

l'efficacia delle politiche di sviluppo locale, per via dell'aumento del livello di complessità istituzionale all'interno della quale prendono forma e attuazione queste politiche. Tale aumento di complessità è in parte esito del citato processo di decentramento amministrativo ormai da tempo avviato, che ha accresciuto i ruoli che Regioni, Province ed Enti Locali sono chiamati ad esercitare nella promozione dello sviluppo locale, moltiplicando i centri decisionali e di produzione di beni e servizi pubblici. Con i rispettivi documenti strategici, le amministrazioni centrali e regionali hanno cercato di dare contenuti operativi a tale processo di decentramento.

Nel disegno che si delinea, alle Regioni viene riservato il ruolo di governo del processo di programmazione complessivo, con funzioni di indirizzo strategico, regolazione e sorveglianza, e agli Enti Locali viene invece richiesta una rafforzata capacità progettuale e gestionale degli interventi²⁸.

Questo tipo di configurazione ha accresciuto nelle amministrazioni centrali e regionali la consapevolezza della necessità di un aumento delle competenze e dell'opportunità di individuare nuovi meccanismi di coordinamento tra i vari livelli decisionali. Si richiede così una partnership istituzionale che riduca le duplicazioni e sovrapposizioni di progetti, migliori la qualità e l'efficienza della spesa, e costruisca una visione strategica ed integrata dello sviluppo territoriale. In particolare, nel QSN tale opportunità trova una sua prescrizione chiara laddove si afferma la necessità di far discendere dalla natura dei progetti modalità efficaci di cooperazione anche tra livelli di governo diversi per l'ideazione e l'attuazione delle iniziative.

Centralità del
territorio

Già dallo stadio preliminare della programmazione è possibile cogliere alcune scelte di contenuto piuttosto definite, che influenzeranno le politiche di sviluppo locale nel prossimo periodo, e le risorse umane ed organizzative da mettere in campo per realizzarle. In continuità con la passata esperienza di programmazione, il territorio rappresenta il criterio guida delle politiche di sviluppo nel senso che la programmazione dello sviluppo continua a fondarsi e partire dall'analisi e considerazione degli elementi idiosincratici del territorio. A questo aspetto si aggiunge il richiamo verso un coinvolgimento sempre maggiore dei vari attori locali, incluse le popolazioni locali, in tutte le fasi di costruzione dei progetti territoriali al fine di dividerne scelte e visione strategica di sviluppo del proprio territorio.

²⁸ Tra gli elementi nuovi dell'assetto organizzativo e del riparto di responsabilità tra i vari livelli coinvolti nelle politiche regionali, si segnala l'assegnazione alle Province di un ruolo di maggiore protagonismo rispetto al recente passato. In alcuni casi, questa delega da parte delle regioni va oltre quanto richiesto dall'assetto normativo e costituzionale nazionale, prevedendo per le province un ruolo di programmazione e gestione diretta di interventi in diversi ambiti (ambiente, formazione professionale, inclusione sociale, servizi alle imprese ed alla collettività).

Anche il tema dell'integrazione delle politiche, già centrale nell'attuale programmazione²⁹, trova ampio spazio nel QSN e costituisce un *frame* generale entro cui viene impostata la strategia di sviluppo di tutte le regioni italiane, anche se enfatizzando alcuni aspetti nuovi rispetto al passato. Tali elementi di discontinuità rispetto all'esperienza passata riguardano :

Elementi di
discontinuità
nell'integrazione
delle politiche

- una maggiore selettività dei progetti, che innalzi la qualità progettuale territoriale;
- una maggiore concentrazione di risorse sulle esperienze che hanno prodotto risultati migliori;
- l'apertura a conoscenze esterne, per superare il vincolo dell'assenza di competenze più sofisticate sul territorio locale. In questa prospettiva, viene sollecitata la creazione di reti ed il collegamento con centri di competenza nazionali detentori di conoscenze specialistiche;
- una maggiore e più efficace integrazione rispetto agli altri strumenti territoriali ed alla programmazione settoriale regionale, nonché un migliore raccordo con la programmazione di scala superiore al livello locale.

