quanto più possibile, eventuali problematiche attuative successive;
- far leva sugli enti di governo locale, investendoli pienamente di eventuali ruoli operativi per la sintesi delle istanze di sviluppo economico territoriale promosse dal basso e, dunque, rafforzando e consolidando tali istituzioni elettive, anche agevolando processi di integrazione, razionalizzazione e riforma capaci di promuovere un nuovo modus operandi amministrativo (lavorare per obiettivi da raggiungere, promuovere approcci *client oriented*, *place based* e *bottom-up*) che duri nel tempo;
- superare posizioni teoriche circa il coinvolgimento ed il contributo del partenariato privato, per attribuirgli un ruolo chiaro e delimitato, commisurato alle sue competenze e capacità di rappresentanza, in un quadro di trasformazioni territoriali governato compiutamente dall'ente pubblico;
- sostenere attivamente gli elementi immateriali dell'intervento territoriale, spesso trascurati a vantaggio di opere pubbliche e contenitori, nella convinzione che l'intervento addizionale profonde i suoi effetti positivi sui beneficiari quando attiva le responsabilità ordinarie in materia di erogazione di servizi pubblici per la cittadinanza.

Sulle aree del margine convergono attori politiche, strategie, risorse e strumenti nell'obiettivo di promuovere coesione sociale e territoriale nell'ottica di «una grande azione collettiva nazionale» (Agenzia per la coesione territoriale, 2020).

Come già sottolineato, in questa cornice gli interventi finanziati con le risorse comunitarie dei diversi Programmi operativi e convergenti in Progetti di sviluppo locale costituiscono solo una delle tipologie previste. Le altre azioni sono costituite da interventi promossi nell'ambito di politiche settoriali ordinarie (nazionali e regionali), finanziate con risorse ordinarie addizionali per l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali.

Il quadro 5.2 sintetizza quanto previsto dall'Accordo di partenariato in merito ai contenuti e alla *governance* della Programmazione territoriale integrata per il ciclo 2014-2020.

**Quadro 5.2. La PTI nell'Accordo di partenariato (AdP) 2014-2020**

L'intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree interne sarà focalizzato dunque sulle 'specificità', su fattori latenti di sviluppo e su temi catalizzatori e di grande rilevanza, legati anche (ma non solo) alle consistenti potenzialità di risorse 'nascoste e non ancora valorizzate' che esistono in queste aree.

La strategia di intervento nelle aree interne si concentrerà su temi limitati su cui sarà focalizzato l'intervento di sviluppo locale, in relazione alla missione dei singoli fondi e alla luce dei fabbisogni e potenzialità di intervento individuati nei singoli programmi.

I temi specifici di intervento verranno individuati a loro volta nei Programmi operativi e a valere su tutti i Fondi comunitari (FESR, FSE e FEASR) in relazione ai fabbisogni enucleati nella diagnosi delle aree interne e in modo concertato tra i diversi Fondi, con il supporto e l'accompagnamento del Comitato aree interne.

Le aree su cui concentrare gli interventi verranno individuate sulla base di indicatori di natura oggettiva, specifici, pertinenti e coerenti con la missione dei Fondi SIE, nell'ambito dei Programmi a seguito dell'analisi dei fabbisogni e delle tendenze in atto. Tali indicatori demografici, economici, sociali e ambientali sono quelli utilizzati dalla mappatura nazionale, con priorità a zone periferiche e ultraperiferiche.

Nell'ambito di tali aree le operazioni che si riferiscono ai Fondi SIE saranno selezionate sotto la responsabilità delle Autorità di gestione dei programmi secondo le regole applicabili ai singoli Fondi. Per le aree interne selezionate, il finanziamento degli interventi di sviluppo locale riguarderà tutti i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR), nel rispetto delle loro competenze

Per quanto riguarda i servizi di base, le Amministrazioni competenti, per la rispettiva parte di responsabilità, realizzeranno interventi specifici e a carattere permanente per adeguare la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità avvalendosi dello stanziamento finanziario dedicato nella legge di stabilità 2014 (cfr. L 2014, articolo 1, commi 13-17), nonché di altre risorse ordinarie, nonché dell'FSC.

Le Regioni – per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di avere responsabilità ordinarie in materie decisive per la realizzazione della strategia (oltre alla gestione dei programmi regionali, programmazione territoriale generale e salute), avviano la selezione, propongono le aree di intervento e definiscono nei propri programmi le linee generali delle proprie specifiche strategie d'area, sulla base della procedura di istruttoria e dei criteri condivisi. I criteri per l'individuazione delle aree di intervento e/o le aree individuate, come già evidenziato in precedenza, dovranno essere indicati nei diversi programmi (POR FESR, POR FSE e PSR) e giustificati sulla base dei maggiori fabbisogni rispetto alle altre aree secondo le specificità dei singoli Fondi.

Le regioni, inoltre, definiscono all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR, FSE e FEASR) da destinare all'attuazione di interventi per la strategia, gli obiettivi strategici specifici che intendono perseguire, le modalità di individuazione delle risorse finanziarie mobilitate da ciascun programma interessato (ad esempio in percentuali dedicate e variabili, a valere sulle diverse priorità o assegnazione attraverso ITI (cfr. Sezione 3.1.2) e un chiaro riferimento alla tempistica di attuazione dei progetti stessi.

Le modalità con cui il FESR e il FSE possono contribuire alla strategia per le aree interne sono fondamentalmente: – la concentrazione di parte delle risorse previste dagli Obiettivi Tematici dei PO – in maniera coerente con gli ambiti selezionati dalla Strategia aree interne e i fabbisogni dei territori – sulle aree selezionate; – il ricorso all'ITI per assicurare il perseguimento di priorità strategiche territoriali specifiche e l'integrazione con gli altri fondi comunitari; – una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio.

I comuni costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui – sistemi locali intercomunali – sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo. Per alcuni servizi che richiedono una 'visione di area vasta' e che sono di loro competenza – come, ad esempio, la mobilità – anche le Province costituiscono un interlocutore rilevante nell'ottica della *governance* multilivello. Inoltre, il prevalere nelle Aree interne di comuni di piccole dimensioni implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei comuni è fondamentale per l'organizzazione efficiente dei servizi sul territorio.

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale (2020).

**5.4. La Strategia nazionale aree interne (SNAI 2014-2020) in Basilicata**

Nel ciclo in esame, la Strategia nazionale delle aree interne (SNAI) – nella sua qualità di *strategia territoriale sperimentale* sostenuta in modo congiunto da Fondi strutturali europei e da risorse nazionali indirizzate allo sviluppo di servizi essenziali e a progetti di sviluppo locale – incorpora e assorbe la programmazione territoriale nel ciclo in esame. La SNAI (Delibere CIPE 9/2015, 43/2016, 80/2017, 52/2018 e 72/2019) è definita come «una politica nazionale con una forte caratterizzazione di coinvolgimento locale che opera per promuovere la tutela, la ricchezza e la diversità del nostro Paese, migliorando la qualità dei servizi ai cittadini e le loro opportunità economiche lì dove sono più deboli, e nello stesso tempo si pone l'obiettivo di combattere l'emorragia

demografica in una specifica porzione del territorio nazionale, quella delle aree lontane dai poli di servizio essenziale primario e avanzato». La SNAI opera per lo sviluppo delle aree interne, ovvero, quelle zone montane e collinari caratterizzate dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali e connotati da condizioni di elevato isolamento territoriale e sociale dei loro residenti (ovvero i comuni classificati come «intermedi», «periferici» e «ultraperiferici» in base a specifici indicatori)<sup>70</sup>.

Come è stato scritto in merito:

«Perché la politica di riequilibrio territoriale promossa dalla Strategia non sia semplicemente un intervento residuale o compensativo, è necessario che gli interventi abbiano un respiro più lungo su territori attraversati da dinamiche di trasformazione lente, e che quindi le azioni definite abbiano modo di rilasciare i loro effetti sul territorio per un periodo lungo, dovendo contrastare un fenomeno come lo spopolamento, che viene da molto lontano» (Lucatelli e Monaco, 2018, p.261).

#### 5.4.1. Le Aree interne della Basilicata

L'attenzione posta sulle aree marginali costituisce una tappa significativa per una regione come la Basilicata in cui la maggioranza dei comuni ricade in questa classificazione (Tabella 5.1): su 131 comuni, quelli ricompresi nelle aree interne sono ben 126 e la loro incidenza rispetto alla popolazione ed al territorio regionale è la maggiore tra le regioni italiane).

**Tabella 5.1. Classificazione dei comuni della Basilicata secondo la Snai**

Classi	N. di comuni	Popolazione residente		Var. popolazione 2019-2020 (%)
		2019	2020	
<i>Centri urbani</i>	5	146.713	144.893	-1,2
Polo	2	126.923	125.214	-1,3
Cintura	3	19.790	19.679	-0,6
<i>Aree interne</i>	126	406.541	400.237	-1,6
Intermedio	16	68.593	67.431	-1,7
Periferico	59	238.596	235.706	-1,2
Ultraperiferico	51	99.352	97.100	-2,3
<i>Totale Basilicata</i>	131	553.254	545.130	-1,5

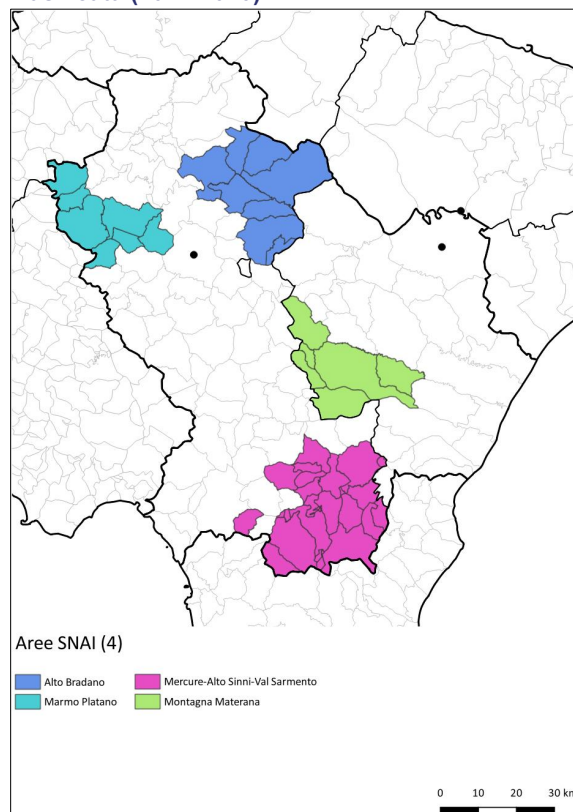
Fonte: Istat, Censimento permanente della popolazione in Basilicata, [https://www.istat.it/it/files/2022/03/Censimento-della-popolazione-in-Basilicata\\_focus.pdf](https://www.istat.it/it/files/2022/03/Censimento-della-popolazione-in-Basilicata_focus.pdf) (consultato il 22/05/2023).

All'avvio del ciclo 2014-2020 solo alcune aree sono state individuate come «Aree pilota» su cui concentrare gli interventi finanziati con la SNAI e i Programmi operativi. Come per le altre regioni, la selezione è operata di concerto con il Comitato tecnico aree interne, attraverso un'istruttoria pubblica basata su una serie di indicatori demografici, socioeconomici, strutturali per l'identificazione delle condizioni di perifericità dei territori coinvolti.<sup>71</sup> In Basilicata sono individuate quattro «Aree progetto» (DGR 649/2015), comprendenti 42 comuni, con una popolazione complessiva di 85.529 abitanti (Figura 5.1).

<sup>70</sup> Accessibile su <http://europa.basilicata.it/feasr/strategia-nazionale-per-le-aree-interne-snai/>

<sup>71</sup> Su 131 comuni, quelli ricompresi nelle aree interne sono ben 126 (l'incidenza rispetto alla popolazione ed al territorio regionale è la maggiore tra le regioni italiane).

**Figura 5.1. Le quattro «Aree progetto» SNAI in Basilicata (2014-2020)**



Fonte: su dati Regione Basilicata (2016). Mappe accessibili su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>

I comuni ricompresi nelle 4 «Aree progetto» 2014-2020<sup>72</sup> sono elencati nel Quadro 5.3.

**Quadro 5.3. Le Aree interne della SNAI in Basilicata (2014-2020) e i comuni coinvolti**

<i>Montagna Materana</i> , comprendente otto comuni: Accettura; Aliano; Cirigliano; Craco; Gorgoglione; Stigliano; San Mauro Forte e Oliveto Lucano
<i>Mercure Alto Sinni Val Sarmento</i> , comprendente 19 comuni: Calvera; Carbone; Castronuovo di Sant'Andrea; Chiaromonte; Fardella; Francavilla in Sinni; San Severino Lucano; Senise; Teana; Viggianello; Castelluccio Inferiore; Castelluccio Superiore; Rotonda; Cersosimo; Noepoli; San Costantino Albanese; San Paolo Albanese; Terranova di Pollino e San Giorgio Lucano;
<i>Marmo Platano</i> , comprendente sette comuni: Balvano, Baragiano, Bella, Castelgrande, Muro Lucano, Pescopagano e Ruoti;
<i>Alto Bradano</i> , comprendente otto comuni: Acerenza, Banzi, Forenza, Genzano di Lucania, Oppido Lucano, Palazzo San Gervasio, San Chirico Nuovo e Tolve.

Gli indicatori sociodemografici della Basilicata segnalano significativi divari fra Centri urbani e Aree interne. I comuni delle Aree interne lucane presentano livelli di invecchiamento superiori di quelli dei Centri con un indice di vecchiaia pari a 215,0, contro 185,4. Altre differenze importanti riguardano i livelli di istruzione. Nei Centri la percentuale di residenti di nove anni e più che ha conseguito il diploma di scuola secondaria di II grado è sensibilmente più alta (38,5%) rispetto alle Aree interne (35,0%). Anche la quota di residenti di 9 anni e più che ha conseguito un titolo di studio terziario nelle

<sup>72</sup> Per il ciclo 2021-2027 la Regione Basilicata ha confermato le aree precedenti, nelle quali la maggior parte degli interventi programmati è ancora in fase di realizzazione o in fase di completamento, e ha aggiunti altre 3 Aree: Medio Agri (6 comuni), Medio Basento (7 comuni), Vulture (11 comuni).

Aree interne, pari al 12,1%, è di due punti percentuali inferiore alla media regionale e significativamente più bassa rispetto a quella dei Centri (19,6%). Nelle aree interne, inoltre, si registra una minore mobilità per studio o lavoro: solo il 42,3% della popolazione si sposta quotidianamente per studio o lavoro contro il 50% dei Centri (Tabella 5.2).

**Tabella. 5.2. Indicatori socio-demografici della classificazione SNAI dei comuni in Basilicata (2020)**

Indicatori	Centri urbani			Aree interne				Totale Basilicata
	Polo	Cintura	Totale	Intermedio	Periferico	Ultra-periferico	Totale	
Età media	45,7	43,6	45,4	45,6	45,9	47,5	46,2	46
Indice di vecchiaia	193,8	138,9	185,4	197,9	206,3	251,5	215,0	206,6
Indice di struttura della popolazione attiva	141,8	139,0	141,4	132,7	132,6	137,3	133,7	135,7
% popolazione con titolo di studio di scuola sec. di II grado	38,8	36,0	38,5	34,8	35,2	34,5	35,0	35,9
% popolazione con titolo di studio terziario	20,5	13,4	19,6	11,7	12,4	11,7	12,1	14,1
% popolazione che si sposta giornalmente - incidenza sul totale popolazione residente (*)	50,3	48,0	50,0	45,2	42,7	39,5	42,3	44,4
% popolazione che si sposta fuori dal comune - incidenza sul totale popolazione residente (*)	10,7	58,2	16,9	45,1	33,4	34,5	35,8	30,1

Fonte: Istat, Censimento permanente della popolazione in Basilicata, [https://www.istat.it/it/files/2022/03/Censimento-della-popolazione-in-Basilicata\\_focus.pdf](https://www.istat.it/it/files/2022/03/Censimento-della-popolazione-in-Basilicata_focus.pdf) (consultato il 22/05/2022).

Date le ampie finalità con cui si propone di intervenire sulle Aree interne per invertirne le avverse dinamiche demografiche e i processi di declino socioeconomico, la SNAI è considerata ambito naturale per l'adozione di strategie plurifondo. Nel 2017 si registrano i primi stanziamenti a valere sul PO FESR e sul PO FSE (DGR 53/2017). La Tabella 5.3 riporta alcune dimensioni della SNAI in Basilicata ed evidenzia due aspetti: il primo riguarda la prevalente quota di finanziamenti sui Fondi SIE (2014-2020) e in particolare sul FESR; il secondo si riferisce alla concentrazione degli interventi promossi nel settore delle infrastrutture per la mobilità.

**Tabella 5.3. Le risorse e i progetti della SNAI 2014-2020 in Basilicata (al giugno 2023)**

<i>Finanziamenti totali</i>	66,5 milioni di euro
- Fondi SIE su FESR 2014-2020	40,6 milioni di euro
- Fondo di azione e coesione (FSC)	25,9 milioni di euro
<i>Progetti complessivi</i>	196
- Marmo Platano	37
- Mercure, Alto Sinni, Val Sarmento	88
- Montagna Materana	71
<i>Stato di avanzamento dei progetti</i>	
- progetti conclusi	17%
- in corso	39%
- liquidati	3%
- non avviati	41%
<i>Settori di intervento</i>	
- Trasporti/mobilità	57%
- Energia	15%
- Inclusione sociale	8%
- Cultura	8%
- Istruzione/formazione	6%
- Digitale	6%

Fonte: Ns. elaborazione su dati OpenCoesione (aggiornati al 10/06/2023).



