

Domenico Spampinato  
Giuseppe Timpanaro  
Vera Teresa Foti

## Valutazione ex post della programmazione integrata territoriale in Sicilia<sup>1</sup>

Dipartimento di Scienze Economico-  
Agrarie ed Estimative (DISEAE)

---

### 1. Premessa

L'attuazione delle politiche pubbliche sia di rango comunitario sia nazionale è stata caratterizzata da un approccio territoriale finalizzato a sperimentare interventi integrati locali per lo sviluppo socio-economico del territorio, secondo un modello di concertazione territoriale. In questo contesto, la programmazione negoziata costituisce uno strumento finalizzato alla promozione e allo sviluppo del territorio, che trova fondamento nella cooperazione tra istituzioni pubbliche e private, parti sociali e mondo delle imprese e nella realizzazione di investimenti volti a generare condizioni più favorevoli alla crescita economica di specifici territori.

L'esperienza italiana sulla programmazione negoziata ha, di fatto, aperto nuovi scenari dell'intervento pubblico finalizzato alla riqualificazione delle economie locali secondo schemi d'innovazione di prodotto, di processo e di organizzazione aziendale per fronteggiare una crescente concorrenzialità di mercato. L'attuazione dei cosiddetti Patti Territoriali ha, infatti, avviato dialoghi concertativi e partnership locali ad oggi ancora coesi e in grado di condividere strategie comuni per lo sviluppo, nate dal basso secondo un approccio tipicamente *bottom-up*.

L'Unione Europea, in forza del concetto di partenariato e di quello di concertazione, ha incentrato l'intera strategia comunitaria della politica di coesione, al fine di stimolare la progettazione integrata di concerto con le amministrazioni regionali e nazionali per elevare l'efficacia delle politiche strutturali nei diversi contesti territoriali. Una significativa incidenza hanno avuto in questo ambito gli interventi attinenti la riqualificazione dei territori in *lato sensu* e l'adozione di innovazioni per rilanciare lo sviluppo nelle aree in crisi e in quelle il cui sviluppo risulta correlato.

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata condotta nell'ambito del Progetto STRUGO sul "Ruolo dei Distretti Rurali ed Agroalimentari nello Sviluppo Locale alla luce della Mid-Term Review (MTR) della PAC e della Programmazione 2007-2013", Progetto a Sportello MiPAAF, 2007. È frutto della collaborazione degli Autori ed è così attribuibile, per i parr. 1, 3 e 5 a V.T. Foti, il par. 2 a G. Timpanaro e per i parr. 4.1 e 4.2 a D. Spampinato.

La stagione della progettazione integrata territoriale è stata avviata in Sicilia nel 2002, con la stipula di specifici Accordi organizzativi tra l'amministrazione della Regione Siciliana, in particolare il Dipartimento della Programmazione, in qualità di Autorità di gestione del POR 2000-2006, e gli enti locali capofila delle coalizioni territoriali aventi il ruolo di soggetti coordinatori dei PIT. Complessivamente i progetti integrati finanziati sono stati 36. In particolare, 27 PIT sono stati approvati nel 2002, 5 PIT ed ulteriori 4 PIOs (Progetti Integrati di Operazioni Strategiche) sono stati ammessi a finanziamento con successivi provvedimenti.

Il lavoro svolto ha la finalità specifica di ricostruire un quadro di sintesi dell'esperienza siciliana sulla progettazione territoriale integrata nel periodo di programmazione 2000-2006 e di illustrare gli elementi caratterizzanti e significativi del relativo processo di attuazione della politica comunitaria regionale. Dalle analisi svolte risulta possibile individuare diversi suggerimenti e osservazioni e possibili ambiti di approfondimento, per una valutazione finale dell'esperienza sulla Progettazione Integrata Territoriale (PIT) in Sicilia e sulle relative prospettive future.

## 2. Caratteristiche e peculiarità della programmazione integrata territoriale in Sicilia

Il POR Sicilia 2000/2006 ha perseguito l'approccio integrato attraverso i cosiddetti Progetti Integrati Territoriali (PIT) e i Progetti Integrati Regionali (PIR). In particolare, i PIT, quale modalità operativa, sono stati privilegiati e si sono configurati come un insieme di azioni integrate esplicitamente collegate tra loro e finalizzate ad un comune obiettivo di sviluppo. Invece, i PIR a differenza dei PIT sono dei progetti integrati di iniziativa regionale, in grado di realizzare congiuntamente una serie di azioni – a titolarità e/o a regia regionale – di competenza di diversi responsabili di misura (Dipartimenti).

Come già detto, nell'ambito del POR sono stati complessivamente finanziati 31 PIT, cui si è aggiunto un apposito strumento di progettazione integrata relativo alle Isole minori (*PIT Isole Minori*), connotato da una specifica modalità di concertazione, nell'individuazione e attuazione degli interventi, tra il livello regionale e il livello locale. Invece, quali PIR sono risultati finanziati quello sulle *Reti per lo Sviluppo Locale*, sulla *Rete Ecologica* e sui *Marmi e materiali lapidei di pregio*, tutti approvati tra il 2003 e il 2004; in particolare, attraverso il primo strumento di programmazione integrata, si è perseguito l'obiettivo di recuperare alcuni degli interventi previsti nell'ambito di diversi PIT (4 in tutto) che non avevano superato la fase di selezione preliminare (i cosiddetti *Pacchetti Integrati di Operazioni Strategiche o PIOs*) (Figura 1).

L'approccio integrato, adottato dal POR in linea con i principi comunitari, si prefiggeva lo scopo di ancorare più efficacemente le politiche settoriali alla specificità dei sistemi locali. A tal fine, particolare importanza è stata accordata alle istanze espresse dal partenariato istituzionale e socio-economico, ampiamente rappresentate nei documenti prodotti dai "tavoli provinciali" propedeutici alla redazione del POR, che avevano manifestato l'esigenza di disporre di strumenti operativi in