In quasi tutti i documenti strategici regionali, si individua in progetti integrati territoriali il luogo privilegiato per la realizzazione dell'integrazione delle politiche. Le esperienze maturate con la progettazione integrata, ancorché lacunose sotto l'aspetto dei risultati economici attesi, hanno comunque contribuito a promuovere la partecipazione diffusa, la condivisione di scelte e idee progettuali territoriali e istituzionalizzato in molti casi forme di partenariato a livello locale (come ad esempio nel caso della regione Sardegna che ha istituito tavoli permanenti di accompagnamento a tutte le fasi della progettazione integrata).

Consolidamento
di esperienze di
integrazione

Inoltre viene proposta una nuova dimensione del principio dell'integrazione territoriale, che va al di là dell'integrazione di settori tematici di intervento e delle relative istituzioni responsabili. Si tratta dell'integrazione come coordinamento e consolidamento ex-post delle precedenti esperienze di progettazione attive a livello territoriale. Un esempio è il caso della regione Marche, in cui è proposto lo strumento delle ARSTEL (Agende Regionali Strategiche per lo Sviluppo Territoriale Locale), concepite come uno strumento della programmazione strategica attivato per riportare a coerenza le diverse iniziative progettuali di carattere socio-economico ed

²⁹ All'attuazione dei PIT nella programmazione 2000-2006 è dedicato il paragrafo IV.3.4.2 di questo rapporto.

urbanistico-ambientale che investono uno stesso territorio locale³⁰. Similmente, in Campania si introducono “*accordi di reciprocità*”, che rappresentano una modalità innovativa con cui i progetti integrati, insieme agli altri strumenti di programmazione negoziata e di programmazione settoriale già operanti sul territorio regionale convergono in un quadro unitario.

Ruolo delle
città

Infine il QSN, in linea con gli orientamenti comunitari, individua le città quali luoghi privilegiati per l’attuazione di politiche di sviluppo locale proponendosi l’intento di realizzare nelle aree urbane politiche integrate di valorizzazione dell’ambiente urbano, l’inclusione sociale, la promozione e garanzia di servizi essenziali ed innovativi, la sicurezza e la legalità.

Le regioni possono concentrare la progettazione integrata su città metropolitane ed altre città, con l’idea che la valorizzazione delle aree urbane, in cui sono concentrati la maggior parte dei servizi avanzati e che si caratterizzano per un più alto grado di attrattività, possono avere un effetto di traino per l’intero sviluppo regionale³¹. La programmazione per le città e per i sistemi territoriali dovrà favorire il decentramento alle Amministrazioni Locali delle funzioni rilevanti per una efficace definizione ed attuazione di programmi o progetti integrati.

Nel caso di città metropolitane e di altre realtà urbane rilevanti per la programmazione regionale, in virtù delle loro maggiori dimensioni e risorse e competenze disponibili, tale principio potrà concretizzarsi in meccanismi di delega delle funzioni da organismo intermedio alle amministrazioni comunali o alla partnership di progetto metropolitana (le cui modalità di incentivazione e creazione sono rimandate ai POR) per la gestione dei relativi progetti integrati³².

³⁰ Questo processo verrebbe poi accompagnato dalla stipula di una serie di APQ *territorio-regione*, tra gli attori istituzionali, nazionali, regionali e sub-regionali che già programmano ed attuano azioni sullo stesso territorio. Tale ipotesi di APQ assumerebbe la veste di uno strumento di coordinamento con una funzione di cabina di regia per la definizione unitaria degli interventi finanziati dalla Regione, indipendentemente dalle fonti di finanziamento e dalle responsabilità gestionali.

