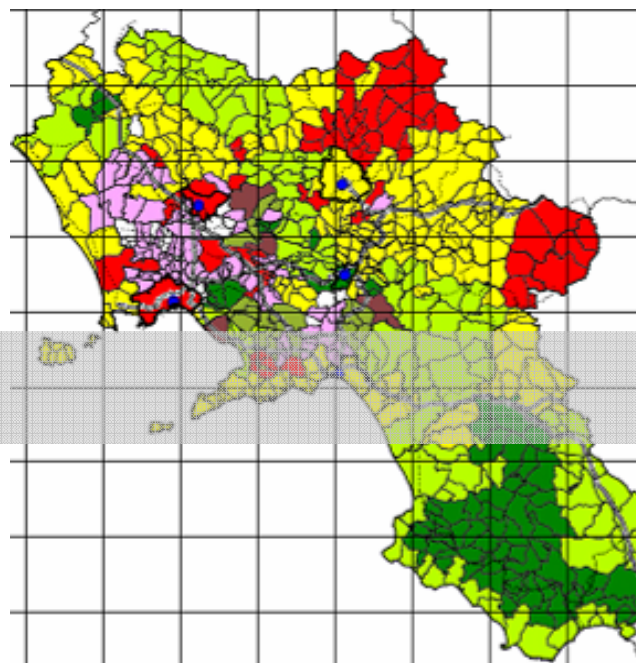




NUCLEO DI  
VALUTAZIONE E  
VERIFICA DEGLI  
INVESTIMENTI  
PUBBLICI

VALUTAZIONE EX POST DEI  
PROGETTI INTEGRATI DEL POR 2000-2006

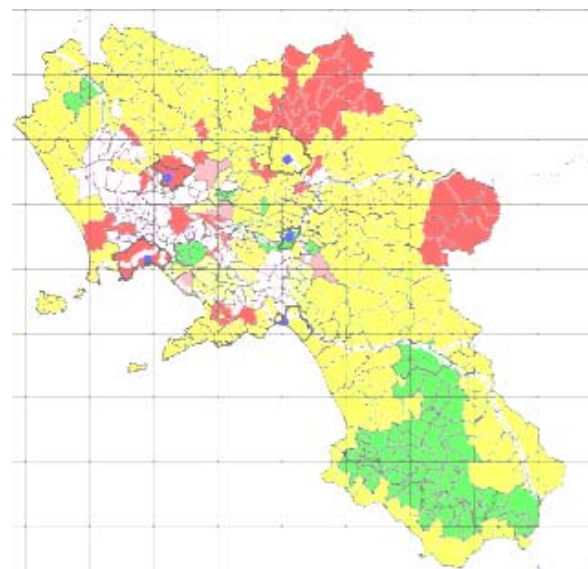


## NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI REGIONE CAMPANIA

**Direttore:**  
**ing. Arturo Polese**

**Componenti:**  
**dott. Valeria Aniello**  
**arch. Carmelina Bevilacqua**  
**arch. Carmela Melania Cavelli**  
**ing. Paolo Cefarelli**  
**ing. Domenico Dell'Anno**  
**dott. Sara Gaudino**  
**dott. Giuseppe Leonello**  
**arch. Claudia Trillo**

### **Valutazione ex post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006**



La figura riporta la distribuzione territoriale dei PI nei Comuni della Campania (pag. 34)

## ***Ringraziamenti***

Molti sono i ringraziamenti dovuti per la riuscita di questo lavoro.

Un primo ringraziamento va a tutti coloro che hanno dedicato il loro prezioso tempo a supportare la ricerca e la raccolta dei dati.

Per l'analisi *desk*, un ringraziamento va ad Adriano Mandato e a Dino Santoro, che hanno contribuito con preziose idee e suggerimenti alle analisi sui dati del monitoraggio.

Per le analisi *field*, si ringrazia per la straordinaria disponibilità tutti coloro che si sono prestati alla somministrazione di interviste strutturate e semistrutturate talvolta veramente molto impegnative, e il cui contributo all'elaborazione del presente lavoro è stato fondamentale.

Un ringraziamento particolare va agli esperti del progetto FORMEZ "100 Giovani per l'Europa" (dott.ssa Angela Luisa De Longis e dott. Nicola Coppola), che con grande entusiasmo e dedizione hanno supportato anche con contributi molto rilevanti le analisi *desk* e *field*.

Infine, non si può sottacere l'importanza del contributo dei componenti dello Steering group (dott. Fulvio Bartolo, dott. Tito Bianchi, dott. Osvaldo Cammarota, dott. Domenico Marzaioli, dott. Antonio Pannico, prof. Gerardo Ragone). Tale attività è stata svolta a titolo volontaristico ed ha fornito preziosissimi contributi al presente lavoro.

## **Indice**

Executive summary.....	4
Motivazioni, obiettivi e struttura del rapporto di valutazione ex post dei PI.....	4
Risultati.....	5
Raccomandazioni.....	8
1. Premessa.....	10
1.1 La cornice istituzionale.....	10
1.2 Le risorse in campo.....	10
2. Obiettivi e metodologia.....	13
2.1 Approccio valutativo, obiettivi e domande della valutazione ex post dei PI.....	13
2.2 Fasi del processo valutativo e metodologia.....	16
La prima fase: approccio sperimentale e analisi desk.....	16
La seconda fase: approccio costruttivista - dello sviluppo locale e analisi field.....	16
La terza fase: le interviste field a testimoni privilegiati.....	22
La quarta fase: rielaborazione dei dati raccolti e individuazione dei fattori critici.....	22
3. Analisi dei documenti di programmazione.....	24
3.1 Il contesto nazionale: i PI campani in relazione al QCS 2000-2006 e al Mezzogiorno.....	24
3.2 Il contesto regionale: i PI nel POR Campania 2000-2006.....	26
3.3 Dalla progettazione all'attuazione dei PI.....	30
La progettazione.....	30
La valutazione e approvazione.....	31
Le modalità di attuazione.....	31
4. L'implementazione dei PI 2000-2006 in Campania.....	34
5. L'analisi dei dati di monitoraggio.....	40
5.1 La dotazione finanziaria di partenza.....	40
5.2 Attuazione finanziaria dei PI.....	42
5.3 L'analisi dei dati di monitoraggio.....	43
5.4 Le risorse del FESR per il finanziamento degli interventi dei PI.....	49
Gli investimenti in infrastrutture e servizi.....	49
I Regimi di aiuto.....	56
Gli interventi del Fondo Sociale Europeo.....	58
I Progetti coerenti.....	59
5.5 La spesa delle misure incluse nei PI rispetto a quelle del POR.....	61
5.6 Analisi di dettaglio dei PI.....	67
Analisi dell'attuazione dei PI per tipologia.....	77
6. Le analisi di campo.....	81
6.1 Le interviste strutturate.....	81
6.2 I casi studio.....	88
6.2.1 Il caso studio del PI "Città di Benevento".....	88
6.2.2 Il caso studio del PI "Parco Regionale dei monti Picentini".....	105
6.2.3 Il caso studio del PI "Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano".....	129
6.3 Interviste a testimoni privilegiati.....	150
7. Conclusioni e raccomandazioni.....	155
7.1 L'efficacia e l'utilità dei PI nella programmazione campana 2000-2006.....	155
7.2 La progettazione integrata: i fattori critici.....	160
7.3 Le problematiche incontrate erano prevedibili? Riflessioni sul ruolo della valutazione.....	164
7.4 Considerazioni valutative finali.....	167
7.5 Raccomandazioni, trasferibilità dell'esperienza campana e sviluppi futuri.....	169
Bibliografia.....	172
Studi e pubblicazioni, parte generale.....	172
Studi e pubblicazioni sui PI.....	173
Documenti sui PI in Campania.....	175
Documenti e pubblicazioni sul caso-studio PI Città di Benevento.....	176
Documenti e pubblicazioni sul caso-studio PI Parco Regionale dei Monti Picentini.....	177
Documenti e pubblicazioni sul caso-studio PI "Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano".....	178

Appendice 1 – I PI nel contesto degli strumenti di sviluppo territoriale .....	179
Appendice 2 – Analisi dei PI per tipologia .....	185
I PI Città .....	185
I PI turistico-culturali .....	187
I PI industriali .....	191
I PI naturalistici .....	194
Appendice 3 – Strumenti per le indagini di campo.....	196
Schema di questionario .....	196
Schema di intervista semi-strutturata per i casi- studio .....	200
Schema di intervista semistrutturata “trasversale” .....	202
Appendice 4 – Piano delle interviste.....	203
Appendice 5 – Sintesi dei dati raccolti attraverso i questionari .....	205

## Executive summary

### *Motivazioni, obiettivi e struttura del rapporto di valutazione ex post dei PI*

La valutazione ex post della progettazione integrata del Programma Operativo Regionale Campania 2000-2006 (POR) finanziato dai fondi strutturali comunitari è stata effettuata dal Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) quale valutatore “interno” della Regione Campania.

L’attività, prevista dal Piano regionale di Valutazione, nasce per rispondere a richieste avanzate sia dall’Amministrazione regionale che dal Partenariato Economico e Sociale (PES) ed in ragione di una fondamentale esigenza conoscitiva in merito alla progettazione integrata del POR Campania 2000-2006.

La progettazione integrata del POR Campania 2000-2006, che ha visto la realizzazione di **51** Progetti Integrati, il coinvolgimento di **531** Enti Locali, uno stanziamento programmatico (riferito unicamente alle risorse POR) pari a quasi **2.200** milioni di euro ed una spesa totale certificata di **1.162** milioni di euro, corrispondente alla realizzazione di **1.810** progetti (tra infrastrutture, progetti di servizio e regimi di aiuto alle imprese), è stata senza dubbio, insieme agli investimenti per la Metropolitana regionale, l’operazione di maggiore rilevanza finanziata con i fondi comunitari nel ciclo di programmazione 2000-2006.

I Progetti Integrati hanno rappresentato un potente meccanismo di programmazione e di spesa che, pur se ovviamente caratterizzato da luci ed ombre, ha comunque garantito la realizzazione di un considerevole numero di opere ed operazioni di rilevanza territoriale.

I Progetti Integrati, inoltre, hanno rappresentato un importante banco di prova della bontà e dell’efficienza delle politiche per lo sviluppo locale ed hanno contribuito a promuovere un approccio partecipato alla programmazione, metodologia che a tutt’oggi suscita tanto facili riserve quanto superficiali entusiasmi.

L’attività di valutazione ex post condotta dal NVVIP è volta a fornire un quadro conoscitivo organico dell’esperienza della progettazione integrata in Campania, fornendo un’analisi della spesa programmata e realizzata, della coerenza e sostenibilità degli obiettivi programmatici e del grado di raggiungimento degli stessi, del valore aggiunto potenziale ed effettivo della programmazione *integrata*, dei risultati in termini di miglioramento della *governance* della programmazione per lo sviluppo locale e della partecipazione degli enti locali.

Il NVVIP è stato coinvolto dall’inizio nell’esperienza della progettazione integrata, avendo espresso (con il supporto dell’autorità ambientale regionale) pareri (obbligatori e vincolanti) sui 51 Progetti Integrati realizzati in Campania ed avendo curato, almeno in una prima fase, il coordinamento delle attività di monitoraggio dei Progetti Integrati attraverso lo strumento del “controllo di gestione”. Tale bagaglio conoscitivo ha evidentemente facilitato e indirizzato l’impostazione dell’attività di valutazione ex post.

Nell’ambito delle attività valutative, il valutatore si è avvalso di fonti conoscitive primarie e secondarie, ricostruite con indagini ad hoc. Sono stati pertanto acquisiti ed opportunamente rielaborati i dati di monitoraggio resi disponibili alla chiusura del POR 2000-2006 (settembre 2010), effettuate attività conoscitive dirette intervistando numerosi attori coinvolti nei processi di definizione, implementazione e gestione dei Progetti Integrati, svolte indagini di campo, esaminati in dettaglio tre casi studio, al fine di ricostruire il quadro conoscitivo sulla base del quale sono stati espressi i giudizi valutativi e tratte le conclusioni della valutazione ex post.

La valutazione ex post condotta intende non solo fornire un quadro organico dell’esperienza della progettazione integrata in Campania, colmando lacune conoscitive e sistematizzando le informazioni disponibili, ma anche arricchire le conoscenze al fine di contribuire ai processi di gestione dei programmi in corso (2007-2013) ed alla concezione delle politiche di sviluppo per il periodo successivo (2013-2020).

Nel dettaglio, la valutazione ex post della progettazione integrata è stata quindi finalizzata a:

1. esaminare come sono stati implementati i Progetti Integrati in Campania;
2. indagare alcuni effetti prodotti dai Progetti Integrati e compararli con gli obiettivi di sviluppo economico e sociale che essi si prefiggevano;
3. desumere, dall'esperienza passata, lezioni utili per migliorare la programmazione per gli anni futuri, in particolare, per trarre insegnamenti per i nuovi strumenti di attuazione per la programmazione 2007-2013 e per l'impostazione delle nuove politiche di sviluppo e di coesione;
4. fornire elementi circa il valore aggiunto della progettazione integrata quale strumento di sviluppo locale.

I casi studio sono stati selezionati non solo per fornire elementi utili a supportare la valutazione ex post dello strumento nel suo complesso, ma anche per rispondere a domande valutative specifiche. Si sono, infatti, analizzati un Progetto Integrato appartenente alla categoria dei PI "Città" (PI Città di Benevento), per fornire elementi di supporto che fossero anche utili nel corso della tornata di programmazione 2007-2013 in relazione allo strumento dei Programmi Integrati Urbani (PIU Europa) relativi alle città medie; un Progetto Integrato appartenente alla categoria dei PI "Parchi Regionali" (Parco regionale dei Monti Picentini), per fornire elementi di supporto in relazione allo strumento dei Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette (PIRAP) relativi ai parchi ed il Progetto Integrato "Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano" (appartenente alla categoria dei PI "Grandi Attrattori Culturali") per tener conto delle lezioni apprese qualora si preveda di effettuare investimenti per valorizzare il sito archeologico di Pompei nell'ambito del Programma Interregionale "Attrattori Culturali, Naturali e Turismo" (POIn), anche per definire la sostenibilità dei modelli gestionali dei Beni Culturali e dei grandi siti archeologici.

Il rapporto di valutazione si articola in 7 capitoli, corredati di una bibliografia selettiva e mirata e di appendici riportanti gli strumenti utilizzati per le analisi di campo. I capitoli 1 e 2, nel precisare la metodologia adottata, contestualizzano l'attività della valutazione della progettazione integrata e ne chiariscono finalità e destinatari. I capitoli 3 e 4 propongono una sintesi delle vicende relative alla programmazione ed implementazione dei PI in Campania. Il capitolo 5 analizza e discute i dati del monitoraggio finanziario dei PI campani, introducendo osservazioni quantitative in merito all'andamento della spesa. Il capitolo 6 discute gli esiti delle analisi di campo, approfondendo le indagini su tre PI scelti come casi studio: "Città di Benevento", "Parco Regionale dei Monti Picentini", "Pompei – Ercolano e sistema archeologico vesuviano". Il capitolo 7 propone, infine, le conclusioni e le raccomandazioni sulla base dei dati e delle indagini svolte.

La metodologia di valutazione si è basata su un'analisi del tipo *desk* (studi e ricerche, analisi dei documenti, dei dati di monitoraggio, etc.), su analisi dirette, e, in parte, su indagini sul campo, attraverso la somministrazione di questionari strutturati ai 51 responsabili dei progetti integrati e di questionari semistrutturati ad attori e testimoni chiave della progettazione integrata.

Le analisi e il rapporto di valutazione sono stati curati direttamente dai componenti del NVVIP, che si sono avvalsi del supporto di due esperti messi a disposizione della Regione Campania nell'ambito del progetto FORMEZ "100 giovani per l'Europa".

Inoltre, il lavoro ha beneficiato del confronto continuo con lo *Steering group* composto da esperti valutatori di altre amministrazioni, da esponenti del partenariato economico e sociale e da un professore universitario di chiara fama nel campo della ricerca sociale.

I principali risultati delle analisi effettuate possono riassumersi nei seguenti punti:

1. I Progetti Integrati sono stati uno strumento di programmazione di medio termine che ha consentito in linea di massima il perseguimento delle strategie originariamente previste.
2. I Progetti Integrati hanno contribuito all'innalzamento della qualità della vita di alcune comunità locali attraverso la realizzazione di infrastrutture aggiuntive, ma non hanno generalmente determinato un impatto diretto sull'allargamento dell'utenza di beni e servizi e quindi un significativo impatto sullo sviluppo socio-economico dei territori interessati.
3. Le opere realizzate nell'ambito dei Progetti Integrati riscontrano molto spesso problematiche di sostenibilità gestionale, dovute non solo alla (scarsa) capacità delle amministrazioni beneficiarie, ma anche al non verificarsi delle ipotesi che ne avevano motivato la scelta.
4. In pochissimi casi le opere realizzate in sede di Progetti Integrati sono attualmente gestite con modelli a rete integrati, per cui l'integrazione degli interventi, pur se programmata e progettata a monte, non risulta a valle effettivamente attuata in fase gestionale.
5. I Progetti Integrati hanno in diversi casi favorito l'innescò di forme di *governance* istituzionale innovative ed efficaci; questo processo non è stato tuttavia capitalizzato ed è in corso di dispersione.
6. L'assenza di continuità di impegno nella fase di gestione delle opere realizzate attraverso i PI, anche in un'ottica di rete, sta implicando non soltanto un processo di mancata capitalizzazione del valore aggiunto, pure prodotto dalla progettazione integrata, ma addirittura la diffusione di un senso di sfiducia nell'approccio integrato da parte degli operatori.
7. Un elemento chiave del valore aggiunto della progettazione integrata è stato quello di innescare in alcuni casi l'abitudine al dialogo costruttivo tra le varie istituzioni, anche di diverso livello gerarchico, preposte all'implementazione dei processi di sviluppo territoriale.
8. Il modello attivato attraverso il POR in generale, e la progettazione integrata in particolare, non è stato in grado di attivare reti stabili pubblico private per la gestione delle opere.

Per quanto riguarda, nello specifico, la valenza dei PI quali strumenti di sviluppo locale, il rapporto mette in evidenza che:

1. Nella progettazione integrata in Campania il principio della concentrazione territoriale è stato perseguito ed ottenuto solo parzialmente, per effetto soprattutto di un'attuazione diffusa e poco concentrata delle operazioni, distribuite su un numero eccessivo di potenziali beneficiari e per lo più attraverso interventi infrastrutturali di ridotta taglia dimensionale.
2. L'esperienza dei PI ha visto un positivo coinvolgimento degli *stakeholder* anche se, ad una fase di animazione efficace, è seguita una fase di implementazione e gestione delle opere che non ha visto un coinvolgimento attivo degli attori del territorio. Ciò si correla anche alla mancata previsione di un soggetto gestore delle opere da realizzarsi sin dalla fase della loro concezione.
3. La progettazione integrata ha sofferto, peraltro, della mancanza di meccanismi di integrazione gestionale delle diverse opere, con modalità di rete.
4. Il modello di delega delle responsabilità delineato con la progettazione integrata, non è stato poi attuato in maniera coerente e alla fine ha portato a risultati scarsamente efficaci e meno positivi del previsto. L'amministrazione regionale, nonostante l'apparente volontà di delega, ha nei fatti ricondotto a sé, attraverso il meccanismo dei Responsabili di Misura, la fase attuativa del programma.
5. La progettazione integrata si è dimostrata uno strumento utile a coltivare il principio di intersettorialità almeno nelle fasi di programmazione e progettazione, mentre in fase di attuazione e gestione sussistono le limitazioni già evidenziate.
6. La progettazione integrata non ha rispettato il requisito dell'integrazione così come declinato dal POR come integrazione tra misure FESR e misure FSE, a causa soprattutto di ritardi nell'avvio della spesa FSE relativa ai PI da parte dell'Amministrazione regionale.

Le conclusioni generali del rapporto di valutazione ex post della progettazione integrata del POR Campania 2000-2006 ne forniscono un quadro non sempre positivo, sia riguardo la progettazione

integrata come strumento di spesa dei fondi strutturali, sia come strumento per il miglioramento della *governance* a livello territoriale, sia, infine, come strumento di sviluppo economico locale.

- Come strumenti di spesa il rapporto conclude che, sulla base delle analisi condotte in base ai dati del monitoraggio, i PI non hanno assolto alla funzione di rappresentare uno strumento né di accelerazione, né di migliore e più efficace attuazione della spesa programmata.

In termini temporali, i dati del monitoraggio mostrano un ritardo iniziale dell'avvio della spesa dei PI, che trova motivazione nella complessità della negoziazione per la scelta degli interventi e in alcuni casi anche nella scarsa disponibilità sui territori di progetti sufficientemente maturi da poter essere inseriti in un meccanismo molto rigido come quello della spesa comunitaria.

Tuttavia, superato questo ritardo iniziale, le *performance* finanziarie dei PI in termini temporali, per quanto non completamente in linea con il resto del programma gestito con modalità monosettoriali, mostrano che il meccanismo attuativo del PI non ha rappresentato di per sé un fattore di freno eccessivo della spesa, almeno per quanto attiene al FESR.

Confrontando la spesa realizzata dai singoli PI con quanto era stato messo a disposizione dal POR e, soprattutto, con gli investimenti programmati ed approvati, risulta però che una parte sostanziale dei progetti non è stata completata, o perché le realizzazioni non sono neppure partite (progetti non realizzati) o per l'insorgere di difficoltà nel circuito finanziario o attuativo.

Anche a questo riguardo è ipotizzabile che la mancanza di un'effettiva delega ad un unico soggetto responsabile dell'attuazione e della gestione degli interventi ed il prevalere di un modello che ha ricondotto ogni decisione in capo ai Responsabili di Misura del POR abbiano pesato negativamente nell'avanzamento della spesa, introducendo una soluzione di continuità tra la fase di programmazione e quella di implementazione degli investimenti.

- Come strumento di governance il rapporto conclude che la progettazione integrata può essere considerata un'esperienza innovativa, per quanto "incompiuta" a causa di una scarsa attenzione per la fase di gestione dei progetti.

I PI in Campania hanno dimostrato di avere discrete potenzialità in termini di rafforzamento del capitale sociale del territorio, e dunque di poter rappresentare, anche in continuità con precedenti esperienze di programmazione negoziale, strumenti potenzialmente utili per facilitare il dialogo e la partecipazione di più soggetti e attori territoriali alla definizione di adeguate strategie di sviluppo. L'effetto senz'altro positivo della creazione, soprattutto in fase iniziale, di vere e proprie reti non è riuscito, però, a sovrastare ed a correggere l'impatto sulla *governance* di un'impostazione (e di una regia) che sono rimaste nettamente accentrate nell'amministrazione regionale.

Per il futuro, si dovrà acquisire consapevolezza che i progetti, in particolare i progetti *integrati*, non si concludono con la fine della fase di cantiere ma iniziano proprio a partire da questo momento. In una visione strategica orientata più ai risultati e agli impatti che alle realizzazioni, è necessario ridurre al minimo il rischio che gli interventi realizzati non siano effettivamente fruibili e utilizzati.

- Come strumenti di crescita economica e, più in generale, di effettivo conseguimento degli obiettivi di sviluppo che erano stati identificati, l'impatto dei PI non è stato significativo, sia per la limitata attuazione di tutte le operazioni inizialmente programmate (con alcuni "vuoti" particolarmente rilevanti, come nel caso degli interventi a sostegno del sistema imprenditoriale), sia proprio in quanto il gap tra la realizzazione degli interventi e il loro utilizzo non è stato colmato (con la maggior parte delle opere che non è ancora entrata in una fase di effettivo esercizio).

La mancanza di rilevanti (ed evidenti) effetti sull'offerta territoriale, sulla qualità e sulla diffusione di nuovi servizi e beni pubblici, nonché sulla rimozione di alcuni sostanziali deficit del sistema territoriale, pesa di per sé già molto nella valutazione ex post dell'esperienza della progettazione integrata in Campania. E tuttavia, la debolezza dei risultati conseguiti da questo strumento, soprattutto in una prospettiva di lungo periodo, appare ancora più netta se la si confronta con gli ambiziosi obiettivi e con le grandi attese inizialmente associate alla progettazione integrata.

L'ipotesi di intervenire ad una scala dimensionale più alta rispetto agli interventi ordinari e straordinari (del POR), concentrando le risorse sui principali nodi critici del sistema, è stata praticata in modo distorto, producendo un numero elevatissimo di progetti dispersi sul territorio regionale e di dimensione media ridotta. Ciò è avvenuto con maggiore intensità e frequenza paradossalmente proprio in quelle aree, in cui sarebbe stata più necessaria un'azione davvero incisiva e focalizzata, utile quindi a determinare una reale rottura con lo schema di sviluppo spaziale monocentrico storicamente praticato nei fatti in Campania. A questa dispersione, si contrappone la concentrazione di una parte consistente degli investimenti su un insieme ristretto di territori e soggetti nelle aree tradizionalmente caratterizzate da alta intensità di uso. Si è così perpetuata una continuità del modello di sviluppo monocentrico citato e non si sono determinate quelle discontinuità e quelle rotture che pure si sarebbero volute (e dovute) realizzare.

Analogamente, né l'idea apparentemente semplice di integrare più strumenti e fondi per lo sviluppo, né quella (certamente più complessa e ambiziosa) di sostenere politiche chiaramente distinguibili negli effetti dalla pura e semplice sommatoria di diversi interventi contigui e/o funzionalmente collegati, hanno trovato concreta attuazione nei PI.

I casi studio analizzati hanno condotto alle seguenti ulteriori conclusioni specifiche.

Il caso studio del PI "Città di Benevento" ha mostrato come la presenza di un limitato numero di enti interessati sia un elemento che facilita l'efficacia della *governance*; ha altresì evidenziato l'importanza di un approfondimento delle modalità gestionali delle opere sin dalla fase della loro programmazione/ progettazione, in particolare di quelle che intendono avvalersi di capitali privati per la loro realizzazione.

Il caso studio del PI "Parco Regionale dei Monti Picentini" ha mostrato la fragilità di un sistema di *governance* incentrato su enti di fatto esautorati nei loro poteri gestionali dalla carenza di risorse umane, mettendo in evidenza da un lato l'alta qualità degli interventi realizzati, dall'altro la drammatica mancanza di una gestione degli stessi in una logica di rete.

Il caso studio del PI "Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano" ha mostrato come la dicotomia culturale tutela-valorizzazione sia il principale fattore ostativo al reale sfruttamento del patrimonio artistico, evidenziando come soltanto un'azione realmente sinergica tra enti istituzionalmente preposti alla valorizzazione (la Regione e gli Enti locali) ed enti preposti alla tutela dei beni (le Soprintendenze) possa condurre a risultati positivi, non potendosi attendere che le seconde si accollino il ruolo di catalizzatori dello sviluppo economico, che istituzionalmente non gli compete.

### ***Raccomandazioni***

Il rapporto si conclude formulando una serie di raccomandazioni anche in merito alla trasferibilità dell'esperienza campana e ad eventuali sviluppi futuri.

Il primo gruppo di raccomandazioni, di carattere più generale, si riferisce a indicazioni basate sulle lezioni apprese, volte a migliorare l'efficacia degli strumenti di progettazione integrata, qualora si intenda riproporli o comunque generalizzarli per gli strumenti di sviluppo territoriale.

1. Gli strumenti di sviluppo locale vanno progettati prevedendo, già in fase iniziale, un'accurata riflessione sul modello di gestione che verrà implementato, al fine sia di assicurare la sostenibilità degli investimenti realizzati, sia di garantire l'integrazione dello strumento programmatico anche in fase gestionale.
2. In fase di progettazione, occorre curare attentamente la scelta dei progetti da includere nello strumento di sviluppo territoriale, evitando di prevedere operazioni che non siano percepite - o, soprattutto, che non risultino effettivamente - utili dal punto di vista dei territori interessati, anche con il rischio che queste non vengano realizzate come previsto dai beneficiari. Occorre dimostrare, comunque ed in ogni caso, la sostenibilità gestionale degli interventi sin dalla fase della loro individuazione.
3. Occorre garantire la massima efficienza dei sistemi di monitoraggio degli investimenti che, per gli strumenti di sviluppo locale, devono tenere sotto controllo tutte le variabili prese in

considerazione all'atto della progettazione e non solo gli indicatori di spesa tipici del fondo a valere sul quale sono finanziate le iniziative. In altre parole, è necessario far sì che esista la possibilità di un controllo effettivo che il progetto di sviluppo territoriale venga implementato secondo modalità e tempistiche ben precise, in modo tale da perseguire il valore aggiunto dell'integrazione degli strumenti ed assicurarne la ricaduta territoriale.

4. E' necessario assicurare che il sistema di *governance* verticale sia fondato su meccanismi di delega effettivi e potenzialmente efficaci.
5. Occorre evitare la frammentazione degli strumenti, promuovendo, per ogni territorio, al più uno strumento di sviluppo locale, di modo da farvi convergere, una volta condivisi gli obiettivi, tutte le risorse e gli sforzi e non disperderne l'efficacia.

Il secondo gruppo di raccomandazioni, di carattere più specifico, si riferisce, invece, a come la Regione Campania potrebbe capitalizzare l'esperienza della passata programmazione nel campo delle politiche per lo sviluppo territoriale.