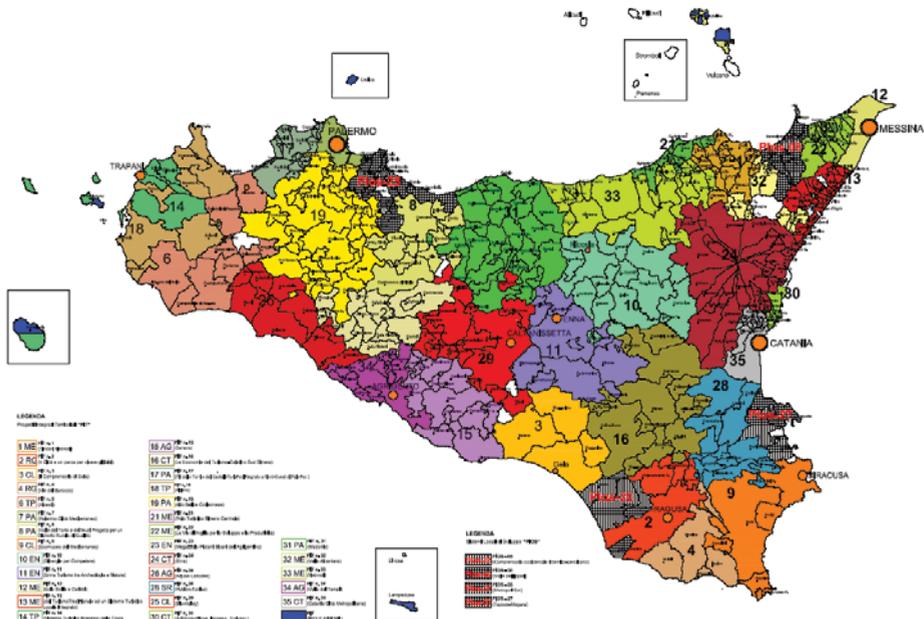
grado di attivare sinergie originali, per valorizzare tutte le potenzialità che i contesti territoriali e le comunità locali erano in grado di esprimere.

In questa cornice, i PIT (il cui riconoscimento è avvenuto con bando pubblico del 2001 e successiva procedura di valutazione avvenuta in due tempi, cosiddetta "preliminare" e "definitiva") hanno rappresentato dunque la modalità più appropriata ed efficace per aderire alla domanda di sviluppo *bottom up* che la Regione Siciliana ha promosso tramite l'attuazione del POR. In questi ultimi, infatti, è il mix originale di azioni e interventi a carattere intersettoriale, coerenti, collegati tra loro e convergenti verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio (*idea-forza*) che giustifica l'adozione di un approccio attuativo unitario (interventi infrastrutturali, investimenti produttivi, interventi di valorizzazione urbana, culturale e ambientale, di qualificazione di risorse umane, azioni immateriali, quali networking, promozione ecc.).

Le risorse finanziarie complessivamente destinate ai PIT sono risultate pari a poco meno di 1.340 milioni di euro, il 98% dei quali a carico del POR e il rimanente 2% sull'APQ "Sviluppo Locale" (sottoscritto il 31/03/2004), oltre a 10 milioni di euro nell'ambito dell'APQ "Tutela delle acque", così come mostra la tabella 1.

L'analisi del profilo settoriale dei PIT approvati, utilizzata per identificare l'approccio che i singoli territori hanno adottato rispetto agli obiettivi di sviluppo dichiarati nell'idea forza e definita sulla base della distribuzione degli interventi di ogni PIT rispetto agli Assi del POR, ha posto in evidenza che:

Figura 1. Rappresentazione dei PIT/PIOS riconosciuti in Sicilia con la programmazione POR (2000-2006).



Fonte: Dipartimento della Programmazione - Regione Siciliana.

Tabella 1. Risorse complessive assegnate ai PIT in Sicilia e relativa ripartizione per tipologia di intervento (\*) (valori in euro).

PIT	Risorse complessive (€)	Di cui APQ (€)	Risorse a valere sul POR (€)	Ripartizione risorse POR per tipologia		
				Infrastrutture (€)	Azioni pubbliche (€)	Regimi di aiuto (€)
1	37.148.621	775.000	36.373.621	18.865.000	982.000	16.526.621
2	28.749.422	400.000	28.349.422	11.291.710	2.023.647	15.034.065
3	33.348.626		33.348.626	11.181.294	6.946.344	15.220.988
4	25.717.954		25.717.954	16.242.834	2.475.120	7.000.000
6	41.595.268	8.605.000	32.990.268	22.323.031	2.930.256	7.736.981
7	86.373.958		86.373.958	55.791.111	10.845.477	19.737.370
8	48.500.653		48.500.653	26.933.862	3.800.000	17.766.791
9	61.804.439		61.804.439	35.253.485	907.000	25.643.954
10	42.334.287	8.005.347	34.328.940	16.340.992	5.138.058	12.849.890
11	41.500.051		41.500.051	18.805.041	8.505.832	14.189.178
12	33.784.402		33.784.402	9.735.846	4.032.913	20.015.643
13	28.917.109	550.000	28.367.109	22.449.000	2.000.000	3.918.109
14	22.389.062		22.389.062	21.751.274	534.497	103.291
15	38.688.575		38.688.575	19.788.152	3.172.496	15.727.927
16	47.039.963		47.039.963	24.873.109	1.416.648	20.750.206
17	43.636.845	2.401.330	41.235.515	22.410.662	1.265.319	17.559.534
18	29.988.558		29.988.558	10.225.975	4.116.729	15.645.854
19	87.017.866	2.707.267	84.310.599	43.424.078	12.142.000	28.744.521
21	29.439.000		29.439.000	13.439.000	3.500.000	12.500.000
22	45.451.772		45.451.772	18.169.663	6.210.724	21.071.385
23	23.298.274	516.457	22.781.817	8.586.096	3.105.063	11.090.658
24	66.313.813	2.174.283	64.139.530	33.617.944	7.646.785	22.874.801
26	30.833.386		30.833.386	12.290.505	1.476.930	17.065.951
28	28.461.260	516.457	27.944.803	11.152.523	2.649.557	14.142.723
29	39.425.720		39.425.720	19.052.815	3.519.593	16.853.312
30	35.795.754		35.795.754	15.495.754	1.300.000	19.000.000
31	42.426.836		42.426.836	17.316.703	4.007.704	21.102.429
32	24.521.158		24.521.158	9.737.579	3.744.312	11.039.267
33	47.059.319		47.059.319	22.542.862	5.000.000	19.516.457
34	21.795.654		21.795.654	11.155.467	2.810.769	7.829.418
35	91.161.956		91.161.956	54.954.602	10.174.176	26.033.178
IM	35.372.000	820.000	34.552.000	24.518.000	3.534.000	6.500.000
Totale	339.891.561	27.471.141	1.312.420.420	679.715.969	131.913.949	500.790.502

(\*) Elaborazione su dati del Dipartimento Programmazione - Regione Siciliana, Palermo, 2009.