³¹ Alcune regioni hanno pienamente recepito questi orientamenti prevedendo che la progettazione integrata si realizzi su una dimensione prevalentemente urbana. Ne è un esempio la regione Toscana in cui, in base a quanto programmato nel DSR, si realizzeranno progetti integrati da attuarsi essenzialmente sulle aree urbane regionali, considerate quali luoghi strategici per lo sviluppo della competitività e dell’attrattività dei territori regionali, e comunque sulla base di un rapporto equilibrato tra realtà urbane e sistemi rurali.

³² Tale delega sarà condizionata alla presenza di garanzie di solvibilità, di buona gestione finanziaria e di competenza nell’organismo intermedio, ed il livello e ampiezza del suo utilizzo dovrà tener conto del concetto di proporzionalità con le risorse disponibili a livello regionale. In ogni caso i programmi operativi dovranno indicare le modalità di gestione prescelte.

V.2.3 Capacità di progettare

Il nodo della qualità progettuale – ovvero della capacità di ideare, costruire, valutare e realizzare progetti e interventi efficaci e quindi in grado di contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica regionale – rimane sostanzialmente all’ordine del giorno. Su questo tema i progressi sono più lenti soprattutto in ragione del fatto che avanzamenti e miglioramenti significativi qui dipendono non solo dall’efficacia delle azioni di *capacity* (che sono in corso anche, come si vedrà, con qualche successo) ma anche e soprattutto dalla rimozione di alcuni aspetti ad esse esogeni (le incertezze nella normativa sulle opere pubbliche, lo scarso orientamento al progetto di molte amministrazioni, lo scarso collegamento fra le diverse fasi del ciclo progettuale) che incidono pesantemente sui risultati effettivamente conseguibili e quindi sulla stessa convinzione delle amministrazioni di impegnarsi in modo organico per migliorare la qualità dei loro progetti³³. Su quest’ultimo aspetto si è detto (nel paragrafo V.1) dei parziali ma anche significativi segnali positivi collegati all’applicazione a questo tema dei sistemi di premialità.

Sugli strumenti attraverso i quali si può conseguire un miglioramento della qualità progettuale si deve comunque dire che, pur fra difficoltà e ritardi, soprattutto nel corso dell’ultimo anno si è registrata una notevole maturazione della riflessione sull’analisi di fattibilità quale tecnica in grado di migliorare la qualità della progettazione aumentando il livello della valutazione e quindi della partecipazione nel determinare le scelte e le decisioni pubbliche. Una riflessione che nei prossimi mesi dovrà continuare e diventare ancor più propositiva anche in relazione alle innovazioni che il QSN prevede in tema di attuazione (si pensi al criterio generalizzato della maggiore selettività che è richiesto in tutte le priorità o anche, e più incisivamente, alla nuova configurazione degli APQ intorno a “progetti cardine”) e nell’ambito della quale è importante cominciare a individuare alcuni punti fermi. In particolare:

³³ Anche se va detto che su questo tema non si può dire manchi la consapevolezza dei problemi da affrontare. Nel corso del processo di preparazione del QSN e quindi dall’ampia riflessione condotta dal DPS con le Regioni e con le amministrazioni centrali sul problema del ciclo del progetto e della capacità delle amministrazioni di migliorare la qualità progettuale emergono una serie di indicazioni insieme alla necessità di affrontare, con urgenza, alcuni nodi di rilievo, ovvero: a) come conseguire l’obiettivo di collegare più strettamente priorità strategiche e programmatiche e progetti in grado di conseguirle; b) come assicurare che la programmazione operativa possa far riferimento a un parco progetti con livelli di istruzione e di definizione adeguati a consentire scelte più consapevoli e informate; c) quali sono le condizioni da promuovere perché l’analisi di fattibilità, ovvero la valutazione ex ante del progetto (della sua realizzabilità, utilità, convenienza), sia funzionale all’obiettivo di creare un parco progetti coerente ed efficace rispetto alle priorità di programmazione.