1. Riportare le possibili, diverse e più appropriate, strategie di sviluppo locale entro l'indispensabile cornice di una programmazione regionale focalizzata su pochi, rilevanti obiettivi. In questo modo, è possibile dare coerenza e indirizzo alle politiche territoriali, evitando la dispersione e la frammentazione degli interventi e delle risorse, senza per questo dover necessariamente sovrapporre modelli centralizzati (regionali) all'esercizio di una piena responsabilità, programmatica e attuativa, dei singoli territori.
2. Prevedere meccanismi di programmazione e di attuazione delle politiche di investimento che, soprattutto a livello territoriale, operino attraverso la formazione e il riconoscimento di partenariati strutturati ed organizzati e mettendo in continuità e, soprattutto, in "equilibrio" i momenti della *governance* (animazione e programmazione delle scelte) con quelli del *government* (attuazione e controllo delle operazioni).
3. Affidare l'intero processo di implementazione degli interventi di sviluppo, concentrati su un particolare settore e/o su un territorio definito, ad un unico soggetto responsabile, in possesso dell'esperienza e delle qualità organizzative e gestionali necessarie e, laddove possibile, espressione ravvicinata e riconosciuta degli interessi delle comunità (enti e soggetti territoriali) direttamente coinvolte.
4. Effettuare una rigorosa selezione delle operazioni, concentrate sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo endogeno dei territori e dei sistemi produttivi - affidando il raggiungimento di questi obiettivi ad interventi, o gruppi di interventi, di dimensione adeguata alle criticità degli ambiti sui quali si deve intervenire e dotati di effettiva e rapida cantierabilità.
5. Rafforzare l'incisività delle attività di valutazione - indipendenti e autonome - soprattutto in itinere.
6. Semplificare e rendere effettivamente "procedibili" i circuiti, amministrativi e finanziari, necessari per l'attuazione delle politiche, coordinando le funzioni coinvolte, regolando ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell'avanzamento finanziario della spesa), garantendo, nei fatti, il rispetto della tempistica del singolo intervento come del programma nel suo insieme.

## 1. Premessa

### 1.1 La cornice istituzionale

Il Piano di Valutazione (PdV) della Regione Campania, approvato con Delibera di Giunta Regionale (DGR) n. 322 del 23 febbraio 2009, rettificata con DGR n. 451 del 13 marzo 2009, prevede, fra le attività di valutazione ex-post relative alla programmazione 2000-2006, la valutazione ex post dei Progetti Integrati (PI) realizzati nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006.

L'inclusione nel PdV di questa valutazione specifica discende dalle seguenti motivazioni:

1. in primo luogo, i PI costituiscono un importante strumento del POR 2000-2006, nel quale la Regione Campania ha investito ingenti risorse umane e finanziarie;
2. in secondo luogo, il Partenariato Economico e Sociale ha sottolineato la necessità di un'analisi delle criticità incontrate dai PI, per una migliore definizione e attuazione degli strumenti delle politiche integrate previste per il 2007-2013, con particolare riferimento ai Programmi Integrati Urbani (PIU), agli Accordi di Reciprocità (AdR), ai Programmi Integrati Rurali nelle Aree Protette (PIRAP) e di Filiera (PIF), nonché al Piano di Azione per gli Obiettivi di Servizio;
3. più in generale, a livello di Mezzogiorno i PI hanno costituito una delle novità più rilevanti introdotte dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) nelle regioni italiane dell'Obiettivo 1 per il periodo 2000-2006, con la finalità principale di proporre un nuovo approccio allo sviluppo locale che fosse *“in grado di “rompere” con il passato e di generare un tasso di crescita economica “superiore alla media nazionale e comunitaria, accompagnato da una considerevole crescita dell’occupazione”*.

Nel dicembre 2009 il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania (NVVIP) ha predisposto un primo progetto per lo svolgimento dell'attività valutativa ex post, che includeva un'analisi di dieci casi studio selezionati tra i 51 PI attivati in Regione Campania. Successivamente, essendo venute meno le risorse necessarie ad attivare gli esperti esterni previsti (nota dell'Autorità di Gestione del FESR del 4/3/2010), il progetto originario è stato notevolmente ridimensionato.

La versione di cui al presente report rispecchia il progetto rimodulato nel settembre 2010, che prevedeva due soli casi studio. Tale progetto è stato successivamente integrato nel febbraio 2011 su istanza della Programmazione Unitaria che ha richiesto l'inserimento del caso studio del PI Pompei Ercolano.

Le attività di ricerca si sono sviluppate nell'arco temporale di quasi un anno (luglio 2010-maggio 2011).

La cornice istituzionale di riferimento incide sulle motivazioni alla base dell'elaborazione delle domande valutative, che sono state mirate, tra l'altro, a rispondere alle istanze conoscitive del partenariato economico sociale e della programmazione unitaria, nonché a confrontare gli esiti della progettazione integrata in Campania con gli intendimenti programmatori nazionali e regionali originari.

### 1.2 Le risorse in campo

Le attività di ricerca valutativa e il presente rapporto di valutazione ex post sono stati condotti dai componenti del NVVIP, con il supporto di due esperti messi a disposizione della Regione Campania nell'ambito del progetto FORMEZ “100 giovani per l'Europa”, dott.ssa Angela Luisa De Longis e dott. Nicola Coppola.

Inoltre, il lavoro ha beneficiato del confronto continuo con lo *Steering group* composto da:

- esperti valutatori di altre amministrazioni: dott. Tito Bianchi (UVAL), dott. Antonio Pannico (Nucleo di Valutazione della Regione Sicilia);
- esponenti del partenariato economico e sociale: dott. Fulvio Bartolo (UIL), dott. Osvaldo Cammarota (Lega delle Autonomie), dott. Domenico Marzaioli (Confcommercio);
- e da un professore universitario di chiara fama nel campo della ricerca sociale, prof. Gerardo Ragone dell'Università "Federico II" di Napoli.

Con lo *Steering group* sono stati effettuati complessivamente 4 incontri, durante i quali sono state discusse le bozze del rapporto di valutazione, validata la metodologia e l'approccio, e condivise le conclusioni e le raccomandazioni.

### **1.3 Guida alla lettura: struttura del *testo* e destinatari *per sezioni***

Il presente rapporto di valutazione si rivolge a decisori politici, tecnici del settore programmazione e pianificazione su scala regionale e locale, ricercatori e studiosi dello sviluppo locale, operanti in ambito campano ed extra-campano, al partenariato economico e sociale, e all'Amministrazione regionale nel suo complesso. Il rapporto si presta pertanto a diverse modalità di lettura in quanto consente una fruizione diversa in funzione di esigenze ed interessi specifici.

La premessa (sezione 1) inquadra il presente documento nel contesto istituzionale e scientifico più ampio, in modo da collocarlo chiaramente sia rispetto all'uso che è possibile farne ai fini di una diversa impostazione delle politiche di sviluppo, sia rispetto alle potenzialità in termini di avanzamento disciplinare che la discussione in particolare sui dati primari acquisiti con le analisi di campo consente. E' pertanto rivolta a tutti i lettori, in modo da chiarire il posizionamento del presente documento nel contesto sia istituzionale che scientifico.

La sezione 2 presenta gli obiettivi dell'attività valutativa ed è rivolta a tutti i lettori, in modo che sia chiaro il quadro logico all'interno del quale si colloca la discussione sui dati primari e secondari concernenti i PI.

Le sezioni 3 e 4 contengono rispettivamente un'analisi dei documenti di programmazione alla scala nazionale e regionale ed un'analisi dei PI campani per ambiti tematici; sono pertanto rivolte a tutti quei lettori che non abbiano familiarità con la materia dei PI in generale e con l'esperienza specifica dei PI in Campania. Se ne consiglia la lettura sia a coloro che per la prima volta si accostano all'argomento della progettazione integrata, in modo da coglierne gli elementi essenziali anche nella cornice dei documenti istituzionali a riguardo, sia, per quanto concerne la sezione 4, a quanti abbiano operato *a latere* della progettazione integrata in Campania non prendendovi parte in maniera attiva, in modo da inquadrare correttamente gli esiti all'interno del complesso processo che li ha generati.

Le sezioni 5 e 6 contengono l'analisi dei dati primari e secondari che ha condotto all'elaborazione delle conclusioni e raccomandazioni e possono rivestire interesse anche per quanti, operando all'interno della macchina attuativa dei PI in Campania e conoscendola in modo capillare, desiderino aggiungere elementi alla comprensione del suo funzionamento complessivo.

La sezione 7 raccoglie gli esiti delle valutazioni, elaborandoli in forma di conclusioni riassuntive e di indicazioni operative, non soltanto ristrette all'ambito campano ma trasferibili potenzialmente a tutti i casi in cui si intendano attivare strumenti di sviluppo locale. La lettura della sezione 7, che si rivolge comunque a tutti i lettori, può rivestire particolare utilità per i decisori politici e i tecnici con funzioni di coordinamento e orientamento strategico, in quanto offre una serie di spunti di riflessione utili a non ripetere errori del passato e a migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto degli strumenti di sviluppo locale.

Una bibliografia mirata e diverse appendici che raccolgono sia i riferimenti alla letteratura scientifica che gli strumenti utilizzati per le analisi di campo completano il documento.

La seguente tabella sintetizza sezioni del documento per ambiti di interesse, in maniera da indirizzare subito il lettore in base alle proprie esigenze.

**Tab. 1 – Grado di potenziale interesse dei destinatari del rapporto di valutazione ex post dei PI (fonte: NVVIP)**

<b>Destinatari potenzialmente interessati</b>	<b>Sezioni</b>	<i>Sezione 1 Premessa</i>	<i>Sezione 2 Obiettivi</i>	<i>Sezione 3 Il contesto</i>	<i>Sezione 4 I PI campani</i>	<i>Sezione 5 Analisi desk</i>	<i>Sezione 6 Analisi di campo</i>	<i>Sezione 7 Conclusioni, raccomandazioni</i>	<i>Bibliografia e appendice</i>
<i>Policy makers campani con esperienza nella programmazione 2000-2006</i>		XX	XX					XXX	
<i>Policy makers campani senza esperienza nella programmazione 2000-2006</i>		XX	XX	X	X			XXX	
<i>Policy makers esterni alla Campania</i>		XX	XX	X	X			XXX	
<i>Tecnici e operatori campani con esperienza nella programmazione 2000-2006</i>		XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	X
<i>Tecnici e operatori campani senza esperienza nella programmazione 2000-2006</i>		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XX
<i>Tecnici e operatori esterni alla Campania</i>		XXX	XXX	XX	XX	XXX	XXX	XXX	XX
<i>Partenariato economico sociale campano</i>		XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	X
<i>Ricercatori e studiosi dello sviluppo locale</i>		XXX	XXX	XX	XX	XXX	XXX	XXX	XXX

**Legenda:**

XXX	= interesse alto
XX	= interesse medio
X	= interesse basso

## 2. Obiettivi e metodologia

### 2.1 Approccio valutativo, obiettivi e domande della valutazione ex post dei PI

#### *L'approccio valutativo prescelto*

La recente letteratura (Marchesi 2011, Stame 2007 e 2001, NONIE 2008) evidenzia come siano diversi (perlomeno tre) gli approcci valutativi ai quali ci si può ispirare nella costruzione di un processo valutativo:

1. *approccio positivista-sperimentale*. Gli autori di riferimento principali sono Hyman, Suchman, Campbell, Rossi e Freeman, Chen. Per tale approccio la pietra miliare è rappresentata dagli “obiettivi” del programma o del progetto che si intende valutare. Rispetto a tali obiettivi si attua una valutazione di efficacia: quanto cioè i risultati si discostano dagli obiettivi. Tale approccio è quello tipico utilizzato nei fondi strutturali europei, dove la programmazione è estremamente schematica e “a cascata”, cioè articolata in obiettivi-assi-misure-azioni-indicatori associati. Di solito, infatti, tali programmi sono strutturati in obiettivi, strumenti, risultati. Questo approccio presenta diverse difficoltà: alle volte è difficile ricostruire chiaramente il quadro degli obiettivi, i risultati spesso sono misurati con indicatori previsti che poi sono di difficile popolamento, non è possibile attribuire un risultato all’azione prevista nel programma o a variabili esterne intervenute in concomitanza.

2. *approccio pragmatista-della qualità*. Tale approccio, a differenza del precedente, non compara risultati con obiettivi, ma compara i risultati con standard di qualità. Tali standard di qualità possono essere definiti ovviamente (e quasi sempre lo sono) all’esterno del programma. Gli autori di riferimento per questo tipo di approccio sono Scriven, Wholey ed altri che hanno dato luogo a quella che viene comunemente chiamata *goal free evaluation*. In questo tipo di approccio occorre quindi che sia facilmente identificabile uno standard di qualità a cui rapportarsi e i risultati vengono comparati a questo standard. Mentre l’approccio positivista supponeva che il valutatore non dovesse esprimere un giudizio sui valori, in questo approccio il valutatore si “espone” nella scelta dei parametri di qualità di riferimento con tutte le difficoltà connesse: la prima, che nel far ciò può evidenziare carenze intrinseche del programma stesso, la seconda, che in alcuni casi è difficile definire degli standard di qualità utilizzabili nel contesto di riferimento, la terza, che il valutatore dovrebbe costruire questi standard tenendo anche conto del giudizio degli *stakeholder*, cosa che rende più complesso il processo valutativo.

3. *approccio costruttivista-del processo sociale*. Il terzo tipo di approccio viene denominato “costruttivista-del processo sociale”. I principali autori sono Guba e Lincoln, Cronbach, Stake, Patton, Fetterman, Tandler e Hirschman. Si tratta dell’approccio la cui parola d’ordine non è più obiettivi-risultati o standard di qualità. Quello che sta a cuore al valutatore è il successo del programma, indipendentemente dagli obiettivi che si era posto o dalla misurazione rispetto ad uno standard (che di per sé contiene il limite di essere riferibile ad un contesto particolare). I programmi, seguendo questo approccio, vengono visti nei loro contesti specifici, economici, istituzionali e sociali; un ruolo fondamentale viene attribuito agli *stakeholder*, la cui opinione sarà fondamentale per capire cosa ha funzionato bene e cosa ha funzionato male in un programma. Una particolare attenzione viene posta agli effetti attesi ma anche a quelli non attesi, siano essi positivi o negativi. In particolare, si possono evidenziare anche elementi non riconducibili ad una volontà precisa di intervento ma che comunque hanno prodotto esiti positivi. La pietra miliare di paragone diventa così, non l’obiettivo che si era prefisso il programma, ma il successo effettivo. Il giudizio su cosa possa intendersi per successo effettivo viene così costruito successivamente al programma. La principale critica a questo approccio è la discrezionalità del valutatore, piuttosto che i suoi ampi margini di manovra. Ciò è vero sino ad un certo punto; il metodo principe utilizzato in questo tipo di valutazioni è quello delle indagini sul campo, lo studio di casi, le interviste, i *focus group*.

La scelta di un approccio è essa stessa funzione delle domande valutative e, nello stesso tempo, condiziona, inevitabilmente, la metodologia, le tecniche, le modalità di indagine e quindi i risultati dell'attività di valutazione.

Data la complessità del campo di indagine, caratterizzato da una molteplicità di attori e di interventi anche di natura diversa, il processo di valutazione ha fatto riferimento nelle sue diverse fasi di articolazione ad approcci differenti.

Analogamente, la metodologia impiegata è stata di tipo misto, nonché basata su tecniche multidisciplinari, anche in virtù delle *expertise* specifiche che hanno contribuito all'elaborazione delle analisi.

Di seguito si intende chiarire:

- gli obiettivi della valutazione ex post dei PI;
- le domande valutative alla base del processo di valutazione e come sono state definite;
- con quali modalità è stato scelto l'approccio più idoneo ad indagare l'oggetto di indagine delineatosi a seguito delle domande valutative emerse;
- quali sono stati gli strumenti e le tecniche di indagine adottate.

### **Obiettivi e fasi della valutazione ex post dei PI**

L'obiettivo generale dell'attività di valutazione della progettazione integrata 2000-2006 è stato quello di contribuire ad innalzare il livello di conoscenza sulle problematiche di programmazione e attuazione degli strumenti per la territorializzazione delle politiche comunitarie di coesione e di sviluppo a livello locale, attraverso l'indagine sistematica dell'esperienza campana dei PI.

L'obiettivo generale si è sostanziato in tre obiettivi specifici:

1. esaminare come i PI sono stati implementati in Campania;
2. indagare alcuni effetti prodotti dai PI e compararli con gli obiettivi di sviluppo economico e sociale che essi si prefiggevano;
3. desumere dall'esperienza passata lezioni utili per migliorare la programmazione per gli anni futuri, in particolare, per trarre utili insegnamenti per i nuovi strumenti negoziali della programmazione 2007-2013 (Programmi Integrati Urbani, PIU e Programmi Integrati Rurali nelle Aree Protette, PIRAP) nonché per la programmazione turistica in corso (POIn).

La ricerca valutativa si è svolta secondo una modalità processuale ed ha previsto quattro fasi, nell'ambito delle quali sono state selezionate domande valutative, approcci e tecniche di indagine, in un percorso volto a migliorare costantemente la qualità dell'attività svolta.

La seguente tabella riepilogativa, che sarà ampiamente discussa in dettaglio nei paragrafi seguenti, sintetizza le fasi in cui si è articolata la ricerca e i relativi approcci valutativi seguiti, ponendoli in relazione con gli strumenti utilizzati.

Tab. 2 – Fasi, domande valutative, approcci e strumenti: riepilogo sintetico (fonte: NVVIP)

<b>Fase</b>	<b>Domande valutative</b>	<b>Approccio</b>	<b>Strumenti</b>	<b>Capacità informativa</b>
I fase luglio - dicembre 2010	Cfr. § 2.1	Positivista sperimentale	Analisi <i>desk</i>	Limitata
II fase: novembre 2010 - marzo 2011	Cfr. tab. 3 § 2.2	Costruttivista + sviluppo locale e <i>governance</i>	Analisi <i>field</i> : - interviste strutturate ai 51 responsabili dei PI - casi studio	Cfr. tab. 4 § 2.2
III fase: febbraio - marzo 2011	“Traversali”	Costruttivista	Interviste dirette a testimoni privilegiati	Giudizi valutativi trasversali
IV fase: marzo - maggio 2011	Rielaborazione	-	-	-

La definizione delle domande valutative ha tenuto conto dei seguenti elementi:

- la domanda di conoscenza espressa dal partenariato economico e sociale in sede di elaborazione del PdV, tendente ad analizzare gli impatti reali della progettazione integrata e l'efficacia dei processi partenariali attivati, ovvero il ruolo giocato dal partenariato;
- la domanda di indicazioni di *policy* da parte della programmazione unitaria, tendente a trarre dall'esperienza del passato utili spunti per l'orientamento degli strumenti e delle politiche di sviluppo della programmazione in corso e futura;
- le risorse disponibili, anche rispetto all'ampiezza ed alla complessità del campo di indagine.

La definizione delle domande valutative è stata affinata progressivamente nel corso delle analisi, attraverso un ampio confronto tra gli esperti valutatori del NVVIP, ed è stata ricondotta alle tre macrotematiche seguenti: la coerenza della strategia realizzata rispetto a quella programmata, l'efficacia della spesa attivata grazie ai PI e l'efficacia del modello organizzativo implementato. In tal senso, la trattazione delle domande valutative viene collocata in questo paragrafo per ragioni di mera chiarezza espositiva. Tuttavia, si segnala per rigore metodologico che la definizione delle domande valutative andrebbe più correttamente collocata nella prima fase del processo valutativo, in quanto per la loro completa definizione ci si è avvalsi anche delle risultanze delle prime indagini valutative. Ciò premesso, alle tre macrotematiche corrispondono altrettante domande valutative, declinate in sotto-domande tese a rendere i concetti da indagare con maggiore concretezza, come di seguito specificato:

### **1. La strategia di sviluppo è stata realizzata coerentemente a quanto previsto oppure ha subito trasformazioni?**

- 1.a L'idea forza iniziale risulta effettivamente sostanziata in fase di attuazione in un progetto o in un cluster di progetti?
- 1.b Se ha subito trasformazioni: quale è stato l'impatto delle trasformazioni sull'idea forza?
- 1.c Se ha subito trasformazioni: quali fattori hanno determinato il cambiamento della strategia?

### **2. La spesa realizzata ha dato luogo all'offerta di beni e servizi prevista?**

- 2.a Se non è avvenuto, quali fattori hanno inficiato la realizzazione dei beni e servizi previsti?
- 2.b Se è avvenuto, chi usufruisce dei beni e servizi realizzati è coerente con i destinatari ipotizzati nell'analisi della domanda?

### **3. Il modello organizzativo (tavolo partenariale) è risultato efficace rispetto all'obiettivo di ottimizzare l'implementazione della programmazione?**

- 3.a Se sì, ha condotto alla costituzione di reti di cooperazione stabili tra gli attori istituzionali?
- 3.b Se sì, ha sollecitato l'attivazione di aggregazioni stabili nel partenariato economico-sociale, capaci di innalzare la competitività dei territori?

Il processo valutativo, a partire dalla definizione delle domande illustrate al paragrafo precedente, si è articolato in quattro fasi, che saranno illustrate al paragrafo successivo.

## ***2.2 Fasi del processo valutativo e metodologia***

### ***La prima fase: approccio sperimentale e analisi desk***

La prima fase del processo di valutazione è stata improntata su un approccio valutativo di tipo positivista-sperimentale.

Dal punto di vista degli strumenti, la ricerca valutativa è stata condotta attraverso analisi *desk* dei documenti disponibili presso le strutture regionali e dei dati provenienti dal sistema di monitoraggio dei PI, aggiornandoli con i dati disponibili a settembre 2010 (a consegna del Rapporto Finale di Esecuzione del POR 2000-2006) al fine di realizzare un'analisi sullo stato di attuazione dei PI. In questa fase, il valutatore si è avvalso del supporto e del confronto con i funzionari regionali responsabili del monitoraggio dei PI.

L'analisi *desk* ha consentito di effettuare sui 51 PI una prima valutazione, tesa a porre in evidenza:

- lo scostamento tra la strategia programmata (progetti inizialmente previsti) e la strategia realizzata (progetti effettivamente realizzati);
- l'impatto dei progetti coerenti nella riconfigurazione dell'originaria programmazione;
- le tempistiche di attuazione dei progetti inclusi nei PI.

La prima fase dell'attività di valutazione *ex post* è stata svolta effettuando analisi di documenti, delibere e dati finanziari disponibili sia in rete che presso gli uffici regionali preposti al monitoraggio della spesa, oltre che presso il NVVIP stesso.

In particolare, una prima fase di analisi ha avuto ad oggetto i documenti relativi alla programmazione 2000-2006, allo scopo di inquadrare lo strumento dei PI in Campania nel contesto più ampio, sia nazionale che regionale.

Successivamente, si sono effettuate analisi di dettaglio sui dati quantitativi disponibili nei database in utilizzo da parte del servizio di monitoraggio della spesa dell'amministrazione regionale, ed in particolare:

- di SMILE, il sistema di monitoraggio per la spesa nell'ambito del POR 2000-2006;
- di DB-PIT, il database realizzato specificamente per i PI dal Formez in qualità di supporto alla programmazione in Campania.

Si precisa che non sono stati presi in considerazione gli "indicatori di realizzazione" pur previsti in sede di rapporti per il controllo di gestione, in quanto quasi mai popolati. Ciò, di per sé, costituisce un importante elemento conoscitivo. Tali lacune nel sistema di monitoraggio hanno comportato uno slittamento delle indagini relative all'efficacia dello strumento PI alla fase delle indagini dirette e di campo.

### ***La seconda fase: approccio costruttivista - dello sviluppo locale e analisi field***

L'analisi *desk* sviluppata nella prima fase della ricerca ha fornito elementi utili ad inquadrare lo strumento PI e la sua implementazione in termini quantitativi. Sin dall'inizio le limitazioni intrinseche dei dati del monitoraggio avevano indotto a considerare necessarie ulteriori analisi dirette e di campo. Inoltre, nel corso della prima fase sono emerse problematiche di popolamento del sistema degli indicatori diversi da quelli della spesa, che hanno indotto ad ampliare il fabbisogno valutativo da soddisfare attraverso la seconda e la terza fase.

La seguente tabella sintetizza come, al termine della prima fase, si siano definiti gli strumenti più appropriati ad indagare le domande valutative.

Tab. 3 - Sintesi delle domande iniziali e fabbisogno informativo (fonte: NVVIP)

<b>1. La strategia di sviluppo è stata realizzata coerentemente a quanto previsto oppure ha subito trasformazioni?</b>	
1.a) L'idea forza iniziale risulta effettivamente sostanziata in fase di attuazione in un progetto o in un cluster di progetti?	L'analisi <i>desk</i> ha permesso di evidenziare gli scostamenti in termini quantitativi tra i progetti inizialmente inclusi nel Progetto Integrato e quelli effettivamente realizzati. Ha altresì consentito di evidenziare modifiche in termini soprattutto finanziari all'architettura dei PI. Tuttavia, non è stato possibile evidenziare le motivazioni dei cambiamenti, né comprendere in termini qualitativi il reale impatto dei cambiamenti sulla strategia dei PI
1.b) Se ha subito trasformazioni: quale è stato l'impatto delle trasformazioni subite?	L'analisi <i>desk</i> ha consentito di evidenziare l'impatto delle trasformazioni in termini meramente quantitativi, senza comprendere se tali trasformazioni siano state o meno in linea con l'idea forza originaria.
1.c) Se ha subito trasformazioni: quali fattori hanno determinato il cambiamento della strategia?	Non è stato possibile attraverso l'analisi <i>desk</i> comprendere gli ostacoli incontrati che abbiano determinato un cambiamento della strategia.
<b>2. La spesa realizzata ha dato luogo all'offerta di beni e servizi prevista?</b>	
2.a) Se non è avvenuto, quali fattori hanno inficiato la realizzazione dei beni e servizi previsti?	Non è stato possibile attraverso l'analisi <i>desk</i> comprendere precisamente l'offerta di beni e servizi messa in campo, a causa della imprecisione nel sistema degli indicatori, né sarebbe stato comunque possibile comprendere quali fattori abbiano inficiato la realizzazione dei beni e servizi previsti.
2.b) Se è avvenuto, chi usufruisce dei beni e servizi realizzati è coerente con i destinatari ipotizzati nell'analisi della domanda?	Non è possibile comprendere dai sistemi di monitoraggio i reali fruitori dei beni e servizi attivati dai PI.
<b>3. Il modello organizzativo (tavolo partenariale) è risultato efficace rispetto all'obiettivo di ottimizzare l'implementazione della programmazione?</b>	
3.a) Se sì, ha condotto alla costituzione di reti di cooperazione stabili?	L'analisi dei dati quantitativi non è significativa ai fini dell'analisi del sistema di <i>governance</i> .
3.b) Se sì, ha sollecitato l'attivazione di aggregazioni stabili nel partenariato economico-sociale, capaci di innalzare la competitività dei territori?	L'analisi dei dati quantitativi non è significativa ai fini dell'analisi del sistema di <i>governance</i> .

Consapevoli, quindi, dei limiti dell'approccio sperimentale, nella seconda fase si è deciso, data la necessità di soddisfare il fabbisogno informativo necessario a rispondere alle domande valutative, di ricorrere ad un approccio costruttivista.

Per condurre le indagini, sono state prescelte metodologie di ricerca di tipo qualitativo.

Difatti, la necessità di soddisfare il fabbisogno informativo attraverso metodologie di tipo anche qualitativo è tipica delle valutazioni sugli effetti delle politiche di sviluppo locale. La letteratura sottolinea come la natura qualitativa dei risultati dello sviluppo locale sia proprio il principale ostacolo per il loro riconoscimento, mentre le tecniche di valutazione tradizionali non prendono abbastanza in considerazione questo tipo di impatti (Adetef 2010: 17).

Data la natura prevalentemente qualitativa dei risultati dello sviluppo locale, si è privilegiato nella scelta della metodologia di indagine un approccio olistico, teso a captare tutti i possibili segnali utili a interpretare il fenomeno. In particolare, per i casi-studio si è sviluppato un approccio impostato sulla *Grounded Based Theory* (Glaser e Strass 1967).

Come già accennato, lo sviluppo locale enfatizza il ruolo delle risorse umane e non solo il capitale fisico o le risorse naturali (Coffey e Polese 1985: 91); secondo questo approccio è evidente che gli indicatori fisici difficilmente riescono a captare il reale avanzamento del territorio rispetto agli obiettivi prefissati. Questo aspetto è stato ampiamente analizzato in letteratura con particolare riferimento proprio alla valutazione delle politiche europee per lo sviluppo locale in zone rurali: Saraceno evidenzia per esempio come l'approccio convenzionale alla valutazione delle politiche concepito in termini sequenziali "obiettivi-azioni-risultati" appaia limitato e inadeguato alla

valutazione delle politiche *bottom up* (1999: 455). D'altra parte, ricerche così approfondite richiedono adeguate risorse da mettere a disposizione, in quanto le indagini di campo implicano la disponibilità sia di risorse umane commisurate allo sforzo, sia di mezzi finanziari per garantire gli spostamenti su territori ampi come la Campania.

Al fine di captare la complessità dei risultati della progettazione integrata in Campania con le modeste risorse a disposizione, si è costruito un set di strumenti mirante a coprire in linea di massima tutti i quesiti su cui si intendeva far luce, con approfondimenti specifici su alcuni aspetti particolari, ma senza trascurare il senso generale delle problematiche di contesto.

E' evidente che, con tale approccio, non è stato possibile fornire risposte a tutti gli interrogativi iniziali con la stessa profondità.

Gli strumenti di indagine complessivamente impiegati sono stati i seguenti:

**1. questionari:** 51 interviste strutturate ai Responsabili regionali dei PI;

**2. casi studio:** 3 casi studio, sviluppati con un approccio di campo e con le seguenti tecniche: interviste dirette semistrutturate a testimoni privilegiati, indagine di campo fotografica degli interventi, interviste non strutturate telefoniche a soggetti interessati dall'attuazione degli interventi;

**3. interviste a contenuto trasversale:** 7 interviste dirette semistrutturate a testimoni privilegiati.. .  
uUNa , Un'ottava intervista non strutturata ha integrato le lacune conoscitive sui PI a contenuto industriale.