- oltre un terzo di essi presenta un *profilo monosettoriale* (dove si evidenzia un deciso sbilanciamento nella distribuzione degli interventi a favore di uno degli assi);
- la restante quota è quasi equamente distribuita tra PIT con *profilo bi-settoriale* (nel caso in cui la somma delle percentuali di due assi copre una parte significativa dell'intero PIT, superiore del 20% alla percentuale del terzo asse intercettato) e PIT con *profilo misto*, nei casi in cui non si segnalano particolari sbilanciamenti settoriali (e non sono verificate le due precedenti condizioni).

In particolare, i PIT con *profilo mono-settoriale* hanno intercettato con maggiore frequenza gli assi che intervengono sul patrimonio culturale, ambientale e territoriale, mentre tra i PIT con *profilo bi-settoriale* si segnala in larga maggioranza (4 su 8) la presenza di approcci volti a combinare l'intervento sulle risorse culturali con iniziative sul sistema delle imprese.

Ulteriori elementi di valutazione emergono dall'analisi dell'*orientamento strategico* dei PIT ottenuto dalla lettura e dall'interpretazione dei documenti programmatici, in particolare per ciò che riguarda la descrizione dell'idea forza e l'articolazione degli obiettivi perseguiti dai soggetti attuatori. Tale lettura ha suggerito l'adozione di quattro macro-tipologie che fossero sufficientemente sintetiche rispetto al contesto regionale e diffuse nella letteratura riguardante analoghe esperienze di programmazione: turismo, sviluppo rurale, riqualificazione industriale e rigenerazione urbana.

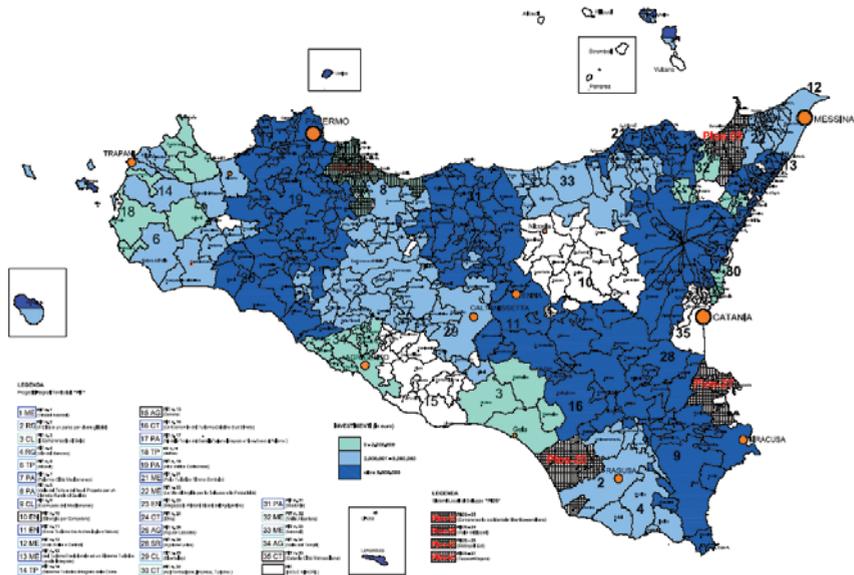
In particolare, il contesto regionale segnala una forte preponderanza di progetti integrati che mirano a sviluppare le condizioni per la crescita del turismo e delle economie collegate (oltre il 60%); la categoria dello "sviluppo rurale" è intercettata dal 15% circa dei PIT mentre, la restante quota è quasi equamente distribuita tra PIT orientati ad attivare processi di riqualificazione industriale e PIT orientati a processi di rigenerazione urbana.

La distribuzione sul territorio regionale dei quattro orientamenti strategici mostra alcune chiare indicazioni dal punto di vista spaziale:

- la diffusione dei PIT ad orientamento turistico su tutto il territorio regionale e la configurazione di grandi aree-sistema a carattere turistico (Figura 2);
- la contiguità territoriale della quasi totalità dei PIT orientati allo sviluppo rurale che configurano una macro-area comprendente le aree interne dell'agrigentino e del palermitano (Figura 3);
- la presenza di PIT orientati alla rigenerazione urbana nelle due principali aree urbane del territorio regionale (Palermo e Catania).

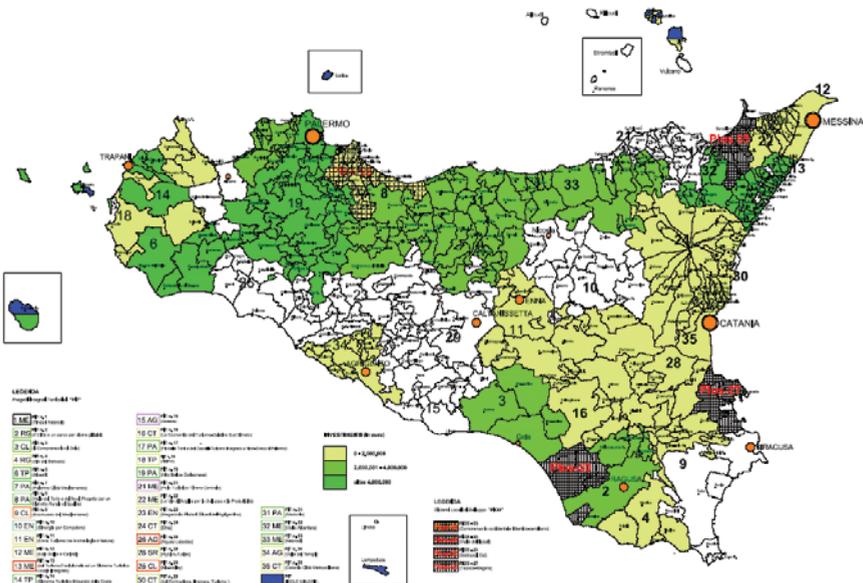
Per l'attuazione dei PIT ammessi a finanziamento sono stati sottoscritti appositi *Accordi attuativi* tra l'AdG ed i Soggetti coordinatori dei PIT. Tali *Accordi* individuano il Soggetto coordinatore quale responsabile dell'attuazione del PIT delegando allo stesso l'attività di coordinamento, indirizzo e monitoraggio degli interventi dei PIT e il rispetto dei termini previsti per la realizzazione degli interventi secondo i cronoprogrammi individuati per i singoli interventi. L'attività del Soggetto coordinatore è stata supportata da strutture organizzativo-gestionali innovative denominate "Uffici unici", la cui organizzazione è stata individuata negli Accordi sottoscritti dai soggetti promotori all'atto della presentazione della proposta progettuale.