- a) è decisivo il *legame con la programmazione*: perché un progetto possa essere selezionato è necessario che il fabbisogno che è collegato alla sua attuazione costituisca una priorità nella programmazione e che la sua fattibilità (tecnica, istituzionale, economica, finanziaria dato un vincolo temporale) sia quindi valutabile in relazione a quel fabbisogno;
- b) è decisiva la *qualità dell'analisi di fattibilità* e chiara la *percezione della sua utilità*. Lo studio di fattibilità per essere utile dovrà avere due caratteristiche: a) essere realizzato in tempi compatibili con obiettivi di tempestiva realizzazione delle opere (non solo quindi non deve essere realizzato in troppi mesi ma, se possibile, per essere efficace deve indicare vie atte a risparmiare tempo nelle fasi successive); b) fornire non solo tutte le risposte necessarie a valutare convenienza e opportunità/utilità del progetto (analisi della domanda, analisi finanziaria, analisi della gestione e del funzionamento e così via) ma anche spingersi, sul piano della fattibilità tecnico-amministrativa, fino a definire un percorso e uno stato di definizione assai vicini (il più vicino possibile) al progetto preliminare.

Su questi aspetti più tecnici si sta lavorando per ora soprattutto su iniziativa centrale e in particolare del DPS nell'ambito dei due programmi operativi di cui si dà conto nei prossimi due paragrafi, l'uno rivolto specificamente al miglioramento della qualità e dell'efficacia dello strumento "studio di fattibilità" (il programma "Advisoring"), l'altro maggiormente indirizzato a migliorare la qualità della programmazione "a monte" della valutazione di fattibilità ed efficacia di un progetto (il programma "Committenza").

V.2.3.1 Il programma di *advisoring* per gli Studi di fattibilità

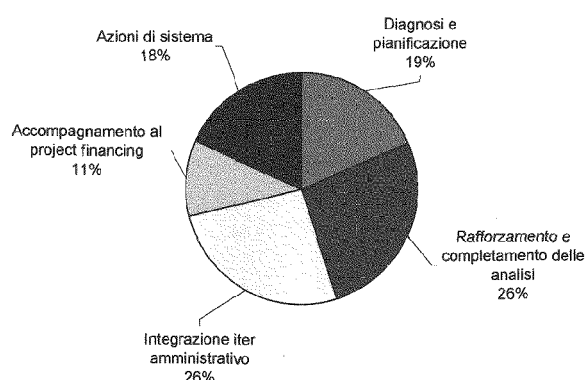
Attività del
programma

Il Programma di *advisoring* per gli Studi di Fattibilità, attuato da Sviluppo Italia³⁴, è diretto a migliorare la qualità progettuale attraverso una attività di *advisoring* alla selezione e valutazione di fattibilità di interventi programmati dalle amministrazioni regionali. Il Programma contribuisce allo sviluppo progettuale degli interventi contemplati negli studi di fattibilità e alla loro traduzione in progettazione operativa di opere pubbliche. A questa attività si accompagna un'azione di qualificazione e

³⁴ La dotazione finanziaria totale del Programma di *advisoring* relativa alla sua prima fase di attuazione è pari a circa 14 miliardi di euro è stata destinata per l'85% a studi di fattibilità nelle regioni del Mezzogiorno e per il restante 15% a studi nel Centro-Nord. Per un quadro complessivo dell'intervento di Sviluppo Italia si veda il paragrafo IV.3.5.

consolidamento delle competenze tecniche delle amministrazioni pubbliche per aumentare la loro capacità di selezionare e rafforzare autonomamente i programmi e i progetti da avviare a realizzazione.

Figura V.1 - ARTICOLAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PROGRAMMA STUDI DI FATTIBILITÀ



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Sviluppo Italia

Il programma interviene fasi dello sviluppo progettuale e prevalentemente riguarda le seguenti attività (cfr. Figura V.1):

- *diagnosi e pianificazione*, ovvero verifica e analisi dei risultati degli studi di fattibilità al fine di individuare ed esplicitare gli obiettivi dell'intervento, le priorità progettuali, gli stakeholder, le sinergie con altri interventi, e di sviluppare il piano finanziario;
- *rafforzamento e completamento delle analisi*, ovvero individuazione delle condizioni necessarie e delle modalità per completare i relativi percorsi progettuali e garantirne la coerenza interna rispetto agli obiettivi;
- *integrazione iter amministrativo*, ovvero accompagnamento delle amministrazioni nel percorso progettuale, conferendo a quest'ultimo il valore aggiunto derivante dall'impiego di tecniche e strumenti di project management e rafforzando nel contempo l'impegno e la responsabilizzazione delle amministrazioni stesse.