#### 5.4.2. La difficile via dell'integrazione nell'attuazione della SNAI: prassi e dinamiche dal territorio

A partire dal suo avvio, la SNAI è stata implementata in Italia a macchia di leopardo, incontrando non pochi rallentamenti nella definizione delle *Strategie d'area* e nella successiva sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro (APQ) necessari per l'avvio degli interventi sul territorio e per l'impiego delle risorse appositamente stanziati<sup>73</sup>. La pandemia da Covid-19 ha successivamente ulteriormente rallentato l'attuazione delle politiche.

In Basilicata, la firma degli APQ per due delle quattro zone (Alto Bradano e Marmo Platano) è avvenuta solo nel 2022<sup>74</sup>. Di conseguenza, la maggior parte dei progetti e degli interventi per queste aree è ancora nella fase iniziale di attuazione. Per le altre due aree dove gli APQ erano già stati firmati tra il 2019 e il 2020, l'attuazione si è avviata durante l'emergenza sanitaria, in un contesto quindi di generale debolezza procedurale a livello nazionale. Gli impatti locali delle strategie e l'analisi delle dinamiche di *governance* di questo strumento in Basilicata non possono, pertanto, essere ancora valutate in maniera sistematica. In questo e nei paragrafi che seguono, si propongono alcune riflessioni generali sull'iter complessivo della Programmazione territoriale 2014-2020 per le Aree interne.

Anche in Basilicata l'attuazione della SNAI si presenta come un processo a più velocità, con tempi di realizzazione generalmente molto lenti, ma anche con differenze importanti sia tra le Aree coinvolte che tra i Programmi operativi regionali interessati. All'inizio del nuovo ciclo di programmazione, con due provvedimenti successivi (la DGR 489/2015 e 649/2015), la Regione indica solo due aree – tra le quattro individuate dal Comitato nazionale delle Aree interne – su cui sperimentare la SNAI e sui cui dirottare i finanziamenti disponibili. Le due aree individuate corrispondono a quella della Montagna materana e a quella del Mercure Alto Sinni-Val Sarmento. Le Strategie d'area sono approvate con apposita DGR solo qualche anno dopo, la prima nel 2017 e la seconda nel 2019. I ritardi e alcuni tra i problemi più rilevanti nell'attuazione della SNAI in Basilicata emergono proprio dalla difficile integrazione tra fondi, strutture di governance e strumenti su cui la stessa SNAI si fonda. In particolare, il vantaggio di partenza, rappresentato dalla corrispondenza tra Aree SNAI e Aree LEADER nell'ambito dell'approccio dello Sviluppo locale di tipo partecipativo (SLTP), è stato indebolito proprio dalla difficoltà di capire come potessero essere utilizzate le risorse della SNAI nell'ambito del Piano di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2014-2020<sup>75</sup> e quale struttura di *governance* definire per la gestione degli interventi sul territorio.

Al riguardo, può essere utile richiamare due aspetti. Il primo è che il Piano di sviluppo rurale della Basilicata in merito alla misura M19 (Sostegno allo sviluppo locale LEADER-SLTP) di cui all'articolo 35 del Regolamento UE n. 1303/2013, definisce due

---

<sup>73</sup> L'Accordo di programma quadro (APQ) è lo strumento attraverso cui si realizza concretamente sul territorio la strategia e i progetti integrati d'Area. È sottoscritto dalle Regioni, dagli Enti locali, dal Governo e dai Ministeri competenti per materia degli ambiti di intervento previsti.

<sup>74</sup> È utile segnalare che la chiusura del PSR 2014-2020 è stata prorogata al 2022 (+ 3).

<sup>75</sup> Approvato con Decisione di esecuzione della Commissione Europea n. 8259, il 20 novembre 2015, il Programma di sviluppo rurale (PSR) della Regione Basilicata per il periodo di programmazione 2014-2020 ha una dotazione di 680 milioni di euro (411,49 milioni di euro dal bilancio UE e 268,67 milioni di euro di cofinanziamento nazionale). Il PSR Basilicata è suddiviso in sei priorità, 16 focus area, 16 misure e 54 operazioni. Nel momento in cui si scrive, il PSR è giunto alla sua dodicesima versione.

modalità d'impiego delle risorse FEASR destinate alla Strategia nazionale aree interne: la prima è la modalità ordinaria attraverso bandi pubblicati *ad hoc*; la seconda attraverso i GAL che includono nel proprio territorio le aree interne. Questa previsione ha la sua *ratio* nella completa omogeneità delle aree interessate dalle due tipologie di strategie (LEADER e SNAI). Il secondo aspetto è che l'Accordo di partenariato non fornisce direttive vincolanti su come gestire i processi attuativi lasciando alla Regione la possibilità di individuare le modalità più convenienti.

La ridefinizione del territorio sui cui fare programmazione integrata va di pari passo anche nel ciclo 2014-2020 con la necessità di sciogliere il nodo delle aggregazioni territoriali e identificare nella struttura di *governance* gli enti intermedi di riferimento e il loro ruolo nelle dinamiche di sviluppo *place-based*. L'alternarsi, nel corso dei cicli precedenti, di diversi approcci e di strumenti differenti per la programmazione territoriale si è abbinata a una mancata definizione degli ambiti ottimali su cui fare progettazione integrata<sup>76</sup>. L'alternarsi di geometrie territoriali differenti ha seguito criteri non sempre funzionali ed efficaci per lo sviluppo locale:

«Negli ultimi 20 anni abbiamo cambiato gli approcci e non abbiamo insistito sugli ambiti ottimali. Quindi anche questo cambio di geometrie, che sembra un po' come, dopo il congresso di Vienna, la definizione a tavolino dei cosiddetti popoli impacchettati, è un approccio che non mi convince troppo» (Intervista 7/FUNZ REG).

Il tema della scala subregionale ottimale su cui fare programmazione è particolarmente sentito anche nel dibattito pubblico. Nel *Manifesto 2030 per il lavoro e per la Basilicata*, redatto nel 2018 dai sindacati uniti, tra i punti chiave per lo sviluppo regionale è indicata la necessità di rilanciare la sussidiarietà verticale e il ruolo delle autonomie territoriali minori, in particolare delle Province, in base ai principi di sussidiarietà cooperativa, differenziazione e adeguatezza, nelle funzioni amministrative e gestionali.

Come si legge nel citato documento:

«è utile concorrere a ridisegnare il profilo istituzionale della Provincia quale 'programmatore' di 'area vasta', nel quadro di una nuova ed incisiva legislazione regionale degli Enti locali per sostenere ed accompagnare la concreta attivazione delle Unioni dei comuni, oggi affidate all'iniziativa spontanea degli amministratori. La sfida è di ricostruire il ciclo di vita della programmazione, in modo sostanziale (...) Serve il rilancio dei compiti di governo-guida della Regione, riportando ad una superiore unità ed uniformità il modello policentrico, compartecipato anche per le responsabilità, con un nuovo patto statutario che veda equi ordinati e distinti la Regione stessa, come *holding* di funzioni alte di governo, la Provincia come ridisegnata per le funzioni di pianificazione di area vasta, ed il livello delle Unioni dei comuni, intese nella accezione di vere comunità locali»<sup>77</sup>.

#### 5.4.3. Aree SNAI e Aree LEADER

Il Piano di sviluppo rurale (PSR) della Basilicata disciplina tre strade percorribili per la programmazione territoriale e per la gestione degli interventi. La prima prevede

---

<sup>76</sup> Nel settennio 2014-2020, l'attività della Regione Basilicata è influenzata dal mutamento della cornice normativa di riferimento. Anzitutto, l'approvazione del nuovo Statuto (L1/2016) che introduce alcune novità relative alla forma di governo, alla programmazione delle politiche pubbliche e agli strumenti di partecipazione popolare, la L. Delrio (L. 56/2014) che ridefinisce gli enti locali, la legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) attraverso la quale Regione riordina le funzioni provinciali, revisionando l'assetto delle competenze amministrative nella regione (Di Giulio e Profeti, 2016; Bolgherini, Lippi, Maset, 2016).

<sup>77</sup> *Manifesto per il lavoro e per la Basilicata 2030*, p. 35. Accessibile su <https://www.iisgiustinofortunato.it/attachments/article/1604/MANIFESTO%20PER%20IL%20LAVORO.pdf> (consultato il 23/07/2023).

l'emissione di bandi e la gestione delle misure da parte della Regione; la seconda prevede l'affidamento delle risorse ai Gruppi di azione locale (GAL)<sup>78</sup> che le gestiscono sulla base dei loro Piani di azione locale (PAL); la terza possibilità prevede una modalità mista con un ruolo diretto sia della Regione che dei GAL. Nel ciclo 2014-2020, quindi, data l'omogeneità tra le aree SNAI e le Aree LEADER nelle strategie di programmazione territoriale, il ruolo dei GAL – normato dal citato Regolamento UE n. 1303 del 2013<sup>79</sup> – si configura particolarmente rilevante (si veda il Quadro 5.3):

#### Quadro 5.3. Le funzioni dei GAL

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;</li> <li>- elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta;</li> <li>- garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia;</li> <li>- preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;</li> <li>- ricevere e valutare le domande di sostegno;</li> <li>- selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;</li> <li>- verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia.</li> </ul> |
|--|

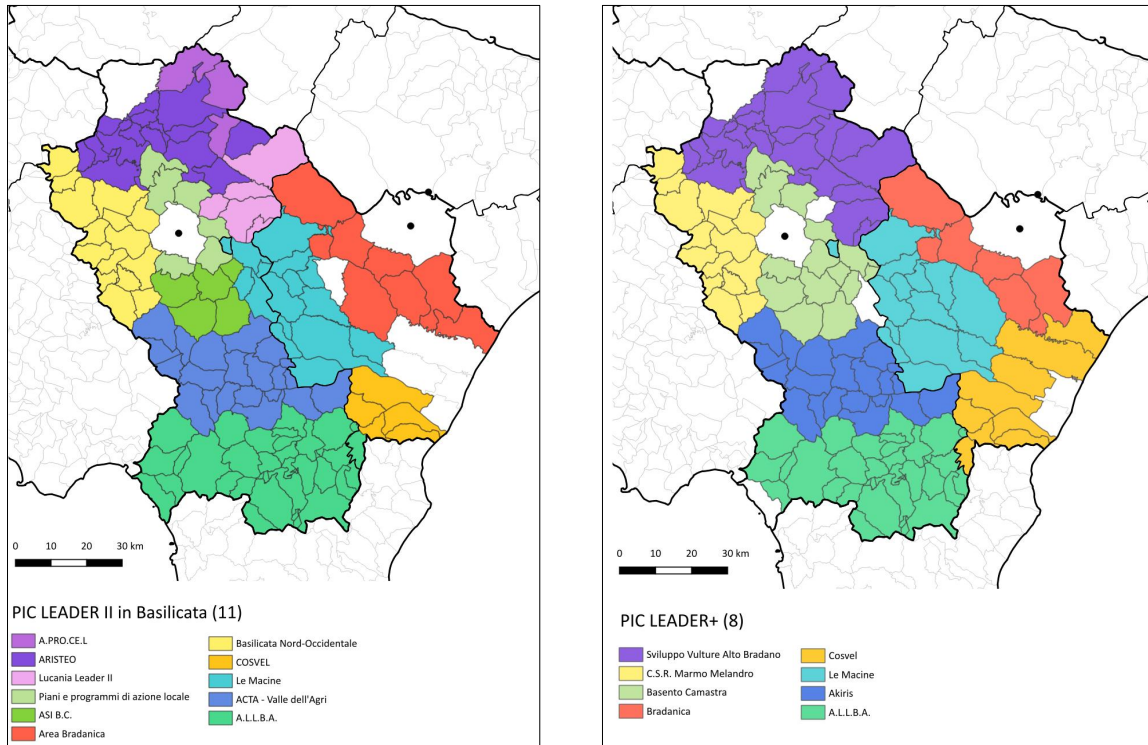
Prima di entrare nel merito della selezione dei GAL nel ciclo di programmazione 2014-2020, è utile ripercorrere brevemente l'evoluzione delle aggregazioni territoriali dei GAL in Basilicata nelle diverse edizioni del Programma LEADER. In risposta ai diversi indirizzi comunitari e nazionali di riferimento, nel passaggio da un ciclo all'altro, i Gruppi di azione locale in Basilicata hanno vissuto un processo di concentrazione territoriale e tematica che ne ha ridotto la numerosità e favorito l'aggregazione intorno a strategie condivise. Nel ciclo 1994-1999 (Programma di iniziativa comunitaria LEADER II) si contavano in Basilicata 10 GAL e 2 OC<sup>80</sup>. Nei cicli 2000-2006 (Programma di iniziativa comunitaria LEADER+) e 2007-2013 (LEADER-PSR) i GAL diventano 8. Nel 2014-2020 si riducono a 5, per ulteriore aggregazione territoriale (si vedano le Figure 5.2 e 5.3).

<sup>78</sup> Come ricordato, anche nei cicli precedenti i GAL sono costituiti da un partenariato pubblico-privato. La forma giuridica può essere di vario tipo (Società consortili, Società a responsabilità limitata, fondazioni di partecipazioni). La struttura organizzativa e gestionale si basa su un consiglio di amministrazione e uno staff tecnico, è guidata da un direttore ed è composta da più figure professionali coinvolte nell'area amministrativo-finanziaria, nelle attività di segreteria e in quelle di animazione territoriale.

<sup>79</sup> Il 24 giugno 2021 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno predisposto il nuovo Regolamento UE n. 2021/1060 recante disposizioni comuni per tutti i fondi e il nuovo elenco dei compiti affidati in via esclusiva ai GAL in attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

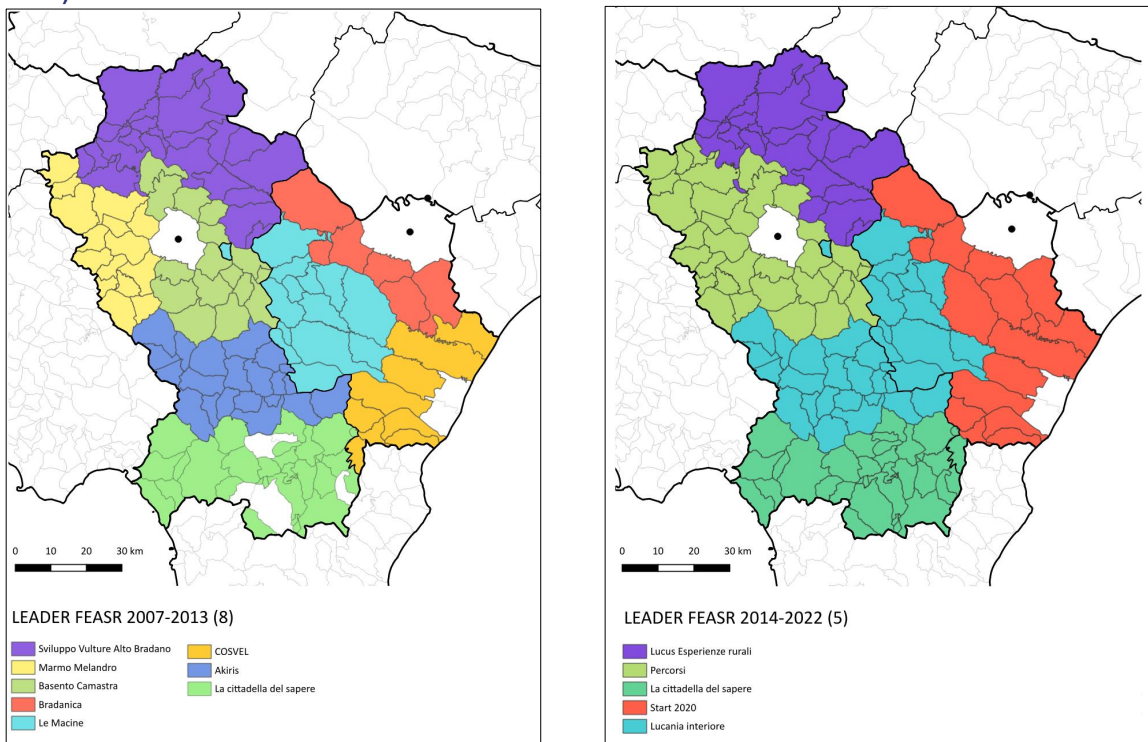
<sup>80</sup> In occasione del LEADER II, accanto ai GAL, sono stati istituiti anche gli Operatori collettivi (OC). Tali enti avevano la possibilità di elaborare Piani di sviluppo locale a carattere "tematico mirato" o 'multisettoriale', a condizione che la loro azione rientrasse in una logica di sviluppo locale.

**Figura 5.2. I Gruppi di azione locale (GAL) nei PIC LEADER II (1994-1999) e LEADER+ (2000-2006) della Basilicata**



Fonte: Elaborazione di Alessandro Cilio su dati INEA (1999) e Regione Basilicata (2001). Mappe accessibili su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>

**Figura 5.3. I Gruppi di azione locale (GAL) nei LEADER FEASR (2007-2013) e LEADER FEASR (2014-2022) della Basilicata**



Fonte: Elaborazione di Alessandro Cilio su dati Regione Basilicata (2017b, 2023). Mappe accessibili su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>

Per il ciclo 2014-2020, le indicazioni fornite dal citato Accordo di partenariato 2014-2020 vanno nella direzione di una maggiore concentrazione delle risorse, delle strategie e dei territori. I Piani di azione elaborati dai GAL devono focalizzarsi su un numero esiguo di ambiti tematici di intervento (non superiore a tre) coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità individuate per i territori di riferimento, oltre che con le competenze e le esperienze già maturate dai soggetti facenti parte del GAL. L'AdP, inoltre, fissa anche una soglia minima (oltre che massima) della dotazione finanziaria (comunaria e nazionale) a disposizione dei GAL al fine di evitare l'elaborazione di proposte finanziariamente irrilevanti, scongiurando, quindi, il rischio di una eccessiva frammentazione degli interventi.