Figura 2. Interventi previsti in Sicilia nell'ambito dei PIT/PIOS su tematiche culturali e del turismo.



Fonte: Dipartimento della Programmazione - Regione Siciliana.

Figura 3. Interventi previsti in Sicilia nell'ambito dei PIT/PIOS in campo ambientale.



Fonte: Dipartimento della Programmazione - Regione Siciliana.

Le tipologie di ufficio unico individuate si possono suddividere in due macro-tipologie organizzative:

- *Ufficio unico con poteri di coordinamento* (2/3 circa dei PIT approvati);
- *Ufficio unico con delega all'attuazione* (il rimanente 1/3 circa).

Mentre la prima tipologia è caratterizzata da un sistema “polare” all'interno del quale l'Ufficio unico viene a essere il soggetto baricentrico che coordina gli Uffici tecnici e amministrativi dei singoli enti, cui resta affidata la responsabilità di attuazione degli interventi infrastrutturali, la seconda prevede l'attivazione di un Soggetto Gestore (di norma un Ufficio comune, costituito tra tutti gli enti locali partecipanti al PIT) cui è stato affidato l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche di tipo gestionale concernenti l'attuazione del PIT (adempimenti tecnici, amministrativi e contabili relativi all'intero iter di realizzazione di ciascun intervento infrastrutturale).

Quanto poi alle operazioni di monitoraggio, controllo e sorveglianza sull'attuazione dei PIT, l'Amministrazione regionale ha realizzato:

- la creazione e l'implementazione (anche da parte dei soggetti coordinatori) di un sito WEB dedicato, denominato *Punto PIT*;
- l'istituzione di un *Tavolo permanente di confronto e proposta*, presieduto dall'AdG e costituito dai Soggetti coordinatori di ciascun PIT e dai Responsabili di misura, che ha svolto il compito di esaminare e risolvere le problematiche presentatesi in fase attuativa;
- l'istituzione dei *Collegi di vigilanza* (uno per ciascun PIT) quale organismi di controllo comune sull'esecuzione degli Accordi sottoscritti e di verifica periodica sullo stato di attuazione degli interventi finanziati.

### 3. Fonte dei dati e metodologia di analisi

La ricerca è stata condotta sulla scorta di dati e informazioni acquisite presso i Dipartimenti “Programmazione”, “Territorio” e “Industria” rispettivamente degli Assessorati alla Presidenza, al Territorio e Ambiente e all'Industria della Regione Sicilia. In particolare, la prima struttura rappresenta l'organo deputato al monitoraggio delle risorse finanziarie erogate dall'UE in applicazione della Politica di Sviluppo Regionale, mentre le altre strutture intervengono nella gestione di iniziative specifiche attivate secondo la modalità di concertazione prevista nei cosiddetti PIR (in particolare, per “Rete ecologica” e “Marmi e materiali lapidei”).

Poiché sul piano territoriale è emersa la prevalente diffusione dei progetti integrati territoriali (PIT) l'attenzione è stata concentrata su questi ultimi. Pertanto, i dati e le informazioni sugli aspetti finanziari connessi al funzionamento dei PIT/PIOS in Sicilia nell'ambito della programmazione regionale (impegni, spesa, grado di copertura e fonte delle risorse ecc.), sono stati integrati dall'analisi delle diverse idee-progettuali (piani strategici), con l'obiettivo di valutare più compiutamente l'esperienza della progettazione integrata territoriale e il grado di rafforzamento dei processi di crescita economica e sociale endogena realizzati, compatibili con l'ambiente in cui si sono determinati.

A tal fine sono stati elaborati una serie di indicatori di performance strutturale e finanziaria per Fondo europeo e per Asse prioritario del POR Sicilia 2000-2006, quali:

- n. interventi realizzati per PIT e per l'intero programma POR;
- indice % di efficienza finanziaria (Pagamenti/Impegni);
- dimensione media degli impegni (Impegni/Interventi monitorati), per PIT e POR.

Allo scopo di valutare comparativamente questi strumenti di governance territoriale con altri modelli d'intervento sul territorio, si è fatto ricorso alla raccolta di informazioni sui cosiddetti "Distretti produttivi", riconosciuti in Sicilia a seguito della recente regolamentazione del 2005 (L.R. n. 17/2004 e D.A. Cooperazione n. 152/2005)<sup>2</sup>. A tal fine, le informazioni sui 31 PIT siciliani, compreso quello legato alle Isole minori, sono state sovrapposte alle informazioni attualmente disponibili su 23 distretti produttivi, alla luce di quanto fornito dall'Assessorato Regionale alla Cooperazione.

Data la necessità della elaborazione di un gran numero di informazioni, la valutazione dell'impatto prodotto dalla programmazione territoriale integrata è stata, inoltre, realizzata attraverso il ricorso alla metodologia *Geographic Information System* (GIS), che ha consentito di effettuare la verifica e la valutazione del "livello di copertura" del territorio attraverso gli strumenti di *governance* considerati, mediante sovrapposizione dei diversi interventi a livello locale e/o classificazioni dei territori stessi (livello di spesa; PIT/PIOS approvati; distretti e sistemi locali ecc.).

A tal fine sono state archiviati, analizzati e rappresentati i dati georiferiti, anche per valutare con un buon livello di approssimazione la distribuzione spaziale delle diverse informazioni disponibili sui PIT/PIOS e Distretti produttivi. Attraverso il GIS si è, quindi, provveduto a sovrapporre e combinare dati diversi legati al territorio, per creare nuovi livelli di informazione per l'analisi dell'intervento regionale su quest'ultimo.