#### *Interviste strutturate ai responsabili dei PI*

Al fine di approfondire per ciascun PI alcuni aspetti rimasti in ombra al termine dell'analisi *desk*, è stato predisposto un questionario, finalizzato a raccogliere informazioni su tutti i 51 PI, basato su risposte prevalentemente chiuse.

Il questionario è articolato in batterie di domande aggregate attorno alle seguenti tematiche: i cambiamenti occorsi alla strategia del PI, le difficoltà incontrate in fase attuativa, le modifiche subite dal PI in fase di attuazione e relative motivazioni; le variazioni dei progetti portanti; il ruolo della componente privata; la congruità della tempistica attuativa; il ruolo del tavolo di concertazione; l'equilibrio tra comunità locale e Regione; il rispetto del principio di integrazione; le modalità di gestione condivisa degli interventi; la partecipazione del partenariato economico sociale; la qualità del coordinamento degli interventi; cambiamenti suggeriti allo strumento del PI e i riflessi dei PI sulla nuova programmazione.

Una bozza del questionario è stata testata su un caso-pilota e successivamente rivista e migliorata.

Il questionario definitivo, disponibile in appendice, è stato quindi inviato a tutti i responsabili regionali sia per i PI a regia regionale che per i PI a regia territoriale. Per i PI a regia territoriale, laddove i responsabili regionali si fossero dichiarati poco al corrente dell'attuazione del PI, i questionari sono stati inviati anche ai coordinatori territoriali.

La somministrazione è avvenuta prevalentemente via mail, ed è sempre stata preceduta da almeno un contatto telefonico finalizzato a chiarire l'obiettivo della ricerca e le modalità di compilazione del questionario. In alcuni casi la somministrazione è avvenuta con modalità diretta.

Per analizzare i dati raccolti si è fatto ricorso ad una matrice riassuntiva, nella quale sono stati immessi i dati quantitativi e codificati. Dalla matrice è stata poi ricavata una sottomatrice (riportata all'appendice) - che raggruppa le risposte, bivariate e con scale Likert, (costruita utilizzando i gruppi di domande valutative indicate nel questionario) - dalla quale è stato possibile ricavare le percentuali di risposta ed analizzare le informazioni ottenute.

### *Casi studio e analisi field*

Se da una parte le interviste strutturate hanno consentito di fare luce su una serie di aspetti specifici, dall'altra presentavano due punti di debolezza: innanzitutto, il ruolo dei soggetti intervistati condizionava le risposte in relazione al loro specifico punto di vista; inoltre, continuava a mancare una verifica sul campo della reale fruizione dei beni messi a disposizione attraverso i PI da parte degli utenti finali, in quanto molti responsabili dei PI, alla chiusura dei tavoli di concertazione, hanno perso il contatto diretto con i territori di riferimento.

Dunque, al fine sia di verificare i servizi realmente attivati nei territori interessati dai PI, sia di approfondire la qualità del processo di interazione tra i soggetti istituzionali e del partenariato coinvolti nel PI, si era sin dall'inizio stabilito di ricorrere alla metodologia dei casi studio, in grado di fornire un punto di vista più complesso e completo su esperienze specificamente selezionate.

I casi studio sono stati prima inquadrati attraverso analisi *desk* della documentazione in possesso del NVVIP e dei dati del monitoraggio finanziario, quindi indagati attraverso un approccio *field*, effettuando sopralluoghi, interviste semistrustrate a *stakeholder* ed interviste non strutturate ai destinatari.

Più in dettaglio, i casi studio sono stati indagati attraverso:

- analisi *desk* dei dati del monitoraggio della spesa;
- analisi dei documenti relativi alla procedura di progettazione (documenti riportati in bibliografia per ogni caso studio), valutazione ed attuazione agli atti del NVVIP;
- interviste semistrustrate a testimoni privilegiati (piano delle interviste e schema delle domande in appendice), condotte in un arco temporale di circa un mese. I testimoni privilegiati per i casi studio sono stati selezionati in modo da rappresentare i punti di vista di diversi *stakeholder* operanti sul territorio, in particolare attingendo sia ai nominativi dei soggetti coinvolti nel tavolo istituzionale, sia alle associazioni di categoria nonché di volontariato (ambientaliste e sociali). Nel redigere la lista dei testimoni privilegiati ci si è avvalsi del supporto dei responsabili regionali dei PI e dei coordinatori territoriali; le liste sono state integrate anche nel corso della somministrazione delle interviste laddove dai colloqui emergesse la centralità di soggetti non considerati inizialmente (modalità a valanga). La somministrazione delle interviste è avvenuta a cura dei valutatori che, previo appuntamento, si sono recati nelle sedi indicate dagli intervistati. Ciascuna intervista è durata in media un'ora. Per favorire un clima di reciproca fiducia e informalità, non sono state effettuate registrazioni audio, ma gli intervistatori, in numero minimo di due, hanno raccolto note sintetiche, prontamente confrontate e riordinate immediatamente a valle dell'intervista e conservate agli atti;
- sopralluoghi su alcune opere pubbliche realizzate grazie ai PI, corredati di note dettagliate di sopralluogo e di indagini fotografiche. In alcuni casi i sopralluoghi si sono svolti con la guida dei tecnici responsabili e sono stati utile occasione per ampliare ulteriormente il livello di conoscenza dei singoli interventi;
- sopralluoghi su alcuni interventi di sostegno a privati nei territori interessati dai PI, segnalati nel corso delle interviste come interventi particolarmente significativi ai fini della ricerca o per la positività dell'esperienza o per le criticità che avevano incontrato;
- sopralluoghi presso gli uffici di gestione delle principali opere dei PI;
- colloqui informali con imprenditori locali destinatari dei regimi d'aiuto o potenzialmente destinatari, segnalati nel corso delle interviste come interventi particolarmente significativi ai fini della ricerca o per la positività dell'esperienza o per le criticità che avevano incontrato, condotti dai valutatori con modalità di breve intervista non strutturata, talvolta telefonica.

### *La selezione dei casi studio*

La limitata numerosità dei casi studio è stata motivata dalla scarsità delle risorse disponibili. E' evidente che la ricerca è suscettibile di miglioramento; in presenza di maggiori risorse, si potrebbe arricchire il bagaglio di conoscenze su ulteriori casi studio relativi ad altre tipologie di PI.

Inizialmente sono stati selezionati 2 casi studio. A questi due casi si è aggiunto, nel corso della ricerca, il PI "Pompei-Ercolano e sistema archeologico vesuviano", su precisa indicazione del responsabile della Programmazione Unitaria, al fine di supportare le scelte programmatiche per gli attrattori turistico-culturali nel periodo 2007-2013.

Per quanto riguarda i 2 casi studio iniziali, la selezione ha tenuto conto innanzi tutto dell'esigenza di formulare lezioni apprese particolarmente significative per le politiche urbane e per le politiche di sviluppo dei parchi, il che ha indotto ad individuare i 2 casi all'interno delle tipologie dei PI "Città" e dei PI "Parchi".

Per individuare più specificamente i casi studio, si è fatto dapprima riferimento all'analisi *desk* dei dati di monitoraggio della spesa, selezionando una prima rosa di PI che avessero messo in campo una massa critica adeguata di interventi da sottoporre a valutazione, ovvero per i quali fosse possibile investigare le ricadute in termini di servizi attivati.

Quindi, si sono presi in considerazione casi studio il cui contesto rendesse maggiormente plausibile la trasferibilità potenziale delle lezioni apprese, ovvero che consentissero più facilmente di dedurre indicazioni di contenuto generale o generalizzabile.

Sulla base di questi criteri, sono stati dapprima individuati i due casi studio del PI "Città di Benevento" e del PI "Parco regionale del Partenio". In fase di avvio delle analisi di campo, mentre la scelta dei PI "Città di Benevento" è stata confermata, il caso studio del PI "Parco regionale del Partenio" è stato sostituito con il caso studio PI "Parco regionale dei Monti Picentini", come meglio si chiarirà in seguito.

La scelta del PI Città di Benevento, tra i cinque PI "Città capoluogo", è stata motivata da varie considerazioni.

Il PI Città di Napoli, in quanto capoluogo di regione, non è stato ritenuto appropriato in relazione alla possibilità di dedurre indicazioni applicabili ad altri contesti urbani campani. Tra l'altro, esso risultava già oggetto di un'accurata analisi condotta dall'UVAL e, pertanto, si è ritenuto di non procedere con una duplicazione di analisi di caso già in corso. Il PI Città di Caserta presentava un elevato livello di interazione con il PI Reggia di Caserta, il che poteva creare distorsioni nell'interpretazione degli effetti del solo PI Città. Tra le restanti città capoluogo, si è optato per il caso di Benevento, indicativo di una condizione di città media campana.

La scelta del secondo caso studio è stata invece lunga e difficoltosa.

I due parchi nazionali sono stati esclusi perché poco o per nulla indicativi delle problematiche di gestione che affliggono i parchi regionali in Campania. Inoltre, mentre il parco del Cilento per dimensioni rappresenta un unicum all'interno della regione, il parco del Vesuvio per altri versi non si può considerare, data la sua forte connotazione urbana, un caso rappresentativo della situazione ordinaria delle aree naturalistiche svantaggiate interne della Campania. Avendo deciso di rivolgere l'attenzione ai parchi regionali, la difficoltà maggiore è stata quella di avere come interlocutori dei soggetti molto più deboli rispetto a quelli che invece connotano le aree urbane e spesso restii ad essere coinvolti in attività valutative come quelle condotte attraverso le indagini di campo dei PI.

Esaminando gli indicatori finanziari del monitoraggio, in un primo momento era stato deciso di puntare l'attenzione sul PI Parco del Partenio.

Tuttavia, documentata l'impossibilità di relazionarsi in modo costruttivo con i principali soggetti responsabili dell'attuazione del PI, si è valutata non fattibile l'ipotesi di analizzare il PI Parco del Partenio come caso-studio e si è passati a considerare possibili alternative. Di per sé, tuttavia, questa difficoltà ha rappresentato un primo utile elemento di valutazione in relazione alla stabilità della *governance* dei PI parco

L'attenzione è caduta sul PI Parco dei Picentini, ugualmente interessante ed emblematico ad un'analisi dei dati *desk*, e per il quale si poteva disporre di maggiore supporto da parte dei soggetti responsabili della sua attuazione.

L'analisi *field* ha consentito di trarre dai casi studio alcune lezioni, tese a porre in evidenza:

- l'effettiva percezione, da parte del territorio interessato, della realizzazione dell'idea forza attraverso uno o più progetti;
- l'effettivo dispiegamento dei servizi prefigurati in fase programmatica in relazione alle opere previste;
- i soggetti che maggiormente stanno beneficiando della nuova offerta di beni e servizi resa possibile dal PI;
- le motivazioni che hanno eventualmente ostacolato l'effettiva erogazione dei beni e servizi previsti;
- il livello di conseguimento degli obiettivi programmati dal PI e l'eventuale presenza di effetti positivi (attivazione) o negativi (spiazzamento) sugli investimenti privati e/o su altre possibili iniziative (anche pubbliche) di sviluppo locale;
- le motivazioni che hanno determinato gli eventuali cambiamenti occorsi alla strategia del PI;
- la presenza di reti stabili per la gestione integrata delle politiche di sviluppo del territorio come conseguenza dell'implementazione del PI;
- eventuali criticità nell'interazione tra i soggetti coinvolti.

**Per il caso studio “PI Città di Benevento”**, trattandosi di un ambito territoriale circoscritto ad un solo comune e con una compagine istituzionale e partenariale piuttosto limitata, sono stati intervistati in tutto 5 testimoni privilegiati; in particolare, oltre al responsabile regionale del PI, sono stati intervistati un tecnico dell'Ufficio Comunale; un tecnico della Soprintendenza ai Beni Archeologici di Avellino, Salerno e Benevento; un funzionario comunale responsabile dei regimi di aiuto. Ulteriori interviste telefoniche non strutturate sono state effettuate ad un responsabile di Confesercenti e a due imprenditori (commercianti) risultati destinatari dei regimi di aiuto alle imprese promossi dal PI, di cui uno sottoposto a procedimento di revoca del finanziamento. Sono stati svolti, poi, sopralluoghi sulle principali opere realizzate nel comune di Benevento, effettuando un'indagine fotografica che è parte integrante della documentazione di ricerca. Il piano delle interviste semistrutturate è disponibile in appendice.

**Per il caso studio “PI Parco dei Picentini”**, trattandosi di un ambito territoriale molto ampio, comprendente un alto numero di *stakeholder*, il numero di interviste è stato decisamente superiore ed ha preso in considerazione, oltre al responsabile regionale del PI:

- il presidente del Parco all'epoca della attuazione del PI;
- un tecnico dell'Ente Parco;
- il presidente di una delle Comunità Montane coinvolte nel PI;
- due esponenti delle associazioni ambientaliste o di politica ambientale locali, di cui uno consulente esterno responsabile del processo di animazione e progettazione del PI;
- un delegato di un'Autorità di Bacino rientrante nel Tavolo di concertazione del PI;
- un ex consigliere del Parco dei Picentini nella fase di implementazione del PI.

Sono stati svolti, inoltre, colloqui informali non strutturati con l'attuale presidente del Parco, con tecnici di alcune Comunità Montane e Comuni interessati dal PI, i quali hanno anche accompagnato gli intervistatori a visionare alcune opere realizzate e/o fornito materiale bibliografico e fotografico che, assieme ai rilievi fotografici realizzati personalmente dai ricercatori, è parte integrante della documentazione di ricerca. Sono stati intervistati, poi, due imprenditori (un imprenditore agricolo destinatario di finanziamenti a valere sul PSR e un ristoratore che ha rinunciato ad ottenere finanziamenti a valere sul PI) e sono stati effettuati sopralluoghi su alcune opere infrastrutturali realizzate con il PI. Il piano delle interviste semistrutturate è disponibile in appendice.

**Il caso studio “Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano”** è stato indagato attraverso l’analisi di fonti di diversa natura, documentale, quantitativa e qualitativa. Più nello specifico si è svolta un’attività di analisi documentale basata su quanto disponibile presso il NVVIP (scheda PI, esito valutazione ex ante, esiti controllo di gestione, ...) e presso il Responsabile regionale del PI; si è contestualmente proceduto all’acquisizione ed elaborazione dei dati di monitoraggio forniti dagli uffici regionali preposti; quindi, anche alla luce degli elementi conoscitivi acquisiti, si è svolta un’attività d’indagine diretta. L’indagine diretta è stata condotta, nei mesi di marzo e aprile 2011, attraverso interviste a testimoni privilegiati, rappresentanti della Soprintendenza Archeologica di Pompei, delle amministrazioni comunali e al responsabile regionale del PI. I testimoni privilegiati hanno anche guidato il NVVIP nell’attività di osservazione e ricognizione dello stato degli interventi finanziati. Per il caso studio “PI Pompei Ercolano” le interviste hanno riguardato per la maggior parte gli attori istituzionali del tavolo di concertazione. Il piano delle interviste semistrutturate è disponibile in appendice.

#### ***La terza fase: le interviste field a testimoni privilegiati***

Durante la prima riunione con lo *steering group*, è emersa la necessità di approfondire alcuni aspetti trasversali, che non trovavano risposta né nelle indagini condotte per ciascun PI attraverso i questionari, né nelle analisi dei casi studio, finalizzate ad indagare un ambito territoriale specifico. Pertanto, su suggerimento dello *steering group*, si è deciso di includere tra i dati primari anche i risultati di ulteriori indagini qualitative.

A tal fine, sono state programmate 7 interviste a testimoni privilegiati (cfr. piano delle interviste e schema delle domande in appendice) finalizzate a raccogliere giudizi di tipo trasversale sull’esperienza della progettazione integrata in Campania nel suo complesso.

Nella scelta della rosa di esperti da intervistare si sono privilegiati soggetti che hanno lavorato alla progettazione integrata in Campania in un arco temporale significativo (almeno 5 anni) e con funzioni di tipo trasversale e presumibilmente capaci di avere uno sguardo di insieme sulla vicenda della progettazione integrata, anche in raccordo con il contesto più ampio regionale e/o nazionale.

Lo *steering group* ha supportato il NVVIP nell’individuazione della rosa di esperti da intervistare. Sono stati quindi selezionati 7 esperti, a cui è stata somministrata l’intervista semistrutturata di cui all’appendice (tra febbraio e marzo 2011).

Le interviste sono state svolte dai valutatori per via telefonica o di persona. Per favorire un clima di reciproca fiducia e informalità, non sono state effettuate registrazioni audio, ma gli intervistatori hanno raccolto note sintetiche prontamente riordinate a valle dell’intervista e conservate agli atti.

#### ***La quarta fase: rielaborazione dei dati raccolti e individuazione dei fattori critici***

La quarta fase è stata prettamente rielaborativa. Mentre le fasi precedenti sono state, infatti, dedicate all’individuazione delle domande valutative, al loro approfondimento e alla ricerca di approcci, metodi e strumenti più adeguati, quest’ultima fase consiste nel processo complessivo di rielaborazione dei dati raccolti.

Nello spoglio dei dati empirici raccolti attraverso le analisi *desk* e *field*, sono emersi alcuni fattori critici rilevanti di cui alla tabella 4, utilizzata quindi per sistematizzare i dati emersi nei casi studio, quelli emersi dalle interviste ai testimoni privilegiati, e tutti gli altri dati raccolti.

Il giudizio valutativo del livello di perseguimento dei criteri di cui alla tabella è stato espresso in maniera qualitativa, secondo la seguente scala: ++ = altissimo livello; + = alto livello; +- = livello normale; - = basso livello; 0 = livello nullo.

Al fine di ridurre al minimo l’arbitrarietà del giudizio valutativo, tutti i giudizi sono stati discussi da un panel composto da 2 valutatori e 2 ricercatori.

In dettaglio, per ciascun fattore individuato, è stato valutato il livello di perseguimento del criterio o per il caso studio nel suo complesso, o per la progettazione integrata in generale, quest’ultima in relazione all’opinione emersa dall’intervista trasversale; infine, i fattori sono stati applicati al

complesso delle evidenze raccolte per valutare l'esperienza della progettazione integrata globalmente.

La tabella che segue sintetizza i fattori rilevanti emersi e le corrispondenti modalità di applicazione in relazione alle diverse fasi di svolgimento della discussione dei dati raccolti.

Tab. 4 - Esplicitazione dei fattori critici rilevanti emersi in fase rielaborativa (fonte: NVVIP)

Concentrazione territoriale in un'area chiaramente delimitata	Il caso studio è territorialmente concentrato? I PI sono stati sufficientemente concentrati nello spazio? L'esperienza della progettazione integrata pratica il principio della concentrazione spaziale come criterio fondativo delle scelte strategiche?
Coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> : inclusione degli appropriati attori dello sviluppo locale nei processi	Nel caso studio gli <i>stakeholder</i> sono stati appropriatamente individuati e coinvolti? Gli <i>stakeholder</i> sono stati appropriatamente inclusi nel processo? L'esperienza della progettazione integrata nel suo complesso coltiva il principio del coinvolgimento degli attori appropriati nei processi di sviluppo?
Partecipazione: coinvolgimento della base economico- sociale più ampia nei processi	Nel caso studio l'animazione territoriale è stata appropriata? I PI coltivano appropriatamente il tema della partecipazione? L'esperienza della progettazione integrata nel suo complesso coltiva il coinvolgimento della base economico- sociale più ampia?
Soggetto gestore: individuazione del soggetto responsabile per la gestione	Nel caso studio è stato individuato chiaramente un soggetto gestore per tutto l'arco di implementazione del PI? I PI hanno chiaramente individuato il soggetto responsabile della gestione? L'esperienza della progettazione integrata nel suo complesso dimostra appropriata considerazione della problematica della responsabilità gestionale?
Sussidiarietà, efficacia del modello di delega	Nel caso studio vi è stato un reale decentramento delle responsabilità in base al livello di competenze più appropriato? Nei PI le responsabilità sono state delegate in funzione del più appropriato livello di gestione della problematica? L'esperienza della progettazione integrata nel suo complesso dimostra efficace applicazione del principio di sussidiarietà?
Asimmetria degli attori: reale autorità decisionale riconosciuta ai diversi soggetti	Nel caso studio vi è stato equilibrio tra i soggetti coinvolti? Il rapporto tra attori è stato asimmetrico? L'esperienza della progettazione integrata nel suo complesso mostra riconoscimento del principio di pari autorità riconosciuta ai diversi soggetti decisionali?
Intersettorialità: capacità di superare un approccio settorializzato (silo-approach) allo sviluppo	Nel caso studio è stata dimostrata la capacità di progettare e attuare gli interventi in modo organico e coerente, al di là degli steccati dei diversi settori? Il PI ha favorito l'intersettorialità o no? L'esperienza della progettazione integrata nel suo complesso mostra riconoscimento del principio di integrazione tra settori?
Integrazione tra misure FESR e misure FSE	Nel caso studio è stata provata l'integrazione tra misure FESR e misure FSE? Il PI è stato realizzato rispettando il principio dell'integrazione tra misure FESR e FSE? L'esperienza della progettazione integrata nel suo complesso mostra di aver implementato il principio di integrazione tra FESR ed FSE?

### 3. Analisi dei documenti di programmazione

#### 3.1 Il contesto nazionale: i PI campani in relazione al QCS 2000-2006 e al Mezzogiorno

Il QCS, nel sottolineare come condizione determinante per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno “*il cambiamento dei comportamenti degli operatori pubblici e privati in campo economico, sociale ed ambientale*” individuava alcuni principi guida da perseguire per contribuire ad esaltare il protagonismo dei territori, quali:

- la concentrazione degli interventi su azioni finalizzate al miglioramento del contesto socio-economico a favore delle attività produttive e la progressiva riduzione delle politiche degli aiuti diretti alle imprese;
- la definizione di priorità strettamente legate al perseguimento dello sviluppo sostenibile dei territori e coerenti con le strategie e le politiche di sviluppo a livello comunitario e nazionale;
- il miglioramento della gestione dei programmi e dei progetti attraverso il decentramento, la definizione chiara e puntuale delle responsabilità di esecuzione, la verifica dei risultati attraverso l’applicazione sistematica del monitoraggio, il rafforzamento del controllo e la realizzazione del sistema di valutazione indipendente.

In questo quadro, i PI sono stati concepiti per rispondere a due finalità generali:

1. assicurare priorità agli interventi che rispondevano ai principi di integrazione e di concentrazione sia funzionale che territoriale, e quindi basati su un’idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa;
2. garantire l’effettivo e più efficace conseguimento degli obiettivi prefissati sviluppando modalità di attuazione e di gestione unitarie, organiche ed integrate, in grado di supportare la realizzazione di politiche integrate.

Secondo quanto definito dal DPS nell’ambito delle “Linee guida per l’implementazione dei Progetti Integrati nei Programmi Operativi Ob. 1 2000-2006” i PI costituivano *un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro che convergevano verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio*, giustificando un approccio attuativo unitario, con la finalità esplicita di attivare nuove modalità di attuazione dei Fondi Strutturali orientate in primo luogo ad accelerare la spesa.

I PI dovevano essere inseriti in maniera coerente all’interno della strategia regionale, con le linee di intervento (territoriali, settoriali e di filiera) ed i metodi (concertazione, collaborazione pubblico-privato) esplicitati all’interno dei singoli Programmi Operativi.

I principali elementi identificativi dei PI, secondo il QCS, erano i seguenti:

- individuazione dell’idea forza e della strategia del progetto, che doveva tradursi nella definizione di obiettivi specifici concretamente riferiti al progetto stesso;
- identificazione di un ambito territoriale specifico, che avrebbe costituito il contesto di riferimento e di attuazione degli interventi previsti;
- identificazione del soggetto responsabile del progetto dal punto di vista gestionale e di coordinamento;
- individuazione delle modalità gestionali, procedurali e di monitoraggio più efficaci al fine di rendere effettiva la realizzazione del progetto integrato.

Rispetto a questa impostazione generale, le Regioni hanno risposto in modo molto diversificato alle sollecitazioni del QCS, dando maggiore o minore enfasi alla Progettazione Integrata sia in termini di allocazione delle risorse che di sforzo in termini di rielaborazione alla scala regionale dei concetti contenuti nei documenti nazionali.

Ciò nondimeno, la progettazione integrata ha finito per assumere un ruolo rilevante nell’ambito degli interventi strutturali per lo sviluppo; basti pensare che in tutte le regioni Obiettivo 1 ed in *phasing out* sono stati individuati ben 164 progetti (secondo i dati SIRGS – Sistema Monit). cui

sono state destinate quote significative della programmazione regionale, così come si riporta analiticamente nella tabella seguente.

Tab. 5 - Risorse assegnate ai PI e relativa attuazione finanziaria al 29 febbraio 2008 (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

	Numero di PI	Risorse totali POR (a)	Risorse assegnate ai PI (b)	Impegni (c)	Pagamenti (d)	% b/a	% c/b	% d/b	% d/c
Basilicata	14	€1.696.070.000	€188.200.944,41	€186.262.013,71	€99.227.927,48	11,10	98,97	52,72	53,27
Calabria	23	€4.036.398.002	€61.674.877,40	€20.559.692,55	€9.076.568,04	1,53	33,34	14,72	44,15
<b>Campania</b>	<b>51</b>	<b>€7.748.172.779</b>	<b>€1.753.426.576</b>	<b>€1.502.210.394</b>	<b>€1.162.627.951</b>	<b>22,63</b>	<b>85,67</b>	<b>66,31</b>	<b>77,39</b>
Molise	7	€469.483.995	€56.775.729,26	€55.674.569,44	€31.742.472,03	12,09	98,06	55,91	57,01
Puglia	10	€5.232.349.311	€626.803.987,00	€178.184.384,85	€60.073.595,24	11,98	28,43	9,58	33,71
Sardegna	19	€4.258.555.040	€368.029.657,53	€273.820.090,74	€184.166.734,67	8,64	74,40	50,04	67,26
Sicilia	40	€8.459.909.318	€1.066.353.736,98	€870.228.174,60	€488.167.242,16	12,60	81,61	45,78	56,10
<b>Totali</b>	<b>164</b>	<b>€31.900.938.445</b>	<b>€4.121.265.508.00</b>	<b>€2.660.518.225.33</b>	<b>€1.490.827.158.23</b>	<b>12.92</b>	<b>64.56</b>	<b>36.17</b>	<b>56.04</b>

Il posizionamento della Campania nel contesto nazionale spicca per il particolare slancio con cui l'Amministrazione ha inteso puntare sulla progettazione integrata. Dai dati sopra riportati emerge, infatti, che la Regione Campania è quella che ha investito maggiormente nei PI, con ben 51 esperienze di progettazione integrata ed uno stanziamento iniziale pari a 1.753.426.576€ successivamente incrementato di ulteriori 435.443.381€ corrispondenti a progetti che hanno arricchito, in un secondo momento, la programmazione approvata.

Gli stessi dati, poi, mettono in evidenza una relativamente ridotta capacità di spesa che, al 2008, interessava e condizionava tutte le regioni del Mezzogiorno, attribuibile, in misura sostanziale, innanzitutto ad un rilevante quanto generalizzato ritardo di programmazione.

Scendendo maggiormente nel dettaglio è possibile leggere i dati finanziari alla luce non solo della tipologia di opera, ma anche rispetto al numero di azioni approvate. Difatti, come emerge dalla tabella seguente, al 2008, rispetto agli 8.998 progetti previsti, ne risultavano avviati 6.062, di cui 2.052 conclusi.

Tra le regioni del Mezzogiorno la Calabria è l'unica che ha fatto registrare una percentuale del 100% di progetti avviati e del 92,7% di progetti conclusi, seguita dalla Basilicata con il 94,4% di interventi in corso di realizzazione, la Sardegna all'86,8% e la Sicilia all'84,2%.

Dal canto suo, la Campania, in quella stessa data (febbraio 2008), aveva avviato solo il 49,4% dei progetti (1.142 sui 2.312 previsti), concludendone 1.092, pari al 47,2%.

Tab. 6 - Stato di attuazione degli interventi dei PI al 29 febbraio 2008 (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

Regione	Totale interventi (a)	Totale interventi non avviati (b)	Totale interventi avviati (c)	Totale interventi conclusi (d)	Interventi con dati procedurali non trasmessi al sistema di monitoraggio	% Progetti non avviati (b/a)	% Progetti avviati (c/a)	% progetti conclusi (d/a)
Basilicata	694	39	655	280	0	5,62	94,38	40,35
Calabria	178	0	178	165	0	0,00	100,00	92,70
<b>Campania</b>	<b>2312</b>	<b>266</b>	<b>1142</b>	<b>1092</b>	<b>904</b>	<b>11,51</b>	<b>49,39</b>	<b>47,23</b>
Molise	573	8	23	31	542	1,40	4,01	5,41
Puglia	1720	616	1088	1498	16	35,81	63,26	87,09
Sardegna	464	56	403	280	5	12,07	86,85	60,34
Sicilia	3057	368	2573	1883	116	12,04	84,17	61,60
<b>Totali</b>	<b>8998</b>	<b>1353</b>	<b>6062</b>	<b>2052</b>	<b>1583</b>	<b>15,04</b>	<b>67,37</b>	<b>22,81</b>

### 3.2 Il contesto regionale: i PI nel POR Campania 2000-2006

Come illustrato alla sezione precedente, il POR Campania ha individuato nella progettazione integrata uno strumento essenziale per realizzare una strategia regionale di sviluppo del territorio. Il POR Campania ha individuato, difatti, nei PI uno dei principali strumenti per assicurare, da un lato una forte concentrazione degli interventi, collocando una massa critica di risorse sulla creazione di discontinuità nell'economia di un ambito territoriale circoscritto, dall'altro piena espressione alla domanda di sviluppo delle collettività locali e alle potenzialità emerse mediante la concertazione con il partenariato istituzionale e socio – economico (DGR n. 5247 del 2001, recante le linee guida dei PI).