A fine 2016, tuttavia solo due GAL risultavano selezionati in Basilicata: il GAL Start 2020 e il GAL Cittadella del sapere (DGR 104/2017)<sup>81</sup>. L'attività di contenzioso scaturita dai ricorsi dei GAL esclusi ritarda sia l'individuazione degli altri GAL pertinenti per territorio, sia e soprattutto l'attuazione della Programmazione territoriale, con la conseguente sospensione provvisoria di tutte le Strategie di sviluppo locale, anche di quelle aree non interessate da ricorsi e impugnazioni. Il procedimento giudiziario si conclude solo alla fine del 2019, tranne che per l'Area Montagna Materana (Corte dei Conti, 2021). Come conseguenza, le Strategie di sviluppo locale e le azioni SNAI Basilicata a valere sul FEASR prendono avvio solo a inizio 2020 (DGR 174/2020).

Ad oggi, le Aree interne (AI) identificate per la sperimentazione della SNAI in Basilicata rientrano in quattro dei cinque GAL attualmente attivi (Figure 5.1 e 5.3): AI Vulture-Alto Bradano (GAL LUCUS Esperienze Rurali Srl); AI Mercure-Alto Sinni-Valsarmento (GAL Cittadella del Sapere Srl); AI Marmo Platano (GAL PerCorsi Srl) e AI Montagna Materana (GAL Lucania Interiore Srl). Il GAL Start 2020 non comprende alcuna area interna.

Alla fine del 2020 le criticità che interessano la programmazione territoriale integrata afferente alla SNAI riguardano almeno due aspetti. Il primo è il difficile coordinamento degli interventi a valere sulle quattro Aree interne per il mancato completamento delle Strategie bloccate dal contenzioso; il secondo aspetto è il modesto livello di spesa dei GAL, dovuto ai ritardi nell'attuazione dei rispettivi Piani di azione, complici non solo le procedure di giudiziarie sopra richiamate, ma anche i rallentamenti legati alla pandemia da Covid-19<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Nella programmazione 2014-2020, la Regione Basilicata non ha selezionato direttamente i GAL già costituiti, lasciando liberi i territori di auto delimitarsi e lasciando ampia libertà ai soggetti presenti di esprimere anche più di una Strategia di sviluppo locale. Nel 2015, dopo l'approvazione del PSR è stato costituito il Comitato di sorveglianza che ha definito i criteri per la selezione e avviato la procedura di individuazione delle strategie (DGR 598/2016) conclusasi nel febbraio del 2017. Tra i criteri per la selezione dei GAL sono previsti, oltre alla qualità della proposta progettuale contenuta nel Piano di azione, la sua focalizzazione tematica, l'integrazione tra i tematismi prescelti, la coerenza fra l'esperienza e le competenze dei partner associati al GAL e l'ambito di intervento proposto, la capacità amministrativa della struttura tecnica, la previsione di meccanismi attuativi degli interventi che siano capaci di evitare conflitti di interessi e di assicurare efficacia rispetto agli obiettivi del piano locale, la chiara identificazione di risultati realisticamente conseguibili e misurabili.

<sup>82</sup> Nel PSR Basilicata 2014/2022 gli obiettivi di spesa sono stati traslati al 31/12/2025, applicando la 'n+3' prevista dal Regolamento (UE) 2020/2220 rispetto a quanto previsto originariamente dal Regolamento di riferimento (UE) n. 1303/2013.

#### 5.4.4. I GAL e la governance delle Strategie di sviluppo locale nelle Aree interne

La documentazione ufficiale di monitoraggio e valutazione delle attività dei GAL riflette posizioni opposte. Le funzioni dei GAL e il loro ruolo emergono come nodo rilevante.

Le relazioni della sezione regionale della Corte dei conti evidenziano elementi problematici attinenti al tipo di attività realizzate (prevalentemente animazioni, eventi, o cooperazioni internazionali), considerate poco in linea con la promozione dello sviluppo locale, e ai costi di funzionamento interno della struttura amministrativa considerati particolarmente elevati<sup>83</sup>. Al riguardo si legge:

«in tal modo tali organismi rischiano di apparire agli occhi dei cittadini eccessivamente autoreferenziali e per certi versi assimilabili ad organismi di diritto pubblico caratterizzati da pesanti condizionamenti della struttura politico/amministrativa» (Corte dei Conti, 2022, p. 103).

Nella documentazione di valutazione degli organi regionali, invece, si sottolineano i punti di forza delle attività dei GAL sul territorio (Regione Basilicata, 2022). L'Ente regionale dà una valutazione positiva anche in merito all'integrazione strategica tra SNAI e LEADER, poiché solo una parte minima (circa il 10%) degli interventi programmati o realizzati può essere giudicata sovrapponibile, mentre tutti gli altri (oltre il 90%), e per tutti i GAL, sono considerati complementari o ben integrati (*ivi*, p. 75). Per quanto riguarda l'impatto socioeconomico delle strategie sui territori in termini di imprese e posti di lavoro creati, si registrano valori positivi solo per le aree esterne (Lagonegrese e Materano-Metapontino), mentre per quelle interne l'impatto è stato pressoché nullo. Anche l'aumento del fatturato delle imprese – un altro indicatore utilizzato per valutare l'impatto della strategia LEADER – è stato più alto nelle aree esterne che in quelle interne. Risultati più positivi per le aree interne si registrano invece sul fronte della partecipazione degli attori sul territorio.

Nel documento regionale si legge:

«Il tasso di partecipazione alle riunioni dei GAL da parte dei membri del partenariato, si attesta tra il 10% e 30%, con l'eccezione positiva del GAL Lucus (oltre il 50%) competente per l'Area interna Vulture-Alto Bradano; ancora più partecipate sono le riunioni aperte al territorio, ossia all'intera comunità, con una partecipazione variegata e rilevante di giovani, imprese, associazioni» (Regione Basilicata, 2022, p. 78).

Al netto dei ritardi nella partenza causati dai contenziosi amministrativi, i risultati complessivi dei GAL e le Strategie promosse

«risultano ben adeguate ai territori di riferimento, ciò anche in funzione di un processo di selezione ben strutturato. Sono inoltre considerati, un potenziamento del capitale sociale, un miglioramento della *governance* locale e un'ottimizzazione dei risultati derivanti dai progetti. Il che soprattutto nei territori più interni e periferici oggetto dei GAL è molto importante come presidio di animazione e valorizzazione territoriale» (Regione Basilicata, 2022, p. 80).

Gli intervistati tra i responsabili di alcuni GAL della regione mettono in evidenza una importante contraddizione del ciclo 2014-2020. Quest'ultima deriva dal fatto che i GAL

<sup>83</sup> Posizione altrettanto critica è quella espressa dalla Corte dei Conti Europea nella sua Relazione speciale del 2022 dal titolo «Leader e lo sviluppo locale di tipo partecipativo facilitano l'impegno a livello locale, ma i benefici supplementari apportati non sono ancora dimostrati a sufficienza». Accessibile su <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/leader-10-2022/it/index.html> (consultato il 23/05/2023).

sono investiti di importanti e gravose responsabilità «come se fossero degli enti intermedi» (Intervista 12/PPP LOC), ma senza una adeguata regolazione in grado di inquadrare il loro ruolo pubblico e amministrativo nei processi di programmazione territoriale sulla scala più ampia. La norma contenuta nel nuovo Regolamento UE 2021/1060, riprendendo quella già definita nel Regolamento UE 1303/2013, stabilisce che il GAL può essere considerato un ente intermedio quando riceve l'affidamento di ulteriori funzioni che non sono contemplate tra quelle assegnate dal regolamento stesso. La *ratio* della disciplina normativa è quella di rendere il GAL un organismo capace di esercitare la sua funzione di promozione dello sviluppo locale in maniera più flessibile, sfruttando la sua natura di ente giuridico privato (la forma della società a responsabilità limitata è quella maggiormente diffusa) e quindi superando i vincoli a cui sono tenuti gli enti pubblici, ma allo stesso tempo rispondendo agli obblighi di imparzialità e trasparenza connessi con la sua funzione pubblica. Nell'attuazione della Strategia di sviluppo locale, dunque, il GAL

«si pone come soggetto privato che riveste funzioni pubbliche in quanto organismo intermedio per l'attuazione delle Strategie di sviluppo locale; quindi, quale soggetto privato preposto all'esercizio di attività amministrative, deve assicurare il rispetto dei principi di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte» (Rete rurale nazionale, 2021, p. 32).

Le difficoltà derivanti da questa dimensione istituzionale e operativa *ibrida* sono molteplici. I GAL difficilmente possono fungere da ente di area vasta, sebbene sia richiesto loro di agire in quanto tali nelle procedure attuate. Questo aspetto burocratizza la loro presenza sul territorio a svantaggio del contributo di animazione, ideazione e sperimentazione originariamente richiesto ai GAL nella definizione delle strategie di sviluppo locale:

«Come GAL stiamo diventando sempre più dei burocrati e poco dei sognatori, pur sbagliando, ma bisogna provare; questi strumenti servono soprattutto a introdurre idee nuove, risorse nuove, la capacità di sperare in qualcosa di meglio. Invece stiamo passando da un sistema di grandi speranze a fare gli istruttori, quelli che gestiscono un po' di risorse e parlano lo stesso linguaggio di chi sta a palazzo e manda avanti gli altri» (Intervista 12/PPP LOC).

A tali difficoltà si aggiunge un ulteriore elemento critico legato al fatto che il GAL non presidia in modo costante il territorio, ma «appare e scompare in occasione dei diversi cicli di programmazione» (Intervista 12/PPP LOC). Questa discontinuità rende labili la presenza e il ruolo del GAL, disperde risorse umane e professionali, vanifica il lavoro di *networking* realizzato e le connessioni create.

«Come GAL, non sei un soggetto strutturato permanente sul territorio, sei un soggetto labile, come i grilli, che hanno una fase aggregante e una fase disgregante. Quando c'è la programmazione in corso ci ritroviamo tutti, quando non c'è siamo tutti dispersi. Questo non aiuta a consolidare relazioni costanti nel territorio, ci perdiamo, non siamo un'agenzia che rimane permanentemente su un territorio» (Intervista 12/PPP LOC).

## 5.5. Gli Investimenti territoriali integrati (ITI)

L'articolo 36 del Regolamento UE 1303/2013 definisce gli Investimenti territoriali integrati (ITI) come una modalità di attuazione del Programma operativo FESR 2014-2020 e un nuovo strumento per la programmazione territoriale integrata «che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali' e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione ed attuazione integrato» (Regolamento UE 1303/2013). All'ITI

le amministrazioni titolari di programmi possono, quindi, ricorrere per affrontare i bisogni di uno specifico territorio attraverso l'integrazione di interventi diversi e utilizzando un mix di Assi prioritari di uno o più programmi operativi. La *ratio* dello strumento di *policy* adottato è quella di caratterizzare in modo più concreto gli interventi rispetto alle passate esperienze di programmazione integrata. Giova ricordare altresì, che il ciclo 2014-2020 si apre all'indomani della sesta riforma della Politica europea di coesione (L125/2013) volta ad accentrare la *governance* dei fondi strutturali ai fini di una migliore resa della programmazione e della spesa. La finalità che sostiene la nuova impostazione strategica della programmazione territoriale è quella di concentrare risorse e interventi al fine di superare i lunghi e complessi processi di definizione strategica delle trasformazioni territoriali, che non riescono a incidere sulla realtà in termini di progetti realizzati.

Come già sottolineato, l'Accordo di partenariato 2014-2020 promuove un approccio integrato allo sviluppo territoriale dei Fondi strutturali, sia utilizzandoli in maniera complementare e coordinata, sia combinandoli in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, per affrontare «*sfide territoriali specifiche*», promuovendo lo sviluppo di approcci locali e subregionali di tipo partecipativo su un perimetro territoriale definito, in funzione di peculiari obiettivi da raggiungere. Su questa base, l'ITI, data la sua natura di strumento di programmazione, non prevede una precisa delega di attuazione. Esso può essere gestito da enti intermedi e locali (comuni, associazioni di comuni, altri) nell'ottica della delega ai soggetti più vicini al territorio, oppure prevedere un uso più esteso per valorizzare le opportunità di una determinata area subregionale. Le AdG dei diversi programmi si impegnano a predisporre tutti i dispositivi necessari a monitorare i progressi finanziari e procedurali delle singole azioni sottese nell'ambito di uno stesso strumento ITI e di restituirne il quadro dei progressi (anche fisici, oltre che finanziari) nelle sedi appropriate (Rapporti Annuali, Comitato di sorveglianza, Tavoli con i cittadini)<sup>84</sup>.

Come evidenziato nella documentazione ufficiale, data la sua natura fortemente integrata (per risorse, fondi impiegati, attori e livelli istituzionali coinvolti) l'ITI risulta particolarmente indicato, seppure in modo non esclusivo, per l'attuazione della programmazione integrata collegata alla Strategia nazionale per le aree interne. Come si può osservare nella Figura 5.4, i due ITI approvati in Basilicata sono interni a due delle quattro «Aree progetto» SNAI.

#### 5.5.1. Un nuovo cambio di rotta nella Programmazione integrata territoriale

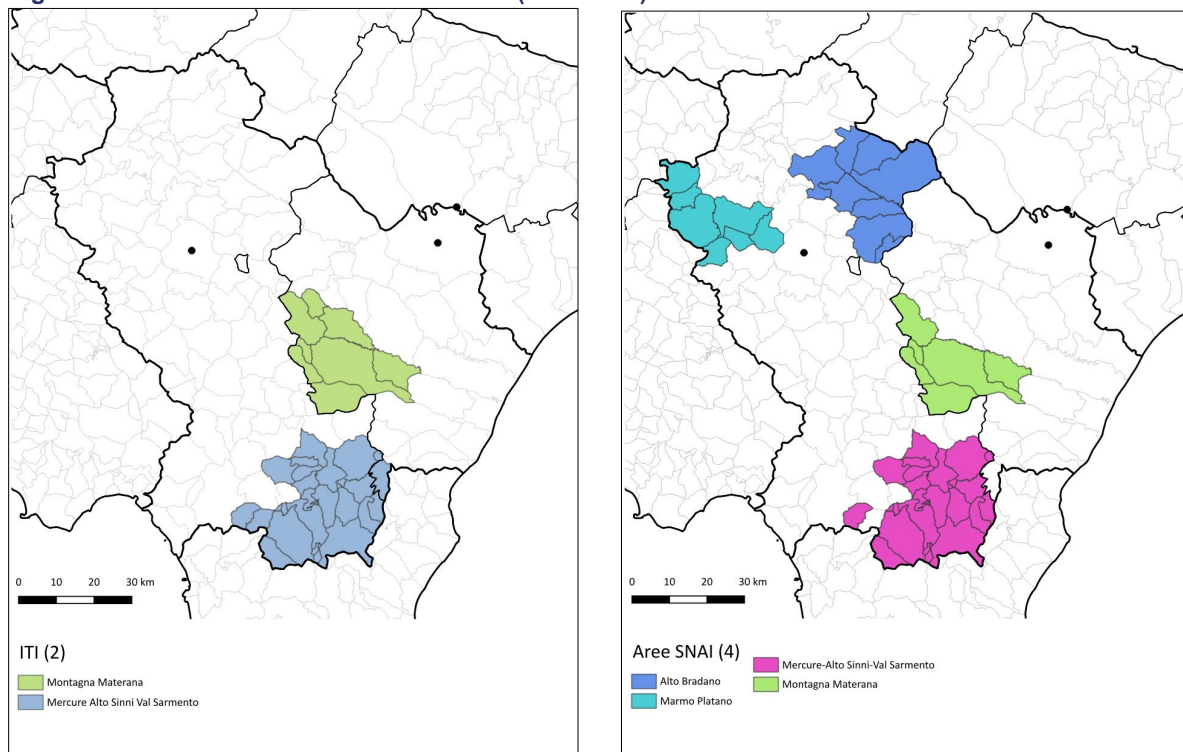
L'ITI segna un nuovo cambio di rotta rispetto alla programmazione territoriale realizzata nel ciclo precedente attraverso i Pacchetti integrati di offerta turistica (PIOT) nell'ambito dei quali gli *stakeholder* privati avevano assunto un ruolo importante nella definizione ma anche nella gestione degli interventi. Con gli ITI la regia nella realizzazione diventa prettamente pubblica trattandosi di strumenti attuativi formulati nell'ambito della SNAI e quindi rivolti alla garanzia di servizi pubblici essenziali. La SNAI, infatti, si basa sul riconoscimento dei Comuni e delle rispettive comunità come attori principali della programmazione, a favore di un approccio dialogico allo sviluppo locale a contrasto di una logica competitiva tra territori (Lucatelli e Monaco, 2018).

---

<sup>84</sup> Agenzia per la coesione territoriale, *Accordo di partenariato 2014-2020*. Accessibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato-2014-2020/>.



Figura 5.4. Aree ITI e aree SNAI in Basilicata (2014-2020)



Fonte: Elaborazione di Alessandro Cilio su dati Regione Basilicata (2016, 2020). Mappe accessibili su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>

Il confronto con gli attori economici e sociali del territorio avviene essenzialmente nella fase iniziale di formulazione della strategia quando si raccolgono i desiderata degli *stakeholder*, si raccolgono le proposte su come realizzare operativamente alcuni dei servizi necessari per la comunità. Interessando il campo di servizi essenziali e di cittadinanza, negli ITI la regia pubblica è predominante, vedendo coinvolti come soggetti attuatori prevalentemente i comuni, ma anche la regione, l'azienda sanitaria, la provincia.