#### **4. Valutazione ex post dei risultati della progettazione integrata in Sicilia**

##### *4.1. Analisi della performance della spesa per PIT/PIOS*

Un'analisi del ruolo e del peso della Progettazione integrata non può prescindere dalla valutazione delle stesse *Modalità di attuazione* che hanno interessato una

---

<sup>2</sup> A queste "aggregazioni d'interesse", create da un partenariato pubblico/privato locale, viene affidato il compito di promuovere lo sviluppo del territorio regionale sfruttando alcuni potenziali "vantaggi" dei distretti industriali e variabili in funzione del grado di collegamento, concorrenza e cooperazione delle imprese. Questi sono rappresentati, com'è noto, dall'attivazione di un processo endogeno di innovazione, dalla presenza di imprenditorialità diffusa, di formazione e di qualità del capitale umano, dai servizi offerti dalle istituzioni locali ecc.

quota territorializzata dell'intero Programma, valutazioni definite e quantificate sulla base di espliciti criteri definiti anche durante l'intensa attività di concertazione svolta nell'ambito dei Tavoli provinciali<sup>3</sup>. Quindi, alcune considerazioni possono essere svolte ponendo in prima istanza a raffronto i dati relativi al complesso dei PIT promossi con i corrispondenti dati relativi all'esecuzione dell'intero POR, al fine di delinearne lo specifico contributo alle *performances* generali (Tabella 2).

Una prima considerazione indotta dalla rilevazione della quota di interventi attivata sul totale POR attraverso la Progettazione integrata (8,2%) riguarda la primaria rilevanza che tale esercizio ha avuto sugli effetti comunicativi del POR e nel coinvolgimento del partenariato economico – sociale e istituzionale locale, pur in presenza di una quota di interventi in sé non elevata.

La distribuzione per Fondo del numero di interventi riflette le caratteristiche già illustrate riguardo agli indirizzi programmatici e le conseguenti scelte settoriali dei PIT. La netta prevalenza di interventi FESR (72,59%) deve essere letta tenuto conto della particolare strumentazione operativa resa disponibile per i PIT, oltre che dalla distinzione generale tra misure a titolarità ed a regia regionale. Attraverso questo è comunque possibile intravedere il peso relativo degli interventi per tipologia infrastrutturale, che hanno costituito il nucleo essenziale dell'attuazione conferita ad Uffici Unici e Comuni. La lettura della distribuzione per Assi consente di notare come il dato di maggiore evidenza sia ovviamente rappresentato dall'incidenza per numero di interventi dell'"Asse 2. Risorse culturali" nel complesso dei PIT (10,52%), dato che risulta più volte superiore al corrispondente in ambito POR (2,58%), del quale rappresenta in quantità di interventi oltre un terzo del totale (34,51%).

Sebbene in misura meno macroscopica, il rapporto risulta maggiore ancora per l'Asse 4. Sistemi locali di Sviluppo, in forza della emanazione di "Avvisi" multi-asse e multi-misure, con criteri aggiuntivi di ispirazione territoriale e per l'"Asse 5. Città", la cui utilizzazione è incentivata da progetti incentrati sulle grandi aree urbane, favoriti dai connotati dimensionali e demografici richiesti per la promozione di PIT e dalla corrispondente favorevole dotazione finanziaria.

Riguardo ai casi nei quali il dato PIT per numero di interventi per Asse risulta minore del corrispondente dato POR, almeno due meritano un cenno di approfondimento. Per l'"Asse 3 - Risorse Umane" il dato può essere anche riferito alla scarsa incidenza, già sottolineata dalla valutazione intermedia, di interventi immateriali previsti nei PIT. Mentre nel caso degli Assi 1 e 6, i contenuti tecnico – economici di numerose tipologie di intervento hanno costituito un'oggettiva barriera d'accesso alla proposizione di progetti da parte di soggetti locali di dimensioni medie e minori.

La tabella 3 consente un raffronto tra un indice di efficienza finanziaria (pagamenti/impegni) rilevato rispetto ai PIT ed all'intero Programma, esplicitando

---

<sup>3</sup> Cfr.: Comitato regionale per i Fondi Strutturali 2000-2006 - Predisposizione Programma Operativo Regionale: percorso metodologico e orientamenti sulla ripartizione delle risorse (3 giugno 1999), Regione Siciliana, Palermo.

Tabella 2. Consistenza degli interventi monitorati per Fondo e per Asse in Sicilia (POR 2000-2006) e/Fondo FESR FSE FEOGA SFOP Totale.

FONDO	PIT (n.)	%	POR (n.)	%	PIT/POR (%)
FESR	2.540	72,59	10.054	25,35	25,26
FSE	368	10,52	8.263	20,84	4,45
FEOGA	579	16,55	20.996	52,95	2,76
SFOP	12	0,34	342	0,86	3,51
Totale	3.499	100	39.655	100	8,82
ASSE					
1. RISORSE NATURALI	165	4,72	3.194	8,05	5,17
2. RISORSE CULTURALI	353	10,09	1.023	2,58	34,51
3. RISORSE UMANE	334	9,55	7.822	19,73	4,27
4. SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	2.512	71,79	25.803	65,07	9,74
5. CITTA'	75	2,14	473	1,19	15,86
6. RETI E NODI DI SERVIZIO	60	1,71	1.084	2,73	5,54
7. ASSISTENZA TECNICA	-	-	256	0,65	-
Totale	3.499	100	39.655	100	8,82

Elaborazione su dati del Dipartimento Programmazione - Regione Siciliana, Palermo, 2009.

ulteriormente talune considerazioni già indotte dalla tabella precedente. Il dato relativo al totale risulta pressoché identico (indice PIT = -0,2% indice POR) ma talune significative divergenze sono visibili a livello disaggregato; infatti, mentre l'indice relativo al FESR risulta leggermente superiore nel campo PIT (= +2,20%), rispetto al FSE il dato di efficienza desumibile dall'indice si mostra sensibilmente inferiore (indice PIT = -6,06% indice POR). Risulta positiva anche la rilevazione rispetto allo SFOP, per la quale però occorre segnalare la marginalità nell'impianto operativo PIT; il dato FEOGA non differisce sensibilmente tra le due rilevazioni.

#### Fondo FESR FSE FE

A livello di Asse, spicca l'indice impegni/pagamenti relativo all'Asse 2 Risorse culturali" che mostra un +7,31% rispetto all'indice POR ed anche una significativa divergenza rispetto all'Asse 1. Risorse naturali" nel medesimo ambito PIT (+19,4%). Sui valori inferiori che l'indice PIT assume generalmente per gli altri

Tabella 3. Impegni e pagamenti realizzati nell'ambito dei PIT e del POR monitorati per Fondo e per Asse in Sicilia.