Il nucleo centrale della originaria strategia di sviluppo delineata nel POR Campania consisteva nella previsione di concentrare gli interventi sui grandi nodi dello sviluppo regionale, in una prospettiva di accelerazione della crescita e di drastico abbattimento della disoccupazione e del disagio sociale, sia attraverso un'azione di riequilibrio e di irrobustimento dei fattori di contesto, sia puntando sulla competitività regionale e su un modello di sviluppo sostenibile, fondato principalmente sul riconoscimento e la valorizzazione del potenziale endogeno organizzato attorno agli strumenti della programmazione negoziata, ovvero nelle aggregazioni produttive distrettuali, in centri di eccellenza e nelle Università regionali, nello sviluppo di sistemi produttivi basati sulla conservazione delle risorse naturali.

In questo scenario, il ruolo assegnato all'attuazione dei PI è stato quello di promuovere l'organizzazione del potenziale endogeno in sistema, applicando i principi di *concertazione e partenariato, sussidiarietà e decentramento*.

I PI si configurano, dunque, come progetti complessi, costituiti da una pluralità di azioni e di operazioni integrate che fanno capo ad assi e/o misure diverse, cofinanziate da almeno due Fondi strutturali, fra loro esplicitamente collegate e finalizzate ad un unico obiettivo di sviluppo, individuate sulla base di un ampio partenariato istituzionale e sociale, che attengono a soggetti e competenze molteplici. Tale sforzo innovativo trovava un più robusto inquadramento nell'impianto generale del POR 2000-2006, nell'Asse IV – Sistemi locali di sviluppo e, per quanto riguarda la programmazione ordinaria della Regione, nei primi documenti del Piano Territoriale Regionale (PTR) anch'esso ispirato a principi di integrazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale.

A partire da gennaio 2001, sono stati individuati 51 PI, che hanno interessato il 97,4% del territorio, ipotizzando, originariamente, di attivare una massa finanziaria di risorse FESR ed FSE pari a circa 3.200M€ Il Complemento di Programmazione (CdP) prevedeva, infatti, di dedicare ai PI almeno il 40% delle risorse finanziarie assegnate al POR, poi ridottesi in corso di attuazione al 25% circa delle risorse del programma.

I primi PI hanno ottenuto l'approvazione del NVVIP nell'ottobre 2002. A partire da quella data, il procedimento che ha portato alle Delibere di approvazione dei PI, corredate dagli esiti delle valutazioni del NVVIP, è durato oltre due anni, con un terzo della progettazione integrata (in valore) che è stato deliberato nel corso del 2004.

Si è trattato, evidentemente, di un processo lungo e articolato rispetto al quale, peraltro, ancora nel gennaio del 2006 (DGR n. 78) la Giunta Regionale ha proceduto ad un'ulteriore definizione delle operazioni contenute in ciascuno dei PI, stabilendo:

- un limite cronologico alle attività di progettazione da parte dei Tavoli di concertazione dei PI, e di ammissione a finanziamento dei relativi anticipi, da parte dei Responsabili di Misura;
- una scadenza – pena la decadenza del finanziamento - per la notifica dei verbali di aggiudicazione delle gare da parte dei Beneficiari finali delle operazioni infrastrutturali.

**Tab. 7 - Cronogramma delle approvazioni dei 51 PI della Campania (risorse POR entro tetto) (fonte: esiti delle valutazioni del NVVIP)**

Progetti Integrati	settembre 02	novembre 02	dicembre 02	gennaio 03	febbraio 03	aprile 03	giugno 03	luglio 03	agosto 03	novembre 03	dicembre 03	gennaio 04	febbraio 04	marzo 04	aprile 04	giugno 04	luglio 04	settembre 04	ottobre 04	luglio 05
Città di Benevento	36.013.056																			
Certosa di Padula	31.837.492																			
Reggia di Caserta	50.198.765																			
Città di Avellino		34.943.947																		
Città di Caserta		37.298.777																		
Città di Napoli			143.272.355																	
Città di Salerno			44.217.662																	
Paestum Velia			53.225.468																	
Reggio Tratturo AV			19.363.183																	
Valle dell'Ofanto			27.127.544																	
Antica Capua				22.070.784																
Antica Volceij				23.480.711																
Monti Picentini				49.407.641																
Agro Monti Picentini				25.050.000																
Campi Flegrei					154.630.776															
Antico Clanis					17.817.161															
Parco del Vesuvio					50.371.252															
GAC Napoli						68.342.439														
GAC Pompei Ercolano						57.827.679														
Pietrelcina							30.344.715													
San Giuseppe Vesuviano								24.134.168												
San Marco Cavoti									19.436.903											
Grumo Nevano										34.572.032										
Città del Fare										10.871.703										
Calitri											18.156.788									
Monti Trebulani											17.872.436									
Reggio Tratturo BN											16.960.485									
Terminio Cervialto											29.914.730									
Piana del Sele											32.305.000									
Portualità Turistica fase A*											33.491.236									
Protofilieri provinciali												8.477.204								
Penisola Amalfitana Sorrentina												36.700.000								
Sant'Agata de Goti													16.319.286							
Area Nolana Clanio													11.768.798							
Valle dell'Irno													10.514.605							
Filiera enogastronomica													59.982.730							
Solofra														21.110.338						
Parco del Matese														31.347.983						
Area Giuglianesa														12.951.350						
SS Appia														9.535.213						
Parco del Taburno															20.414.703					
Parco di Roccamonfina															8.529.897					
Filiera Termale															62.110.000					
Parco del Partenio																21.157.507				
Cilento e Vallo di Diano																	91.231.231			
Isole del Golfo																	5.585.750			
Nocera Inferiore																		31.749.357		
Litorale Domitio																		34.789.954		
Parco del fiume Sarno																		4.193.785		
Polo Orafo Campano																		29.900.000		
Ravello Città della Musica																		10.500.000		
Portualità Turistica fase B1*																			22.596.000	
Portualità turistica fase B2 + C*																				10.702.000
<b>TOTALE</b>	<b>118.049.313</b>	<b>72.242.724</b>	<b>287.206.212</b>	<b>120.009.136</b>	<b>222.819.189</b>	<b>126.170.118</b>	<b>30.344.715</b>	<b>24.134.168</b>	<b>19.436.903</b>	<b>45.443.735</b>	<b>148.700.675</b>	<b>45.177.204</b>	<b>98.585.418</b>	<b>74.944.883</b>	<b>91.054.600</b>	<b>21.157.507</b>	<b>96.816.981</b>	<b>111.133.096</b>	<b>22.596.000</b>	<b>10.702.000</b>
	6,6	10,7	26,7	33,4	45,9	53,0	54,7	56,0	57,1	59,7	68,0	70,5	76,0	80,2	85,3	86,5	91,9	98,1	99,4	100,0

\*Il PI portualità turistica è stato suddiviso in fasi susseguite nel tempo; la prima nel dicembre del 2003, la seconda ad ottobre del 2004, la terza ed ultima a luglio 2005.

Il CdP, su indicazione del POR, ha individuato le seguenti tipologie di PI:

- a. PI che intervengono su settori, temi e attività diversi di un medesimo ambito territoriale;
- b. PI di filiera
- c. Piani di zona sociali, non trattati nel presente documento.

Ai fini dell'identificazione dei PI, il CdP focalizzava su:

- Parchi nazionali e regionali;
- Città capoluogo;
- Filiera Termale;
- Filiere Agro-alimentari;
- Intermodalità (Interporti);
- Filiera delle Materie prime seconde;
- 7 Distretti industriali;
- Sistemi locali a vocazione industriale o turistica;
- Grandi attrattori culturali;
- Poli e filiere produttive;
- Itinerari culturali regionali;
- Territori interessati da problemi di miglioramento delle caratteristiche di stabilità e sicurezza;
- Piani di zona sociali.

L'individuazione degli ambiti specifici in cui realizzare ciascun PI è stata compiuta attraverso la concertazione tra le istituzioni coinvolte, nazionali e regionali, e sulla base di procedure indicate per ciascun asse, con atti della Giunta Regionale. La procedura d'individuazione ha tenuto conto della progettualità esistente coerente con gli ambiti di riferimento sopra indicati e con il POR (PRUSST, Studi di fattibilità, PRU, URBAN2, ecc.).

Per completezza di trattazione, occorre precisare che i Piani di Zona Sociali (PZS) ex L. 328/00 venivano considerati, ai fini della spesa della misura 5.3, alla stregua di PI, ma come già accennato, non vengono inclusi nella trattazione di questo studio in quanto, pur essendo assimilati ai fini delle procedure di attuazione della spesa del POR alla categoria dei PI, essi risentono di tali specificità normative e procedurali da renderne le caratteristiche disomogenee rispetto al resto del campo di indagine, nonché gli esiti delle analisi scarsamente trasferibili al di fuori delle tematiche specifiche di pertinenza dei PZS stessi.

Va qui annotato, tuttavia, che la circostanza già mette in luce una delle criticità oggettive che hanno ostacolato il pieno dispiegamento dell'“effetto integrazione” che lo strumento intendeva innescare: la scarsa interoperabilità (e dunque la scarsa possibilità di integrazione) tra più strumenti riferiti alle medesime *policy* e ai medesimi destinatari/beneficiari.

Tab. 8 - PI 2000-2006 suddivisi per ambiti (fonte: rielaborazione NVVIP su dati CdP 2000-2006)

	Ambiti	PI 2000-2006
<b>CITTA'</b>	<i>Aree urbane</i>	Napoli Avellino Benevento Caserta Salerno
<b>BENI CULTURALI TURISMO</b>	<i>Grandi attrattori culturali</i>	Certosa di Padula Napoli Campi Flegrei Reggia di Caserta Paestum – Velia Pompei Ercolano
	<i>Itinerari culturali regionali</i>	Antica Capua Antica Volceji Valle dell'Ofanto Regio Tratturo (AV) Regio Tratturo (BN) Direttrice Monti Trebulani – Matese Litorale Dominio Valle dell'Antico Clanis
	<i>Sistemi locali a vocazione turistica</i>	Agro Monti Picentini Borgo Terminio – Cervialto Isole del Golfo Penisola Amalfitana Sorrentina Piana del Sele Pietrelcina Ravello - Città della Musica
	<i>Portualità turistica</i>	Portualità Turistica
	<i>Filiere produttive</i>	Filiera Termale Filiera Enogastronomia
	<b>INDUSTRIA</b>	<i>Sistemi locali a vocazione industriale</i>
<i>Distretti industriali</i>		DI Sant'Agata de' Goti – Casapulla DI Calitri DI San Marco dei Cavoti DI San Giuseppe Vesuviano DI Nocera Inferiore Gragnano DI Solofra DI Grumo Nevano – Aversa
<i>Poli e filiere produttivi</i>		Polo Orafo Campano Protofiliera Provinciali
<b>AMBIENTE</b>		<i>Parchi nazionali e regionali</i>

### ***3.3 Dalla progettazione all'attuazione dei PI***

Al fine di poter correttamente discutere i risultati dell'attuazione della progettazione integrata in Campania, è necessario innanzitutto illustrare le modalità con le quali si è proceduto a progettare, valutare e implementare i PI, dal momento che gli esiti dell'esperienza sono fortemente condizionati dal sistema di regole e procedure che ne hanno caratterizzato l'attuazione.

I seguenti punti descrivono sinteticamente gli elementi essenziali dell'esperienza, e sono rivolti al lettore che per la prima volta si accosta al caso campano.

#### ***La progettazione***

La costruzione del progetto integrato poteva essere realizzata:

- a) *direttamente dalla Regione* (PI "a regia regionale")
- b) *oppure dal Tavolo di concertazione tra gli Enti pubblici* (PI "a coordinamento territoriale").

La differenza tra le due modalità risiede sostanzialmente nel diverso livello di coinvolgimento della Regione Campania nella programmazione e gestione del PI, leggermente più marcata nel primo caso. Difatti, nei PI a regia regionale le funzioni di *project management* sono state assunte dal responsabile del PI, in linea di massima un funzionario regionale, che ha svolto un ruolo chiave nelle decisioni riguardanti il PI. Nei PI a coordinamento territoriale, pur esistendo la figura del Responsabile, questa ha svolto un ruolo nella maggioranza dei casi di raccordo tra la filiera decisionale locale e gli uffici regionali, mentre il ruolo di *project management* veniva assolto da un coordinatore territoriale espressione del tavolo istituzionale. Tuttavia, in nessuno dei due casi si configura una modalità effettivamente innovativa di gestione della spesa (ad esempio, di tipo "sovvenzione globale", ovvero con delega delle responsabilità nella gestione della spesa ai territori) che, invece, in entrambi i casi (PI a regia regionale, PI a coordinamento territoriale) resta saldamente incardinata nell'ambito dell'Autorità di Gestione del POR.

Alla fine, questa scelta - ritenuta inevitabile per la supposta impreparazione dei territori a gestire programmi complessi - ha ricondotto la concreta responsabilità di attuazione dei progetti in capo ai singoli Responsabili di Misura.

Altra caratteristica fondamentale del processo di progettazione dei PI è che esso è avvenuto a risorse date e assegnate: su specifiche misure del POR, le cosiddette misure minime integrabili, venivano impegnate risorse destinate alla attuazione di un'idea forza attraverso un set di progetti. Condizione necessaria era la compresenza di almeno due operazioni cofinanziate da almeno due fondi strutturali (tipicamente FESR e FSE).

Quindi, la scelta dei progetti attraverso i quali rendere operativa la strategia di sviluppo veniva effettuata sulla scorta di un tetto finanziario dato, articolato per misure specifiche. Ciò non escludeva la possibilità di inserire progetti che non avessero copertura all'interno del tetto, come pure, esisteva l'opportunità di includere nella progettazione complessiva progetti potenzialmente finanziabili a valere su risorse differenti da quelle attivate dalle misure minime integrabili. In definitiva, il progetto complessivo del PI si articolava in un insieme integrato di progetti già dotati di copertura finanziaria, ovvero entro il tetto delle risorse assegnate a valere sulle risorse minime integrabili (i progetti "entro tetto") e in un eventuale insieme integrato di progetti non dotati di copertura finanziaria sin dall'inizio del processo di progettazione, o perché eccedenti il tetto di risorse a valere sulle misure minime integrabili (i progetti "fuori tetto") o perché richiedenti misure non incluse tra le minime integrabili per quella tipologia tematica di PI (i progetti "fuori misura").

Qualunque fosse la condizione finanziaria di partenza, i progetti potevano comunque essere costituiti da interventi infrastrutturali, interventi di sostegno alle attività private (per lo più esplicitati attraverso bandi rivolti a imprese) ed interventi configuranti azioni di formazione o servizi da erogare.

La progettazione del PI si esplicitava attraverso schede predisposte dal NVVIP, una scheda generale ed una scheda per ogni tipologia di intervento (progetti infrastrutturali, progetti privati, progetti di formazione e servizi). La scheda generale riassumeva l'intera progettualità del PI, dettagliando la strategia territoriale nel suo complesso, a partire dall'analisi dei fabbisogni specifici fino a delineare il sistema di progetti finalizzati a risolvere i nodi critici e ad aprire nuove prospettive di sviluppo coerenti con l'idea forza. Le schede progettuali di dettaglio entravano nel merito delle singole progettualità, sia pur evidenziandone i collegamenti logici con la strategia complessiva.

### *La valutazione e approvazione*

Una volta presentato il PI agli uffici regionali in forma di schede, il processo di valutazione ed approvazione dei PI si articolava nelle seguenti fasi:

- 1) il progetto di PI veniva, per il tramite del responsabile regionale del PI, sottoposto al processo valutativo della fattibilità e della coerenza interna (coerenza della sequenza tecnico-economica-organizzativa: analisi del fabbisogno, individuazione degli obiettivi operativi, definizione delle operazioni e della loro specificazione tecnico-economica, definizione del cronogramma, definizione della scelta organizzativo-gestionale adottata), rispetto al POR (coerenza con le azioni, misure, linee d'intervento, condizioni di attuazione) e al QCS, da parte del NVVIP, previa acquisizione del parere dell'Autorità Ambientale e verifica di coerenza del Responsabile di Misura competente (in particolare, l'Autorità Ambientale aveva il ruolo di esprimere parere ambientale in cui si segnalava se vi fosse la necessità di provvedere a valutazioni di incidenza, mentre il Responsabile di Misura aveva il ruolo di esprimere parere sulla coerenza delle azioni previste per l'intervento rispetto alle normative e ai regolamenti comunitari);
- 2) l'Ufficio PI, acquisito il parere vincolante del NVVIP, sottoponeva il PI all'approvazione della Giunta regionale. La Giunta regionale preso atto della valutazione positiva del NVVIP, approvava il progetto di PI, assumendo l'impegno finanziario programmatico e dando mandato ai responsabili di misura di procedere all'ammissione a finanziamento;
- 3) il NVVIP, dopo l'approvazione del PI da parte della Giunta regionale, trasmetteva le schede afferenti le singole operazioni approvate al Responsabile del PI, anche per l'inoltro ai Responsabili delle Misure interessate.

### *Le modalità di attuazione*

Tra i legali rappresentanti o loro delegati degli enti pubblici e dei soggetti della programmazione negoziata partecipanti al tavolo di concertazione, veniva sottoscritto, dopo l'approvazione del PI da parte della Giunta Regionale, sulla base della proposta del Responsabile del PI, un Accordo di Programma, ai sensi dell'art.34 del d.lgs 267/00, che disciplinava:

- l'impegno dei Beneficiari Finali a rispettare il cronogramma per il completamento della progettazione e la realizzazione del PI;
- l'indicazione del capofila dell'attuazione per i PI che non erano a titolarità regionale;
- i compiti che il soggetto capofila doveva svolgere a supporto degli Enti locali beneficiari finali, per la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione delle operazioni oltre che i compiti di coordinamento dello stesso capofila, per la sorveglianza e la riprogettazione;
- l'eventuale allargamento della platea dei destinatari delle attività di supporto del capofila anche agli altri soggetti beneficiari finali;
- le modalità di attuazione dei compiti del capofila;
- il processo partenariale con i soggetti sociali da perseguire nella fase di esecuzione del PI;
- la strategia che si intendeva adottare a garanzia del rispetto delle pari opportunità di genere e dello sviluppo sostenibile.

La procedura di attuazione dei PI si articolava nel seguente modo:

- per le singole operazioni, la procedura era specificata nel progetto di PI in relazione a quella prevista dalla misura di riferimento;
- per i PI progettati dal tavolo di concertazione tra gli Enti pubblici, all'interno dell'accordo di programma, si sceglieva un capofila tra gli enti locali partecipanti al tavolo, che poteva coincidere con uno dei soggetti del tavolo, con un'associazione di enti locali partecipanti al tavolo o con un'Agenzia locale per lo sviluppo;
- per i PI progettati direttamente dalla Regione, il capofila restava il responsabile regionale del PI;
- per i PI promossi dagli Enti Parco, il capofila restava l'Ente Parco.

Il soggetto capofila svolgeva le seguenti funzioni:

- assistenza ai Beneficiari Finali delle operazioni a regia regionale per l'espletamento dei bandi e di tutte le procedure di attuazione, oltre che per le funzioni di monitoraggio e di rendicontazione;
- ricezione per conoscenza, dai Beneficiari Finali, dei dati delle rendicontazioni e dei dati di monitoraggio inviati ai Responsabili di Misura, in conformità alle modalità e tempi previsti dai disciplinari concessori relativi alle singole operazioni ed alle disposizioni emanate dall'AdG;
- definizione, d'intesa con il Tavolo di concertazione, del piano di comunicazione del PI e successiva attuazione;
- promozione delle attività di animazione sul territorio, al fine di una buona gestione del PI e per definire progressivamente le azioni di un programma integrato di quel territorio;
- organizzazione degli scambi di esperienze con gli altri PI di altri territori dell'Unione Europea;
- convocazione e coordinamento del Tavolo di concertazione, attraverso la promozione, ogni semestre, di una riunione per la sorveglianza del PI;
- convocazione e coordinamento del Tavolo su richiesta dei Beneficiari Finali o del NVVIP per la riprogettazione.

Come si è già sottolineato, la responsabilità per l'attuazione degli interventi restava in capo ai Responsabili di Misura, considerati responsabili del procedimento per i capitoli di spesa relativi alle singole misure, la pressoché totalità dei quali era costituita da funzionari regionali operanti nelle sedi della Regione Campania. Ciò vale sia per quanto attiene ai progetti infrastrutturali, sia per quanto riguarda le procedure di predisposizione e pubblicazione dei bandi di regimi di aiuto alle imprese e di formazione e servizi, e conseguenti fasi di selezione e gestione delle graduatorie dei destinatari finali.

Ciò ha determinato, in taluni casi, uno scollamento tra quanto programmato in sede locale e quanto realizzato in sede regionale, nonché una mancanza di continuità nel flusso informativo a valle dell'attuazione dei bandi, inficiando le possibilità di integrazione nel corso dell'attuazione degli interventi.

Inoltre, il processo di implementazione dei PI veniva sottoposto a sistematica valutazione operativa dal NVVIP attraverso il Controllo di Gestione. Questa procedura era tesa ad assicurare coerenza nei cambiamenti che si rendevano necessari lungo l'arco temporale di attuazione dei PI, sistematizzando le eventuali richieste di sostituzioni, variazioni o eliminazioni di progetti di difficile realizzazione. Lo strumento principale di implementazione del Controllo di Gestione era rappresentato da una scheda predisposta dal NVVIP, costruita adattando le metodologie del Project Management alla specificità dei PI. Il cuore della scheda era costituito dal cronogramma, in cui si evidenziavano gli scostamenti rispetto ai tempi programmati, non tanto nell'ottica di evitare ritardi che avrebbero potuto incidere negativamente sulla certificazione della spesa nei tempi richiesti dalla Commissione Europea (materia di competenza dell'Autorità di Gestione), quanto con la finalità di prevenire discrasie che potessero inficiare gli effetti dell'integrazione tra gli interventi previsti.

Dunque, scopo principale del Controllo di Gestione era contribuire ad un corretto funzionamento del sistema di interventi, in modo tale da accompagnare l'attuazione del PI. Il Controllo di Gestione era anche lo strumento procedurale con cui si gestiva, con una modalità unitaria e non attraverso valutazioni sporadiche o casuali, la sostituzione o l'introduzione di nuovi interventi, processo che comunque secondo quanto previsto dal POR richiedeva la valutazione preventiva del NVVIP.

L'esperienza del Controllo di Gestione ha dato esiti piuttosto diversificati. La qualità della risposta al meccanismo del Controllo di Gestione ha da subito fatto emergere un gruppo di PI, in cui la capacità di guidare l'attuazione da parte dei soggetti responsabili si è rispecchiata nella produzione di risposte fornite al NVVIP con tempismo e precisione; per un altro gruppo di PI, invece, il Controllo di Gestione è stato percepito molto di più come un'incombenza formale finalizzata all'approvazione di nuovi progetti piuttosto che uno strumento di corretta gestione del programma, il che si è tradotto in un invio sporadico di schede compilate a fatica e, non appena l'urgenza di sostituire o includere nuovi progetti è venuta meno, anche l'invio delle schede del Controllo di Gestione si è arrestato.

Occorre precisare che, al di fuori della necessità di avvalersi dello strumento del Controllo di Gestione ai fini della sostituzione o dell'inserimento di nuovi progetti, non era prevista alcuna forma di incentivo per l'implementazione della procedura, né l'invio delle schede di Controllo di Gestione al NVVIP rappresentava un passaggio essenziale ai fini dell'erogazione della spesa PI.

**In conclusione, le modalità di attuazione hanno dato forte enfasi agli aspetti di *governance* del processo, ma non hanno considerato adeguatamente alcuni presupposti di successo di questo strumento.**

- **Innanzitutto, a differenza di quanto indicato come “elemento identificativo dei PI nel QCS”, ovvero l'identificazione del soggetto responsabile del progetto dal punto di vista gestionale e di coordinamento (ovvero il *government*, la responsabilità amministrativa), la responsabilità di gestione della fase attuativa è risultata parcellizzata tra diversi soggetti (Responsabili di Misura per la spesa dei singoli interventi inclusi i bandi di regimi di aiuto alle imprese e di formazione e servizi, Responsabili regionali o territoriali per la regia del PI).**
- **Inoltre, non è stata data centralità all'importante ruolo del Project Management quale elemento essenziale per assicurare la qualità del processo attuativo, depotenziando di fatto l'efficacia della componente dell'integrazione di soggetti e interventi nella fase attuativa dei PI.**
- **A fronte del rilevante impegno di progetti e risorse associati all'implementazione dello strumento, la progettazione integrata ha scontato un significativo ritardo nella fase di approvazione delle strategie di sviluppo, peraltro molto numerose (anche dal punto di vista delle operazioni) e distribuite su una amplissima platea di temi, di amministrazioni e di soggetti.**

## 4. L'implementazione dei PI 2000-2006 in Campania

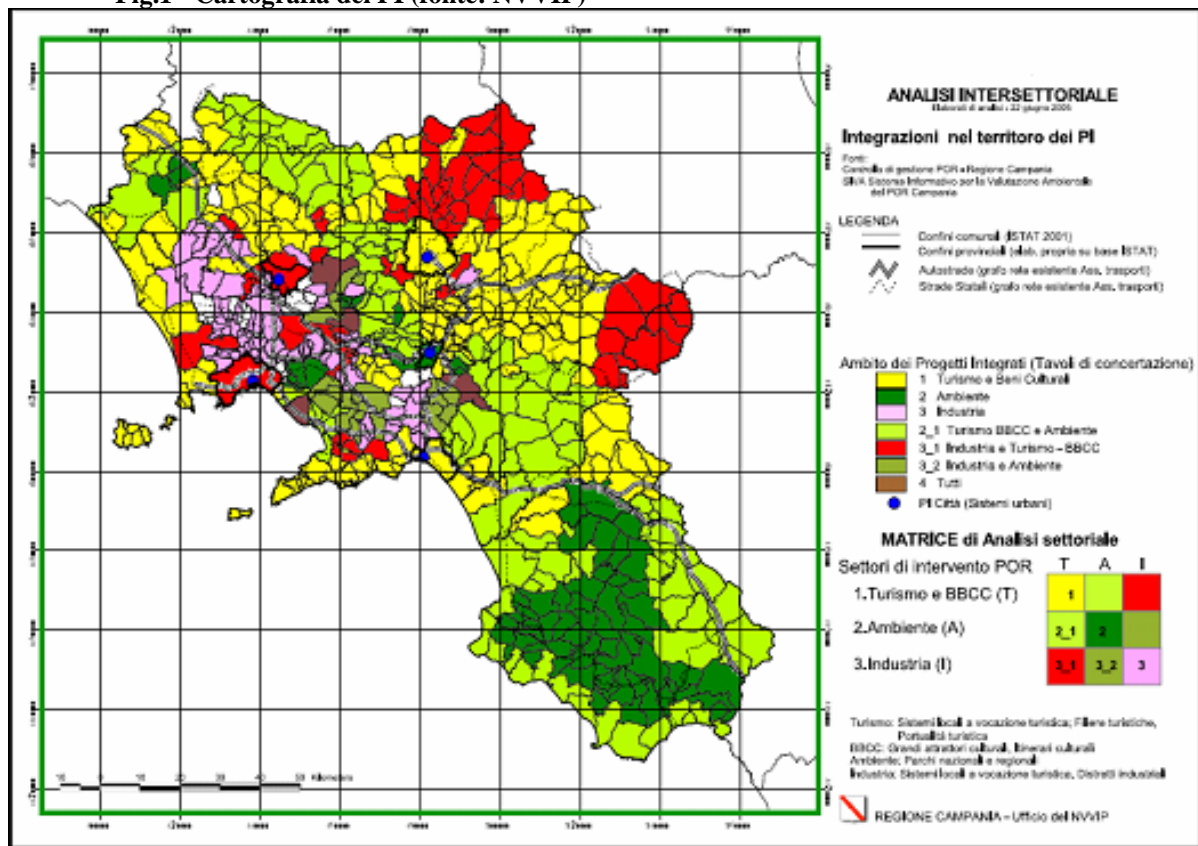
In Campania sono stati identificati complessivamente 51 PI dislocati nelle 5 province. La progettazione integrata ha interessato la quasi totalità dei comuni: su 551 sono 531 i comuni che hanno partecipato ad almeno un PI. Solo 20 comuni delle province di Avellino, Caserta, Salerno e Napoli ne sono restati esclusi, mentre ogni comune della provincia di Benevento fa parte almeno di un progetto integrato.

Occorre peraltro precisare che tutti i comuni regionali, in quanto inclusi nei Piani di Zona Sociali, risultavano comunque destinatari potenziali delle misure dell'Asse 5 dedicate.

La figura 1 indica con colorazioni differenziate le aree della regione interessate da PI, in funzione della tipologia di PI. In dettaglio:

- il colore giallo indica i territori esclusivamente interessati da PI legati alle risorse culturali e turistiche in generale (grandi attrattori, itinerari culturali, sistemi locali del turismo);
- il colore verde scuro indica i territori esclusivamente interessati dal PI legati alle risorse naturali (parchi);
- il colore viola indica i territori esclusivamente interessati da PI legati all'industria (Distretti e sistemi locali industriali);
- il colore rosso indica i territori interessati sia da PI legati alle risorse culturali e turistiche in generale che da PI legati all'industria;
- il colore verde chiaro indica sia i territori interessati dal PI legati alle risorse naturali che PI legati alle risorse culturali e turistiche in generale;
- il colore marrone indica i territori contemporaneamente interessati da tutte le tipologie di PI;
- i cerchi blu coincidono con i 5 capoluoghi, interessati dai PI Città.