«Sono state date idee alle Strategie, si sono anche finanziate idee provenienti dal privato, dal mondo dell'associazionismo, per esempio sul turismo, ma l'80% della strategia riguarda il potenziamento dei servizi essenziali, solo 20% è rivolto a iniziative diverse legate al turismo, alla cultura, all'ambiente. Qui il ruolo del privato nell'ideazione e nella formulazione di interventi può essere più cospicuo» (Intervista 16/PPP LOC).

Seppure partita con ritardo e rallentata nel suo percorso dall'emergenza sanitaria, la SNAI, dunque, segna un nuovo cambio di passo nella Programmazione territoriale. Il ruolo del livello delle amministrazioni locali ritorna prevalente. Al riguardo la ricerca sul campo ha permesso di evidenziare almeno due questioni importanti. La prima è rappresentata dai diversi obiettivi di sviluppo della SNAI rispetto a quelli elaborati nell'ambito delle altre esperienze di Programmazione territoriale integrata. Nel caso della SNAI, la concentrazione delle risorse, degli strumenti e delle strategie sulla perequazione dei diritti di cittadinanza – piuttosto che su obiettivi generali di sviluppo locale (PIT) o obiettivi tematici focalizzati (PIOT) – chiama in causa una idea di *empowerment* dei territori che si basa sul contrasto alle disuguaglianze socio-territoriali infra-regionali e non solo. La seconda questione riguarda dei Sindaci, che torna a giocare un ruolo rilevante rispetto alla componente privata del partenariato locale, insieme a un ritorno

della dimensione partecipativa e dialogica per la co-definizione delle Strategie d'area e per la cooperazione interistituzionale per la gestione in comune di servizi essenziali.

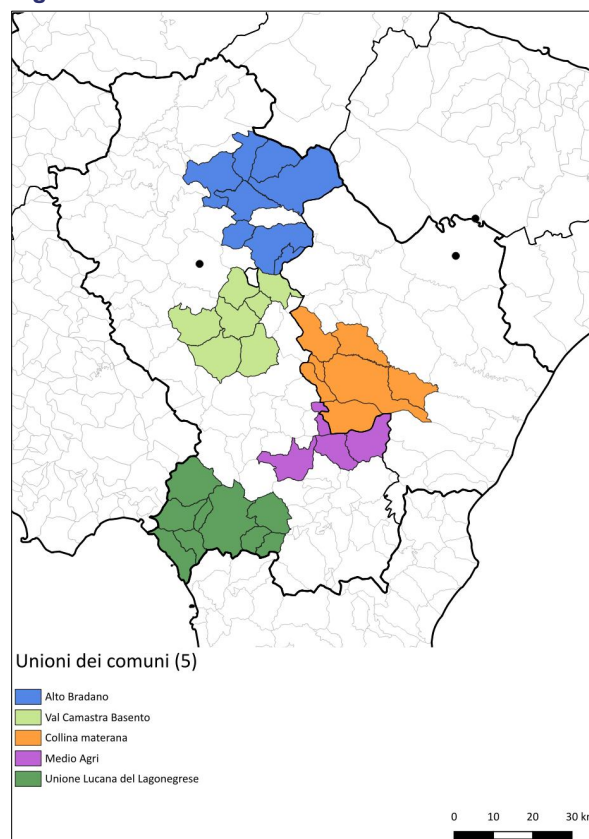
Quest'ultimo elemento appare rilevante se si considera il cammino fatto dalla Basilicata in termini di Unioni di comuni, i quali hanno registrato una lenta seppure costante crescita in comparazione al livello nazionale, passando dai 4 comuni coinvolti nel 2012 ai 28 comuni nel 2022 (Tabella. 5.4 e Figura 5.6). Si può anche notare come le Unioni costitutesi, consolidino relazioni intercomunali già attivate nell'ambito dei LEADER (Figura 5.2 e 5.3).

**Tabella 5.4. Le Unioni di Comuni in Basilicata, 2012 e 2022**

Anno	N. Unioni di comuni	N. Comuni coinvolti	% di Comuni rispetto al totale regionale	% di Unioni rispetto al totale nazionale
2012	1	4	3,05%	0,26%
2022	4	28	21,37%	5%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Openpolis. Accessibile su <https://www.openpolis.it/nu-meri/cerca-le-unioni-dei-comuni-in-italia> (consultato il 29/02/2023).

**Figura 5.5. Le Unioni di comuni in Basilicata al 2022**



Fonte: Elaborazione di Alessandro Cilio su dati Agenzia per la coesione territoriale (2023). Mappe accessibili su <https://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti#elaborazioni-cartografiche-basilicata>

### 5.5.2. La ricomparsa del pubblico nella governance dello sviluppo locale

Con la SNAI e gli ITI, il protagonismo dei Sindaci vive una nuova stagione. Il loro ruolo torna cruciale nel governo delle Aree interne, di fronte alle sfide complesse dello spopolamento, della mancanza di infrastrutture e servizi, delle limitate opportunità economiche che connotano tali aree. Secondo gli intervistati, tali sfide richiedono una leadership locale forte ma anche una rinnovata capacità di stare in relazione e aggregarsi

intorno alle istanze fondamentali che riguardano il *gap* di sviluppo delle aree interne e il contrasto delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi essenziali. Come emerge dalla ricerca, più che altri strumenti, l'elaborazione delle Strategie d'area – e, all'interno di questa, l'individuazione di specifici Investimenti territoriali – consentono di riagganciare le visioni dello sviluppo territoriale elaborate a livello locale a una dimensione nazionale, necessaria perché gli stessi territori non restino protagonisti isolati della programmazione.

Nel ciclo 2014-2020 la necessità di rafforzare e far sedimentare i partenariati locali e contrastare la saltuarietà e l'occasionalità della programmazione torna come tema rilevante e particolarmente sentito tra gli intervistati, alla luce del fatto che non basta solo la partecipazione, ma occorre compattare le istanze nelle e tra le comunità, fare pressione per far sì che il riconoscimento nazionale delle aree interne sia la cornice sostanziale entro cui possa prendere forma uno sviluppo più equo della regione. In questa fase servono come e più di prima contesti relazionali e istituzionali di riferimento nel medio e lungo periodo, sui quali fare programmazione d'ambito condivisa, in cui inquadrare sistematicamente strategie e visioni per lo sviluppo locale.

«Se dobbiamo iniziare da zero ogni volta, in sette anni non ce la facciamo perché tre anni se ne vanno solo per rendere cantierabile una progettualità» (Intervista7/FUNZ REG).

Nel contesto lucano rimane forte l'esigenza di dare stabilità alla presenza sul territorio delle strutture di concertazione, per poter consolidare le strategie per lo sviluppo locale. Questo consolidamento eviterebbe la consuetudine di improvvisare la programmazione quando ci sono i finanziamenti e permetterebbe di definire a monte le priorità e avere già pronte e disponibili le strategie su cui procedere con la programmazione territoriale. Mancando queste condizioni, come sostiene un intervistato, «il territorio è costretto in uno spazio ristretto, in cui ci si forza a fare delle cose e si perde la capacità di affrontare le esigenze del territorio» (Intervista7/FUNZ REG). Anche un altro intervistato sottolinea questa dimensione.

«Quando c'è la programmazione ci ritroviamo tutti, quando non c'è siamo tutti dispersi. Questo non aiuta il territorio, ma nemmeno i GAL! Una discontinuità dell'attività dei GAL nel corso del tempo segna rallentamenti e addirittura degli stop (...) bisogna essere una agenzia permanente sul territorio (in termini di progettazione condivisa e non solo di struttura formale)» (Intervista12/PPP LOC).

Il ritorno della voce dei Sindaci costituisce il valore aggiunto nella nuova stagione della programmazione territoriale del 2014-2020, ma allo stesso tempo ne rappresenta una debolezza. Questo accade nei casi in cui proprio i Sindaci abdicano al ruolo di catalizzatore della collaborazione e della partecipazione, o si rinchiudono in atteggiamenti poco cooperativi e strategici. Questa criticità, secondo un intervistato, ha riguardato alcune aree SNAI e non è riferibile tanto alla numerosità dei comuni coinvolti nella stessa area, ma al naturale avvicinarsi delle figure dei primi cittadini, diversi per carisma, capacità di *leadership* e coinvolgimento nella Strategia.

«Conta molto non tanto il numero degli enti coinvolti, ma i protagonisti del momento. Gli avvicendamenti amministrativi nelle persone dei sindaci, che sono i protagonisti maggiori, incidono molto. Ci può essere un ruolo carismatico del comune capofila. In altri casi, a seconda delle fasi, quella più programmatoria o più attuativa, può emergere una mancanza di intesa, anche politica o di affinità di intenti. Questo porta ad allungare i tempi per le scelte oppure a lasciarle indefinite. Quindi è vero che quando ci sono grandi numeri è più difficile fare concertazione e programmazione integrata, ma non è sempre unico motivo, perché è

fondamentale il carisma del coordinatore che è il comune capofila e di tutti gli amministratori coinvolti» (Intervista 7/FUNZ REG).

Questa opinione è condivisa anche da un altro intervistato, secondo il quale la programmazione territoriale nell'ambito della SNAI e degli ITI sarebbe più efficace se potesse concentrare la definizione delle strategie e l'attuazione degli interventi nell'arco di una sola sindacatura. Il passaggio da un sindaco all'altro a guida di una stessa area comporta a volte la necessità di riconfermare le misure previste e, prima ancora, di condividere la stessa visione dello sviluppo superando l'approccio spartitorio dei finanziamenti per singolo comune a vantaggio di una prospettiva più allargata di comprensorio

«La SNAI nel suo essere innovativo è uno strumento importante, ma se riuscissimo a calibrare gli interventi necessari in una legislatura avremmo una maggiore efficacia perché a volte risulta difficile far accettare senza campanilismi inutili gli interventi realizzati, far comprendere che non siamo qui a dividerci la camicia, ma piuttosto per condividere una idea di territorio» (Intervista 16/PPP LOC).

Anche per la Programmazione territoriale che si realizza con gli ITI e con la SNAI, ritornano alcune questioni centrali già emerse nei cicli precedenti. Almeno due sono gli elementi di fondo e di contesto che si ripresentano come cruciali in questa fase in cui si fa appello a un nuovo protagonismo degli enti locali. Il primo aspetto è dato dalla necessità per le aree territoriali di disporre di un fondo *ad hoc* per la progettazione in grado di alimentare un parco progetti strategici e contrastare la tendenza a «una programmazione a tema libero» (Intervista 7/FUNZ REG). La disponibilità di questo serbatoio di progetti a cui attingere non è sufficiente se a questa non si affianca una risposta nazionale al problema del sottodimensionamento dell'organico negli enti territoriali lucani e all'esigenza primaria della pubblica amministrazione locale di incrementare il proprio personale dedicato alla progettazione. Per gli enti comunali è essenziale avere a disposizione un'adeguata dotazione di organico dedicato, poter contare su risorse umane e professionali da investire nell'ambito della progettazione.

«Il protagonismo dei comuni e degli enti locali non può essere richiamato senza ricordare che i comuni sono stati messi con l'acqua alla gola. (...) Si parla molto di capacitazione amministrativa, ma la verità è che non la si può fare perché hanno messo l'acqua alla gola ai comuni, e poi gli lanciano piccoli salvagenti, così come alle regioni e a tutte le pubbliche amministrazioni (...) Abbiamo obiettivi ambiziosi, ma siamo sempre gli stessi quattro gatti a doverli raggiungere» (Intervista 7/FUNZ REG)

### 5.5.3. Primi riscontri sull'attuazione

Una valutazione compiuta e sistematica degli impatti della programmazione territoriale realizzata nella più ampia cornice congiunta della SnaI e dei progetti di sviluppo locale promossi con il PO FESR 2014-2020 non è ancora fattibile alla data attuale per via di alcuni fattori, sia interni che esterni alla stessa Strategia nazionale<sup>85</sup>. Se è vero che molte difficoltà per le Aree SNAI sono scaturite dal fatto di essere «Aree pilota» in una fase sperimentale della Strategia e di scontare, quindi, una certa inesperienza sulla

---

<sup>85</sup> Nel contesto regionale, Stigliano, capofila dell'Area interna Montagna Materana risulta tra i maggiori soggetti attuatori della SNAI lucana con il 63% dei progetti conclusi e il 31% di progetti avviati. Si tratta di interventi di natura prevalentemente infrastrutturale e maggiormente concentrati sui settori dell'ambiente (34%), della capacità amministrativa (28%), dell'energia (14%), dei trasporti e mobilità (12%), dell'inclusione sociale e della salute (7%). Il restante 5% è distribuito sui settori della cultura e del turismo (2%), dell'Istruzione e formazione (2%) e della competitività delle imprese (1%). (Ns elaborazioni su dati *Opencoesione*. Accessibili su <https://opencoesione.gov.it/it/dati/strategie/AI/basilicata-regione/> (consultati il 4/06/2023)).

nuova politica territoriale, è altrettanto vero che le criticità attuative emerse sono riconducibili anche e soprattutto al modo in cui la *policy* è disegnata.

Tra i limiti della SNAI alcuni intervistati segnalano, infatti, almeno due aspetti che da un lato ne hanno rallentato l'attuazione sui territori coinvolti, dall'altro ne hanno ridotto la portata in termini di efficacia nella promozione dei diritti fondamentali. Il primo elemento è dato dall'eccessiva burocratizzazione delle procedure necessarie per l'attuazione dell'Accordi di programma quadro (APQ) e delle Strategie d'area approvate, che coinvolgono i Comuni, la Regione e i Ministeri interessati, e dalla eccessiva complessità della rendicontazione delle opere realizzate (Intervista 16/PPP LOC).

Il secondo elemento, invece, riguarda il modo in cui la SNAI è disegnata a livello centrale. Per definire la scala degli interventi nei territori interni essa adotta dei parametri nazionali che appaiono poco adeguati alle dimensioni dei piccoli e piccolissimi comuni di montagna. La SNAI costituisce l'espressione della consapevolezza nazionale sulla «nuova questione territoriale» (Cersosimo e Licursi, 2023; Cersosimo e Nisticò, 2020), ma, ai fini di una sua maggiore efficacia, dovrebbe prevedere delle deroghe alla legislazione nazionale, al fine di adattare le politiche ordinarie ai piccoli numeri delle aree interne ed impedire la dismissione di servizi nei territori rarefatti. Un esempio particolarmente significativo, al riguardo, è dato dalla normativa sul dimensionamento scolastico che punta all'accorpamento di plessi ed istituti anche laddove, come per esempio nei territori di montagna, servirebbe invece una scuola diffusa, nuovi metodi didattici per le pluriclassi, nuove formule pedagogiche adatte ai numeri rarefatti delle aree del margine.

Per le aree marginali e rarefatte occorre dunque «invertire» lo sguardo (De Rossi, 2018). Cersosimo e Licursi (2023) al riguardo scrivono:

«I discorsi e le politiche mainstream, formattati sul totem della densità e dello standard, non vedono i luoghi «vuoti», li derubricano a dissonanza, alterità, devianza (...) Il pensiero unico della dimensione «ottima efficiente», fissata in soglie progressivamente più alte, è diventato un imperativo in ogni sfera della vita pubblica, fino al punto da imporre, attraverso norme cogenti, gli standard quantitativi per ogni servizio collettivo (...) Tendenzialmente *tot* elevati e fissi, a prescindere dalla densità demografica, dalla geografia e dalla topografia dei paesi, che rischiano di indurre isomorfismo normativo e appiattimento sulla *performance* da dimensione a detrimento del benessere delle persone nei luoghi, in particolare in quelli svantaggiati» (Cersosimo e Licursi, 2023, p. 13)

Tra i fattori di contesto che hanno influito sull'attuazione della SNAI e degli ITI in Basilicata nel ciclo 2014-2020 alcuni includono anche il cambio di colore politico, del Governo regionale nel 2019. Questa novità dello scenario politico dopo un lungo periodo di governo ininterrotto di centro-sinistra avrebbe influito non solo per via dello *spoil system* negli apparati tecnici della Regione, ma anche per il cambio di vedute sui bisogni delle aree interne e una diversa chiave di lettura delle loro priorità. Uno degli effetti paradossali è dato dal fatto che, proprio nel periodo di vigenza della SNAI le disuguaglianze nell'accesso alla salute degli abitanti nelle aree interne sono aumentate, a causa del contrarsi dell'offerta sanitaria conseguente alla chiusura di alcune strutture e servizi sanitari di prossimità.

Tra gli altri fattori che, per ragioni diverse, hanno ridimensionato l'impatto della SNAI si registrano lo scoppio della pandemia da Covid-19, prima, e il sopraggiungere del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dopo. La prima ha arrestato il processo di concertazione e le consultazioni che avevano dato vita alle Strategie d'area. Il

PNRR, invece, con la massiccia mole di risorse nominalmente riversate sui Comuni, ha completamente oscurato la SNAI, non solo in termini di finanziamenti messi a disposizione degli enti locali (decisamente più ingenti), ma anche e soprattutto nel metodo aperto e partecipato adottato per l'individuazione delle progettualità da mettere in campo. Il PNRR assorbe le poche energie degli enti locali per la tempestività e la velocità richieste nella progettazione e nell'adesione ai bandi. La corsa che tanti comuni fanno per non perdere le opportunità finanziarie offerte dal PNRR lascia nell'ombra non solo le misure previste dalle strategie SNAI ma anche il modello concertativo e dialogico con cui erano state costruite.

«Se avessimo avuto solo SNAI come strategia per me sarebbe stato facile elencarne vizi e virtù, ma la presenza del PNRR che rappresenta una grande opportunità per i territori, di fatto ha limitato la novità rappresentata dalla SNAI» (Intervista 16/PPP LOC).