FONDO	PIT			POR			PIT/POR%	
	Impegni (€) (1)	Pagamenti (€) (2)	P/I (%)	Impegni (€) (3)	Pagamenti (€) (4)	P/I (%)	Impegni (%)	Pagamenti (%)
FESR	903.810.246,01	677.989.317,54	75,01	6.987.703.271,51	5.088.090.781,13	72,81	12,93	13,33
FSE	84.825.515,48	64.111.115,30	75,58	1.417.993.291,17	1.157.654.283,37	81,64	5,98	5,54
FEOGA	62.720.826,85	51.546.387,36	82,18	1.623.334.842,10	1.349.597.970,66	83,14	3,86	3,82
SFOP	4.080.301,72	3.280.530,82	80,40	125.436.188,82	93.009.335,04	74,15	3,25	3,53
ASSE								
1	158.998.687,59	111.430.493,12	70,08	2.490.525.813,28	1.796.977.999,88	72,15	6,38	6,20
2	296.726.116,30	267.099.330,56	90,02	1.036.132.879,01	857.023.045,00	82,71	28,64	31,17
3	84.033.623,43	61.369.870,23	73,03	1.387.448.609,43	1.077.691.831,63	77,67	6,06	5,69
4	358.248.513,17	244.439.008,49	68,23	2.837.672.807,18	2.059.937.727,75	72,59	12,62	11,87
5	143.147.477,64	100.688.137,40	70,34	720.047.227,92	545.500.050,27	75,76	19,88	18,46
6	14.282.471,93	11.900.511,22	83,32	1.652.126.666,55	1.326.023.249,32	80,26	0,86	0,90
7	-	-	-	30.513.590,23	25.198.466,35	82,58		
TOTALE	1.055.436.890,06	796.927.351,02	75,51	10.154.467.593,60	7.688.352.370,20	75,71	10,39	10,37

Elaborazione su dati del Dipartimento Programmazione - Regione Siciliana, Palermo, 2009.

Assi, le considerazioni sono già state anticipate riguardo all'Asse 3 a base finanziaria FSE. L'indice relativo all'"Asse 4. Sistemi Locali di Sviluppo" risulta sensibilmente il minore tra quelli rilevati e ciò dovrebbe condurre ad una più approfondita valutazione circa le cause della volatilità che si verifica in generale nella platea dei potenziali beneficiari di regimi di aiuto tra la fase di selezione e quella di effettiva realizzazione degli interventi.

Incrociando i precedenti dati di monitoraggio è stata, inoltre, redatta la successiva tabella 4, nella quale, attraverso la ripartizione degli impegni sul numero degli interventi totali - per Fondo e per Asse - è stato ricavato un Impegno Unitario Medio, rappresentativo della dimensione media delle realizzazioni.

Tale indicatore può illustrare, in prima approssimazione, se l'impostazione territoriale locale dei PIT abbia indotto una caratteristica dimensionale media degli interventi ridotta rispetto a quelle verificatesi per l'intero Programma. Tale indice risulta maggiore per tutti i Fondi meno che per il FERS, laddove la dimensione media dell'intervento risulta pari al 51,2% del corrispondente indice POR. Gli indici di Asse risultano inferiori per l'"Asse 2. Risorse Culturali" (dimensione media = 82,99% rispetto al POR) e, particolarmente, per l'"Asse 6. Reti e nodi di servizio" (indice PIT = 15,62% indice POR). Già in precedenza, infatti, si è accennato alle "barriere all'ingresso" poste ai PIT in riferimento ad interventi di grande e medio-grande dimensione inseriti nell'Asse 6.

Tabella 4. Consistenza degli impegni PIT e POR monitorati per fondo e per Asse in Sicilia (2000-2006).

FONDO	PIT			POR		
	Numero	Impegni (€)	I/N	Numero	Impegni (€)	I/N (€)
FESR	2.540	903.810.246,01	355.830,81	10.054	6.987.703.271,51	695.017,23
FSE	368	84.825.515,48	230.504,12	8.263	1.417.993.291,17	171.607,56
FEOGA	579	62.720.826,85	108.326,13	20.996	1.623.334.842,10	77.316,39
SFOP	12	4.080.301,72	340.025,14	342	125.436.188,82	366.772,48
ASSE						
1	165	158.998.687,59	963.628,41	3.194	2.490.525.813,28	779.751,35
2	353	296.726.116,30	840.583,90	1.023	1.036.132.879,01	1.012.837,61
3	334	84.033.623,43	251.597,67	7.822	1.387.448.609,43	177.377,73
4	2.512	358.248.513,17	142.614,85	25.803	2.837.672.807,18	109.974,53
5	75	143.147.477,64	1.908.633,04	473	720.047.227,92	1.522.298,58
6	60	14.282.471,93	238.041,20	1.084	1.652.126.666,55	1.524.102,09
7	-	-	-	256	30.513.590,23	
TOTALE	3.499	1.055.436.890,06	301.639,58	39655	10.154.467.593,60	256.070,30

Elaborazione su dati del Dipartimento Programmazione - Regione Siciliana, Palermo, 2009.

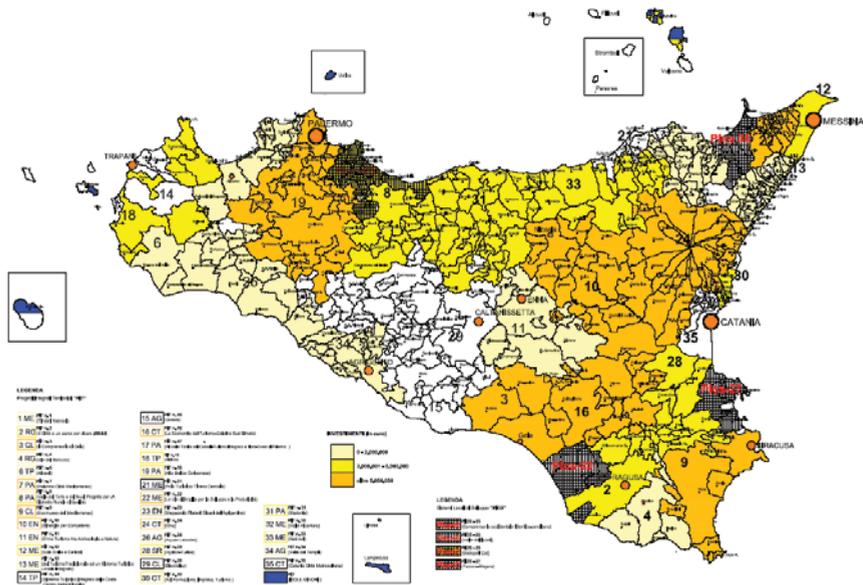
La lettura complessiva che mostra un indice PIT sul totale degli interventi superiore al corrispondente indice POR dovrebbe, quindi, far escludere che alla dimensione locale, definita dai criteri minimi di due Comuni e cinquantamila abitanti, abbia fatto seguito una particolare tendenza alla polverizzazione degli interventi. La forza aggiuntiva dello strumento PIT, viceversa, avrebbe dovuto risiedere nella incentivazione alla costituzione di reti locali, effetto che allo stato attuale può essere ritenuto raggiunto dal punto di vista delle tipologie delle realizzazioni, mentre sarà oggetto di valutazione riguardo ai risultati.