Fig.1 - Cartografia dei PI (fonte: NVVIP)



Come si nota dalla figura 1, in numerosi comuni si è verificata la sovrapposizione di due o più strumenti di programmazione integrata ed, in particolare:

- 1 comune (Napoli) è presente in ben 5 PI;

- 4 comuni sono presenti in 4 PI;
- 47 comuni sono presenti in 3 PI;
- 232 comuni sono presenti in 2 PI;
- 247 comuni hanno partecipato ad una sola esperienza di progettazione integrata.

Gli orientamenti per la progettazione integrata individuano tra le specificità dei PI nel quadro della programmazione strutturale la *territorialità*, concetto secondo cui il territorio deve essere inteso come “destinatario di iniziative di azioni di sviluppo” ma anche come “contesto in cui si vogliono attivare le potenzialità latenti o presenti”. Ne risulta che la territorialità dei PI intendeva attivare:

- *concentrazione spaziale*;
- *mobilitazione di sistemi locali* per la costruzione del progetto;
- *innesco di trasformazioni sociali*, insediative, ambientali capaci di produrre e valorizzare il territorio.

Mentre la concentrazione – sia spaziale che rivolta a sollecitare i potenziali effettivamente più rilevanti per lo sviluppo locale - resta, soprattutto nell’esperienza della Campania, un tema assolutamente “aperto”, la tabella che segue mostra in termini assoluti la distribuzione delle risorse approvate, dunque programmaticamente appostate, sulle diverse “tipologie tematiche” di PI, rispetto alle quali la programmazione regionale ha operato delle scelte sicuramente più nette e meno generaliste.

**Tab. 9 – Risorse approvate per tipologia tematica di PI (fonte: delibere di approvazione dei PI)**

Tipologia tematica PI	Orientamenti programmatici per l'IDEA FORZA	Totale Risorse approvate (€)
Città	Riqualificazione dei sistemi urbani e rafforzamento dei ruoli direzionali per la competitività del sistema regionale. Sviluppo sostenibile sociale ed ambientale	677.616.068
Distretti Industriali	Riqualificazione fisica e funzionale dell’armatura infrastrutturale delle aree industriali, promozione dei servizi, recupero delle aree dismesse	444.972.228
Grandi Attrattori Culturali	Promuovere modelli di sviluppo dei territori e delle imprese basati sulla conservazione, valorizzazione e gestione dei giacimenti storico-culturali-identitari	971.562.956
Itinerari culturali	Promuovere modelli di sviluppo dei territori e delle imprese basati sulla conservazione, valorizzazione e gestione dei giacimenti storico-culturali-identitari	372.164.884
Parchi Nazionali Parchi Regionali	Promuovere la formazione della rete ecologica, la conservazione e gestione delle risorse naturali ed il turismo verde	458.658.521
Sistemi a vocazione industriale	Riqualificazione fisica e funzionale dell’armatura infrastrutturale delle aree industriali, promozione dei servizi, recupero delle aree dismesse	272.371.714
Sistemi a vocazione turistica	Accrescere l’integrazione, l’articolazione, l’efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche e dei territori, diversificazione e destagionalizzazione dell’offerta.	736.175.192
<b>TOTALE</b>		<b>3.933.521.563</b>

Come si può notare, infatti, le risorse sono state allocate dando precedenza, alle strategie di sviluppo orientate al rilancio in chiave turistico-culturale dei territori con il settore turistico, inteso anche come riqualificazione e valorizzazione dei beni culturali esistenti, che fa registrare una concentrazione delle risorse pari al 50% circa. Altra fetta importante delle risorse, circa il 17%, è stata destinata ai PI città e, nella stessa misura, anche ai PI rientranti nelle categorie industriali. La quota minore, l’11% circa, è infine quella destinata ai Progetti Integrati Territoriali ricadenti nelle aree Parco.

Nella tabella precedente, inoltre, per ciascuna categoria di PI è stata riportata anche l’*idea forza* sottesa al Progetto Integrato; difatti, un aspetto-chiave della strategia riguardava l’innesco di meccanismi di cooperazione interistituzionale, che avrebbero dovuto incidere sul miglioramento generale del sistema di *governance* territoriale.

La condivisione di un unico obiettivo di sviluppo era pertanto uno degli elementi di maggior rilevanza nell’intero processo della progettazione integrata in cui tutti gli attori coinvolti convergevano, appunto, sull’idea forza, intesa quale “*spunto strategico fortemente focalizzato, in grado di suscitare una rottura in senso virtuoso rispetto alle tendenze di sviluppo del territorio o della filiera/settore proponente, nel rispetto degli indirizzi di programmazione del POR Campania*”.

L'idea forza del PI doveva concretizzarsi in uno o più progetti portanti, di dimensioni rilevanti la cui realizzazione era condizione necessaria affinché si realizzasse la trasformazione innovativa del contesto territoriale di riferimento.

La tabella seguente mostra in termini assoluti e percentuali l'ammontare di risorse, tra quelle FESR e quelle relative ai contratti di programma, orientate alla realizzazione di progetti portanti all'interno dei PI.

**Tab. 10 – Risorse approvate per progetti portanti - % sul totale (fonte: delibere di approvazione dei PI)**

Progetti	Risorse assegnate (FESR + contratto di programma) Euro	%
Progetti portanti	948.377.927	24,11
Altri progetti	2.985.143.635	75,89
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.933.521.563</b>	<b>100</b>

Come si evince dalla tabella precedente, nonostante il ruolo centrale dei progetti portanti, solo il 24,11% delle risorse disponibili è stato loro destinato, non di certo per una ridotta "riserva" di carattere finanziario (ovviamente del tutto assente nel processo di programmazione dei PI), quanto, piuttosto, per la difficoltà di individuare un insieme davvero significativo di investimenti che per qualità, dimensione e numero, fossero in grado di interpretare e sostenere adeguatamente la strategia di sviluppo dei diversi PI.

Si è ritenuto opportuno, quindi, ai fini di un'analisi esaustiva, dettagliare maggiormente il dato presentato, indicando nella tabella seguente, per ciascuna categoria di PI, le misure di finanziamento, il numero ed il valore dei progetti approvati – portanti e non - entro tetto e fuori tetto.

Al riguardo, i PI Città sono quelli in cui la concentrazione delle risorse su progetti portanti è stata prossima alla metà dell'intero importo, seguiti dai PI turistico-culturali e industriali, che si attestano attorno al 40%, mentre i PI naturalistici hanno concentrato meno del 30% delle risorse su progetti portanti. Tra quelli industriali, inoltre, i PI a regia locale (Sistemi Locali a vocazione industriale) hanno avuto la capacità di concentrare risorse su progetti portanti per una percentuale prossima al 50%.

Un discorso differente va fatto per i progetti fuori tetto; difatti, in questo caso, i valori percentuali presentano andamenti fortemente in contrasto. Nel caso delle città, dei distretti industriali e dei sistemi a vocazione industriale, le percentuali sono tra il 45% ed il 65%; nello specifico i sistemi a vocazione industriale si attestano al 62,6%, le città al 52,6% ed infine, i Distretti Industriali al 44,7%. Le altre categorie, al contrario, fanno registrare tutti valori al di sotto del 10%.

**Rinviando all'appendice 2 per un esame dettagliato del contenuto di ciascuna tipologia di PI nella fase di programmazione, di seguito si riportano alcune prime conclusioni derivanti dall'analisi dei dati connessi alla definizione iniziale delle strategie di sviluppo.**

- **Al di là della possibilità di verificare un'effettiva e rilevante concentrazione della progettazione integrata sul territorio regionale, è sorprendente ed emblematica la circostanza secondo cui moltissimi comuni si ritrovano (per la contemporanea presenza di differenti potenzialità) in più di un PI.**
- **All'opposto, la progettazione integrata ha puntato in Campania su un'importante concentrazione "tematica", privilegiando, dal punto di vista della dotazione di risorse e progetti, gli interventi finalizzati alla riqualificazione ed alla valorizzazione del patrimonio turistico e culturale della regione.**
- **Ciò nonostante, i "progetti portanti" – vale a dire gli interventi che per livello di definizione, scala dimensionale ed effetti avrebbero dovuto guidare le strategie di sviluppo – rivelano un peso tutto sommato modesto, rappresentando meno di un quarto del valore complessivo dei PI.**

**Tab. 11 – Risorse approvate per Categoria di PI e per Misura (fonte: delibere di approvazione dei PI)**

Categoria PI	Misura	Entro tetto		di cui portanti entro tetto		Fuori tetto		di cui portanti fuori tetto		Costo totale progetti €	Costo totale dei progetti portanti €
		N. Progetti	Costo totale €	Portanti entro tetto	Costo totale €	N. Progetti	Costo totale €	N. Progetti	Costo totale €		
Città	2.1	2	1.591.000	0	0	0	0	0	0	1.591.000	0
	3.2	10	1.290.476	2	420.000	0	0	0	0	1.290.476	420.000
	3.4	5	863.000	5	863.000	0	0	0	0	863.000	863.000
	3.9	3	486.500	3	486.500	0	0	0	0	486.500	486.500
	3.11	3	1.260.000	3	1.260.000	0	0	0	0	1.260.000	1.260.000
	3.12	1	1.503.258	1	1.503.258	0	0	0	0	1.503.258	1.503.258
	3.14	1	252.000	1	252.000	0	0	0	0	252.000	252.000
	3.21	18	2.378.315	11	1.505.920	0	0	0	0	2.378.315	1.505.920
	4.1	0	0	0	0	3	5.623.610	0	0	5.623.610	0
	5.1	77	386.564.674	15	156.550.133	116	214.645.943	7	115.790.610	601.210.617	40.759.524
5.2	6	61.157.292	4	51.938.121	0	0	0	0	61.157.292	51.938.121	
<b>Totale Città</b>		<b>126</b>	<b>457.346.515</b>	<b>45</b>	<b>214.778.932</b>	<b>119</b>	<b>220.269.554</b>	<b>7</b>	<b>115.790.610</b>	<b>677.616.068</b>	<b>98.988.323</b>
Distretti industriali	1.12	17	84.126.956	1	16.905.612	2	1.601.671	0	0	85.728.627	16.905.612
	3.2	1	857.981	0	0	0	0	0	0	857.981	0
	3.7	6	1.251.041	0	0	0	0	0	0	1.251.041	0
	3.8	1	403.464	0	0	0	0	0	0	403.464	0
	3.9	5	3.150.160	0	0	0	0	0	0	3.150.160	0
	3.11	1	83.931	0	0	0	0	0	0	83.931	0
	3.13	1	554.487	0	0	0	0	0	0	554.487	0
	3.14	1	82.067	0	0	0	0	0	0	82.067	0
	3.20	24	14.270.114	5	6.906.488	1	100.000	1	100.000	14.370.114	6.806.488
	4.1	44	122.707.066	9	20.165.060	24	48.813.509	11	22.490.474	171.520.576	42.655.534
	4.2	19	134.849.734	11	92.656.198	0	0	0	0	134.849.734	92.656.198
	4.3	8	6.872.545	4	2.646.950	0	0	0	0	6.872.545	2.646.950
	5.1	10	600.000	2	3.151.250	0	0	0	0	600.000	3.151.250
6.5	31	10.316.448	0	0	0	0	0	0	10.316.448	0	
<b>Totale Distretti</b>		<b>169</b>	<b>394.457.048</b>	<b>32</b>	<b>142.431.558</b>	<b>27</b>	<b>50.515.180</b>	<b>12</b>	<b>22.590.474</b>	<b>444.972.228</b>	<b>119.841.084</b>

Grandi Attrattori Culturali	2.1	241	353.412.761	78	143.060.731	179	333.339.048	8	26.128.587	686.751.809	116.932.144
	2.2	12	126.531.940	9	97.266.049	0	0	0	0	126.531.940	97.266.049
	3.2	7	2.303.618	0	0	0	0	0	0	2.303.618	0
	3.4	1	500.000	0	0	0	0	0	0	500.000	0
	3.9	2	5.147.245	0	0	0	0	0	0	5.147.245	0
	3.11	5	3.563.080	0	0	0	0	0	0	3.563.080	0
	3.12	2	600.000	0	0	0	0	0	0	600.000	0
	3.19	55	30.682.212	14	6.802.319	1	920.000	0	0	31.602.212	6.802.319
	4.6	4	114.563.051	0	0	0	0	0	0	114.563.051	0
<b>Totale GAC</b>		<b>329</b>	<b>637.303.908</b>	<b>101</b>	<b>247.129.099</b>	<b>180</b>	<b>334.259.048</b>	<b>8</b>	<b>26.128.587</b>	<b>971.562.956</b>	<b>221.000.512</b>
Itinerari Culturali	1.5	5	7.075.459	0	0	0	0	0	0	7.075.459	0
	2.1	151	162.843.884	27	39.421.498	75	74.767.335	0	0	237.611.219	39.421.498
	2.2	17	101.528.634	11	73.553.036	0	0	0	0	101.528.634	73.553.036
	3.2	20	3.731.672	1	189.000	0	0	0	0	3.731.672	189.000
	3.7	5	1.165.360	0	0	0	0	0	0	1.165.360	0
	3.9	2	105.075	0	0	0	0	0	0	105.075	0
	3.11	7	2.948.682	0	0	0	0	0	0	2.948.682	0
	3.14	2	148.440	0	0	0	0	0	0	148.440	0
	3.19	41	6.651.337	5	1.285.977	0	0	0	0	6.651.337	1.285.977
4.6	7	11.199.006	2	5.396.975	0	0	0	0	11.199.006	5.396.975	
<b>Totale Itinerari culturali</b>		<b>257</b>	<b>297.397.549</b>	<b>46</b>	<b>119.846.485</b>	<b>75</b>	<b>74.767.335</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>372.164.884</b>	<b>119.846.485</b>
Parchi Nazionali e Parchi Regionali	1.9	380	214.135.353	83	61.650.256	100	81.944.412	5	3.874.170	296.079.765	57.776.085
	1.10	17	139.280.623	10	59.198.377	0	0	0	0	139.280.623	59.198.377
	3.2	18	2.798.317	0	0	0	0	0	0	2.798.317	0
	3.4	1	134.400	0	0	0	0	0	0	134.400	0
	3.7	15	4.128.036	1	685.716	0	0	0	0	4.128.036	685.716
	3.8	3	725.928	0	0	0	0	0	0	725.928	0
	3.9	1	111.528	0	0	0	0	0	0	111.528	0
	3.11	9	3.347.923	1	855.051	0	0	0	0	3.347.923	855.051
	3.13	1	405.000	0	0	0	0	0	0	405.000	0
	3.14	9	2.020.711	1	855.051	0	0	0	0	2.020.711	855.051
3.18	44	9.626.290	20	3.737.643	0	0	0	0	9.626.290	3.737.643	
<b>Totale parchi</b>		<b>498</b>	<b>376.714.109</b>	<b>116</b>	<b>126.982.094</b>	<b>100</b>	<b>81.944.412</b>	<b>5</b>	<b>3.874.170</b>	<b>458.658.521</b>	<b>123.107.923</b>

Sistemi a vocazione Industriale	1.12	8	35.853.182	1	2.936.877	0	0	0	0	35.853.182	2.936.877
	2.1	1	1.067.677	0	0	0	0	0	0	1.067.677	0
	3.2	5	1.370.000	0	0	0	0	0	0	1.370.000	0
	3.7	1	134.646	0	0	0	0	0	0	134.646	0
	3.9	2	299.600	0	0	0	0	0	0	299.600	0
	3.11	1	90.000	0	0	0	0	0	0	90.000	0
	3.12	3	359.731	1	126.000	0	0	0	0	359.731	126.000
	3.14	2	376.000	0	0	0	0	0	0	376.000	0
	3.20	13	7.002.204	3	1.320.193	0	0	0	0	7.002.204	1.320.193
	4.1	33	55.394.718	11	28.835.810	17	44.646.460	6	25.564.484	100.041.177	3.271.326
	4.2	11	97.798.345	6	60.438.085	1	6.490.386	1	6.490.386	104.288.732	53.947.699
	4.3	11	3.495.600	3	1.148.000	0	0	0	0	3.495.600	1.148.000
5.1	14	12.212.520	3	4.857.507	0	0	0	0	12.212.520	4.857.507	
6.5	22	5.780.645	1	47.175	0	0	0	0	5.780.645	47.175	
<b>Totale sistemi a vocazione industriale</b>		<b>127</b>	<b>221.234.868</b>	<b>29</b>	<b>99.709.647</b>	<b>18</b>	<b>51.136.846</b>	<b>7</b>	<b>32.054.870</b>	<b>272.371.714</b>	<b>67.654.777</b>
Sistemi a vocazione turistica	1.5	15	9.857.855	1	1.500.000	4	1.278.496	0	0	11.136.351	1.500.000
	1.7	2	1.100.000	0	0	0	0	0	0	1.100.000	0
	1.12	7	13.408.666	0	0	0	0	0	0	13.408.666	0
	2.1	3	6.132.160	1	516.457	1	1.032.914	0	0	7.165.074	516.457
	3.2	40	9.372.528	1	2.400.000	0	0	0	0	9.372.528	2.400.000
	3.7	17	2.416.922	0	0	0	0	0	0	2.416.922	0
	3.8	3	323.000	0	0	0	0	0	0	323.000	0
	3.9	9	2.531.623	2	1.718.025	0	0	0	0	2.531.623	1.718.025
	3.11	10	3.621.281	0	0	0	0	0	0	3.621.281	0
	3.14	9	1.739.500	0	0	0	0	0	0	1.739.500	0
	3.20	15	5.186.667	2	1.786.667	0	0	0	0	5.186.667	1.786.667
	4.5	15	298.359.612	10	236.003.652	0	0	0	0	298.359.612	236.003.652
	4.6	163	234.065.462	31	64.950.993	90	83.849.704	5	9.770.100	317.915.167	55.180.893
	4.7	36	24.786.063	12	9.679.789	0	0	0	0	24.786.063	9.679.789
5.1	1	2.972.315	0	0	0	0	0	0	2.972.315	0	
6.1	21	14.467.923	4	8.333.157	5	3.939.168	0	0	18.407.091	8.333.157	
6.5	19	15.733.333	1	666.667	0	0	0	0	15.733.333	666.667	
<b>Totale sistemi a vocazione turistica</b>		<b>385</b>	<b>646.074.910</b>	<b>65</b>	<b>327.555.408</b>	<b>100</b>	<b>90.100.282</b>	<b>5</b>	<b>9.770.100</b>	<b>736.175.192</b>	<b>317.785.308</b>
<b>TOTALI</b>		<b>1778</b>	<b>3.030.528.906</b>	<b>434</b>	<b>1.278.433.223</b>	<b>619</b>	<b>902.992.657</b>	<b>44</b>	<b>210.208.810</b>	<b>3.933.521.563</b>	<b>948.377.927</b>

## 5. L'analisi dei dati di monitoraggio

### 5.1 La dotazione finanziaria di partenza

Il presente paragrafo illustra alcuni dati di dettaglio relativi alle dotazioni finanziarie dei PI in fase programmatoria, anche in relazione, più in generale, al POR.

Le considerazioni sull'attuazione finanziaria dei PI possono essere svolte solo in relazione alla quota di finanziamento pubblico perché, come già evidenziato, questo è il solo dato disponibile nel monitoraggio regionale e nazionale. Gli approfondimenti sulla capacità dei PI di attrarre capitale privato sono trattati nella parte di valutazione ex post relativa all'attuazione, mediante analisi di campo.

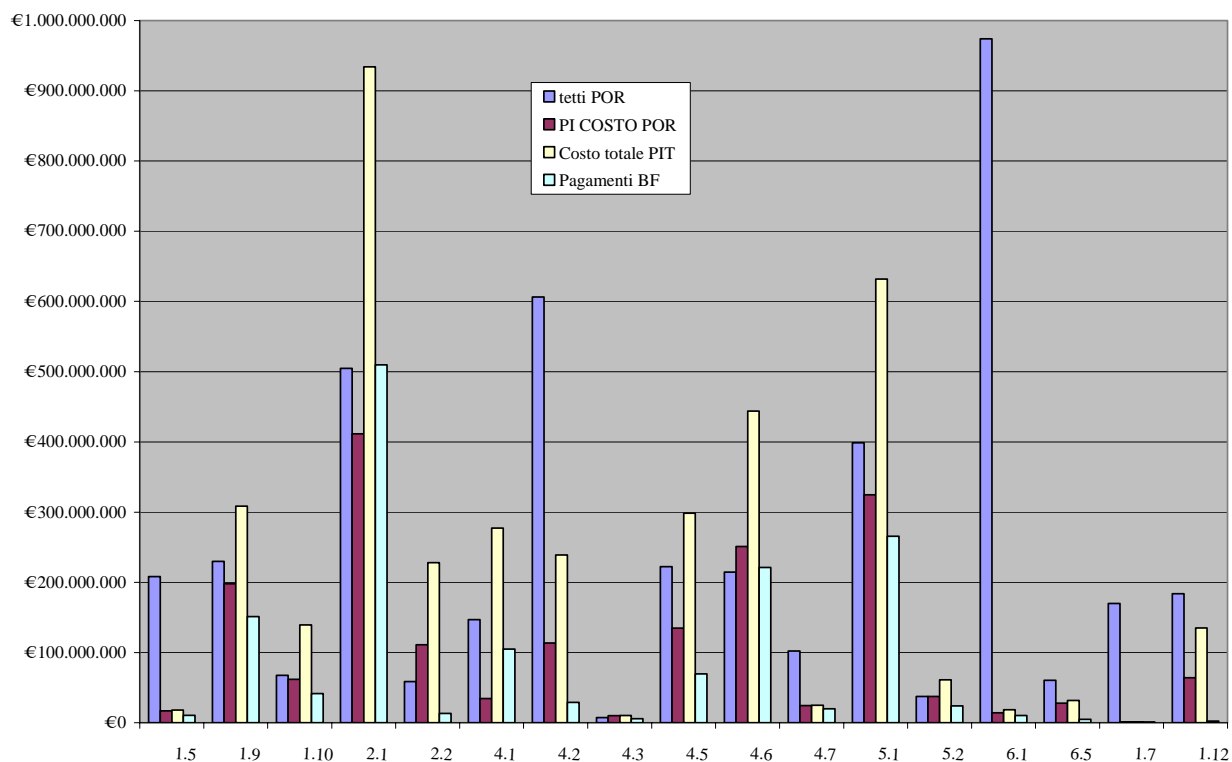
In riferimento ai tetti finanziari posti dal POR le risorse approvate per interventi "entro tetto" e riferiti alle misure minime integrabili ammontano a circa il 46% della spesa ammissibile totale, mentre i fuori misura impegnano il 18,5% delle risorse.

Tab. 12 - Risorse POR, Costi PI e Pagamenti per Misura (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

misure progetti Entro tetto FESR	tetti POR	PI COSTO POR	Costo totale PIT	Pagamenti BF	% costo PIT su tetto	% costo POR su costo totale PIT
1.5	€208.183.594,00	€16.933.313,81	€18.211.810,07	€10.558.793,88	8,13	92,98
1.9	€229.860.050,00	€197.684.753,75	€308.522.948,56	€151.253.007,41	86,00	64,07
1.10	€67.453.970,00	€61.685.485,50	€139.280.623,01	€41.524.617,58	91,45	44,29
2.1	€504.587.200,00	€411.335.268,00	€934.186.778,94	€509.756.928,82	81,52	44,03
2.2	€58.631.320,00	€111.112.945,73	€228.060.574,20	€13.284.616,82	189,51	48,72
4.1	€147.000.000,00	€34.643.656,13	€277.185.363,22	€104.917.135,56	23,57	12,50
4.2	€606.336.000,00	€113.547.828,25	€239.138.465,60	€28.982.395,36	18,73	47,48
4.3	€7.126.000,00	€9.895.598,00	€10.368.145,00	€5.662.265,54	138,87	95,44
4.5	€222.334.400,00	€134.894.455,75	€298.359.611,70	€69.764.687,80	60,67	45,21
4.6	€214.430.770,00	€251.039.280,47	€443.677.223,95	€221.272.482,03	117,07	56,58
4.7	€101.974.830,00	€24.620.716,00	€24.786.063,00	€20.066.881,95	24,14	99,33
5.1	€398.547.400,00	€324.845.892,23	€631.926.505,03	€265.794.829,13	81,51	51,41
5.2	€37.480.264,00	€37.480.264,00	€61.157.292,11	€23.847.870,92	100,00	61,29
6.1	€973.831.606,00	€14.213.636,87	€18.407.091,03	€10.227.888,95	1,46	77,22
6.5	€60.466.511,00	€28.017.244,95	€31.830.426,34	€4.796.952,22	46,34	88,02
<b>Totale Misure Minime integrabili</b>	<b>€3.838.243.915,00</b>	<b>€1.771.950.339,44</b>	<b>€3.665.098.921,76</b>	<b>€1.481.711.353,97</b>		
1.7	€170.000.000,00	€1.100.000,00	€1.100.000,00	€882.133,48	0,65	100,00
1.12	€183.857.000,00	€64.247.104,55	€134.990.474,84	€2.342.701,74	34,94	47,59
<b>Totale Fuori misura</b>	<b>€353.857.000,00</b>	<b>€65.347.104,55</b>	<b>€136.090.474,84</b>	<b>€3.224.835,22</b>		
<b>Totale Misure</b>	<b>€4.192.100.915,00</b>	<b>€1.837.297.443,99</b>	<b>€3.801.189.396,60</b>	<b>€1.484.936.189,19</b>		

misure progetti Entro tetto FSE	tetti POR	PI COSTO POR	Costo totale PIT	% costo PIT su tetto	% costo POR su costo totale PIT
3.2	€150.608.663,00	€21.167.122,80	€21.724.590,95	14,05	97,43
3.4	€58.844.061,00	€1.637.400,00	€1.637.400,00	2,78	100,00
3.7	€100.916.319,00	€9.432.004,26	€9.532.004,26	9,35	98,95
3.8	€30.613.882,00	€1.472.500,00	€1.553.192,00	4,81	94,80
3.9	€98.789.712,00	€9.833.952,50	€12.431.730,96	9,95	79,10
3.11	€66.786.421,00	€15.212.695,11	€15.586.897,11	22,78	97,60
3.12	€13.955.744,00	€2.462.989,24	€2.462.989,24	17,65	100,00
3.13	€20.294.980,00	€1.697.180,00	€1.918.974,00	8,36	88,44
3.14	€47.516.792,00	€5.100.352,92	€5.100.352,92	10,73	100,00
3.18	€1.010.173,00	€9.626.290,08	€9.754.756,02	952,93	98,68
3.19	€1.084.663,00	€35.219.676,19	€38.253.549,25	3247,06	92,07
3.20	€26.184.662,00	€19.928.396,50	€26.558.985,28	76,11	75,03
3.21	€21.582.862,00	€2.258.255,00	€2.378.315,00	10,46	94,95
<b>Totale</b>	<b>€638.188.934,00</b>	<b>€135.048.814,60</b>	<b>€148.893.736,99</b>		

**Fig. 2 - Costi e Pagamenti delle Misure PI del FESR: confronto con tetti POR (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**



Questi dati mettono in evidenza come in Campania, il fondo a cui si è fatto maggiormente ricorso sia stato il FESR che ha coperto il 98,5% della spesa, mentre il restante 1,5% è stato coperto dal FSE (Penati S., Giuseppone F., Labonia A.M. (2008) Relazione speciale n.2 - I Progetti Integrati Territoriali nel QCS 2000-2006 per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 e loro stato di attuazione).

Una concentrazione di strumenti e fonti di finanziamento che risulta ancor più rilevante se la si mette a confronto con l'assenza di tutte le altre tipologie di Fondo all'interno della progettazione integrata. Difatti, in Campania non sono stati utilizzati né il FEOGA né lo SFOP. Va però fatta una precisazione: se il Fondo per la Pesca è rimasto effettivamente escluso dai PI, per quel che riguarda le risorse del FEOGA, la Campania ha ritenuto opportuno impiegare tale fondo nei Progetti Integrati Rurali (PIR), che non sono oggetto di trattazione specifica all'interno di questo studio.

Nel documento "Linee d'indirizzo per gli interventi di filiera (PIF) e per le Aree Rurali (PIAR)" allegato al CdP del POR 2000/2006 sono state individuate le Aree Rurali nelle quali promuovere i Progetti Integrati Rurali.

All'inizio si era previsto di finanziare solo 10 PIR, ma vista la qualità progettuale delle proposte presentate, sono stati finanziati 15 PIR, ovvero tutti i progetti presentati. La quota di finanziamento è risultata pari a 155 M€ ripartita tra risorse del FEOGA destinate ai primi 10 PIR (pari a 100 M€) e risorse regionali pari a 55 M€ da destinare agli altri 5 Progetti Integrati Rurali.

Altro elemento di interesse è rappresentato dall'impiego, davvero molto contenuto, del FSE all'interno della progettazione integrata che, almeno in parte, può essere sintomatico di una difficoltà "diffusa" sui diversi attori (regionali e locali) di programmare, mettere a punto e gestire progetti immateriali.

## 5.2 Attuazione finanziaria dei PI

L'analisi *desk* dell'attuazione finanziaria e fisica dei PI è stata effettuata avvalendosi dei sistemi informativi in possesso degli uffici regionali, in particolare, il database SMILE e il database specifico dei PI realizzato dal FORMEZ (DB-PI).