Un'ultima considerazione sulla programmazione territoriale SNAI-*Leader* nel ciclo 2014-2020 in Basilicata riguarda gli attriti emersi nella cooperazione e nell'attuazione dei relativi strumenti. La natura plurifondo (FESR, FES, FEASR) degli interventi promossi non sempre è apparsa come un'opportunità per rafforzare la rete degli attori e integrare le politiche le azioni di sviluppo. Alcuni testimoni qualificati sottolineano la necessità di «armonizzare» meglio la programmazione sui diversi fondi e di favorire un percorso unitario nella definizione delle strategie per la progettazione territoriale. Una più cospicua integrazione – sostanziale oltre che formale – tra programmi e strumenti, rafforzerebbe i diversi attori coinvolti nello sviluppo locale e regionale. Questa difficoltà, non nuova alla Programmazione territoriale, nel ciclo in esame diventa più evidente, proprio per il nesso più stringente che collega la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) alle altre azioni per lo sviluppo locale. Sul piano formale la corrispondenza tra caratteristiche, finalità, attori coinvolti tra Programma LEADER (FEASR) e Aree interne (FESR e FSE) risulta particolarmente serrata; nelle prassi di concertazione i confini tra strumenti riferiti a Fondi diversi si fanno più forti, rendendo più difficile amalgamare visioni e strategie, frenando sinergie e integrazione delle azioni promosse. Come emerge dalla ricerca, «occorre far parlare meglio i diversi Programmi operativi coinvolti, mettendoli sullo stesso passo», o – ancora meglio – procedendo *ab origine* con una programmazione regionale plurifondo. I «salti» tra azioni e strumenti regolati da Programmi operativi finanziati con fondi diversi costringono gli attori locali a delle alchimie progettuali faticose che rallentano i tempi della decisione e della programmazione.

«O si struttura un programma plurifondo e si fa un ragionamento unico oppure bisogna avere la capacità di mettere coerentemente i diversi programmi operativi sullo stesso passo, altrimenti ognuno parla il suo linguaggio (...) Noi dovremmo intervenire con una serie di alchimie o elucubrazioni mentali per cercare di recuperare un'integrazione che di fatto non è nata (...) Se il Dipartimento agricoltura parla un linguaggio e le attività produttive parlano un altro linguaggio, noi per quanto ci possiamo sforzare non ce la faremo mai!» (Intervista 12/ PPP LOC).

Una prova della difficoltà di fare progettazione integrata anche nella cornice della SNAI è data proprio dalla sintesi problematica tra il nuovo strumento dell'ITI e il programma LEADER. Si registrano sovrapposizioni, più che integrazioni, tra le diverse strategie e i diversi strumenti; vi è inoltre una duplicazione di bandi che disorientano i potenziali beneficiari. Gli attori coinvolti, si percepiscono più come «monadi programmatiche» che come nodi di una stessa rete.

«È mancata la sintesi tra il programma LEADER e lo strumento ITI. Il GAL non riesce a integrare le due cose e quindi a gestirle, non c'è integrazione tra temi e strumenti (...) Siamo monadi programmatiche che molto spesso si sovrappongono sugli interventi facendo duplicazione di bandi, agendo con obiettivi totalmente diversi. Il risultato è anche un disorientamento per i potenziali beneficiari che vogliono accedere ai bandi» (Intervista 13-PES IMPR).

Questo scollamento operativo tra strategie SNAI e strategie LEADER nel caso lucano si è manifestato anche in modo paradossale. In alcuni casi, infatti, comuni uniti all'interno della stessa Area SNAI, si sono ritrovati divisi perché ricadenti contemporaneamente in aree LEADER diverse e in conflitto per vie delle procedure di contenzioso di cui abbiamo detto.

«Per la costituzione del GAL i comuni che appartengono alla stessa area SNAI si sono divisi, paradossalmente. Con alcuni comuni che per la Strategia LEADER sono usciti da una caratterizzazione prettamente di montagna degli interventi ci troviamo insieme come SNAI, dall'altro lato, siamo separati come GAL, ma dico di più, non solo siamo separati, ma anche nemici, perché sono stati avanzati ricorsi su ricorsi sulla valutazione e l'approvazione delle strategie» (Intervista 16/PPP LOC).

## 6. Considerazioni conclusive

Ripercorrere le trasformazioni della Programmazione territoriale integrata (PTI) in Basilicata nel corso di un ventennio di Politica di coesione regionale ha permesso di mettere a fuoco in modo dinamico e diacronico, opportunità e dilemmi della governance dello sviluppo locale nella regione, di evidenziare elementi di persistenza e di mutamento da un ciclo all'altro. L'attenzione è stata posta tanto sui processi di formulazione e attuazione delle strategie e degli interventi, quanto sugli attori coinvolti, in un arco temporale che copre tre cicli di Politica di coesione 'regionalizzata', cioè a partire dal ciclo di programmazione (2000-2006) – quando alle Regioni dell'allora 'Obiettivo 1' viene affidato il compito di redigere e attuare propri Programmi operativi regionali (POR) – fino al ciclo 2014-2020 appena conclusosi.

Il *frame* teorico che ha guidato il lavoro di ricerca si riferisce a due approcci analitici prevalenti. Il primo è quello che considera la *governance* come quel metodo-processo di costruzione delle politiche pubbliche non scontato nei suoi effetti, necessariamente *contestualizzato* nel tempo e nello spazio (Pierre 2000; Bevir, 2002; De Vivo, 2021; Mayntz, 1999; Martinelli, 2020, 2022). Secondo questa prospettiva, il territorio, con i suoi attori, le dinamiche socioeconomiche e politico-istituzionali che lo connotano, è una precondizione dell'analisi, un dato di partenza, ma allo stesso tempo anche oggetto di continua ridefinizione nel corso degli stessi processi analizzati e alla luce dei diversi strumenti di programmazione utilizzati. Il secondo approccio, ancillare al primo, è quello della *politics of instrumentality* (Hood, 2007; Capano e Lippi, 2010). Questa pista teorica considera, infatti, come le politiche sono tradotte nella pratica a partire dal modo in cui gli strumenti per attuarle sono disegnati. Secondo questo approccio, cioè, l'adozione di ogni specifico strumento è esso stesso un processo politicamente denso, non privo di contraddizioni, in grado di sollecitare o comprimere relazioni, di riconfigurare poteri, di riarticolare la stessa governance e ridefinire il territorio nel contesto regionale considerato.

Nell'arco del ventennio preso in esame, la Basilicata presenta elementi di debolezza strutturale particolarmente critici, che si ripropongono da un ciclo all'altro della programmazione regionale e territoriale. Tra questi si possono ricordare lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione, l'inadeguatezza infrastrutturale (trasporti e servizi sociali), un'economia regionale duale (poche grandi imprese esogene accanto ad una miriade di microimprese locali), la povertà economica delle famiglie, la carenza di personale presso gli enti locali. Queste criticità persistono, nonostante la regione confermi in tutto il periodo considerato le sue buone *performance* di spesa rispetto ad altre regioni del Mezzogiorno. La Basilicata si conferma, cioè, come la 'brava allieva' d'Europa. Allo stesso tempo però, nonostante le sue migliori *performance* e alcuni punti di forza, resta paradossalmente allineata alle altre regioni del Mezzogiorno in termini di povertà e ritardi di sviluppo.

Un aspetto che caratterizza fortemente e in modo costante il contesto lucano della Programmazione territoriale integrata tra il 2000 e il 2020 è il ruolo irrilevante dei *big players* nei settori dell'*automotive* e dell'estrazione petrolifera. Pur detenendo un peso



significativo nell'economia regionale, tali grandi attori economici restano sostanzialmente estranei alla formulazione delle strategie e delle priorità regionali e non contribuiscono alla costruzione di politiche e interventi condivisi.

Le opinioni raccolte presso i testimoni qualificati hanno permesso di individuare più elementi di interesse della Programmazione territoriale integrata. Quest'ultima, nel ventennio considerato, iscrive le sue trasformazioni non solo nelle maglie della politica regionale e della società locale, ovvero nel diverso peso assunto tra un ciclo e l'altro dalla *leadership* regionale, dal ruolo dei Sindaci, dal peso degli *stakeholder* privati del territorio, ma anche nelle più ampie dinamiche di regolazione comunitaria e nazionale dell'intervento per lo sviluppo nel Mezzogiorno. Un arco temporale cruciale, quello preso in esame, che ha permesso di evidenziare come a fronte di un sistematico disinvestimento nazionale nel superamento del divario e nel contrasto alle disuguaglianze socio-territoriali, il centro europeo diventa il riferimento essenziale (con opportunità e vincoli) nei processi di *rescaling* della politica e delle politiche di sviluppo.

Sono diversi i fattori che hanno influito su quella che può definirsi una vera e propria «parabola» della Programmazione territoriale integrata (Martinelli, 2024), primo tra tutti *l'avvicendamento tra un ciclo e l'altro di strumenti differenti* e la diversa *governance ad essi collegata*. Questa instabilità degli strumenti attuativi dei Programmi operativi tra i diversi settenni di programmazione ha impedito il sedimentarsi nel tempo dei partenariati creati nelle diverse esperienze di progettazione integrata. Questa volatilità è stata ulteriormente rafforzata dalla incerta individuazione della dimensione ottimale da considerare come ambito di riferimento: una territorialità che non si sedimenta è ancora il vero grande nodo delle politiche *place-based* lucane.

Al mancato consolidarsi di ambiti permanenti di azione per lo sviluppo locale, così come di strutture di *governance* normate e riconosciute per la programmazione territoriale corrisponde anche il mancato rafforzamento di una *regia tecnica a supporto dei processi di sviluppo locale* in grado di esprimere una progettualità continuativa e non congiunturale. Al riguardo, particolarmente critica nel caso lucano, è risultata la cancellazione di alcuni enti intermedi, quali le Comunità montane e le Province, che ha lasciato il territorio regionale sguarnito di un livello e di una scala di rappresentanza di area vasta.

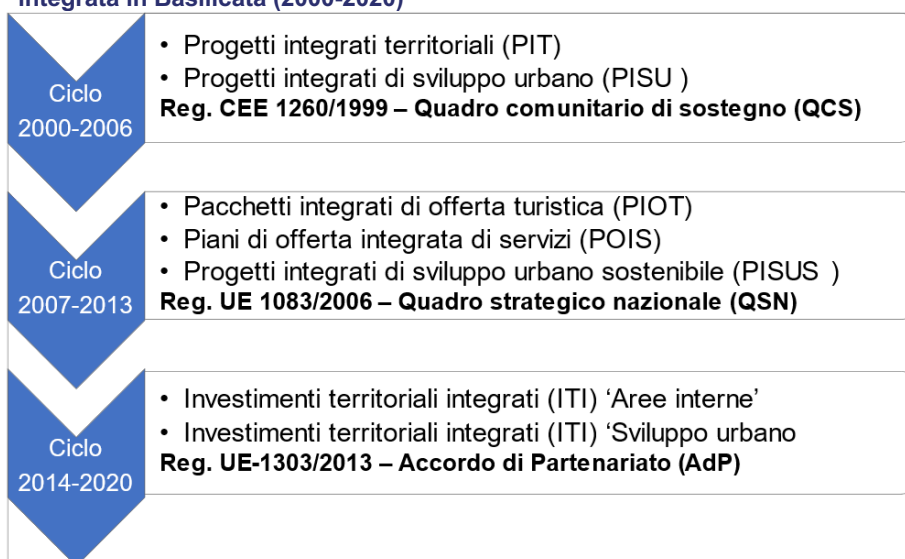
Per contro, trasversalmente a tutti i cicli di programmazione studiati, la ricerca ha evidenziato come la programmazione regionale e territoriale abbia generato importanti processi di *capacitazione amministrativa* sia degli apparati regionali, che degli enti locali. Gli intervistati, riconoscono in maniera unanime la modestia dei risultati materiali conseguiti, ma in modo altrettanto unanime sottolineano le innovazioni immateriali o di processo che tali esperienze hanno implicato per le amministrazioni coinvolte e per il partenariato economico-sociale: interrogarsi sul territorio e allenarsi alla partecipazione e alla concertazione, ai conflitti e alle potenzialità di cui esse sono portatrici, sono tra quelle considerate più importanti.

Per spiegare, invece, il minore impatto sia della Politica europea di coesione che della programmazione territoriale integrata sui livelli di sviluppo della Basilicata sono chiamati in causa livelli di responsabilità non solo locali, ma anche nazionali e comunitari. Sull'efficacia della PEC e della stessa PTI, oltre alle strategie locali poco lungimiranti, all'eccessiva burocratizzazione e complessità delle procedure e delle strutture di *governance* realizzate, agli obiettivi non sempre aderenti ai bisogni e alle specificità locali,

la difficoltà a ‘lasciare il segno’ degli interventi finanziati con i Fondi strutturali è da ricondurre anche al *ruolo sostitutivo* che le risorse comunitarie hanno assunto rispetto agli investimenti pubblici ordinari. In particolare, sono la drastica riduzione delle politiche di investimento per il Mezzogiorno e il contrarsi dei trasferimenti ordinari verso le regioni del Sud che, anche in Basilicata, hanno accresciuto la rilevanza delle risorse comunitarie nei bilanci regionali e, soprattutto, il loro impiego per interventi di natura ‘ordinaria’, in barba al criterio dell’addizionalità e dell’integrazione.

Nella Figura 6.1 sono sintetizzati i diversi strumenti di PTI attuati in Basilicata nei tre cicli di programmazione considerati e il quadro regolativo nei quali si collocano.

**Figura 6.1. Strumenti e quadro regolativo della Programmazione territoriale integrata in Basilicata (2000-2020)**



Fonte: Ns. elaborazione.

### 6.1. Il ciclo 2000-2006

In questo ciclo la formulazione dei Programmi operativi delle regioni ‘Obiettivo 1’ avviene secondo un *format* che li rende tutti molto simili. Spetta, però, alla lungimiranza regionale farsi largo tra gli ‘assi’ e le priorità definiti a Bruxelles e Roma e trovare lo spazio per adattarli al territorio, innanzitutto, dotandosi degli strumenti di programmazione necessari a dare esecutività alle strategie individuate. Da questo punto di vista il primo ciclo 2000-2006 è stato in Basilicata particolarmente significativo. La forte *leadership* dell’ente regionale e una efficace combinazione tra la dimensione politica e tecnica della programmazione sono tra i punti di forza di quella prima stagione.

È in questa cornice che occorre ricondurre, per esempio, la riorganizzazione amministrativa ‘a misura’ europea attuata dalla Regione e l’investimento nell’assunzione di personale *ad hoc* da dedicare alla programmazione. La capacità di incardinare la propria strategia regionale (PSR 1998-2000) sui canali aperti dai finanziamenti europei, facendo del POR «il cruscotto direzionale strategico» dello sviluppo lucano» (Intervista 9/FUNZ REG), ha costituito il perno intorno a cui ruota la buona *performance* registrata dalla Basilicata nel ciclo 2000-2006.

In questo settennio di programmazione, anche il ricorso ai cosiddetti ‘progetti sponda’ non costituisce – a detta di molti – un problema a priori. Per la Basilicata è stato anzi importante saper sfruttare strategicamente i progetti sponda durante il primo ciclo

perché hanno permesso, da un lato, di trovare un contenitore per una progettualità già esistente ma non più finanziabile attraverso l'Intervento straordinario, e dall'altro, di raggiungere gli obiettivi di spesa.

Sul piano della Programmazione territoriale integrata, l'ampia legittimazione nazionale di cui gode in questa fase tanto la Politica di coesione europea quanto il nuovo paradigma della programmazione negoziata e integrata ha fortemente sostenuto la *governance* dello sviluppo locale in questo primo ciclo. E la Basilicata ha mostrato di saper giocare un suo ruolo originale nella struttura multilivello prevista, rafforzando l'esercizio della sua autonomia nel processo di *decision-making* e la sua *leadership* nell'affiancamento dei territori e delle comunità locali.

Nella definizione delle aggregazioni territoriali si punta strategicamente a creare sinergie e collegamenti stringenti tra la Programmazione LEADER+ e la Progettazione integrata territoriale, consolidando in larga misura i partenariati comunali esistenti, al fine di collegare le diverse azioni di sviluppo e favorire la gestione in comune di servizi (Intervista 1/FUNZ REG). Nel ciclo 2000-2006, le aree 8 aree PIT, quindi, ripropongono integralmente le aggregazioni delle 8 aree LEADER, proprio con la finalità di favorire il dialogo tra componente privata (predominante nei GAL) e pubblica (predominante nei PIT) intorno a una visione di sviluppo locale complessiva e non solo rurale. In questa prospettiva, risorse comunitarie diverse, afferenti ad ambiti programmatici distinti potevano incrociarsi su obiettivi di sviluppo condiviso. Questo ambizioso tentativo, però, si è realizzato solo in parte, limitandosi a poche esperienze di successo. Nel complesso, si è tradotto in una complanarità fisica dei territori, senza una reale integrazione operativa e gestionale delle azioni per lo sviluppo locale.