La seguente figura 4 mostra la distribuzione territoriale degli interventi previsti nel quadro dei PIT/PIOS e il livello degli investimenti realizzati nelle diverse aree regionali, con alcune evidenti differenziazioni positive a vantaggio dei PIT 3 e 9 (in provincia di Caltanissetta), 10 (Enna), 16 e 24 (Catania), 19 (Palermo) e 22 (Messina).

#### 4.2. Valutazione comparata tra diversi strumenti di governante territoriale: PIT/PIOS e Distretti produttivi

In Sicilia sono state effettuate analisi *ad hoc* in merito alla sovrapposizione territoriale dei diversi strumenti territoriali applicabili al contesto regionale. Il distret-

Figura 4. Rappresentazione dei PIT/PIOS siciliani e intensità degli investimenti realizzati.



Fonte: Dipartimento della Programmazione - Regione Siciliana.

to produttivo, individuato in sede di programmazione per l'attuazione della politica di coesione, sembra rappresentare un nuovo strumento di *governance* territoriale/settoriale, che potrebbe agire da soggetto beneficiario di talune azioni e, quindi, soggetto attivante l'economia locale. Nell'Isola, ai distretti produttivi istituiti a norma dell'art. 56 della LR 17/2004, che demanda all'Assessorato Regionale alla Cooperazione, Commercio, Artigianato e Pesca di individuare i criteri di selezione (pubblicati mediante il Decreto 152 del 2005), viene riconosciuto il ruolo di referente prioritario nello sviluppo dei sistemi produttivi locali, attività da realizzare attraverso uno strumento di programmazione strategica rappresentato dal "Patto per lo sviluppo del distretto", che a sua volta deve essere conforme a tutte le altre iniziative regionali in tema di sviluppo locale (Pit, Patti territoriali, Leader ecc.) e di internazionalizzazione dell'economia regionale.

In particolare, i distretti devono essere composti da un agglomerato di imprese che svolgono attività simili e da un insieme di attori istituzionali (università, enti di ricerca e alta formazione, pubbliche amministrazioni ecc.); devono presentarsi come filiera produttiva orizzontale o verticale, anche con dislocazioni transnazionali; possedere un numero di imprese non inferiore a 50 ed un numero di addetti non inferiore a 150; dimostrare un elevato grado di integrazione ed una capacità di innovazione tecnologica.

Nel 2007 sono stati riconosciuti ben 23 distretti produttivi in Sicilia, alla fine di un lungo processo di valutazione durante il quale sono state scremate le istanze iniziali del 60% circa, essendo state presentate ben 57 piani di sviluppo distrettua-

li, per alcune delle quali lo stesso Assessorato, attraverso le CCIAA aveva tentato di realizzare un'aggregazione funzionale. Dei 23 distretti riconosciuti ben il 48% circa (11 in tutto) risulta collegato (in forma esclusiva o prevalente) all'agroalimentare regionale. La significativa presenza di distretti agroalimentari (che nel complesso ammontavano ad oltre il 54% delle istanze presentate) è da ricercare anche nei ritardi con i quali il legislatore regionale ha provveduto a recepire i contenuti del Decreto Legislativo 228/2001 in materia di definizione dei cosiddetti Distretti agroalimentari di qualità e di Distretti rurali, emanando solo il decreto 99092 del 18 maggio 2006 (Assessorato Agricoltura e foreste) sui DAQ e non sui distretti rurali sui quali vi era molta attesa, al punto da rallentare l'intero iter di selezione.

Complessivamente risultano impegnati nei distretti produttivi circa 3.700 imprese e con i limiti di attendibilità delle fonti citate (dati derivati dalla iscrizione a libro matricola), ben oltre 21 mila addetti. Tra le diverse aggregazioni d'impresa, spiccano oltre all'agroalimentare le iniziative in materia di logistica, meccanica e alta tecnologia, elettronica e alta tecnologia, nautica, ceramica, plastica, tessile/abbigliamento e minerali, marmi e lapidei, frutto spesso delle tradizioni e dell'artigianato locale.

Concentrando l'attenzione solo sugli 11 distretti produttivi dell'agroalimentare, emerge che i comparti interessati sono prevalentemente rappresentati dall'ortofrutticolo (37%), dal vitivinicolo (18%) e dalla pesca (18%) questi ultimi con 2 distretti. Da citare poi il caso relativo ai cereali, perché risulta l'unico a valenza regionale. Sovrapponendo i dati e le informazioni relative ai diversi distretti, appaiono evidenti alcune duplicazioni oltre che quasi tutto il territorio regionale risulta compreso all'interno di una proposta strategica, dalle zone interne montane e svantaggiate (cereali) a quelle frontaliere e di pianura (ortofrutticoli e pesca). Tra le duplicazioni occorre rilevare ben 2 distretti sulla pesca e 2 sul vitivinicolo, lasciando riflettere su una eventuale prospettiva di futura riunificazione, al pari di quanto accaduto per il distretto dei cereali.

Gli interventi strategici programmati dai distretti agroalimentari, così articolati per essere ricondotti nella cornice degli interventi programmati nell'ambito della politica regionale 2007-2013 da finanziare con risorse comunitarie e tramite la politica ordinaria, mettono in evidenza l'interesse di tali sistemi produttivi per le attività di ricerca industriale, di sviluppo sperimentale e di trasferimento tecnologico (89% circa dei casi), la formazione e il trasferimento tecnologico (78% circa dei casi) e la promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione (83% circa). Minore attenzione viene dedicata a interventi quali il risparmio energetico, il miglioramento ambientale delle aree produttive e la collaborazione con altri distretti regionali ed interregionali, molto sostenuti dalla normativa di sostegno dei distretti. È, altresì, prevista la creazione di marchi, il sostegno del prodotto del distretto, adeguate azioni di marketing ecc.