L'interpretazione delle attuali condizioni di attuazione finanziaria dei PI richiede alcune precisazioni in merito ad aspetti tecnici legati alle modalità di gestione e rendicontazione della spesa POR e al suo riscontro attraverso i database indicati.

SMILE restituisce la spesa certificata, ovvero quella quota parte di risorse che, una volta spese dai beneficiari, siano state sottoposte a verifica di congruità con i regolamenti comunitari e, quindi, incamerate all'interno del database. Esiste pertanto un'inevitabile discrepanza tra la spesa certificata e quella realmente effettuata dai beneficiari, in quanto la quota parte di spesa effettuata, in particolare quella relativa ai cofinanziamenti, che per varie ragioni non risulta certificabile, non compare all'interno del database.

Questa precisazione è necessaria per evidenziare come il database della spesa certificata – per quanto si riferisca a una quota fondamentale e certamente significativa degli investimenti e, più in particolare, al quadro informativo “chiuso” al 30 settembre 2010 e trasmesso alla Commissione con il Rapporto Finale di Esecuzione del POR 2000-2006 - rispecchi una condizione della spesa effettiva più o meno sottostimata rispetto alla realtà.

Volendo analizzare le percentuali di spesa certificata rispetto alle quantità di risorse inizialmente programmate, in modo da esprimere dei giudizi valutativi in merito all'efficacia dello strumento PI in termini finanziari, è utile fornire ulteriori precisazioni, che inducono ad un'attenta riflessione sulle cifre in gioco.

Innanzitutto, occorre tenere conto che le risorse inizialmente appostate sui progetti infrastrutturali sono soggette in fase di aggiudicazione della gara a ribassi, che nella realtà campana possono addirittura aggirarsi attorno al 30% dell'importo a base d'asta. Nel comparare le risorse programmate con quelle certificate, occorre tenere conto, quindi, che le risorse certificate non catturano la quota parte di risorse inizialmente programmate (che rappresentano dei risparmi successivamente riappostati sotto forma di rinveniente), volte a finanziare altri progetti e registrate sotto altra voce onde evitare duplicazioni negli importi registrati.

Inoltre, occorre precisare che il database registra la spesa pubblica, per cui, allorché si esaminano i progetti in cui il cofinanziamento privato è estremamente rilevante (ad esempio, nei regimi di aiuto alle imprese, chiamate a cofinanziare gli interventi per il 50%), è opportuno comparare (come si è fatto) la sola quota pubblica degli investimenti programmati rispetto a quella certificata, onde evitare pesanti distorsioni interpretative; d'altra parte, così facendo le risorse certificate non rappresentano l'intero valore degli investimenti effettivamente attivati per il perseguimento degli obiettivi programmatici.

Una notazione a parte meritano i progetti coerenti, comunemente detti “sponde”, utilizzati allo scopo di alleggerire il peso delle scadenze nell'uso delle risorse comunitarie. Nell'analisi della spesa questi progetti sono trattati in modo separato, onde evitare distorsioni nell'interpretazione dell'efficacia dello strumento PI rispetto alle tempistiche di spesa dei progetti effettivamente programmati.

Infine, mentre per il fondo FESR il database è attendibile, sull'implementazione dei dati relativi al fondo FSE pesano alcune problematiche che ne rendono sconsigliabile una valutazione a partire dai dati della spesa.

Tanto premesso, è ugualmente essenziale sottolineare che tutte le informazioni e i dati sulla spesa riportano – con le avvertenze prima richiamate – la situazione cristallizzata al 30 giugno 2009, vale a dire in corrispondenza della data ultima che la Commissione ha indicato per la certificazione delle operazioni del POR 2000-2006 e, quindi, dei PI.

Per quanto attiene agli effetti della spesa attivata sui territori, l'analisi *desk* si è inizialmente concentrata sulla valutazione degli indicatori di realizzazione del programma. Tuttavia, tale analisi ha dato magri risultati, sia perché il sistema degli indicatori di realizzazione si è rivelato assolutamente inadeguato a registrare dati utili alla comprensione dei fenomeni (ad esempio, limitandosi a registrare il dato del numero di interventi attivati, peraltro già desumibile contando il numero dei progetti finanziati), sia per la scarsa attenzione nel caricamento di un dato considerato di minore importanza rispetto a quello finanziario.

Tuttavia, fatte queste premesse, va anche precisato che, per quanto riguarda i PI, i dati del monitoraggio conservano tutte le informazioni relative alla fase di programmazione degli interventi, consentendo di ricavare, quindi, dall'esame dei risultati finanziari dell'attuazione, molti elementi di grande utilità per formulare un primo giudizio sulla conclusione della fase realizzativa dei progetti.

In particolare, obiettivi dell'analisi sono:

- evidenziare, analizzare ed interpretare gli scostamenti tra le risorse finanziarie inizialmente programmate rispetto a quelle effettivamente certificate, articolando tali scostamenti per PI e per tipologia tematica di PI;
- comparare i dati finanziari dei progetti in relazione alla loro tipologia (coerenti e non);
- valutare quanto la strategia inizialmente prefigurata risulti effettivamente attuata.

### ***5.3 L'analisi dei dati di monitoraggio***

E' stato già sottolineato come la Campania abbia partecipato in misura molto consistente all'esperienza innovativa rappresentata, in tutto il Mezzogiorno, dallo strumento della Progettazione Integrata, introdotta per la prima volta con la programmazione 2000-2006 come fondamentale strumento per l'attuazione delle politiche europee.

Alla fine, come si legge nella tabella seguente, dei **164** PI realizzati in tutte le regioni dell'Obiettivo 1 (secondo i dati estratti dal sistema MONIT), ben **51** sono stati approvati ed avviati nel territorio regionale, con un peso (in termini di numero di PI) superiore al **31%** del totale e, soprattutto, con diversi casi in cui una stessa amministrazione (e, quindi, una stessa comunità di beneficiari) ha finito per partecipare a più di un'esperienza di progettazione integrata.

Corrispondentemente, anche dal punto di vista del numero degli interventi facenti capo ai PI – innanzitutto “Opere pubbliche” ma anche “Finanziamenti e servizi reali indirizzati a singoli destinatari” (vale a dire “aiuti” alle persone e alle imprese) – la Campania ha fatto registrare i valori più elevati nel panorama delle regioni del Mezzogiorno (rispettivamente, 34% e 31%), a dimostrazione di una domanda di investimenti davvero consistente che riflette, presumibilmente, sia la dimensione (territoriale e socioeconomica) del sistema e dei suoi bisogni, sia un preciso orientamento “verso i territori” della strategia di sviluppo identificata.

D'altro canto, un'adesione tanto rilevante alle opportunità offerte dallo strumento è sicuramente stata anche il frutto di un certo radicamento - all'interno della regione ed, in particolare, in alcuni specifici ambiti territoriali - di esperienze già realizzate di “sviluppo locale” (Patti territoriali e progetti Leader).

In questi casi, la progettazione integrata può essere stata influenzata (ed aver tratto vantaggio) da una precedente sperimentazione di processi partenariali e forme di cooperazione che hanno comunque lasciato tracce visibili ed operative sul territorio.

Ne è prova la circostanza per cui, in Campania, ben 10 aree PI contengono integralmente (1) o sono integralmente contenute in (9) un precedente progetto (Bianchi e Casavola 2008).

Tab. 13 - Distribuzione dei PI e degli interventi per Regione e Classe di Operazione (fonte: Ragioneria dello Stato)

Regione	Progetti Integrati	Tipo di intervento / Classe di Operazione	Interventi	% su totale regionale	% su totale generale
Calabria		Acquisizione di beni e servizi	86	48,3	3,5
		Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	23	12,9	0,6
		Realizzazione di opere pubbliche	69	38,8	2,8
<b>Totale</b>	<b>23</b>	<b>14,0%</b>	<b>178</b>	<b>100,0</b>	<b>2,0</b>
Campania		Acquisizione di beni e servizi	186	8,0	7,7
		Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	1.286	55,6	31,3
		Realizzazione di opere pubbliche	840	36,3	34,1
<b>Totale</b>	<b>51</b>	<b>31,1%</b>	<b>2.312</b>	<b>100,0</b>	<b>25,7</b>
Molise		Acquisizione di beni e servizi	14	2,4	0,6
		Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	412	71,9	10,0
		Realizzazione di opere pubbliche	147	25,7	6,0
<b>Totale</b>	<b>7</b>	<b>4,3%</b>	<b>573</b>	<b>100,0</b>	<b>6,4</b>
Puglia		Acquisizione di beni e servizi	787	45,8	32,4
		Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	859	49,9	20,9
		Realizzazione di opere pubbliche	74	4,3	3,0
<b>Totale</b>	<b>10</b>	<b>6,1%</b>	<b>1.720</b>	<b>100,0</b>	<b>19,1</b>
Sardegna		Acquisizione di beni e servizi	7	1,5	0,3
		Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	87	18,8	2,1
		Realizzazione di opere pubbliche	370	79,7	15,0
<b>Totale</b>	<b>19</b>	<b>11,6%</b>	<b>464</b>	<b>100,0</b>	<b>5,2</b>
Sicilia		Acquisizione di beni e servizi	1.325	43,3	54,5
		Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	1.228	40,2	29,9
		Realizzazione di opere pubbliche	504	16,5	20,4
<b>Totale</b>	<b>40</b>	<b>24,4%</b>	<b>3.057</b>	<b>100,0</b>	<b>34,0</b>
Basilicata		Acquisizione di beni e servizi	25	3,6	1,0
		Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	208	30,0	5,1
		Realizzazione di opere pubbliche	461	66,4	18,7
<b>Totale</b>	<b>14</b>	<b>8,5%</b>	<b>694</b>	<b>100,0</b>	<b>7,7</b>
<b>TOTALE</b>		<b>Acquisizione di beni e servizi</b>	<b>2.430</b>	<b>27,0</b>	<b>100,0</b>
		<b>Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari</b>	<b>4.103</b>	<b>45,6</b>	<b>100,0</b>
		<b>Realizzazione di opere pubbliche</b>	<b>2.465</b>	<b>27,4</b>	<b>100,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>164</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.998</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Ragioneria dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'UE

Tuttavia, non deve essere sottovalutata l'ipotesi secondo cui, dietro un ricorso tanto massiccio e tanto esteso alla progettazione integrata, vi possa essere stata anche la scelta di massimizzare le opportunità di investimento di cui potevano beneficiare il territorio e le comunità, per di più agendo con una leva strategica, di individuazione degli interventi e di gestione dei progetti, sostanzialmente affidata alla responsabilità degli attori locali.

In questo senso, la scelta di ampliare, forse anche oltre la "misura" che sarebbe risultata più adeguata, i territori "beneficiari" di Progetti Integrati, ha trovato ampio consenso nelle istituzioni (e nella politica) locali, consentendo di effettuare scelte (e decisioni di investimento) non assoggettate a meccanismi "competitivi", ma più direttamente e più liberamente affidate alla discrezionalità ed alla concertazione dei soggetti territoriali.

Questo obiettivo, in effetti, traspare molto chiaramente dalla tendenza ad una diffusione largamente uniforme della progettazione integrata nella regione, confermata dal cospicuo numero di iniziative (PI) approvate che non sempre si sono sposate con l'esigenza di concentrare gli interventi in luoghi e settori capaci di agire su potenzialità e su vincoli profondamente interconnessi e davvero essenziali per lo sviluppo.

D'altro canto, una vera ed efficace centralità dei soggetti territoriali nell'attuazione degli interventi si è realizzata solo parzialmente rispetto alle previsioni ed il risultato non è commisurabile, né alle potenzialità rilevate in fase di "animazione" dei progetti territoriali di sviluppo, né – tantomeno - agli esiti della realizzazione. La scelta di non affidare la fase di attuazione ad un Soggetto Responsabile locale in grado di assicurare il carattere unitario e integrato degli interventi, ha contribuito a deresponsabilizzare i territori ed a caricare di insostenibili responsabilità la struttura regionale di gestione.

Anche l'elevata incidenza (superiore al 55% del totale) delle operazioni riguardanti la concessione di finanziamenti nell'ambito dei regimi di aiuto - corrispondenti ad una molteplicità di erogazioni rivolte a singoli soggetti percettori (ben 1.286)<sup>1</sup> - si è tradotta, di fatto, in una notevole frammentazione delle risorse e dei beneficiari che, spesso "isolatamente", sono stati considerati più come punto d'arrivo di un'azione individuale di sostegno che non come fattore strutturale per l'attivazione di meccanismi autopropulsivi di crescita. D'altro canto, si deve pur sempre considerare come le opportunità offerte dai regolamenti comunitari in materia di regimi di aiuto (in particolare, il cosiddetto *de minimis*, che fissa soglie molto ridotte per il contributo ai soggetti privati), implicavano (ed implicano) in partenza una certa frammentazione finanziaria degli aiuti ai privati quale requisito normativo.

In questo senso, i Progetti Integrati sono stati individuati, piuttosto, come una particolare modalità di attuazione per realizzare iniziative di sviluppo, spesso assolutamente puntuali e facenti capo ad Assi e Misure diverse, da collegare tra loro e finalizzate ad un obiettivo comune.

Il risultato, come si potrà meglio verificare più avanti nell'analisi, è stato quello di portare a compimento - con tutte le difficoltà che hanno contrassegnato la spesa finale "certificata" e, quindi, la dimensione finanziaria effettivamente "realizzata" dello strumento<sup>2</sup> - un insieme sicuramente molto numeroso di interventi "minimi", sia dal punto di vista del valore medio degli investimenti sia, soprattutto, sul piano dell'impatto economico e delle ricadute che i singoli interventi possono (o potranno) realisticamente determinare sul miglioramento dell'offerta territoriale e sul potenziamento dei fattori di sviluppo.

All'opposto, secondo il disegno iniziale, l'utilizzo del PI doveva essere fondato su una valutazione complessiva della situazione dei singoli territori (sulla base della redazione di uno specifico Documento di Orientamento Strategico) dalla quale emergesse chiaramente il "vantaggio di efficacia" corrispondente all'integrazione (e non alla semplice sommatoria) delle azioni riconducibili a (poche) grandi opzioni strategiche e di sviluppo.

Seguendo questa impostazione, gli interventi non realizzabili "vantaggiosamente" attraverso la progettazione integrata avrebbero dovuto utilizzare le normali procedure di attuazione previste nel POR e nel Complemento di Programmazione.

In particolare, i Progetti Integrati dovevano essere costituiti da un complesso di iniziative, strettamente coerenti e collegate tra loro, convergenti verso un comune obiettivo di sviluppo e tali da giustificare un approccio attuativo unitario.

Peraltro, proprio in virtù di questa doppia caratteristica - di assoluta concentrazione dello "scopo" e di efficace articolazione delle iniziative e delle attività a supporto - gli investimenti integrati, da un lato dovevano giustificarsi in base alla chiara individuazione di un'idea forza direttamente collegabile ad un obiettivo specifico del POR e, dall'altro, dovevano essere cofinanziati da almeno due fondi strutturali o fare riferimento ad almeno due misure.

Si trattava, evidentemente, di selezionare e valorizzare situazioni assolutamente peculiari di alcuni territori o di particolari settori, in cui la realizzazione coordinata e congiunta di una serie di investimenti comportasse, attendibilmente, il raggiungimento di risultati diversi e maggiori della semplice somma degli effetti singolarmente attribuibili a ciascuno di essi. Un'ipotesi ben diversa, quindi, dalla pur necessaria integrazione, funzionale o economica, delle azioni e/o dalla contiguità dei sistemi e degli attori coinvolti. Un'ipotesi, inoltre, che sarebbe poco realistico ritrovare uniformemente distribuita su tutto il territorio regionale.

---

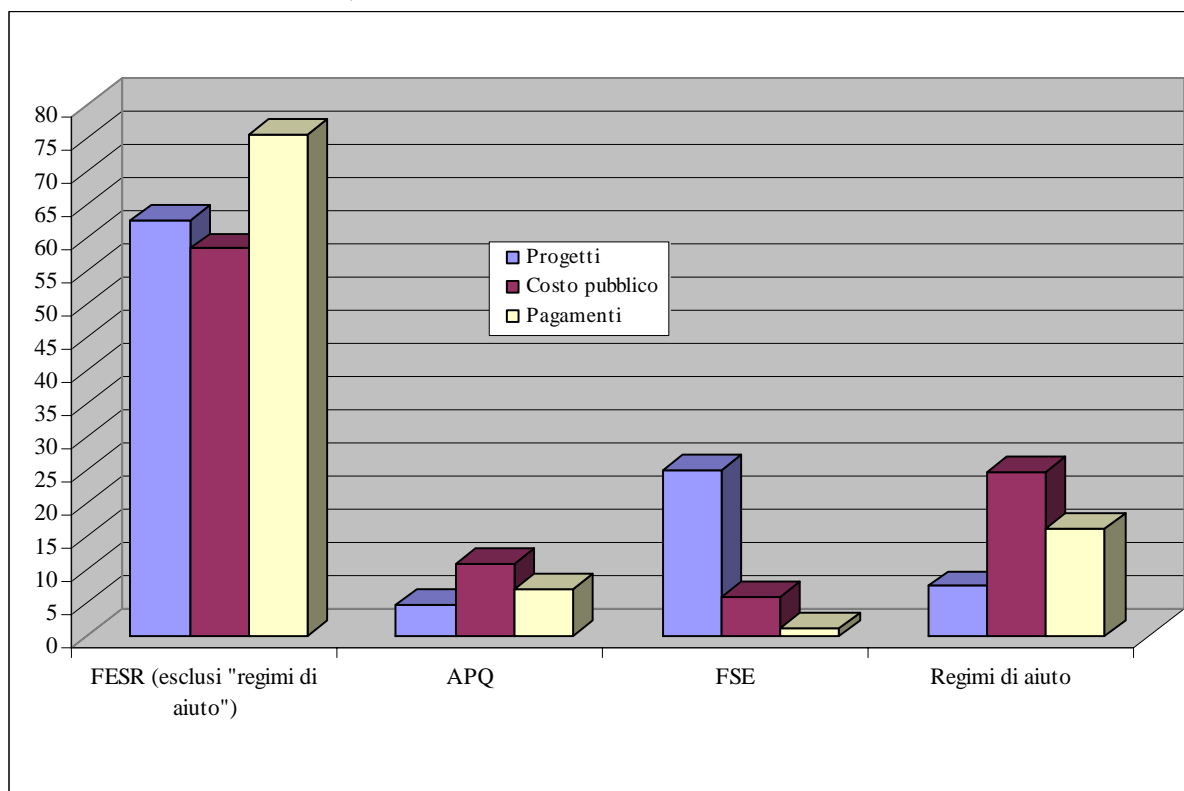
<sup>1</sup> In questi casi, ai sensi del monitoraggio condotto dal sistema nazionale gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ogni erogazione - vale a dire ogni singolo destinatario raggiunto o indicato in ipotesi dalla misura di aiuto - corrisponde a un'operazione

<sup>2</sup> Si consideri che, complessivamente, la progettazione integrata ha finito per impegnare in tutte le regioni dell'Obiettivo 1 una percentuale di poco superiore al 12% delle risorse inizialmente assegnate (4 milioni di euro rispetto ad un valore programmato di 32 milioni di euro) rappresentando, quindi, al di là delle aspettative, un capitolo decisamente minoritario, anche dal punto di vista finanziario, rispetto al valore totale degli interventi strutturali realizzati. Al riguardo, va sottolineato, inoltre, come, sempre a livello di tutte le regioni "in ritardo", le somme effettivamente spese e rendicontate dai PI alla fine di febbraio 2008 non avevano raggiunto nemmeno il 44% delle relative assegnazioni.

Al riguardo, i risultati dell'attuazione dei PI confermano che la strada della progettazione integrata – anche semplicemente osservando il numero di esperienze sottoscritte ed approvate in Campania – è stata orientata, per un insieme di circostanze e di fattori diversi, verso la più ampia partecipazione dei territori alla distribuzione delle risorse strutturali, puntando alla “diffusione” piuttosto che alla “concentrazione” dei finanziamenti e delle iniziative, e trasformando di fatto i PI in uno strumento parallelo e alternativo, rispetto a quelli ordinari, ai fini dell'attivazione degli interventi per lo sviluppo (così come è stato rilevato anche dalla Corte dei Conti: 2008, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, I progetti integrati territoriali nel QCS 2000-2006 per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 e loro stato di attuazione, Roma).

La tabella alla pagina seguente riporta il quadro di sintesi (aggiornato e chiuso al 30 settembre 2010) riguardo l'attuazione fisica e finanziaria dei 51 PI della Campania, distribuiti nelle 7 Categorie utilizzate dalla programmazione, secondo lo stato di avanzamento e la tipologia della spesa (costo totale programmato e pagamenti), la numerosità e l'articolazione degli interventi (infrastrutture, formazione e servizi – “FESR entro tetto” - da una parte e “Regimi di aiuto” dall'altra), nonché in base al Fondo strutturale ed alle altre possibili fonti di finanziamento utilizzate (Accordi di Programma Quadro e Progetti coerenti).

**Fig. 3 - Distribuzione (%) del numero di interventi e della spesa (pubblica) programmata e rendicontata dai PI per tipologia di fonte (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**



Come si riporta sinteticamente nel grafico precedente, l'esperienza effettivamente realizzata con i PI della Campania ha messo in campo circa **1.900** nuovi progetti – per un valore, rispettivamente, di oltre **2,5 miliardi di euro** “programmati” e circa **1,3 miliardi di euro** “pagati e certificati” - sostanzialmente concentrati nel FESR, ma con punte significative e interessanti sia nel FSE (per quanto riguarda soprattutto il numero degli interventi, superiore al 25% del totale), sia nei Regimi di aiuto che pure, dal canto loro, hanno fatto registrare un'incidenza apprezzabile in termini tanto di “Costo pubblico” (25%) che di “Pagamenti” (16%).

Tab.14 - Attuazione fisica e finanziaria dei PI per categoria, tipologia di spesa e fondo (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

		FESR Entro Tetto (esclusi regimi di aiuto)					Accordi Programma Quadro		Progetti Coerenti		FSE	Regimi d'aiuto	
		Non realizzati	Fisicamente non conclusi	Finanziariamente non conclusi	Conclusi	TOTALE	Totale	di cui: non realizzati	Totale	di cui: non certificabili	Totale	Totale Costo pubblico	di cui: Progetti coerenti
Città	N.° progetti	5	16	-	58	79	-	-	43	24	56	6	-
	Pagamenti	-	57.627.457	-	142.511.144	200.138.601	-	-	55.602.474	-	4.984.732	23.847.871	-
	Costo totale	11.251.310	147.431.879	-	229.472.485	388.155.674	-	-	220.269.554	126.572.497	10.463.984	37.480.264	-
Distretti	N.° progetti	18	11	7	21	57	29	2	27	22	40	45	2
	Pagamenti	-	10.781.187	8.268.066	8.045.660	27.094.913	41.287.768	-	7.185.948	-	813.590	4.575.943	-
	Costo totale	8.884.277	21.340.112	14.791.165	14.265.840	59.281.393	91.586.112	2.929.517	50.515.180	32.563.249	20.653.245	104.875.713	417.593
Grandi Attrattori	N.° progetti	17	15	84	129	245	3	1	180	95	72	12	-
	Pagamenti	-	56.498.077	101.442.028	145.800.132	303.740.236	6.111.582	-	125.019.568	-	8.387.743	12.677.622	-
	Costo totale	15.161.669	125.974.655	141.005.913	185.833.575	467.975.813	85.267.034	72.665.486	334.259.048	160.468.891	42.796.155	61.974.828	-
Itinerari culturali	N.° progetti	19	13	70	61	163	-	-	75	52	77	17	-
	Pagamenti	-	6.776.417	45.722.476	54.258.272	106.757.165	-	-	30.163.288	-	-	21.339.067	-
	Costo totale	17.276.500	14.963.409	66.720.609	82.157.831	181.118.349	-	-	74.767.335	28.398.609	14.750.566	51.947.838	-
Parchi	N.° progetti	72	-	274	33	379	-	-	100	30	101	17	-
	Pagamenti	-	-	117.681.778	18.404.424	136.086.203	-	-	24.002.785	-	-	41.524.618	-
	Costo totale	25.291.639	-	177.488.813	23.798.085	226.578.536	-	-	81.944.412	45.361.518	23.426.599	76.685.486	-
Sistemi Industriali	N.° progetti	14	10	6	25	55	23	3	18	14	27	22	1
	Pagamenti	-	5.539.269	2.224.752	10.607.597	18.371.617	19.368.449	-	11.445.557	-	709.276	26.538.554	-
	Costo totale	3.144.181	9.624.590	4.054.474	17.020.674	33.843.919	43.090.490	8.484.245	51.136.846	30.587.271	9.632.181	70.630.662	3.237.240
Sistemi Turistici	N.° progetti	25	31	7	150	213	35	3	101	72	103	26	1
	Pagamenti	-	33.925.259	3.369.011	116.984.397	154.278.667	22.188.263	-	30.613.107	-	-	70.761.533	-
	Costo totale	28.041.843	57.257.179	6.620.799	163.072.429	254.992.250	49.389.528	5.716.138	166.561.282	121.745.250	25.191.521	203.424.796	35.822.190
TOTALE	N.° progetti	170	96	448	477	1.191	90	9	544	309	476	143	4
	Pagamenti	-	171.147.666	278.708.111	496.611.626	946.467.403	88.956.062	-	284.032.728	-	14.895.340	201.265.208	-
	Costo totale	109.051.419	376.591.825	410.681.773	715.620.919	1.611.945.935	269.333.164	89.795.385	979.453.657	545.697.284	146.914.250	607.019.586	39.477.023

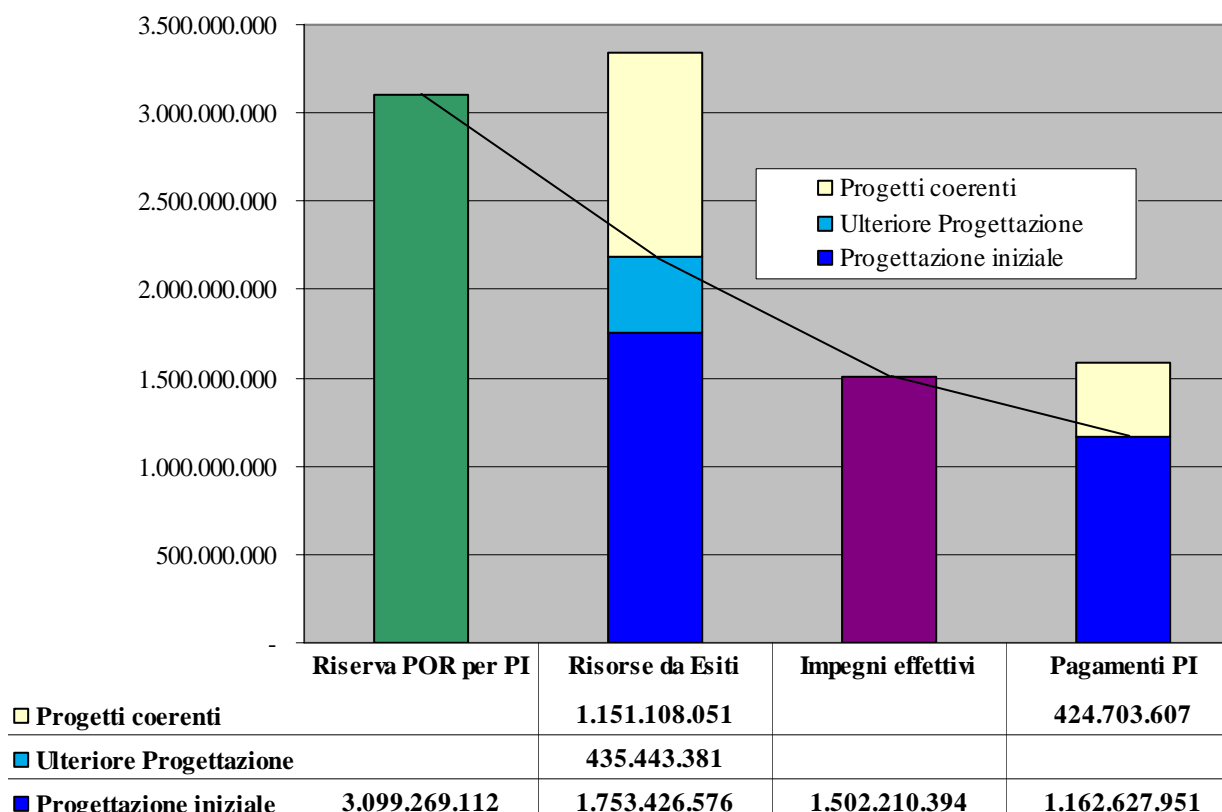
**Legenda:**

- i progetti “non realizzati” corrispondono a interventi non classificati come “in corso di completamento” e che alla data del 30 giugno 2009 non hanno rendicontato alcun pagamento;
- i progetti “fisicamente non conclusi” corrispondono a quegli interventi, classificati come “in corso di completamento, che alla data del 30 giugno 2009 dovevano ancora essere ultimati sul piano della materiale realizzazione delle operazioni e, quindi, presumibilmente anche dal punto di vista della spesa;
- i progetti “finanziariamente non conclusi” corrispondono a quegli interventi, classificati come “in corso di completamento”, per i quali alla data del 30 giugno 2009 parte delle spese dovevano ancora essere rendicontate e che, quindi, anche se ultimati dal punto di vista della materiale realizzazione delle operazioni, dovranno trovare altre fonti di finanziamento “non POR” per la certificazione;
- i progetti “conclusi” corrispondono a interventi non classificati come “in corso di completamento” che alla data del 30 giugno 2009 risultavano ultimati e rendicontati, ancorché per importi (e presumibilmente operazioni) talvolta difforni rispetto a quelli inizialmente programmati;
- i Progetti Coerenti “non certificabili” corrispondono ad interventi - coperti da altre risorse e facenti parte di un diverso ambito programmatico, ma già in corso di realizzazione e, quindi, inseriti nei PI per un più rapido avanzamento finanziario – che a successive verifiche sono risultati non ammissibili e non rendicontabili nell’ambito delle Misure e delle operazioni della progettazione integrata.