Le opinioni raccolte sulla stagione dei Progetti integrati territoriali (PIT) nel contesto lucano non sono concordi tra gli intervistati, divisi tra quanti ne sottolineano le potenzialità come palestra per lo sviluppo locale e quanti ne evidenziano i limiti. Tra i primi c'è chi li considera una tappa fondamentale nelle strategie per lo sviluppo locale, nella misura in cui sono stati in grado di stimolare importanti processi di concertazione tra attori pubblici e privati per la definizione di strategie condivise. L'intenso percorso di animazione territoriale che ne ha caratterizzato l'attuazione sul territorio è valutato, infatti, come una preziosa occasione di apprendimento e capacitazione istituzionale e sociale. A sostegno di questa considerazione alcuni fanno riferimento alle esperienze di successo che hanno caratterizzato in particolare alcune aree. Per contro, i principali limiti della progettazione integrata sono individuati nella complessità della *governance*, nella difficoltà di convergere intorno ad un'unica 'idea forza' all'interno della stessa area, nella scarsa capacità di incidere sullo sviluppo del territorio. Rispetto all'articolazione dei processi di *governance* ad apparire particolarmente problematiche sono sia la complessa architettura che assegnava a «sovrastrutture para-istituzionali», ovvero a «superfetazioni amministrative superflue» (Intervista 7/FUNZ REG) la gestione del partenariato locale istituzionale, sia il forte centralismo regionale rispetto al ruolo effettivamente svolto dai sindaci. Al riguardo, occorre ribadire che nel ciclo 2000-2006, la centralità regionale nella programmazione territoriale non è un esito dei processi di *governance* multilivello, bensì una loro premessa. La *governance* della Programmazione territoriale integrata, infatti, è dichiarata dallo stesso Quadro comunitario di sostegno (QCS) come prettamente verticale, con un disegno di sussidiarietà primariamente pubblica e con un ruolo guida della Regione rispetto alle amministrazioni locali. La ratio era quella di superare i limiti emersi con la Programmazione negoziata

nazionale, che aveva visto un ruolo solo ancillare delle amministrazioni pubbliche a vantaggio degli *stakeholder* privati del territorio.

Secondo alcuni intervistati, l'esperienza dei PIT del ciclo 2000-2006 avrebbe potuto dare il suo valore aggiunto se replicata e riproposta, prevedendone un'adeguata manutenzione. Era in ogni caso «una esperienza da non dismettere» (Intervista15/FUNZ REG), da rilanciare sui territori e a cui dare continuità anche nei cicli successivi. La cancellazione dei PIT e la loro sostituzione con nuovi strumenti e nuovi modelli di *governance* nel ciclo 2007-2013 ha dissipato un'esperienza che insieme ai limiti emersi aveva offerto anche segnali di vivacità e prodotto buone pratiche cooperative.

## 6.2. Il ciclo 2007-2013

Il nuovo settennio di programmazione si apre all'insegna di due condizioni nuove (e tra loro opposte): il passaggio della Basilicata al regime di *phasing out* e il sopraggiungere della crisi economico-finanziaria. Si tratta di dinamiche di segno opposto perché, da un lato, il *phasing out* presupponeva una maggiore 'capacità di osare' della programmazione regionale, una volontà di 'puntare alto' nelle strategie di sviluppo regionale; dall'altro lato, invece, la crisi economico-finanziaria ha sospinto la programmazione dei fondi strutturali su strategie 'difensive e al ribasso', che hanno dovuto tamponare criticità ed emergenze legate alla congiuntura economica negativa.

Il regime di *phasing out* nel ciclo 2007-2013 è interpretato in modo diverso dagli attori regionali e locali aventi un ruolo tecnico e da quelli con ruolo politico. Secondo i primi, il *phasing out* avrebbe richiesto un maggiore impegno per rendere stabili, permanenti e irreversibili gli obiettivi e le visioni strategiche necessari a sostenere quel processo di entrata della Basilicata nell'obiettivo 'Competitività'. Per i testimoni qualificati aventi un ruolo politico, sia a livello regionale che a scala locale, il *phasing out* per la Basilicata ha significato, invece, dover virare su 'non priorità': mentre le si richiedeva di «pensare artificialmente e improvvisamente come la Lombardia» (Intervista 7/FUNZ REG) nella definizione degli obiettivi di sviluppo, la Regione si ritrovava meno forte finanziariamente per affrontare un *gap* di sviluppo e criticità che non erano mutati. Il sopraggiungere della crisi ha poi ridotto la programmazione dei Fondi strutturali a un «rattoppare buchi» (Intervista2/FUNZ REG) facendo saltare l'impianto della programmazione unitaria e l'integrazione tra fondi ordinari e aggiuntivi.

La crisi economico-finanziaria e la conseguente congiuntura economica negativa influenzano i processi di programmazione e attuazione sia a scala regionale, che sul piano territoriale perché contribuiscono ad espandere il carattere ordinario e sostitutivo dei Fondi strutturali e a trasformare la visione sistemico-territoriale della progettazione integrata. Nel ciclo 2007-2013 «la programmazione ha il fiato corto» (Intervista 4/FUNZ REG), non è in grado di sganciarsi da obiettivi a breve termine e puntare sul futuro. Il risultato è un disinvestimento nelle strategie di lungo periodo e il prevalere di una *vision* più ridimensionata dello sviluppo del territorio.

Per quanto riguarda la Programmazione territoriale integrata, il ciclo 2007-2013 introduce una importante discontinuità rispetto al ciclo precedente, su più fronti: nel quadro di regolazione, nei principi di fondo che orientano lo sviluppo locale, nella *governance* dei processi, negli strumenti utilizzati per dare attuazione al PO FESR. Il PO FESR Basilicata prevedeva due tipi di strumenti: i Pacchetti integrati di offerta turistica (PIOT) e i Progetti integrati di sviluppo urbano sostenibile (PISUS). Le differenze rispetto al

ciclo 2000-2006 sono almeno due. La prima è relativa alla focalizzazione tematica e settoriale dello sviluppo territoriale; la seconda riguarda il nuovo criterio di aggregazione territoriale e la struttura di *governance* per la gestione dei processi partecipativi e attuativi. Rispetto al primo elemento, contrariamente al ciclo precedente, quando la valorizzazione a fini turistici delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche era solo una delle strategie promosse con i PIT, nel nuovo settennio di programmazione il turismo diventa il settore centrale su cui si focalizzano le aspettative dello sviluppo locale e quindi l'idea forza per eccellenza su cui riversare risorse ed energie progettuali. Per quanto riguarda il secondo aspetto, la definizione delle strategie e l'attuazione delle misure individuate sono affidate ai privati, ovvero agli operatori economici.

Come emerge dalla ricerca, la politica regionale e locale non scompare né è estranea alla definizione di tali strumenti, anzi afferma il suo ruolo «sostanziale» in senso particolaristico, provando a piegare a fini clientelari la struttura semplificata del nuovo strumento di progettazione territoriale. In contraddizione con l'indicazione nazionale di una maggiore selettività, infatti, secondo alcuni intervistati, la copertura quasi totale del territorio da parte dei PIOT – peraltro senza palese continuità con le aree PIT – rispecchierebbe l'interesse a frammentare le iniziative e a distribuire risorse anche laddove sarebbe stato più opportuno aggregare interessi e strategie. Tali profonde trasformazioni, inoltre, si dipanano sullo sfondo del disinvestimento nazionale nelle politiche *place-based* e nelle azioni di accompagnamento e affiancamento per l'animazione territoriale e lo sviluppo locale, che avevano caratterizzato la stagione dei PIT. Con la crisi e il ri-accentramento delle risorse nel PAC, infine, il settennio 2007-2013 si caratterizza per un sostanziale cambio di rotta: dalla fiducia nella capacità delle Regioni di esercitare la propria autonomia e da un ottimismo convinto nella capacità dei territori di progettare strategicamente il loro sviluppo, si passa a un approccio centralistico con politiche e interventi a guida e indirizzo nazionali nella gestione dei fondi strutturali.

### 6.3. Il ciclo 2014-2020

Nel processo di evoluzione della programmazione territoriale, il ciclo 2014-2020 segna una nuova ridefinizione dell'arena di *policy*, delle aggregazioni territoriali e del disegno degli strumenti attuativi. Una nuova caratterizzazione pubblica della *governance* caratterizza gli interventi per lo sviluppo locale che si esprime, anzitutto, con una rinnovata centralità del presidio nazionale (la SNAI) e un rinnovato protagonismo del ruolo dei Sindaci nelle dinamiche di sviluppo locale. La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è la cornice della programmazione territoriale per il settennio 2014-2020. Essa nasce come politica territoriale sperimentale, per favorire sviluppo e coesione nei territori più fragili e marginali (distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali), per contrastarne il declino socioeconomico e lo spopolamento. Ispirata ai principi di concentrazione tematica indicati nell'Accordo di partenariato (AdP) nazionale per l'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (FSIE), la SNAI si basa sull'integrazione di più Fondi (comunitari e nazionali) e più strumenti di intervento. Essa prevede l'azione congiunta tra progetti di sviluppo locale, finanziati principalmente dai Fondi europei, e interventi di adeguamento e miglioramento dei servizi essenziali, a valere su risorse nazionali da convogliare sulle aree interne. Queste ultime sono considerate perfettamente calzanti con quei «territori che presentano sfide specifiche» individuati dallo stesso AdP come destinatari privilegiati degli interventi *place-based* del nuovo ciclo di programmazione.

Gli Investimenti territoriali integrati (ITI) sono la modalità di attuazione del Programma operativo FESR 2014-2020 e il nuovo strumento per la programmazione territoriale integrata «che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali» (Regolamento UE 1303/2013). In Italia, l'Area interna diventa lo spazio fisico e partecipativo prioritario attraverso cui la dimensione pubblica, nazionale e locale, torna ad essere protagonista della *governance* dello sviluppo locale. Nel disegno della SNAI, ritorna anche l'attività di animazione e partecipazione sui territori al fine di facilitare i processi di definizione ed esecuzione delle strategie territoriali. La Progettazione territoriale integrata prende forma a partire da un «bisogno di maggiore concretezza» e dall'individuazione di bisogni e obiettivi specifici: non più solo generici obiettivi di sviluppo locale (PIT), né una focalizzazione tematica esclusiva attorno ad un unico *asset* di sviluppo (PIOT), ma obiettivi di trasformazione permanente delle «aree del margine» per il superamento dei divari di cittadinanza.

Questa prospettiva è di particolare rilevanza per una regione come la Basilicata in cui la maggioranza dei comuni ricade nella classificazione di area interna: su 131 comuni, quelli ricompresi nelle aree interne sono ben 126. Se è vero che nella sua fase sperimentale la SNAI è stata riservata solo a poche aree e a pochi comuni (4 aree per un totale di 42 comuni interessati) è anche vero che il nuovo criterio di aggregazione dei territori all'insegna del contrasto ai divari di cittadinanza che li connotano è particolarmente apprezzato dai testimoni qualificati. Questa focalizzazione risulta, infatti, particolarmente pregnante per la Basilicata, che nel ciclo 2014-2020 retrocede da regione in *phasing out* a regione 'meno sviluppata'.

E tuttavia, l'attuazione della programmazione territoriale nel ciclo in esame sconta importanti ritardi nel decollo delle Strategie d'area e nella stipula degli Accordi di programma Quadro, sia per i contenziosi giudiziari che hanno interessato i GAL, sia per l'arrivo della pandemia da Covid-19, che ha bloccato i processi di concertazione avviati sul territorio. Questi ritardi non permettono di esprimere valutazioni mature sulle esperienze avviate. Tuttavia, è possibile elencare sinteticamente alcune delle principali criticità emerse.

Nel ciclo 2014-2020, data la sostanziale coincidenza delle Aree SNAI con parte delle Aree LEADER nelle strategie di programmazione territoriale, il ruolo dei Gruppi di azione locale (GAL) assume particolare rilevanza. La ricerca ha evidenziato come lo scarto tra il ruolo sempre più centrale attribuito ai Gruppi di azione locale, quali enti intermedi 'di fatto', nelle politiche di coesione e sviluppo territoriale e le effettive possibilità per essi di operare in modo integrato sulle diverse programmazioni abbia influito sull'evoluzione della programmazione territoriale 2014-2020. Nel caso lucano, si è verificato uno scollamento tra le Strategie SNAI e le Strategie LEADER dovuto allo sfasamento temporale, causato dalla diversa tempistica che ne ha caratterizzato l'attuazione sul territorio, anche per le controversie giudiziarie legate alla selezione delle strategie.

Altri aspetti critici riguardano l'eccessiva burocratizzazione delle procedure di attuazione dell'Accordi di programma Quadro e delle strategie d'Area approvate e che coinvolgono i Comuni, la Regione e i Ministeri interessati, la complessità della rendicontazione delle opere realizzate, gli attriti della programmazione territoriale tra SNAI e LEADER. Al riguardo, gli intervistati sottolineano la necessità di armonizzare meglio la programmazione sui diversi fondi (FESR, FEASR e FSE). Questa difficoltà

nell'integrazione – non nuova alla programmazione territoriale – diventa nel ciclo in esame più evidente, proprio per il nesso più stringente che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto collegare la Strategia nazionale per le aree interne alle altre azioni per lo sviluppo locale. Sul piano formale, la corrispondenza tra caratteristiche, finalità e attori della programmazione LEADER (FEASR) e della programmazione SNAI (FESR e FSE) risulta particolarmente serrata; nelle pratiche di concertazione e programmazione, invece, i confini fra strumenti riferiti a Fondi diversi restano forti, rendendo più difficile amalgamare le strategie e frenando l'integrazione delle azioni e delle risorse.

Per concludere, nel corso di un ventennio di Programmazione territoriale integrata, è cresciuta la consapevolezza della dimensione sovracomunale dei problemi e si è generato un interesse a superare i campanilismi nella direzione di una prospettiva di comprensorio, ma è mancata l'opportunità di capitalizzare le esperienze realizzate e farle sedimentare. La Programmazione territoriale integrata ha bisogno di contesti di riferimento nel lungo e medio periodo su cui fare programmazione condivisa che 'vada oltre' e che si attui 'a prescindere' dai cicli di programmazione. Come emerge dalla ricerca, il superamento delle 'aggregazioni a tavolino' e la costruzione di partenariati che possano consolidarsi nel tempo richiede strutture di *governance* che, per essere efficaci, siano regolate, stabili e riconosciute sul territorio; strutture di *governance* in grado di offrire una cornice consolidata per la progettazione integrata (tra attori, risorse e livelli di governo), garantita dal livello nazionale, e capace di maggiore integrazione tra Politica europea di coesione e politiche nazionale per il Mezzogiorno.

Diversi significati e conformazioni di *governance* attraversano in vario modo i tre cicli di programmazione analizzati. Entrambi i caratteri delle politiche *place-based* – quello dell'integrazione e quello della territorializzazione – più che essere un presupposto dato per scontato, appaiono semmai questioni ancora aperte e soprattutto tutt'altro che interpretabili in modo univoco o unidimensionale (Gualini, 2006). L'avvicinarsi di geometrie territoriali differenti e strumenti diversi ha seguito criteri non sempre funzionali ed efficaci per lo sviluppo locale. Definire gli ambiti territoriali subregionali di intervento, rafforzarli nel corso del tempo in modo da renderli ambiti di riferimento nel lungo periodo, favorire una più facile integrazione tra fondi, misure e strumenti emergono come chiare indicazioni di *policy* ai fini di una più efficace attuazione della Progettazione integrata territoriale.

Queste considerazioni risultano particolarmente significative se si guarda alle sfide aperte dalla programmazione 2021-2027, nella quale a dettare tempi, regole e spazio della governance è il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Sia per la programmazione dei Fondi strutturali, sia per la Programmazione territoriale integrata, muta lo scenario di fondo e cambiano i fattori di contesto entro cui prende avvio e si svolge il nuovo settennio di programmazione. Il ruolo degli enti territoriali resta centrale, nella misura in cui ad essi è affidata la gestione della massa ingente di risorse convogliate sui territori. Questa grande opportunità offerta dal PNRR è anche una delle sue più evidenti criticità perché, come più volte sottolineato nel dibattito pubblico e istituzionale, esaspera le difficoltà gestionali degli enti locali nell'interfacciarsi con la mole di progettazione richiesta sotto stringenti vincoli temporali (Viesti, 2022; Cersosimo, 2022). Il cambio di registro imposto alla progettazione per lo sviluppo locale è evidente per almeno due aspetti. Il primo è, come già detto, l'accelerazione imposta ai tempi della programmazione che indirizza i comuni in un'attività frenetica di gestione delle risorse finanziarie verso 'bandi ciechi', ovvero con il finanziamento di interventi

non sempre rispondenti alle priorità del territorio ma piuttosto alla necessità di spendere le risorse ricevute. Il secondo aspetto critico è la metamorfosi nell'impostazione della *governance* multilivello che si comprime sulla relazione tra Governo centrale ed Enti locali, bypassando la Regione e riducendo gli spazi per le aggregazioni intermedie e la partecipazione dal basso nella individuazione di strategie e interventi condivisi.



## Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la coesione territoriale (2020), *Accordo di partenariato 2014-2020*. Accessibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato-2014-2020/> (consultato il 15/02/2024).
- Agenzia per la coesione territoriale (2023), *Strategia nazionale delle aree interne 2021-2027*. Accessibile su <https://politichecoesione.governo.it/media/31111/elenco-aree-snai-2021-2027.pdf> (consultato il 12/02/2024).
- Alliegro E. V. (2012), *Il totem nero. Petrolio, sviluppo e conflitti in Basilicata*, Roma, CISU.
- Alliegro E. V. (2017), 'Crisi ecologica e processi di 'identizzazione'. L'esempio delle estrazioni petrolifere in Basilicata', *EtnoAntropologia*, 4, pp. 5-32.
- Angelini A., Bruno A. (2016), *Place-based, Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano, Franco Angeli.
- Aniello V. (2015), 'Europa 2020: come e cosa apprendere dalle passate programmazioni', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, pp.11-35.
- Anselmo et al. (2006), 'Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006', *Materiali IUVAL*, 9, Roma. Accessibile su [https://politichecoesione.governo.it/media/2303/numero9\\_documenti\\_2006\\_premialita\\_fondi\\_strutturali.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/2303/numero9_documenti_2006_premialita_fondi_strutturali.pdf) (consultato il 18/03/2024).
- Arienzo A. (2022), 'Del «governo» della governance e della sua crisi', *Ragion pratica*, 1, pp. 105-126.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001), *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino.
- Banca d'Italia (2007), L'economia della Basilicata. Accessibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2007/2007-basilicata-cong/index.html> (consultato il 12/03/2024).
- Banca d'Italia (2008), L'economia della Basilicata, n.18. Accessibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2008/2008-basilicata-cong/basilicata.pdf> (consultato il 17/02/2024).
- Banca d'Italia (2012), L'economia della Basilicata, n. 19. Accessibile su [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2012/2012-0019/1219\\_basilicata.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2012/2012-0019/1219_basilicata.pdf) (consultato il 11/03/2024).
- Banca d'Italia (2014), L'economia della Basilicata, n. 39. Accessibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2014/2014-0039/1439-basilicata.pdf> (consultato il 12/02/2024).
- Banca d'Italia (2016), L'economia della Basilicata, n. 39. Accessibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2016/2016-0039/1639-basilicata.pdf> (consultato il 07/03/2024).
- Banca d'Italia (2019), L'economia della Basilicata, n.17. Accessibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2019/2019-0017/1917-basilicata.pdf> (consultato il 13/02/2024).
- Banca d'Italia (2021), *L'economia della Basilicata. Rapporto regionale 2020*, n.18. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2021/2021-0017/2117-basilicata.pdf> (consultato il 19/03/2024).