Atteso che i distretti produttivi rappresentano di fatto i soggetti beneficiari di talune linee di intervento dell'Asse V *Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali* del PO FESR Sicilia 2007-2013, la ricerca ha inteso verificare se e in che misura i distretti produttivi potrebbero essere considerati, non solo i destinatari finali di un intervento pubblico mirato, al fine di potenziare lo sviluppo,



sulla diffusione dell'innovazione e di interventi infrastrutturali, investimenti produttivi e di valorizzazione urbana, culturale e ambientale, di qualificazione delle risorse umane ecc., individuate dal basso (*bottom up*).

Alla luce delle analisi svolte, in Sicilia la programmazione comunitaria 2000-2006 è stata parcellizzata tra una miriade di soggetti gestori e aree individuate in sede di programmazione negoziale per rispondere a esigenze di allocazione territoriale e di risorse e non per concentrare aggregazioni attorno ad aree geografiche ampie, con locale disponibilità di risorse materiali e immateriali utili per uno sviluppo duraturo.

Alcuni PIT hanno, di conseguenza manifestato evidenti limiti e carenze nella gestione degli stessi interventi, prevalentemente a causa delle lungaggini burocratiche, della limitata esperienza organizzativa, della bontà della stessa idea di sviluppo trasferibile sul territorio, dalla cantierabilità dei progetti, della partecipazione dei diversi soggetti chiamati in causa quali attori dello sviluppo locale.

Le informazioni strutturali e finanziarie sono state incrociate con la metodologia GIS per elaborare ulteriori livelli di analisi e per confrontare diversi strumenti di programmazione concertata. A tal fine sono stati considerati anche i 23 Distretti produttivi riconosciuti in Sicilia, elaborando un quadro d'insieme dei diversi strumenti.

Così, in alcune aree siciliane si realizza un'evidente sovrapposizione tra strumenti di intervento a scapito di altre totalmente escluse e/o penalizzate da tali logiche.

Questo è il caso di alcune aree interne della Sicilia, caratterizzate da particolari fragilità del locale tessuto socio-economico, infrastrutturale e produttivo, nell'ambito delle quali, con la programmazione 2000-2006, si è ulteriormente messa in evidenza la maggiore fragilità del nesso tra idea forza dello sviluppo locale e contenuti tecnici progettuali degli interventi, di solito indirizzati a esigenze di generale coesione socio-territoriale.

Tra i probabili effetti positivi legati alla sinergia tra questi strumenti, nel pieno rispetto del principio della sussidiarietà e della complementarietà tra politiche, occorre ricordare la particolare predisposizione dei distretti a internalizzare la ricerca e l'innovazione quali fattori strategici di sviluppo.

In definitiva, mettendo a confronto una serie di elementi conoscitivi rilevanti su tali esperienze in Sicilia si è proposti di elaborare al contempo una prima base informativa che il *policy advisor* mette a disposizione del *policy maker* per esprimere giudizi valutativi particolarmente utili per affinare l'efficacia di tali *policy*. Particolarmente interessanti risultano infatti gli spunti forniti dai risultati inerenti la *performance* finanziaria registrata dai PIT in quanto offrono uno scenario assai differente e articolato circa l'attuazione della programmazione integrata territoriale in Sicilia.

## Riferimenti bibliografici

Basile F, Timpanaro G., 1999. *Dai distretti industriali ai distretti rurali: un'ipotesi per lo sviluppo rurale del Mezzogiorno*. Atti della XX Conferenza Italiana di Scienze Regionali (AISRe), Piacenza, 5-7 ottobre.

- Barca F., 2006. *Italia Frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli Editore, Roma.
- Becattini G., 2009. *Ritorno al territorio*. Collana della Fondazione Edison. Il Mulino, Bologna. ISBN 978-88-15-13078-5.
- Bressan M., Caporale A., 2002. *L'irruzione del territorio nelle politiche di sviluppo. Programmazione negoziata, Fondi strutturali e «nuova programmazione»*, Sviluppo locale, vol. XI, n. 19.
- CE, 1999. S5SE - Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione europea, Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio, Comunità europee, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della CE, Lussemburgo.
- CE-Commissione Europea, 2007. *Regioni in crescita Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles.
- CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), 1999. "Orientamenti per la programmazione degli investimenti 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno", Roma.
- Colaizzo R., 2004. *Uno sguardo d'insieme*, in R. Colaizzo (a cura di), (2004) *L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Formez, Roma.
- Cremaschi M., 2002. *Le scale della governance territoriale: i progetti integrati*, ASUR, n. 75.
- De Luca A., Salone C., 2008. *Lo sviluppo locale nelle politiche territoriali dell'Unione Europea*, in E. Dansero, P. Giaccaria, F. Governa (a cura di), *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G., 2004. *Territorio e territorialità nella progettazione integrata*, in R. Colaizzo (a cura di), *L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Formez, Roma.
- Garofoli G., 2004. *I Pit nel Mezzogiorno, l'impatto socioeconomico*, in R. Colaizzo (a cura di), (2004) *L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Formez, Roma.
- Mazzola F., 2003. *Progetti integrati territoriali e sviluppo locale: l'esperienza della Sicilia*, in R. Colaizzo, D. Deidda, *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei Pit nelle regioni del Mezzogiorno*, Formez-Donzelli, Roma.
- Mef-Dps (Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e la coesione) (2000), "Progetti integrati territoriali. Orientamenti per le Regioni", Roma.
- Mef-Dps (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e la coesione), (2002). *Progetti Integrati Territoriali: lo stato dell'arte*, QCS news, n° 12, anno II, giugno.
- Mef-Dps (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e la coesione), 2003. *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma.
- Mef-Dps (Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e la coesione, 2007. *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, versione approvata dalla commissione UE 13 Luglio 2007, Roma.
- Mse-Dps (Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e la coesione, 2008. *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006*, in *Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Roma.
- Santangelo M., 2005. *Transcalarità e multiscalarità dello sviluppo locale*, in G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano.
- Sommella R., Viganoni L., 2005. *Territorio e sviluppo locale nel Mezzogiorno* in G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano.
- Spampinato D., Timpanaro G., 2008. *Strumenti di governance per l'attuazione della politica regionale comunitaria. Il caso Sicilia*, *Rivista di Economia e Diritto Agroalimentare*, n. 3 pp. 193-220.
- Viesti G., 2002. *Cosa insegna l'esperienza dei distretti meridionali?*, ASUR, n. 73, Franco Angeli.
- Viesti G. Prota F., 2004. *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Zamagni V., 1990. *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1990*. Il Mulino, Bologna.