Ad essi vanno aggiunti, a dimostrazione di una nuova progettazione che si è rivelata - alla fine - ben distante dai tetti massimi assegnati dal POR e dal Complemento di Programmazione, circa 540 “progetti coerenti” per un valore complessivo che ha sfiorato i **980 milioni di euro**.

In definitiva, come si rileva chiaramente nel grafico seguente, la progettazione integrata alla prova dei fatti ha sostanzialmente rivisto “al ribasso” – soprattutto in fase di progettazione e realizzazione – gli obiettivi della programmazione iniziale, mettendo a segno un insieme di investimenti (e di spese certificate) alquanto più circoscritto e limitato rispetto alle aspettative.

Fig. 4 - Riserva POR, Risorse approvate - costi totali programmati (POR e progetti coerenti) - Impegni e Pagamenti dei 51 PI della Campania (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



Degli oltre **3 miliardi di euro** di risorse che il POR riservava “al minimo” per la realizzazione dei 51 PI della Campania - corrispondenti al 40% dell’intero valore della programmazione 2000-2006 - soltanto **1,502 miliardi di euro** si sono tradotte in “Impegni” e, di queste, appena **1,162 miliardi di euro** sono confluite in “Pagamenti” per nuovi progetti, effettivamente certificati sul POR (poco più del 37,5% del valore ipotizzato).

Né la situazione migliorerebbe sostanzialmente se nel totale si contabilizzassero anche i pagamenti relativi ai “progetti coerenti” (all’incirca **425 milioni di euro**), il cui effetto sarebbe, infatti, solo quello di portare al 51,2% l’incidenza della “spesa” dei PI rispetto al valore inizialmente programmato sul POR.

D’altra parte, l’esame di realtà corrispondente al passaggio dalle aspettative - e dalle “riserve teoriche” - del POR alla misura degli interventi progettati dalle diverse amministrazioni coinvolte aveva già comportato un netto ridimensionamento, sia dei valori risultanti dalle Delibere di approvazione – **1,753 miliardi di euro**, pari al 57% della riserva POR – sia dei “Costi programmati” per i nuovi interventi da realizzare (**2,189 miliardi di euro**, pari a circa il 70% delle risorse teoricamente ipotizzate), vale a dire le “Risorse da Esiti” corrispondenti alla somma della

progettazione iniziale e dell'ulteriore progettazione inserita, in un secondo momento, all'interno dei PI.

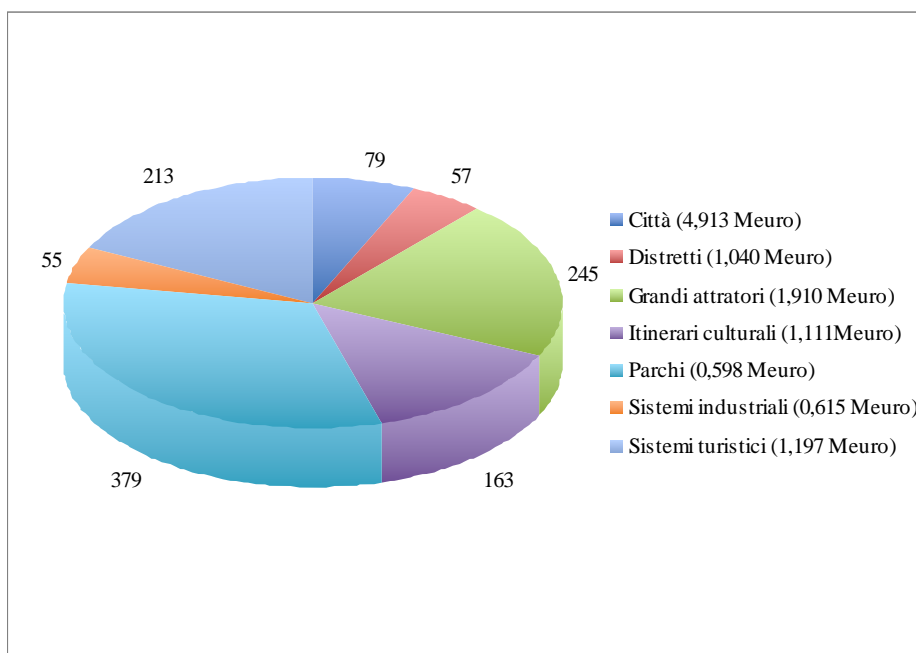
In questo caso, però, è significativo sottolineare come l'inserimento dei "progetti coerenti" abbia contribuito ad un sensibile incremento dei "costi totali" (fino a **3,168 miliardi di euro**, del tutto in linea con l'importo definito nel Programma), salvo poi verificare – come si dirà meglio più avanti - un'oggettiva difficoltà a riportare una quota rilevante di questi progetti nell'ambito delle spese effettivamente ammissibili e rendicontabili ai sensi (e nei termini) della progettazione integrata.

#### **5.4 Le risorse del FESR per il finanziamento degli interventi dei PI**

##### ***Gli investimenti in infrastrutture e servizi***

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale rappresenta, anche nell'esperienza della Campania, il principale strumento utilizzato dalla progettazione integrata. Tralasciando, per il momento, le risorse assegnate ai "Regimi di aiuto" - anch'essi ricadenti nello stesso Fondo - la partecipazione del FESR al finanziamento degli investimenti dei PI è stata certamente notevole, con **1.191** "nuovi" interventi programmati ed approvati per Infrastrutture (938), Servizi (252) e Formazione (1), corrispondenti ad un costo totale superiore a **1,6** miliardi di euro e distribuiti nelle diverse categorie di PI come risulta nel grafico seguente.

**Fig. 5 - Distribuzione degli interventi dei PI finanziati dal FESR per Categoria (valore medio in base al costo programmato) (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**



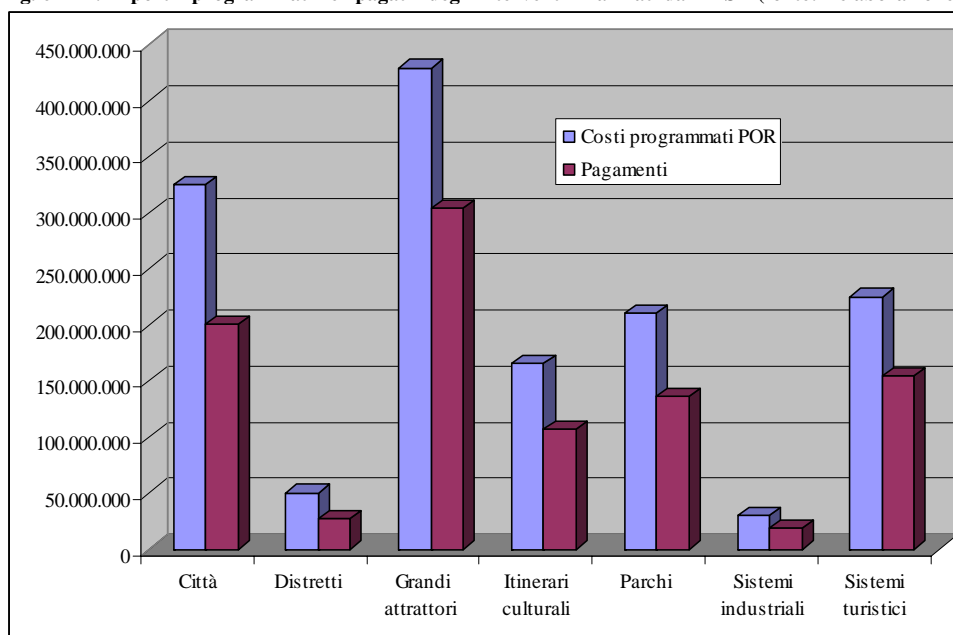
Come si vede, la maggior parte delle operazioni programmate (in termini numerici) si è concentrata nei Parchi (32%), anche se con una dimensione media degli interventi che è la più bassa fra quelle registrate (inferiore a 600mila €). Seguono, nell'ordine, i PI dei Grandi Attrattori Culturali (21%), quelli dei Sistemi Turistici (18%) e degli Itinerari Culturali (14%) – tutti con valori degli interventi decisamente più significativi (da 1,1 Meuro fino a 1,9 Meuro dei GAC) – a dimostrazione di un orientamento molto netto della progettazione integrata verso la valorizzazione delle risorse, mobili ed immobili, dell'ambiente, della cultura e della ricettività, capaci – in ipotesi – di determinare un circuito virtuoso di servizi, attrattività e sviluppo.

Al termine del programma, l'insieme di questi progetti (FESR entro tetto, esclusi i regimi di aiuto) è arrivato a spendere poco meno di **950** milioni di euro (pari all'incirca al 59% del costo totale) per il verificarsi, come tra poco si analizzerà più in dettaglio, di diverse circostanze:

- innanzitutto “ribassi d’asta” - corrispondenti a percentuali molto elevate (troppo, secondo l’Autorità per la Vigilanza sugli Appalti<sup>3</sup>) e “anomale”
- ma, anche, un’elevata quota d’interventi “non attuati” o “non completati” o, ancora, che hanno trovato nel POR e nei PI una realizzazione del tutto diversa (e più contenuta) rispetto a quanto inizialmente previsto.

Questa differenza “sistematica” fra il Costo programmato dei singoli interventi e l’importo effettivamente Pagato e certificato si distribuisce, come si vede, abbastanza uniformemente – in proporzione – fra le diverse categorie di PI, per quanto questa difficoltà a spendere le risorse del POR o, all’opposto, la capacità di aggiudicare i lavori con prezzi significativamente più bassi rispetto a quelli dei capitolati, sia molto più evidente nei PI “Città”, “Sistemi industriali” e “Distretti”, dove arriva a sfiorare (e a superare, nel caso dei “Distretti”) il 40/45% del costo totale.

Fig. 6 – PI: importi “programmati” e “pagati” degli interventi finanziati dal FESR (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



In sintesi, di tutti i progetti inizialmente programmati sul FESR, **477** (pari al 40%) risultano “conclusi”, con una spesa che corrisponde quasi al **79%** del Costo totale POR.

Di questi, circa un quarto (**124**) è rappresentato da progetti “portanti” (vale a dire interventi strettamente collegati alla realizzazione dell’idea forza del PI) - con un’incidenza, in valore, superiore al 36% di tutti gli interventi “realizzati” - e più del 50% riguardano operazioni che fanno capo a Sistemi turistici (150) e Grandi Attrattori (129) dove, infatti, il peso dei pagamenti certificati supera il valore medio (rispettivamente, 81% e 82%).

<sup>3</sup> L’Autorità di Vigilanza, infatti, ha espresso da diverso tempo e nell’ambito di vari studi una serie di considerazioni ed ipotesi sulla presenza, in Campania, di una percentuale elevatissima di offerte “anomale” durante le gare per l’aggiudicazione di appalti pubblici. In sintesi, l’Autorità ha evidenziato che la Campania:

- è la regione più importante in Italia meridionale per il numero di appalti banditi ed aggiudicati (per il 57% gestiti dai Comuni);
- è la regione dove ha sede il maggior numero di imprese in possesso di qualificazione da parte delle Società Organismo di Attestazione (SOA);
- è la regione dove si riscontrano i maggiori ribassi nello svolgimento delle gare d’appalto (in media il 28,6%);
- è la regione in cui, di conseguenza, l’obiettivo di una rigorosa verifica delle “offerte anomale” è reso più difficile – e viene sostanzialmente indebolito - proprio dai ribassi eccessivi che, di fatto, comportano un innalzamento della soglia di anomalia.

**Tab. 15 – Progetti “conclusi”, pagamenti e dimensione media degli interventi per PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**

	<b>N. progetti</b>	<b>Pagamenti</b>	<b>Dimensione media</b>
Borgo Termini Cervialto	20	8.936.319	446.816
Agro Monti Picentini	13	8.062.333	620.179
Antica Capua	8	8.964.222	1.120.528
Antica Volcej	8	7.262.634	907.829
Area Giuglianesa	3	2.588.156	862.719
Area Nolana Clanio	7	1.942.420	277.489
Città del Fare	5	2.414.199	482.840
Certosa di Padula	18	8.485.446	471.414
Benevento: il futuro nella storia	18	23.312.904	1.295.161
Città di Caserta	6	53.643.385	8.940.564
Città di Napoli	7	13.288.102	1.898.300
Distretto industriale Nocera Inferiore	3	1.657.975	552.658
Distretto industriale S.Agata dei Goti	4	1.648.302	412.076
Distretto industriale San Marco dei Cavoti	3	893.337	297.779
Distretto industriale Calitri	4	508.702	127.175
Distretto industriale S.Giuseppe Vesuviano	2	679.258	339.629
Distretto industriale Solofra	2	450.733	225.367
Distretto industriale Grumo Nevano	3	2.207.353	735.784
Filiera Termale	5	2.232.836	446.567
Filiera turistica enogastronomica	19	20.005.837	1.052.939
GAC Napoli	23	31.479.871	1.368.690
GAC Campi Flegrei	28	41.419.462	1.479.266
GAC Reggia di Caserta	6	2.862.651	477.109
Isole del Golfo	2	988.173	494.087
Itinerario culturale Valle dell'Ofanto	7	6.885.594	983.656
Itinerario culturale Reggio Tratturo (AV)	8	8.806.007	1.100.751
Itinerario culturale Reggio Tratturo (BN)	6	4.660.235	776.706
Itinerario Monti Trebulani	9	5.212.427	579.159
Litorale Domitio	9	7.580.838	842.315
Progetto integrato Città di Avellino	23	40.582.282	1.764.447
Paestum Velia	14	21.766.195	1.554.728
Parco del Cilento e Vallo di Diano	7	6.067.336	866.762
Parco dei Monti Picentini	4	1.734.356	433.589
Parco del Matese	12	3.145.867	262.156
Parco del Partenio	3	1.963.898	654.633
Parco del Taburno	1	590.792	590.792
Parco di Roccamonfina Foce del Garigliano	1	49.342	49.342
Penisola Amalfitana Sorrentina	15	6.328.864	421.924
Piana del Sele	8	8.233.088	1.029.136
Pietrelcina	15	15.497.483	1.033.166
Polo Orafo Campano	2	380.360	190.180
GAC Pompei Ercolano	40	39.786.507	994.663
Portualità turistica	53	46.699.464	881.122
Protofilieri provinciali	2	1.379.087	689.544
S.S. Appia industria e Ambiente	2	471.006	235.503
Salerno città dell'eccellenza	4	11.684.472	2.921.118
Valle dell'antico Clanis	6	4.886.316	814.386
Valle dell'Irno	4	1.432.369	358.092
Vesuvo	5	4.852.833	970.567
<b>TOTALE</b>	<b>477</b>	<b>496.611.626</b>	<b>1.041.115</b>

Al riguardo, la tabella precedente, che riporta per tutti i 51 PI il numero delle operazioni concluse, gli importi della spesa certificata e la dimensione media degli interventi, consente un'analisi più approfondita di questi risultati ed apre la strada ad alcune considerazioni più specifiche sulla natura degli scarti registrati fra "pagamenti" e "costi programmati" in un numero relativamente limitato ma significativo di casi.

Innanzitutto, se il valore medio dei "progetti conclusi" è di poco superiore a 1 milione di euro, la variabilità interna di questo dato è certamente molto elevata, con la maggioranza dei PI (36 sui 49 appartenenti a questo sottoinsieme) che si situa ben al di sotto di questa soglia e con "estremi" emblematicamente molto significativi, corrispondenti da un lato a meno di 50.000€ nel caso del Parco di Roccamonfina e, dall'altro, a quasi 9 milioni di euro nel PI "Città di Caserta".

Per inciso, gli interventi compiutamente realizzati di importo superiore o uguale a 10 milioni di euro sono solo 4 (2 nel PI "Città di Caserta" e 2 in quello "Città di Avellino") rispetto ad un totale di 14 complessivamente registrati nell'ambito dei progetti "FESR entro tetto".

Inoltre, misurando, per tutti i 477 progetti fisicamente e finanziariamente ultimati, la differenza fra l'importo pagato e il costo programmato per il completamento della fase di cantiere, si evidenzia molto chiaramente una situazione che presenta differenze e anomalie interessanti.

Infatti, accanto a 31 casi di perfetta coincidenza dei valori, 29 progetti in cui il costo effettivamente sostenuto si è rivelato superiore (seppur di poco) rispetto a quello previsto e ben 321 casi di scarti fisiologicamente attribuibili ai "ribassi" (tra 0 e il 30% del valore programmato), quasi **100** operazioni (oltre il **20%** del totale) hanno registrato differenze troppo elevate per essere ragionevolmente imputabili all'affinamento fisiologico della progettazione e/o all'esito delle "gare" (rispettivamente, 46 progetti con scarti tra il 30% e il 40%, e 50 progetti con differenze superiori al 40%, fino addirittura all'89%).

Questi "risultati" sembrano, piuttosto, l'effetto di una progettazione realizzata, in molti casi, "per eccesso" e sotto la spinta della necessità di riservare un ammontare adeguato di risorse per gli interventi di cui il territorio necessitava. Essi, altresì, dimostrano che la programmazione iniziale - anche quando è riuscita a concludere le operazioni - non sempre è stata in grado di mantenere i requisiti e, soprattutto, i contenuti dei progetti "approvati", comportando realizzazioni spesso straordinariamente diverse e comunque molto lontane (per difetto di esecuzione o di certificazione) rispetto ai programmi.

Sul versante opposto, molto più netta è la condizione che il monitoraggio finale ha rivelato per altri **170** progetti (pari al 14% del totale) che costituiscono l'insieme degli interventi "non realizzati", corrispondenti a quasi **95** Meuro di risorse POR programmate e non spese (come si legge nella tabella 14 precedente), nonché alla rinuncia a 21 progetti "portanti" (per un valore di quasi 11 milioni di euro).

Si tratta, a ben vedere, di un blocco assoluto degli investimenti che ha contrassegnato, soprattutto, alcuni piccoli interventi concentrati nei PI "Parchi" (72 progetti, per un totale di circa 20,9 Meuro e, quindi, con una dimensione media di appena 290.000 euro). Sicuramente più uniforme è la distribuzione dei casi rimanenti fra le altre categorie di PI (dai 14 progetti "non realizzati" dei Sistemi industriali ai 25 dei Sistemi turistici), laddove la situazione "migliore" - quella dei PI "Città" dove si registrano solo 5 casi di perdita degli investimenti programmati - corrisponde, però, alla rinuncia ad interventi sensibilmente più consistenti e, presumibilmente, di maggiore impatto (9,7 Meuro per un valore medio di quasi 2 milioni di euro).

Meno rilevante, per quanto comunque non trascurabile né marginale, è il dato che si ricava con riferimento ai progetti che non sono riusciti a completare le operazioni della fase di cantiere e che, pertanto, al termine del programma sono stati registrati come "fisicamente non conclusi".

Questi interventi, di fatto ancora in corso (**96** progetti per un costo totale di oltre **315** milioni di euro), hanno realizzato "pagamenti" per circa 171 milioni di euro (meno del 55% del totale programmato, al netto dei "ribassi") e, quindi, con un'alta probabilità devono ancora completare

anche il ciclo della spesa, per il quale avranno bisogno di individuare altre fonti di finanziamento (non POR), atteso che il termine ultimo per la rendicontazione e la certificazione di queste risorse è ormai trascorso in via definitiva.

Mentre nei Parchi, anche per la più ridotta dimensione degli interventi, non si è verificata alcuna ricorrenza di ritardi e lungaggini tanto consistenti da impedire la “materiale” chiusura delle operazioni, la distribuzione fra le categorie di PI è, anche in questo caso, abbastanza uniforme, eccezion fatta per un certo addensamento di cantieri ancora aperti (o di opere non ancora collaudate) nell’ambito dei PI “Sistemi turistici”, dove si registrano ben 31 interventi “in attesa”.

In totale, poi, soltanto 18 progetti “fisicamente non conclusi” appartengono alla categoria dei “portanti”, per un ammontare di risorse, programmate e non ancora certificate, che supera i 39 milioni di euro (corrispondenti a più del 27% dello scarto complessivo).

Infine, decisamente più numeroso è l’insieme dei progetti (448, corrispondente a quasi il 38% di tutti gli interventi FESR “entro tetto”) che hanno ultimato le realizzazioni - e che, quindi, potrebbero anche entrare “a regime” – ma che non sono stati in grado di completare le attività connesse alla spesa e, soprattutto, alla sua certificazione (in questo caso la differenza fra costo totale e pagamenti, al netto dei ribassi, è pari a quasi 115 Meuro, il 30% circa del valore programmato).

Ciò mette allo scoperto una rilevante e sistematica complessità del circuito finanziario che ha contrassegnato l’esperienza dei PI, nonché un vuoto di finanziamenti ed una residua necessità di copertura finanziaria che non può non avere ricadute sulla verifica delle procedure e sull’efficienza dei processi di programmazione e attuazione, oltre che, presumibilmente, sulla gestione degli investimenti e sul corretto funzionamento della nuova offerta.

Tab. 16 - Distribuzione dei Progetti "finanziariamente non conclusi" per Categoria di PI, Misura e Tipologia di Interventi (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

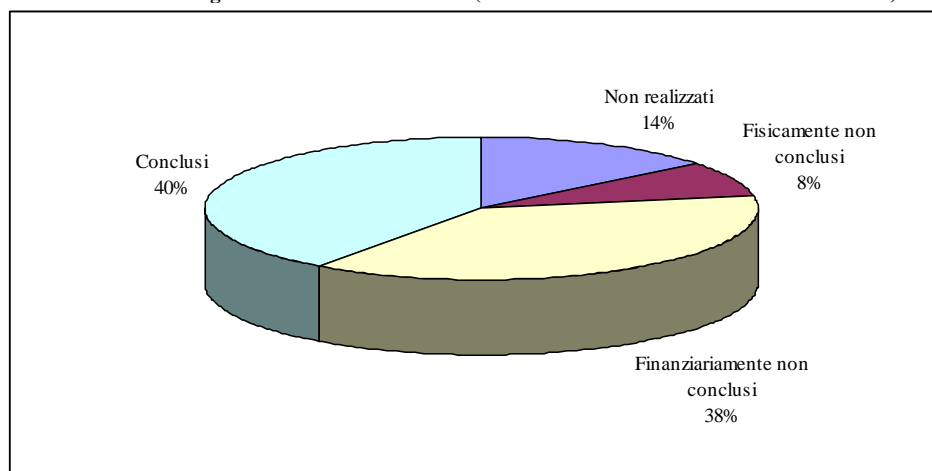
Categoria PI	Misura	Pagamenti / Costi POR	Tipologie Interventi
Distretti	4.1	65%	Riqualficazioni e ampliamenti; Completamenti infrastrutturali e di servizi delle aree PIP
Grandi Attrattori	2.1	75%	Recupero e valorizzazione di complessi monumentali, beni immobili, aree e parchi archeologici
Itinerari culturali	2.1	70%	Recupero e valorizzazione di complessi monumentali, beni immobili, aree e parchi archeologici
	1.5	67%	Rinaturalizzazione, bonifica e ripristino della funzionalità idraulica del torrente Savone
Parchi	1.9 "Servizi"	81%	Studi, Piani di comunicazione, Reti, Attività di animazione e sensibilizzazione
	1.9 "Infrastrutture"	67%	Valorizzazione delle risorse delle aree protette: restauro e riqualficazione di siti; recupero di aree e edifici; sentieristica; centri di servizio
Sistemi Industriali	4.1	58%	Riqualficazioni e ampliamenti; Completamenti infrastrutturali e di servizi delle aree PIP
Sistemi Turistici	1.5	13%	Protezione e messa in sicurezza di aree nell'ambito della Portualità turistica
	2.1	76%	Recupero e valorizzazione di complessi monumentali e beni immobili
	6.1	70%	Soluzioni di mobilità nell'ambito della Portualità turistica
<b>TOTALE</b>		<b>71%</b>	

In questo caso, da una parte i PI “Città – evidentemente anche per una migliore capacità di *governance*, applicata a un numero relativamente ridotto di interventi (per quanto di importo elevato) – non hanno fatto registrare alcun progetto “finanziariamente non concluso” mentre, dall’altra ben 274 interventi nei PI “Parchi” denunciano uno stato di sofferenza delle procedure che ha comportato la mancata chiusura dei pagamenti e della rendicontazione. Soprattutto nelle Infrastrutture, poi, (all’interno dei progetti che riguardano non solo i Parchi ma anche i Sistemi industriali e i Distretti) la distanza fra pagamenti e costi programmati è tanto elevata da pregiudicare, ragionevolmente, l’effettiva produzione dei servizi previsti con l’entrata in esercizio degli interventi, in diversi casi chiaramente dipendenti da “ipotesi gestionali” che non possono non risentire del difetto di pagamenti fatto registrare dalle operazioni.

In particolare, questa fattispecie – certamente da verificare e approfondire attraverso l’indagine diretta – riguarda ben 111 progetti “portanti” e 13 casi di interventi di importo superiore a 9 milioni di euro che, da soli, pesano per quasi 27 milioni di euro di mancata certificazione. Ugualmente significativa è la quota di progetti (83) per i quali la differenza fra importi programmati e pagamenti varia dal 50% al 100% del costo totale POR.

La figura seguente rappresenta, in sintesi, lo stato finale di attuazione dei PI – misurato dal grado di conclusione delle (1191) operazioni “FESR entro tetto” - che il monitoraggio è stato in grado di registrare in occasione della conclusione del Programma.

Fig. 7 - Stato di attuazione degli investimenti FESR nei PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



Il bilancio che se ne ricava è visibilmente modesto, in primo luogo sul piano dell’effettiva capacità di portare a compimento la programmazione, le procedure e gli investimenti.

Può risultare davvero utile, quindi, mettere a confronto (si veda per questo la tabella seguente) l’incidenza dei progetti “non conclusi”, rispettivamente, nell’ambito del POR e dei PI, provando a valutare, con più argomenti, quanto la progettazione integrata abbia condiviso una difficoltà più generale della programmazione regionale o, invece, abbia rappresentato una modalità migliorativa - o più complessa - nel quadro dell’attuazione delle politiche strutturali.

Tab. 17 - Incidenza dei progetti "non conclusi" nel POR e nei PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

	FESR		PI (FESR)	
	Valore (M€)	N° Progetti	Valore (M€)	N° Progetti
Progetti "non conclusi"	1.313	1.075	544	714
Totale Programma	5.274	4.628*	1.572	1.968**
<b>Peso % di "non conclusi"</b>	<b>24,9</b>	<b>23,2</b>	<b>34,6</b>	<b>36,3</b>

\* il totale di riferimento è al netto dei “destinatari degli incentivi” nel caso dei regimi di aiuto

\*\* il totale di riferimento corrisponde alla somma di tutti gli interventi FESR (infrastrutture e regimi di aiuto) al lordo dei progetti “coerenti”

Il risultato, come si vede, è chiaro ed univoco. In base ai dati desumibili dal RFE la percentuale di progetti non ultimati - e che, quindi, necessariamente non possono essere entrati a regime nei tempi del programma, né possono aver prodotto alcuna offerta definita e misurabile di beni o servizi - equivale a meno del 25% per quanto riguarda il POR, dal punto di vista sia della spesa certificata che del numero di interventi. Al confronto, i PI hanno fatto registrare criticità sistematicamente maggiori, denunciando una condizione di mancata conclusione degli investimenti programmati che incide per circa il 35% in termini di spesa ed oltre il 36% in termini di progetti.

Al 30 giugno 2009, vale a dire sei anni e mezzo dopo l'avvio del POR 2000-2006, l'immagine che fotografa l'esito finale dell'esperienza della progettazione integrata in Campania rivela una quota troppo limitata di progetti (FESR) effettivamente conclusi, al cui interno, peraltro, rimangono, come si è già sottolineato, non poche zone d'ombra circa l'effettiva consistenza e la coerenza delle opzioni strategiche e degli interventi realizzati rispetto a quanto era stato oggetto di programmazione.

Pesa, evidentemente, su questo risultato la somma di molti fattori.

Innanzitutto, il notevole ritardo con cui si è avviata la progettazione integrata - e, quindi, l'identificazione, la definizione e l'approvazione dei PI - determinato, a sua volta, dalla complessità (oltre che dalla novità sostanziale) delle procedure e da un processo di concertazione fra più centri decisionali, soggetti e responsabilità, che si è rivelato lungo, difficile e articolato.

E' pur vero, d'altra parte, che il meccanismo alternativo di allocazione delle risorse, ovvero l'emanazione di bandi, la selezione di progetti non necessariamente collegati tra di loro, la sostituzione di eventuali progetti all'interno di liste "bloccate", non sempre e non necessariamente rappresenta una semplificazione procedurale. In definitiva, resta ancora da dimostrare il nesso causale tra la non esaltante performance in termini finanziari dei PI e le procedure specificamente connesse ai PI stessi, isolandole dalla più generale complessità burocratica della spesa comunitaria e dalle disfunzioni perduranti nella macchina amministrativa regionale, che si sono d'altro canto chiaramente rivelate in alcuni casi di intemperività proprio nell'allocazione di risorse cruciali per la buona riuscita dell'integrazione auspicata. Si segnalano, a titolo di esempio, i gravi ritardi nell'emanazione dei bandi di formazione regionali, che avrebbero dovuto essere propedeutici ai bandi di sostegno all'impresa in modo da garantire per questi ultimi la presenza di un fertile humus grazie all'innalzamento delle competenze del capitale sociale, oppure i ritardi nell'emanazione degli stessi bandi di supporto ad imprese, la cui presenza era condizione necessaria al successo delle opere realizzate a valere sulle misure infrastrutturali.