- Banca d'Italia (2022), *Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il centro-nord*, Occasional paper n. 677. Accessibile su [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/gef/2022-0677/QEF\\_677\\_22.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/gef/2022-0677/QEF_677_22.pdf) (consultato il 23/02/2024).
- Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*. Accessibile su [https://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca\\_italiano.pdf](https://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca_italiano.pdf) (consultato il 26/03/2024).
- Becattini G. (a cura di) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Benassi D., Morlicchio E., Saraceno C. (2022), *La povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Bevir M. (2002), 'Una teoria decentrata della governance', *Stato e mercato*, n. 66, pp. 467-492.
- Bianchi L., Petraglia C., Vecchione G., 'Europa-Italia, Nord- Sud: il doppio divario', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4, pp. 673-687.
- Bianchi L., Prezioso S., 'Una proposta per il Sud', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 4, pp. 1043-1058.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), 'I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 del 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale', *Materiali Uval*, n. 17, Roma.
- Bifulco L. (2006), 'Governance, «pubblico» e amministrazioni pubbliche: note dalle politiche sociali', *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 273-292.
- Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bolgherini S. (2006), *Come le regioni diventano europee*, Bologna, Il Mulino.
- Bolgherini S., Lippi A., Maset S. (2016), 'In mezzo al guado. La governance subregionale fra «vecchie» province e «nuove» aree vaste', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 341-372.
- Boscariol G. P. (2015), 'Politiche di coesione 2014-2020 e governance', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 193-220.
- Boshma R. et al. (2013), *Bozza di una Strategia per la Regione Basilicata. Verso un programma di sviluppo operativo regionale della Regione Basilicata 2014-2020. Rapporto finale*. Accessibile su [https://www.researchgate.net/publication/317168823\\_Bozza\\_di\\_una\\_Strategia\\_per\\_la\\_Regione\\_Basilicata\\_Verso\\_un\\_programma\\_di\\_sviluppo\\_operativo\\_regionale\\_della\\_Regione\\_Basilicata\\_2014-2020/link/5928404faca27295a80578ee/download](https://www.researchgate.net/publication/317168823_Bozza_di_una_Strategia_per_la_Regione_Basilicata_Verso_un_programma_di_sviluppo_operativo_regionale_della_Regione_Basilicata_2014-2020/link/5928404faca27295a80578ee/download) (consultato il 14/02/2024).
- Brenner N. (2004), *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford Press.
- Bubbico D. (2016), *L'economia del lavoro e il petrolio*, Roma, Futura Editrice.
- Bubbico D. (2017), 'La Basilicata', *Il Mulino*, 6, pp. 1138-1141.
- Bubbico D. (2019), 'Chi trae vantaggio dalla ricchezza della Basilicata?', *Il Mulino*, 6, pp. 956-964.
- Bubbico D. (2022), 'L'industria petrolifera in Basilicata tra persistenze del dualismo territoriale e deficit istituzionali', *Meridiana*, 105, pp. 113-137.
- Burroni L., Crouch C., Keune M. (2005), 'Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale', *Stato e mercato*, 75, pp. 423-453.
- Cao Pinna V. (a cura di) (1979), *Le regioni del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Capano G., Lippi A., (2010), 'Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 5-30.

- Cappello M. (2015), *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli.
- Cassano F. (2012), 'La questione meridionale dopo la fine dell'intervento straordinario', *Democrazia e diritto*, 1-2, pp. 1127-137.
- Centemeri L., De Leonardis O., Monteleone R. (2006), 'Amministrazione pubbliche e Terzo Settore nel welfare locale. La territorializzazione delle politiche sociali tra delega e cogestione', *Studi organizzativi*, 1, pp. 145-169.
- Cerese F.P. (2002), 'Cambiamenti organizzativi nel governo delle pubbliche amministrazioni e loro effetti sulle competenze', *Amministrare*, 3, pp. 379-405.
- Cersosimo D. (a cura di) (2001), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.
- Cersosimo D. (2003), *Dai Patti ai Pit. Lezioni dall'esperienza*, in Deidda D. (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, n. 11, Roma.
- Cersosimo D., Nisticò R. (2013), 'Un Paese disuguale: il divario civile in Italia', *Stato e mercato*, 2, pp. 265-300.
- Cersosimo D., Nisticò R. (2020), 'L'Italia Interna tra contrazione e segni di rinascita', *La rivista delle politiche sociali*, 4, pp. 143-158.
- Cersosimo D. (2022), 'Poesia e prosa del Pnrr. Tre decaloghi per discutere', *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2, pp.107-124.
- Cersosimo D., Licursi S. (a cura di) (2023), *Lento Pede*, Roma, Donzelli
- Cersosimo D., Donzelli D. (2000), *Mezzogiorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Bari, Donzelli.
- Chiodo E., Nicoletta V. (2017), 'Dilemmi e opportunità della l.c. 3/2001 in Calabria e Basilicata', in Fantozzi P. e Mirabelli M. (a cura di), *La federalizzazione di uno stato unitario: il controverso caso italiano*, Milano, Franco Angeli, pp. 85-147.
- Claps M. (2001), L'animazione territoriale nelle aree PIT. Accessibile su [http://focus.formez.it/sites/all/files/attivita/DF746551D1D60F50C1256B6D005F0241/Report\\_seminari.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/attivita/DF746551D1D60F50C1256B6D005F0241/Report_seminari.pdf) (consultato il 22/03/2024).
- Clemente G. (2009), 'Le politiche europee di coesione tra vecchia e nuova Programmazione', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, pp. 21-36.
- Colaizzo R. (a cura di) (2004), *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, Formez, 15, Roma.
- Colaizzo R., Deidda D. (2006), 'Pratiche di valutazione nell'azione di accompagnamento delle politiche di sviluppo locale', *Rassegna Italiana di Valutazione*, 34, p. 127-133.
- Colangelo R. (2003), *Le Basilicate dei Pit. Immagini del territorio e fattori soggettivi dello sviluppo*, Giornata di studio: Rafforzare la qualità e le potenzialità dei PIT, Pignola-Riffredo, 15 dicembre 2003.
- Coleman J. (1990), *Foundation of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Commissione europea (2010), *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Accessibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020> (consultato il 17/02/2024).
- Commissione Europea (2017), *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*. Accessibile su [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion\\_it](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion_it) (consultato il 27/03/2024).

- Commissione europea (2022), *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società*. Accessibile su <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi-italy> (consultato il 21/02/2024).
- Commissione Europea (2023), *Ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050*. Accessibile su [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report\\_it](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report_it) (consultato il 23/03/2024).
- Corte dei conti (2014), *Indagine sull'utilizzo delle risorse generate dall'estrazione petrolifera*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Potenza.
- Corte dei Conti (2021), *L'utilizzo dei fondi comunitari da parte dei Gruppi di Azione Locale operanti in Basilicata*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Potenza.
- Costabile A. (2009) (a cura di), *Legalità, manipolazione e democrazia*, Roma, Carocci.
- Cotturri G. (2013), *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Roma, Carocci.
- Cozzi M. (2010), *Quando la mafia non esiste. Malaffare e affari della mala in Basilicata*, Torino, EGA Edizioni.
- Cremaschi M. (2002), 'Le scale della governance territoriale: i progetti integrati', *Archivio di studi urbani e regionali*, 75, pp.117-131.
- Crouch C., Eder K., Tambini D. (a cura di) (2001), *Citizenship, markets and the state*, Oxford, Oxford University Press.
- Cuoco L. (1979), 'Basilicata', in Cao-Pinna V. (a cura di), *Le regioni del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- D'Albergo E., Segatori R. (2012), *Governance e partecipazione politica*, Milano, Franco Angeli.
- D'Antone L. (1998), 'Cento idee per lo sviluppo', *Meridiana*, 32, pp.183-187.
- De Carli P. (2004), 'Ripercussioni legislative del principio di sussidiarietà orizzontale', *Amministrare*, 2, pp. 275-286.
- De Matteis G. (2004), 'Territorio e territorialità nella Progettazione Integrata', in Formez (a cura di), *L'esperienza di PIT. Studi di caso*, 15, Roma.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli,
- De Vivo P. (2006), *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P. (2008), 'Il Mezzogiorno salvato dall'Europa?', *Il Mulino*, 3, pp. 459-468.
- De Vivo P. (2021), 'Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Unione Europea', *Stato e mercato*, 2, pp. 147-176.
- Deidda D. (a cura di) (2003), *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, n. 11, Roma.
- Di Giulio M., Profeti S. (2016), 'Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 311-340.
- Di Sanzo D., Ferrarese G. (2022), 'Basilicata o Basilicate?', *Meridiana*, 105, pp. 9-22.
- Di Stefano A. (2008), 'La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una multilevel governance', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, pp. 749-792.
- Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012), *Rapporto annuale 2011*. Accessibile su

- [https://www.politichecoesione.governo.it/media/2217/rapporto-annuale-2011\\_dps\\_relazione-sugli-interventi-nelle-aree-sottoutilizzate.pdf](https://www.politichecoesione.governo.it/media/2217/rapporto-annuale-2011_dps_relazione-sugli-interventi-nelle-aree-sottoutilizzate.pdf) (consultato il 29/03/2024).
- Fabbrini S. (a cura di) (2003), *L'Europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- Fantozzi P. (1997), *Comunità, società e politica nel Sud d'Italia*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.
- Fantozzi P. (a cura di) (2000), *Politica, istituzioni e sviluppo*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.
- Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Fedele M. (2004), 'Politiche Pubbliche e modelli di governance', in P. Fantozzi (a cura di), *Potere politico e globalizzazione*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.
- Ferrarese M.R. (2016), 'Governance', *Parolechiave*, 2, pp. 3-16.
- Formez (2003), *Governance e sviluppo territoriale*, 11, Roma.
- Formez (2004), *L'esperienza di PIT. Studi di caso*, 15, Roma.
- Formez (2007), *La programmazione comunitaria 2007-2013 negli enti locali del Mezzogiorno*, 55, Roma.
- Formez (2017), *Il sistema delle condizionalità nella programmazione 2014-2020 dei fondi SIE*. Accessibile su [https://web.archive.org/web/20230505132740/https://cappacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/1.3.1\\_lo\\_sistema\\_condizionalita.pdf](https://web.archive.org/web/20230505132740/https://cappacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/1.3.1_lo_sistema_condizionalita.pdf) (consultato il 12/03/2024).
- Ganugi G., Prandini R. (2023), 'Modelli strategici integrati: dalla policy nazionale alle governance territoriali', *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 137-164.
- Giannelli N., Profeti S. (2006), *I fondi strutturali tra politica e amministrazione nelle regioni del Mezzogiorno*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di).
- Giannola A. (2000), 'La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione', *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 3, pp. 747-768.
- Giannola A. (2010), 'Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità', *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 3, pp. 593-630.
- Giannola A. (2015), 'Quale visione per la ripresa di una strategia nazionale di sviluppo?' *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 3-4, pp. 387-398.
- Giannola A., Padovani R., Petraglia C. (2015), 'Spending Review e divari regionali in Italia', *Economia pubblica*, 1, pp. 129-155.
- Giddens A. (1990), *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino.
- Granovetter M. (2004), 'Struttura sociale ed esiti economici', *Stato e mercato*, 3, pp. 355-382.
- Gualini E. (2006), 'Governance dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, pp. 27-55.
- Hood C. (2007), 'Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades', *Governance*, 1, pp. 127-144.
- INEA (1999), *Atlante dei GAL*. Accessibile su <https://web.archive.org/web/20060517100629/http://www.inea.it/reteleader/pubblica/repertori/at-lante.pdf> (consultato il 22/03/2024).
- Istat (2022), *Censimento permanente della popolazione in Basilicata (2020)*. Accessibile su [https://www.istat.it/it/files//2022/03/Censimento-della-popolazione-in-Basilicata\\_focus.pdf](https://www.istat.it/it/files//2022/03/Censimento-della-popolazione-in-Basilicata_focus.pdf) (consultato il 18/02/2024).

- Istat (2023), *La politica di coesione e il Mezzogiorno. Vent'anni di mancata convergenza*. Accessibile su <https://www.istat.it/it/files//2023/06/FOCUS-POLITICHE-DI-COESIONE-13-06-2023.pdf> (consultato il 17/02/2024).
- Kooiman J. (2003), *Governing as governance*, London, Sage.
- La Spina A. (2007), 'Politiche per il Mezzogiorno e riforme amministrative', *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 5-39.
- La Spina A. (2008), 'Ambizioni e insuccessi di alcune politiche di sviluppo locale per il Mezzogiorno', *Quaderni di Sociologia*, 48, pp. 21-38.
- Le Galés P. (1998), 'Regulation and Governance in European Cities', *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, pp. 482-506.
- Leonardi R. (2014), 'Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, pp. 761-782.
- Leonardi R., Nanetti R.Y. (a cura di) (2010), *Effetto Regione in Basilicata*, Milano, FrancoAngeli.
- Leonardi R., Putnam R.D., Nanetti R.Y. (a cura di) (1985), *La pianta e le radici. Il caso Basilicata: l'effetto Regione dal 1970 al 1986*, Bologna, Il Mulino.
- Lucatelli S. Monaco D. (a cura di) (2018), *La voce dei sindaci delle aree interne*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.
- Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di) (2022), *L'Italia lontana*, Roma, Donzelli.
- Manco L.S. (2009), *La Basilicata della nuova programmazione e il programma Marinagri*. Accessibile su <http://www.old.consiglio.basilicata.it/pubblicazioni/Marinagri/marinagri.asp> (consultato il 22/03/2024).
- Mangiameli S. (2015), 'I POR nel Mezzogiorno', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, pp. 401-418.
- Martinelli F. (2013), 'The Southern Question in Italy. Regional development discourses and strategies from 'national' policy to 'Euro-local' programmes', in Martinelli, F., Moulaert, F. and Novy A. (eds), *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism*, Routledge, Oxford e New York, pp. 214-39.
- Martinelli F. (2019), *I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 1, pp. 41-79.
- Martinelli F. (2020), 'Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 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*, 1-2, pp. 15-72.
- Martinelli F. (2024), *La regionalizzazione della Politica europea di coesione e la progettazione territoriale integrata in Calabria. Impatti trasformativi e condizionamenti strutturali*. Collana Monografie PRIN2017 Mezzogiorno, vol. 8, Edizioni Centro Stampa d'Ateneo, Reggio Calabria.
- Martinelli F., Moulaert F. and Novy A. (eds) (2013), *Urban and Regional Development. Trajectories in Contemporary Capitalism*, Routledge, Oxford e New York.
- Mayntz R. (1999), 'La teoria della governance: sfide e prospettive', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, pp. 3-21.
- MEF-DPS – Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2004), *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1, 2000-2006*, Roma.

- MISE-DPS – Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione (2006), *Rapporto annuale 2006*, Roma. Accessibile su [https://politichecoesione.governo.it/media/2225/rapporto-annuale-2006\\_dps\\_relazione-sugli-interventi-nelle-aree-sottoutilizzate.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/2225/rapporto-annuale-2006_dps_relazione-sugli-interventi-nelle-aree-sottoutilizzate.pdf) (consultato il 05/05/2023).
- Mele G. (2019), 'Efficienza ed efficacia della politica di coesione e qualità istituzionale', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, pp. 657-668.
- Mirabelli M. (2001), *L'istituzionalismo amorale*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.
- Mirabelli M. (a cura di) (2009), *Le istituzioni tra persistenza e innovazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Mirabelli M. (2016), *La governance dell'emergenza*, Soveria Mannelli (CZ), 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](https://leg16.camera.it/temiap/temi16/QSN2007-2013_13lug_07.pdf) (consultato il 16/02/2024).
- Morelli A., Iacoviello A. (2017), 'Le recenti riforme in Basilicata: il nuovo Statuto regionale e la legislazione in materia di enti locali', *Le Regioni*, 6, pp. 1292-1299.
- Moro G. (2020), *Cittadinanza*, Milano, Mondadori Università.
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino.
- Napolitano G. (2012), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Newman J. (2005), *Remaking governance: peoples, politics and public sphere*, Bristol, Policy Press.
- Newman J. (2006), 'Nuova governance, nuove reazionalità organizzative? Servizi pubblici e riconfigurazione del potere', *Studi organizzativi*, 1, pp. 97-109.
- Novacco N. (2007), 'Il Mezzogiorno nella politica di coesione regionale dell'Europa', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4, pp. 649-662.
- Pellegrini G. (2016), 'Convergenza e crescita tra le regioni italiane: quanto è importante la politica?', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, pp. 227-244.
- Pepe V. (2009), 'I fondi strutturali e lo sviluppo del Mezzogiorno: il ciclo di programmazione 2000-2006. Una storia di successo?', *Studi di Sociologia*, 4, pp. 413-444.
- Piattoni S. (2005), 'La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche, normative', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, pp. 417-445.
- Pierre J. (a cura di) (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford Press.
- Piselli F. (2005), 'Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale', *Stato e mercato*, 75, pp. 455-485.
- Polverari L., Vitale R. (2010), 'Riflessioni sulla riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020: stato del dibattito e prospettive per l'Italia', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, pp. 1211-1252.
- Prota F., Viesti G. (2013), *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino.
- Provenzano G. (2015), 'La «solitudine» della coesione. Le politiche europee e nazionali per il Mezzogiorno e la mancata convergenza', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, pp. 493-550.
- Provenzano G. (2016), 'Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, pp. 177-226.