Finora l'attività di supporto e consulenza è stata fornita con riferimento a 117 interventi³⁵. Di tali studi, 66 si sono conclusi con esito positivo, finanziamento e avvio delle opere previste. In 15 casi, invece, gli studi sono stati portati a termine con

³⁵ Il programma studi di fattibilità ha eseguito le proprie attività di *advisoring* inizialmente sugli interventi promossi da amministrazioni centrali, regionali e locali e indicati nelle delibere CIPE n. 70 del 1998, n. 106 del 1999 e n. 135 del 1999. A questi studi si sono successivamente aggiunti quelli indicati nelle delibere n. 20 del 2004 e n. 35 del 2005.. E' incluso un intervento a carattere sovranazionale.

esito di non fattibilità. In 9 casi, gli studi sono tuttora in corso di realizzazione³⁶ (cfr. Tavola V.3).

Nei casi restanti le attività di advising sulla fattibilità degli interventi sono attualmente interrotte³⁷.

Tavola V.3 - STUDI DI FATTIBILITA' : DISTRIBUZIONE DEGLI INTERVENTI PER REGIONE, STATO DI ATTUAZIONE E VALORE DEGLI INVESTIMENTI ATTIVATI

Regioni	Attività di advising	Stato di attuazione attività al 31.12.2006				
		In corso (*)	sospesi	Concluse		valore degli investimenti attivati(**) (milioni di euro)
				esito di non fattibilità	esito di fattibilità	
Abruzzo	7	1	3	2	1	
Basilicata	2				2	22,00
Calabria	7		1	1	5	162,00
Campania	21	3	3		15	100,00
Emilia Romagna	1				1	28,00
Friuli Venezia Giulia	1			1		
Lazio	2				2	180,00
Liguria	1				1	
Lombardia	1		1			
Marche	1				1	1,00
Molise	5	1	3	1		
Piemonte	1				1	4,00
Puglia	13	2	4		7	120,00
Sardegna	17		11	2	4	78,00
Sicilia	31	2	1	7	21	347,00
Toscana	2			1	1	65,00
Trentino Alto Adige	1				1	7,00
Umbria	1				1	50,00
Veneto	1				1	5,00
sovra-regionali	1				1	
Totale	117	9	27	15	66	1.169,00

Note :

(*) Si tratta di studi le cui attività confluiranno in un nuovo programma in corso di definizione

(**) Investimenti contemplati negli studi conclusi con esito di fattibilità e finanziamento, e riguardanti opere puntuali e piani di area vasta; sono esclusi gli interventi di sistema

Fonte: Sviluppo Italia

Oggetti degli studi

Il contributo fornito dal programma alle amministrazioni pubbliche, in termini di qualità degli interventi e di volume di investimenti pubblici attivati a seguito degli studi effettuati, è stato certamente non trascurabile. Un primo indicatore è proprio fornito dal numero degli studi che hanno indicato un esito di non fattibilità, di fatto evitando l'utilizzo di risorse pubbliche per investimenti in generale non efficienti. Se si guarda invece, all'opposto, ai soli studi relativi a opere puntuali o piani di area vasta che si sono conclusi con esito positivo e per i quali è possibile dare una immediata valutazione dell'ammontare finanziario degli investimenti, il volume degli investimenti attivati ammonta a 1 miliardo e 169 milioni di euro (cfr. Tavola V.3). A questi va aggiunta l'attività di advising sui restanti interventi "di sistema".