- Regione Basilicata (2001), *PSL Programma regionale LEADER*, Basilicata. Accessibile su <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/5%252F4%252F4%252FD.9a77419b386b8e639fca/P/BLOB%3AID%3D3213/E/zip?mode=download> (consultato il 20/04/2023).
- Regione Basilicata (2004a), *Complemento di programmazione del Programma operativo regionale 2000-2006*. Accessibile su <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3206> (consultato il 21/03/2024).
- Regione Basilicata (2004b), *POR Basilicata 2000-2006* (seconda versione). Accessibile su <https://www.regione.basilicata.it/sportelloeuropa/default.cfm?fuseaction=dir&dir=194&doc=&link=> (consultato il 17/02/2024).
- Regione Basilicata (2007), *Rapporto annuale di esecuzione – POR Basilicata 2000-2006*. Accessibile su <https://www.regione.basilicata.it/sportelloeuropa/default.cfm?fuseaction=linkdoc&doc=5580&link=5581> (consultato il 21/02/2024).
- Regione Basilicata (2008), *Piano turistico regionale*. Accessibile su [https://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT\\_FILE\\_523485.pdf](https://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT_FILE_523485.pdf) (consultato il 15/03/2024).
- Regione Basilicata (2009), *Complemento di programmazione del POR Basilicata 2000-2006* (ultima versione). Accessibile su <https://www.regione.basilicata.it/sportelloeuropa/default.cfm?fuseaction=dir&dir=194&doc=&link=> (consultato il 18/02/2024).
- Regione Basilicata (2013), *Sviluppo per la Basilicata: un piano fondato su quattro pilastri*. Accessibile su <https://www.regione.basilicata.it/giunta/site/Giunta/detail.jsp?otype=1012&id=1085348> (consultato il 20/03/2024).
- Regione Basilicata (2014), *Rapporto annuale di esecuzione relativo all'anno 2013*. Accessibile su <https://opencoesione.gov.it/it/dati/programmi/2007IT161PO012/documenti/> (consultato il 19/02/2024).
- Regione Basilicata (2015a), *Piano di rafforzamento amministrativo 2013-2015*. Accessibile su [http://www.pofesr.basilicata.it/fesr2014-20/wpcontent/uploads/downloads/2015/09/2015\\_PRABasilicata.pdf](http://www.pofesr.basilicata.it/fesr2014-20/wpcontent/uploads/downloads/2015/09/2015_PRABasilicata.pdf). (consultato il 25/03/2024).
- Regione Basilicata (2015b), *Rapporto annuale di esecuzione. Anno 2014*. Accessibile su <http://europa.basilicata.it/fesr/documenti/> (consultato il 15/02/2024).
- Regione Basilicata (2016), *Programma Operativo FESR Basilicata 2007/2013 – versione 5.0*. Accessibile su <http://europa.basilicata.it/fesr/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=1470> (consultato il 27/03/2024).
- Regione Basilicata (2017a), *Rapporto finale di esecuzione PO FESR 2007-2013*. Accessibile su [https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2007it161po012/Rapporto\\_Finale\\_Esecuzione\\_Basilicata\\_POR\\_FSE\\_2007\\_2013.pdf](https://opencoesione.gov.it/media/files/programma-2007it161po012/Rapporto_Finale_Esecuzione_Basilicata_POR_FSE_2007_2013.pdf) (consultato il 12/03/2024).
- Regione Basilicata (2017b), *PSR Programma di sviluppo rurale della regione Basilicata per il periodo 2007-2013*. Accessibile su <http://www.basilicatapsr.it/azioni-integrate/approccio-leader> (consultato il 03/05/2023).
- Regione Basilicata (2021a), *Piano strategico regionale 2021-2030*. Accessibile su [https://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT\\_FILE\\_3078789.pdf](https://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT_FILE_3078789.pdf) (consultato il 15/02/2024).
- Regione Basilicata (2021b), *Rapporto di sintesi sullo stato di attuazione del programma operativo Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra*. Accessibile su



- <https://povaldagri.regione.basilicata.it/index.php/archivio-report-po> (consultato il 19/03/2024).
- Regione Basilicata (2022), *Valutazione degli strumenti di sviluppo locale di tipo partecipativo*. Accessibile su [http://europa.basilicata.it/feasr/wp-content/uploads/2023/03/Valutazione\\_GAL.pdf](http://europa.basilicata.it/feasr/wp-content/uploads/2023/03/Valutazione_GAL.pdf) (consultato il 19/03/2024).
- Regione Basilicata (2023), *FEASR 2014-2020*. Accessibile su <http://europa.basilicata.it/feasr/leader> (consultato il 12/05/2023).
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Rete rurale nazionale (2021), *Attività e funzioni pubbliche del GAL*. Accessibile su <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/c%252Fd%252F5%252FD.77e281a18e3ee78f0187/P/BLOB%3AID%3D23200/E/pdf> (consultato il 19/03/2024).
- Rosenau J.N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Russo A. (2009), *Governare lo sviluppo locale*, Roma, Aracne.
- Russo A. (2015), 'Derive distributive e politiche per lo sviluppo nel mezzogiorno', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 31-58.
- Russo A. (2016), 'Le origini sociali dei fallimenti delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno', *Polis*, 3, pp. 345-376.
- Sacco E. (2011), 'Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia', *Stato e mercato*, 2, pp. 245-282.
- Sacco E. (2022), 'Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, pp. 427-456.
- Santangelo S., Perrone F. (2021), 'La pianificazione di area vasta tra promesse energetiche e scenari di sviluppo. Riflessioni sul caso Basilicata', *Archivio di Studi urbani e regionali*, 131, pp. 143-165.
- Scamardella F. (2021), 'La governance: genesi, diffusione e disavventure di un lemma fortunato', *Rivista di filosofia del diritto*, 1, pp. 11-32.
- Servizio Studi del Parlamento (2023), *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, Dossier n. 58. Accessibile su <https://www.servizioparlamento.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01370640.pdf> (consultato il 19/03/2024).
- Simonetti L. (2006), 'Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione Europea', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3, pp. 415-434.
- Soriero G. (2014), *Sud, vent'anni di solitudine*, Roma, Donzelli.
- Sprovieri F. (2007), 'Le future politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Gli indirizzi, le risorse e gli strumenti', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, pp. 61-100.
- Sviluppo Italia Basilicata (2006), *Analisi dell'impatto delle politiche di incentivazione sul sistema produttivo regionale e relative ricadute occupazionali: gli strumenti regionali*. Accessibile su [http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C\\_21\\_Strumento\\_2778\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf&uid=7f283b8a-f5d6-4055-92ef-cb52f47e55fd](http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_2778_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=7f283b8a-f5d6-4055-92ef-cb52f47e55fd) (consultato il 15/02/2024).
- Svimez (2011), *Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno*. Accessibile su <https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/> (consultato il 20/03/2024).
- Svimez (2014), *Rapporto 2014 sull'Economia del Mezzogiorno*. Accessibile su <https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/> (consultato il 21/03/2024).

- Svimez (2020), *Rapporto 2020 sull'economia e la società nel Mezzogiorno 2020*. Accessibile su <https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/> (consultato il 22/03/2024).
- Svimez (2021), *Rapporto sull'economia e la società nel Mezzogiorno 2021*. Accessibile su <https://lnx.svimez.info/svimez/sintesi-del-rapporto-svimez-2021/> (consultato il 17/03/2024).
- Svimez (2022), *Rapporto sull'economia e la società nel Mezzogiorno 2022*. Accessibile su <https://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-svimez-2022-2/> (consultato il 12/02/2024).
- Toriello D. (2021), 'Scanzano e il no dei lucani alle scorie nucleari', *Basilicata Regione Notizie*, 141-142 (Speciale: i 50 anni della Regione). Accessibile su <https://www.consiglio.basilicata.it/consiglioinforma/rivista.html?id=238906> (consultato il 20/02/2024).
- Torselli C. (2019), 'I 'progetti retrospettivi' nei POR FESR: un contributo alla pre-valutazione dei programmi', *EyesReg*, Vol. 9, 2. Accessibile su <https://www.eyesreg.it/2019/i-progetti-retrospettivi-nei-por-fesr-un-contributo-alla-pre-valutazione-dei-programmi/> (consultato il 17/03/2023).
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia C. (2001), 'Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura', *Stato e mercato*, 3, pp. 359-367.
- Trigilia C. (2005), 'Un grande assente nel dibattito sul declino: lo sviluppo locale?', *Il Mulino*, 1, pp. 28-38.
- Trigilia C. (2011), 'Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica', *Stato e mercato*, 1, pp. 41-76.
- Trigilia C., Viesti G. (2016), 'La crisi del Mezzogiorno e gli effetti perversi delle politiche', *Il Mulino*, 1, pp. 52-61.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, Laterza.
- Viesti G. (2022), 'Il Pnrr e le disuguaglianze italiane: potenzialità e criticità', *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, pp. 199-220.
- Viesti G., Prota F. (2008), *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Vino A. (2007), 'Politiche pubbliche e innovazione amministrativa. Indizi di un paradigma emergente', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 135-158.
- Volpi R. (2022), *Deserti italiani*. Accessibile su <https://www.neodemmos.info/2022/06/24/deserti-italiani/> (consultato il 22/03/2024).
- Zinn D. L. (2007), 'Il caso di Scanzano: la ragione di stato e le ragioni di una ribellione', *Quaderni di Sociologia*, 44, pp. 151-174.
- Zumbansen P. (2016), 'Governance: una prospettiva interdisciplinare', *Parolechiave*, 2, pp. 45-62.

## Appendice

### Elenco (in ordine alfabetico) degli attori intervistati tra il 2022 e il 2023

Nome intervistati		Ruoli	Codifica
Antonio	BERNARDO	Autorità di Gestione PO-FESR Basilicata 2014-2020	FUNZ REG
Filippo	BUBBICO	Presidente Regione Basilicata 2000-2005	POL REG
Michele	CLAPS	Funzionario Regione Basilicata, Programmazione 2000-2006, 2007-2013	FUNZ REG
Rocco	COLANGELO	Direttore generale Ufficio di presidenza POR Basilicata 2000-2006	FUNZ REG
Vito	DE FILIPPO	Presidente Regione Basilicata 2005-2013	POL REG
Andrea	FRESCHI	Autorità di gestione POR Basilicata 2000-2006	FUNZ REG
Francesco	MICUCCI	Sindaco Comune di Stigliano (AI), Presidente GAL Lucania Inferiore	PPP LOC
Patrizia	MINARDI	Autorità di gestione PO-FESR Basilicata 2007-2013	FUNZ REG
Biagio	PERRETTI	Consulente esterno per la programmazione, Regione Basilicata	FUNZ REG
Titina	PIGNA	Task force Formez per i PIT 2000-2006, funzionario Regione Basilicata	FUNZ REG
Antonio	PLACIDO	Sindaco di Rionero in Vulture (PZ)	PPP LOC
Domenico	ROMANIELLO	Presidente GAL Basento Camastra	PPP LOC
Anna	RUSSELLI	Referente per la CGIL nel PES 2014-2020	PES SIND
Caterina	SALVIA	Vicepresidente Legacoop Basilicata, Vice presidente GAL Percorsi	PES IMPR
Nicolino A.	SILEO	Presidente Confindustria Basilicata	PES IMPR
Giancarlo	VAINIERI	Presidente Centro studi UIL	PES SIND

NB: I ruoli indicati in tabella si riferiscono alle posizioni (presenti o passate) rivestite nell'ambito della programmazione regionale e di interesse per la ricerca.

### Codifica attori intervistati

<b>POL REG</b>	Componente politica regionale (presidenti, assessori, consiglieri)
<b>FUNZ REG</b>	Componente tecnico-amministrativa regionale (autorità di gestione, dirigenti, funzionari)
<b>PES IMPR</b>	Partenariato economico e sociale regionali (associazioni datoriali)
<b>PES SIND</b>	Partenariato economico e sociale regionale (sindacati)
<b>PPP LOC</b>	Partenariato pubblico-privato locale (sindaci, esponenti di GAL)



# PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

## POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

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

### L'EVOLUZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA IN BASILICATA TRA VECCHIE DISUGUAGLIANZE E NUOVI STILI DI GOVERNANCE. Strumenti, attori e visioni dello sviluppo locale

La Programmazione territoriale integrata rappresenta il banco di prova che, a partire dalla nuova programmazione regionale di stampo comunitario di inizio anni Novanta, impegna le Regioni e le comunità locali, in particolare quelle meridionali, intorno al tema dello sviluppo locale. Questo contributo ripercorre l'esperienza della Basilicata lungo tre cicli di programmazione dei Fondi strutturali, nel periodo compreso tra il 2000 e il 2020. Partendo dalla prospettiva teorica della *governance* come processo situato e contestualizzato, il contributo analizza la 'via lucana' alla programmazione territoriale e le conseguenze in termini di *policy* e di *politics* che ne hanno connotato il percorso attuativo. Per perseguire questo obiettivo, sono state analizzate fonti secondarie ed è stato privilegiato il punto di vista dei protagonisti regionali e locali, tramite un focus qualitativo condotto con interviste semi-strutturate. La ricerca mostra che la programmazione territoriale ha offerto opportunità di apprendimento importanti per la politica, l'amministrazione e le comunità locali: l'interrogarsi sul territorio, lo sforzo di tessere relazioni e l'esercizio di definire strategie condivise sono i punti di forza che caratterizzano l'esperienza lucana e sono alla base di alcune importanti innovazioni maturate in questo contesto. Lo studio evidenzia altresì che queste opportunità sono state colte con intensità diversa nei tre cicli osservati, rimarcando il peso dei fattori politico-istituzionali locali, della qualità dell'amministrazione e della *leadership* politica nella *governance* dello sviluppo locale, ma evidenziando anche il ruolo del livello centrale e del coordinamento nazionale nel sostenere e legittimare le dinamiche territoriali.

### THE EVOLUTION OF TERRITORIALLY INTEGRATED PROGRAMMING IN THE REGION OF BASILICATA BETWEEN OLD INEQUALITIES AND NEW GOVERNANCE STYLES. Tools, actors, and visions of local development

Integrated Territorial Programming represents the testing ground that, starting with the 'New regional programming' of the early 1990s, engaged the Southern Italian Regions and Local communities, around the theme of local development. This contribution focuses on the experience of the region of Basilicata over three Structural Funds' programming cycles, in the period between 2000 and 2020. Starting from the theoretical perspective of *governance* as a situated and contextualized process, the contribution analyzes the Basilicata approach to territorial programming and the consequences in terms of policy and politics that have characterized its implementation. To pursue this objective, secondary sources were analyzed and the point of view of regional and local actors was privileged through a qualitative focus conducted with semi-structured interviews. The research shows that territorial programming has offered important learning opportunities for politics, administration, and local communities: inquiring about the territory, making efforts to build relationships, and practicing the definition of shared strategies are the strengths that characterize the regional experience and underlie some important innovations developed in this process. The study also highlights that these opportunities were exploited with varying intensity in the three cycles observed, emphasizing the weight of local political-institutional factors, the quality of administration, and political leadership in the governance of local development, but also highlighting the role of the central level and national coordination in supporting and legitimizing territorial dynamics.

#### Biografia autore

Emanuela Chiodo (PhD) è Assegnista di ricerca e Docente a contratto presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria. Si interessa ai temi delle disuguaglianze socio-territoriali e della povertà urbana, delle aree interne, del *welfare* locale e delle politiche sociali nel Mezzogiorno. Su questi temi ha pubblicato in riviste nazionali e internazionali. Tra i contributi più recenti: 'Tra sicurezza e solidarietà. Uno studio sulla povertà a Palermo durante la pandemia' (2024) (con A. Coco), *Cartografie sociali*, 17; 'Bisogni sociosanitari senza risposta' (2023) (con G. Marcello), in D. Cersosimo e S. Licursi (a cura di), *Lento pede*, Donzelli; 'Periferizzazione della povertà e questione abitativa nella storia urbana e sociale della città' (2022), in G. Catalano (a cura di), *Cosenza. Trasformazioni urbane ed esplorazioni sociali*, Rubbettino; 'Community work practices against children poverty in Southern Italy. Exploring experiences and perspectives in local welfare' (2021), *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42 (9/10), pp. 877-889.

#### About the autor

Emanuela Chiodo (PhD) works as a Postdoc fellow and Lecturer at the Department of Social and Political Sciences of the University of Calabria. Her work focusses on social and territorial inequalities, urban poverty, inland areas and the local welfare systems in the South of Italy. On these themes she has published in national and international journals. Among her most recent publications: 'Tra sicurezza e solidarietà. Uno studio sulla povertà a Palermo durante la pandemia' (2024) (with A. Coco), *Cartografie sociali*, 17; 'Bisogni sociosanitari senza risposta' (2023) (with G. Marcello), in D. Cersosimo and S. Licursi (Eds), *Lento pede*, Donzelli; 'Periferizzazione della povertà e questione abitativa nella storia urbana e sociale della città' (2022), in G. Catalano (Ed.), *Cosenza. Trasformazioni urbane ed esplorazioni sociali*, Rubbettino; 'Community work practices against children poverty in Southern Italy. Exploring experiences and perspectives in local welfare' (2021), *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42 (9/10), pp. 877-889.