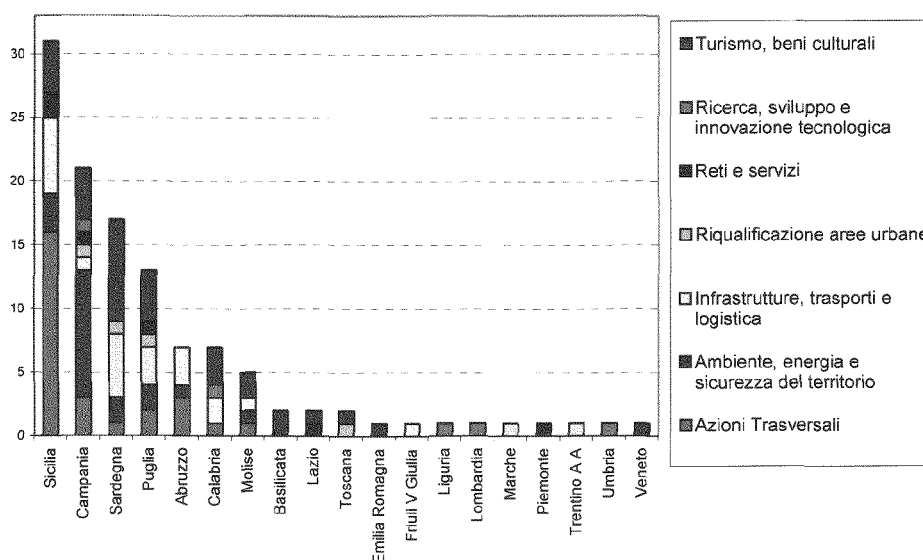
³⁶ Le attività ancora in corso a fine 2006 confluiranno in un nuovo programma in corso di definizione. Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario del Programma si rileva un migliore avanzamento per le attività di diagnosi e pianificazione e di rafforzamento degli studi e per le regioni del Mezzogiorno.

³⁷ In alcuni casi la sospensione è dovuta al fatto che l'oggetto dello studio di fattibilità è stato integrato in interventi di più ampia portata, la cui programmazione è confluita in ambiti operativi diversi; in altri casi alla luce delle prime indicazioni emerse dall'attività di advising, la regione ha ritenuto l'oggetto degli studi non più prioritario; infine in altri casi l'amministrazione regionale ha richiesto la sospensione delle attività in attesa di definire procedure o altre condizioni propedeutiche alla prosecuzione dello studio di fattibilità.

L'oggetto degli studi ha riguardato opere puntuali, piani di area vasta, interventi di sistema. Nel caso di opere puntuali si tratta di investimenti caratterizzati da omogeneità tecnica ed economica, coincidenti con un'opera o un sistema integrato di opere; nei piani di area vasta, invece, si tratta di un sistema di interventi integrati, relativi a un territorio circoscritto, che determinano l'attuazione di una strategia, tendenzialmente omogenea, di sviluppo dell'area. Gli interventi di sistema, infine, sono quelli funzionali alla messa a punto e/o al miglioramento di procedure, processi, metodi e strumenti di pianificazione, programmazione e attuazione di interventi e investimenti pubblici.

Buona parte degli studi di fattibilità esaminati ha riguardato interventi nel settore turistico e culturale (31 interventi). Cospicuo è anche il numero di studi riguardanti infrastrutture, trasporti e logistica (25 interventi) e ambiente, energia e sicurezza del territorio (19 interventi). Modesto il numero degli studi di fattibilità che hanno interessato i settori reti e servizi (6 interventi), ricerca e sviluppo (5 interventi) e riqualificazione aree urbane (4 interventi)³⁸.

Figura V.2 - STUDI DI FATTIBILITÀ PER REGIONE E SETTORE (numero di studi)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Sviluppo Italia

Contributi del programma

In termini di creazione di “capacity” il Programma ha conseguito e sta conseguendo risultati di rilievo consentendo, fra l'altro, di:

³⁸ Sono state inoltre realizzate “azioni trasversali” ovvero azioni di supporto alla pianificazione, programmazione e organizzazione di investimenti pubblici.