Piuttosto, come ha osservato la Corte dei Conti, i PI, in quanto specifica modalità di attuazione della programmazione 2000-2006, hanno utilizzato sostanzialmente la stessa struttura organizzativa del POR senza modificarla né adattarla. Non è azzardato sostenere, quindi, che, almeno in parte, le criticità riscontrate nei processi istituzionali ed amministrativi di attuazione siano attribuibili ad una posizione di debolezza, sul piano gestionale, e di dipendenza, su quello finanziario, degli uffici "locali" PI nei confronti degli organismi "regionali" del POR (AdG e responsabili di Misura).

Inoltre, su un piano più interno, non si può trascurare l'impatto - non sempre lineare né fluido - della concreta attuazione del criterio della "concertazione", attraverso il coinvolgimento, sia a livello strategico che operativo, del partenariato istituzionale (soprattutto enti locali) e di quello economico-sociale (associazioni di categoria, sindacati, istituti di credito, centri di ricerca e università); un coinvolgimento che, certamente, ha rappresentato un progresso della "governance multilivello" a livello territoriale, ma che non è riuscito ad incidere, altrettanto positivamente, sull'efficace e tempestiva implementazione della strategia di sviluppo.

In secondo luogo, nel merito delle proposte progettuali i PI hanno messo a nudo un'ampiezza sicuramente elevata e disarmante delle esigenze - in molti casi assolutamente "puntuali" - che sono state sollecitate presso tutte le comunità locali, spesso indipendentemente da una rigorosa verifica circa il loro peso all'interno di una strategia regionale di sviluppo concentrata ed efficace.

Una molteplicità, non sempre ordinata, di bisogni che, per di più, si è accompagnata ad una strutturale difficoltà, da parte di alcune delle amministrazioni interessate, a progettare "di conseguenza" e coerentemente, vale a dire a selezionare soluzioni praticabili e di rapida esecutività, capaci non solo di attrarre finanziamenti nella fase di cantiere degli interventi ma, soprattutto, di modificare stabilmente il livello e la qualità dell'offerta territoriale.

Rinviando ai paragrafi seguenti per un esame dettagliato degli altri capitoli di spesa (Aiuti, FSE, progetti coerenti), l'analisi sin qui condotta sui dati di monitoraggio ed, in particolare, la verifica di quanto accaduto con gli interventi del FESR, consente di delineare alcune prime conclusioni di carattere generale, fra cui:

- **a fronte di un ricorso consistente e diffuso allo strumento della progettazione integrata, i dati della spesa certificata fanno registrare un netto ridimensionamento dei risultati sia rispetto alle "attese" – vale a dire lo spazio, anche finanziario, che il POR 2000-2006 aveva "riservato" in principio ai PI – sia riguardo al valore inizialmente "programmato" degli interventi;**
- **il FESR ha "concluso" poco più del 40% dei progetti "entro tetto" e, sull'altro versante, ha fatto registrare un 38% di interventi "finanziariamente non conclusi";**
- **in maniera abbastanza generalizzata, sono emerse "difficoltà realizzative" che rimandano ad una persistente debolezza progettuale, combinata ad una certa complessità delle procedure, che sembra premiare le strategie più concentrate (Città) e penalizzare quelle in cui la *governance* del processo fa capo a molte amministrazioni (beneficiari) e più responsabili di misura o, ancora, quelle dove non sono ancora presenti e operative strutture organizzative definite ed efficienti (Parchi).**

### *I Regimi di aiuto*

Accanto agli interventi – prevalentemente infrastrutture e servizi – del FESR, un'ulteriore tipologia di operazioni, di notevole importanza e valore, previste all'interno dei PI ha riguardato le misure di incentivazione e di aiuto finanziario "diretto" alle imprese.

Come si può leggere nella tabella di riepilogo precedente (Tab. 14), la progettazione integrata della Campania aveva programmato ben **143** "regimi di aiuto", corrispondenti ad una quota pubblica di finanziamenti (costo totale) pari a quasi **610** milioni di euro.

La distribuzione di questi strumenti all'interno dei 51 PI rifletteva, naturalmente, il peso e la collocazione dei diversi sistemi di impresa e, quindi, l'articolazione – anche territoriale oltre che settoriale - del tessuto produttivo.

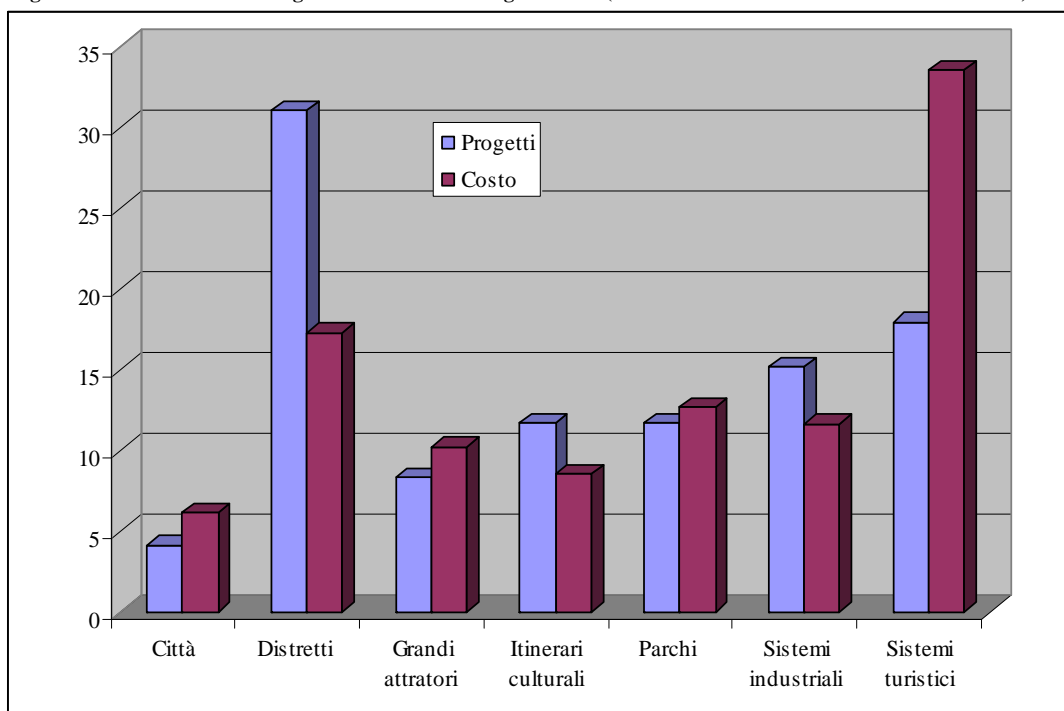
Così, se il maggior numero di progetti si ritrova nell'ambito dei PI "Distretti" (31% del totale), i "Sistemi turistici" costituiscono – almeno nelle intenzioni della programmazione originaria - il segmento di imprese destinatario della quota più elevata di aiuti (quasi il 34% dell'intero costo pubblico).

Una situazione che riflette una disponibilità ed una sensibilità ben note, delle imprese meridionali e regionali, nei riguardi delle provvidenze e dei sostegni (innanzitutto finanziari) che possono provenire dalle politiche pubbliche. Una condizione strutturale che si accompagna, peraltro, ad un preciso indirizzo verso il potenziamento e la riqualificazione del sistema imprenditoriale della Campania, innanzitutto in funzione di una più stabile valorizzazione dell'offerta turistica e culturale della regione e della ricettività.

Ciò nonostante, anche in questo caso i risultati del monitoraggio “finale” della spesa restituiscono un quadro nient’affatto soddisfacente. Alla fine, pur con tutte le cautele connesse alla possibile (quanto colpevole) mancata registrazione di alcuni dati, i pagamenti effettivamente realizzati per tradurre le opportunità annunciate in aiuti concreti alle imprese si sarebbero “limitati” a meno di un terzo (201 Meuro) delle risorse programmate, con alcuni PI (Distretti) notevolmente in ritardo e quasi del tutto incapaci di attuare le procedure (bandi) e di mettere in pratica lo strumento.

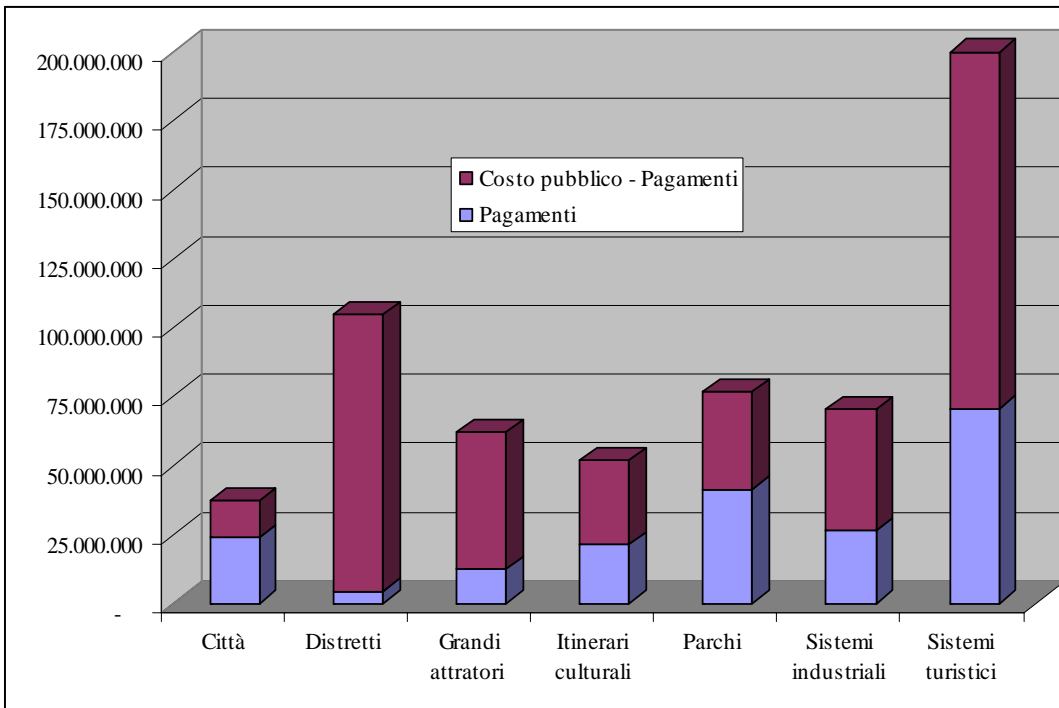
In assoluto, anche negli altri settori dell’economia regionale (in primo luogo, Sistemi Industriali e Turistici) l’avanzamento degli aiuti ha lasciato largamente inattuata quote significative di opportunità e di risorse destinate alle imprese laddove, all’opposto, ancora una volta i meccanismi, collaudati e ristretti, della *governance* urbana (PI “Città”) hanno fatto registrare le migliori *performance* (oltre il 64% del costo pubblico programmato è stato effettivamente impegnato e speso).

Fig. 8 - Distribuzione % dei Regimi di aiuto nelle Categorie di PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



Una così rilevante sottoutilizzazione delle risorse disponibili, non solo rimanda a difficoltà procedurali e debolezze che contraddistinguono i meccanismi amministrativi e gestionali propri della Regione e dei soggetti “beneficiari”, ma sembra confermare anche una strutturale, quanto emblematica, difficoltà del mercato e della domanda (i soggetti “destinatari”) ad assorbire gli aiuti.

Fig. 9 - Distribuzione di Pagamenti e Saldi (Costo totale – Pagamenti) nei Regimi di aiuto (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



In altre parole, la distribuzione e la qualità (generalmente limitate) dei fattori organizzativo-imprenditoriali all'interno di buona parte del tessuto produttivo regionale può aver funzionato come un freno significativo (e grave) alla concreta attuazione dei "Regimi di aiuto", rivelando una ridotta capacità del sistema (e soprattutto delle aziende) ad utilizzare tutte le opportunità messe a disposizione.

Infatti, se, com'è regola, l'accesso alle agevolazioni richiede l'assunzione di responsabilità particolari ed il rispetto di condizioni e impegni (anche finanziari) da parte dei destinatari, quest'ultimi spesso hanno manifestato difficoltà oggettive, o ritrosie soggettive, a sostenere la parte che spettava loro nell'ambito del processo - e, quindi, ad assorbire in misura adeguata le agevolazioni disponibili - con la conseguenza di far registrare un eccesso di offerta determinato, a ben vedere, proprio dalle condizioni di debolezza strutturale della domanda (e delle imprese) che gli incentivi (anche nella forma semplificata e ridotta del regime *de minimis*) tenderebbero a contrastare.

### ***Gli interventi del Fondo Sociale Europeo***

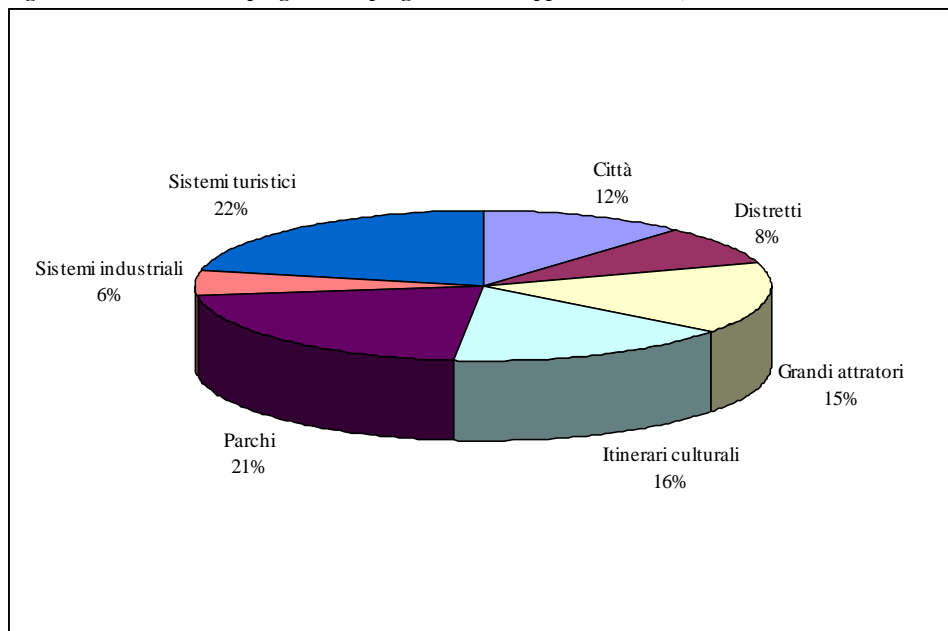
I programmi di istruzione, formazione e aggiornamento e le politiche attive rivolte al lavoro e alle risorse umane, rappresentano, anche nell'esperienza dei PI della Campania, un elemento molto deficitario che, per di più, nella materiale attività di registrazione e rendicontazione dei flussi finanziari ha conosciuto difficoltà e incagli notevoli che, come si è già avuto modo di sottolineare, rendono poco affidabili i dati – soprattutto quelli relativi ai pagamenti – monitorati dagli uffici.

Sulla base di quanto a suo tempo programmato, la partecipazione del FSE alla progettazione integrata regionale avrebbe dovuto contare su di un numero davvero consistente di progetti (476) – prevalentemente concentrati nei PI "Sistemi turistici" e "Parchi" - corrispondenti ad un ammontare complessivo di risorse (costo totale) pari, all'incirca, a 147 Meuro, sebbene con una dimensione media degli interventi relativamente ridotta (di poco superiore a 308mila euro).

In definitiva, in rapporto alla somma di tutte le operazioni fin qui analizzate (FESR più Regimi di aiuto), il FSE avrebbe potuto rappresentare, al massimo, circa il 36% degli interventi ma poco più

del 7% del valore totale dei PI, a conferma della scarsa incidenza degli interventi immateriali – soprattutto in termini finanziari - rispetto a quelli per opere pubbliche e per incentivi alle imprese. Questa situazione configura un elemento di debolezza della programmazione assolutamente in contrasto con quanto ci si sarebbe aspettati proprio nell’ambito dei PI, laddove l’elemento centrale doveva essere, appunto, l’integrazione virtuosa fra interventi di diversa tipologia per il perseguimento delle finalità di sviluppo locale individuate.

**Fig. 10 - Distribuzione dei progetti FSE programmati ed approvati nei PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**



E’ verosimile ipotizzare, quindi, pur ribadendo la ridotta affidabilità dei dati forniti al riguardo dal sistema MONIT, che la modesta incidenza delle operazioni affidate al FSE, oltre che in fase di programmazione degli interventi, sia da attribuire ad un’attuazione davvero stentata e con scarsi risultati, tanto dal punto di vista dell’implementazione delle attività, della predisposizione e della pubblicazione dei bandi, quanto da quello della effettiva realizzazione delle iniziative selezionate e della spesa. Presumibilmente, l’insoddisfacente avanzamento di questi interventi potrebbe anche essere dipeso dalla difficoltà di individuare sul territorio regionale, ed all’interno dei PI, strutture qualificate ed esperte, con la conseguenza che diversi progetti, pur compiutamente programmati e finanziati, non sono stati realizzati.

### ***I Progetti coerenti***

La Progettazione Integrata - essendo sul piano dell’attuazione finanziaria null’altro che una componente della più vasta programmazione dei fondi comunitari 2000-2006 - ha utilizzato, al pari degli altri programmi e degli investimenti “monomisura”, lo strumento “contabile” dei progetti coerenti.

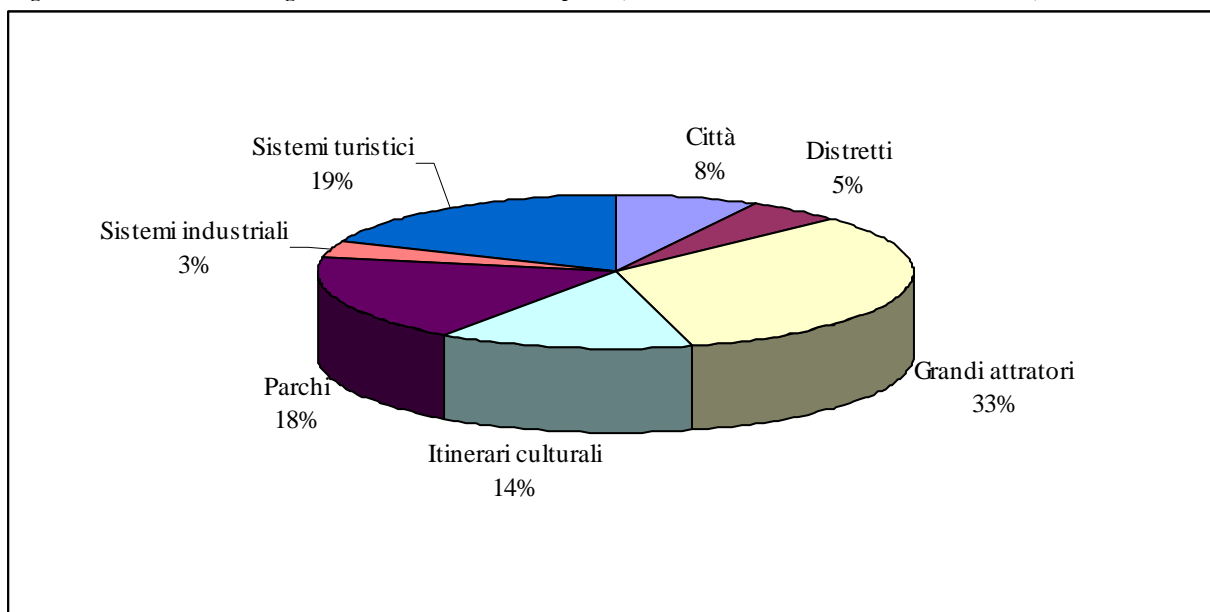
In definitiva, benché l’obiettivo delle politiche strutturali - e, soprattutto, dei PI - comportasse l’introduzione di elementi di forte innovazione degli strumenti da implementare (anche sul piano del reperimento delle risorse) per determinare un significativo impatto sulla condizione di ritardo e di debole sviluppo dei territori, una parte consistente degli investimenti e della spesa è stata coperta da progetti (“coerenti” o “sponda”) già in corso di realizzazione, finanziati con altre fonti e spesso appartenenti ad un diverso (e preesistente) ambito di programmazione.

L'impiego di questi progetti o, meglio, la loro introduzione nel quadro finanziario della progettazione integrata, doveva servire, almeno in ipotesi, per accelerare la spesa e la relativa certificazione, scongiurando il rischio del disimpegno automatico delle risorse.

Alla fine, i dati del monitoraggio hanno rilevato ben **544** “progetti coerenti” inizialmente inseriti nei PI della Campania, con un peso considerevole sul totale delle operazioni (superiore al **20%**) e con un costo totale “programmato” che è arrivato a sfiorare i **980** milioni di euro.

Come si vede nel grafico seguente, la distribuzione per categoria di PI privilegia molto chiaramente i “Grandi attrattori” che hanno assorbito circa un terzo delle “sponde”, seguiti da “Sistemi turistici” e “Parchi”, pur rivelando importi e dimensioni medie degli interventi molto differenziati (da 1,9 milioni di euro dei GAC fino a 819.000 euro dei Parchi).

Fig. 11 - Distribuzione dei Progetti coerenti nei PI della Campania (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



Si direbbe, dunque, che le esigenze di “tiraggio” della spesa abbiano avuto, anche nell’esperienza dei PI della regione, una netta prevalenza rispetto alla ricerca di soluzioni nuove ed aggiuntive ai problemi ancora irrisolti dello sviluppo e del superamento dei ritardi strutturali, compensando e cristallizzando – senz’altro negativamente – la carenza di capacità “progettuali” di molte amministrazioni ed enti territoriali.

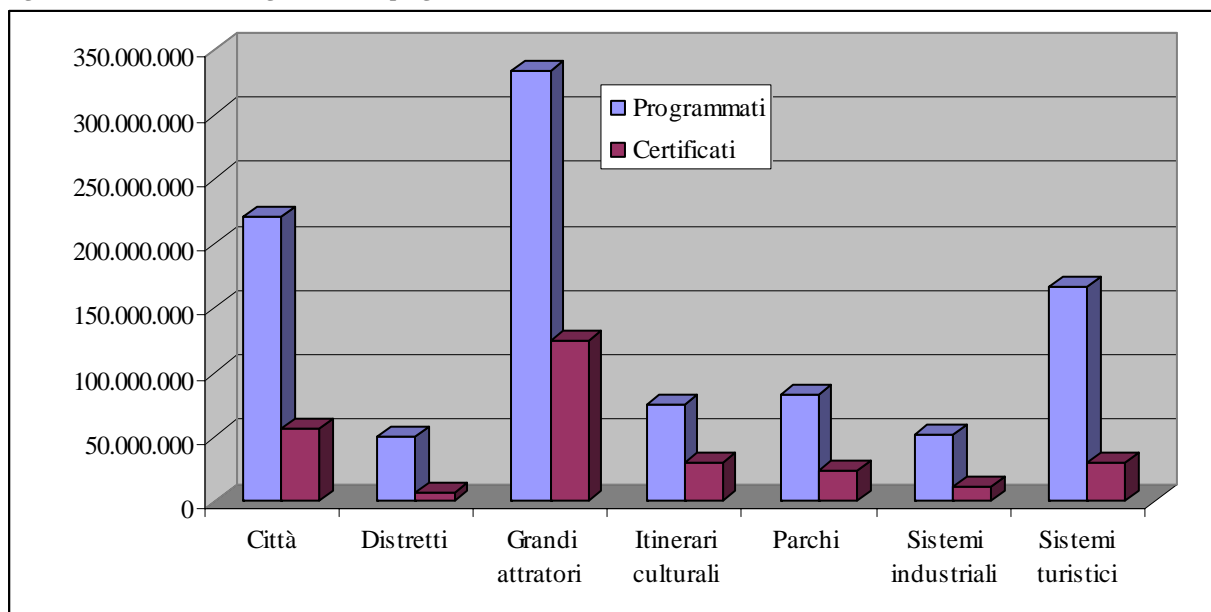
Ciò nondimeno, anche in questa forma, indiscutibilmente spuria di programmazione – per quanto capace di tradursi in uno stock di risorse che, una volta “liberate”, potranno diventare disponibili per un ulteriore ciclo di politiche di sviluppo – molti progetti sono risultati “non certificabili”, vale a dire non ammissibili e non rendicontabili nell’ambito delle Misure e delle operazioni della progettazione integrata.

In altri termini, un insieme molto importante di iniziative (**309**) introdotte “in corsa”, soprattutto nei primi anni, all’interno dei PI non ha potuto fornire alcun contributo (per un ammontare di quasi **546** milioni di euro programmati), nemmeno di natura “contabile”, all’attuazione di questa particolare forma degli interventi di riequilibrio e di crescita.

Un risultato non certo soddisfacente, anche perché corrisponde ad una improvvisa quanto non recuperabile “perdita” di risorse per il finanziamento delle operazioni. Un’ulteriore criticità che contraddistingue pesantemente tutti i PI – tranne, forse, nel caso degli “Itinerari culturali” dove i

pagamenti sono arrivati a quasi il 50% dei costi programmati – e che rimanda ad un difetto, distribuito pressoché uniformemente nel territorio, di progettazione e di capacità amministrativa.

Fig. 12 - Valori totali dei Progetti coerenti programmati e certificati nei PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



Ciò nonostante, va comunque rimarcato che su di un valore complessivo di pagamenti e di realizzazioni dei PI pari all'incirca a **1,54** miliardi di euro, i Progetti coerenti hanno rappresentato una quota sicuramente non trascurabile (quasi 285 milioni di euro, corrispondenti al 18,5% del totale). Una cifra che, con altrettanta certezza, sarebbe andata perduta, ai fini dell'avanzamento, non solo dei PI quanto dell'intera programmazione 2000-2006, se, stanti le difficoltà progettuali e gestionali prima richiamate, non si fosse fatto ricorso alle "sponde".

### 5.5 La spesa delle misure incluse nei PI rispetto a quelle del POR

Al fine di verificare se lo strumento della progettazione integrata abbia inciso o meno sull'efficacia della spesa in termini di tempistica, si è deciso di effettuare un confronto tra i tempi di implementazione delle misure interessate dallo strumento dei PI all'interno del POR Campania e quelli delle misure non interessate.

Più in particolare, per arrivare a confrontare elementi quanto più possibile omogenei, innanzitutto si sono accorpate le misure in relazione alla tipologia di fondo, analizzando separatamente le misure finanziate a valere sul FESR e quelle a valere sul FSE. Effettuata questa suddivisione, si sono quindi aggregate le misure in funzione delle modalità di attuazione (integrata o monosettoriale) della spesa, suddividendole ulteriormente in tre gruppi: un primo gruppo comprende le misure nelle quali i PI hanno inciso, in termini di spesa certificata, per meno del 25%; un secondo gruppo riguarda le misure in cui l'incidenza dei PI è stata superiore al 25%, e un terzo gruppo è composto dalle misure che non sono state per nulla interessate dalla progettazione integrata.

Le misure FESR sono 28 per un ammontare pari al 72% delle risorse complessive del POR; di queste, 11 non sono state affatto attuate attraverso la progettazione integrata.

Tab. 18 - Confronto spesa certificata e totale ammissibile FESR (fonte: rielaborazione NVVIP su dati RFE e RAE)

Tipologia	Misura	Spesa Totale certificata X	Spesa Totale ammissibile Y	X/Y
FESR NO PI	Misura 1.1	€31.545.997,85	€50.000.000,00	63,09
	Misura 1.2	€474.167.293,80	€462.568.544,00	102,51
	Misura 1.6	€128.915.849,39	€125.111.862,00	103,04
	Misura 1.8	€134.447.550,29	€155.086.000,00	86,69
	Misura 3.15	€60.971.540,18	€75.138.000,00	81,15
	Misura 3.16	€280.890.283,61	€246.725.200,00	113,85
	Misura 3.17	€65.518.691,03	€78.862.800,00	83,08
	Misura 6.2	€202.120.750,31	€185.505.200,00	108,96
	Misura 6.3	€35.357.935,34	€70.336.800,00	50,27
	Misura 7.1	€57.011.435,63	€57.077.512,00	99,88
	Misura 7.2	€8.807.484,80	€9.894.488,00	89,01
FESR PI<25%	Misura 1.5	€267.814.239,25	€238.183.594,00	112,44
	Misura 1.7	€139.768.407,84	€140.000.000,00	99,83
	Misura 4.1	€151.917.518,51	€147.000.000,00	103,35
	Misura 4.2	€460.666.473,20	€606.336.000,00	75,98
	Misura 6.1	€1.098.942.051,56	€973.831.606,00	112,85
FESR PI >25%	Misura 1.9	€190.859.924,64	€179.860.050,00	106,12
	Misura 1.10	€46.481.168,94	€47.453.970,00	97,95
	Misura 1.12	€82.795.676,23	€96.857.000,00	85,48
	Misura 2.1	€574.811.127,69	€516.271.993,00	111,34
	Misura 2.2	€30.128.072,66	€46.946.527,00	64,18
	Misura 4.3	€5.662.276,84	€7.126.000,00	79,46
	Misura 4.5	€226.631.994,78	€202.334.400,00	112,01
	Misura 4.6	€240.979.704,21	€234.430.770,00	102,79
	Misura 4.7	€95.450.540,66	€101.974.830,00	93,60
	Misura 5.1	€454.048.028,75	€406.547.400,00	111,68
	Misura 5.2	€20.922.695,59	€29.480.264,00	70,97
Misura 6.5	€55.628.821,33	€60.466.510,00	92,00	
<b>Totale NO PI</b>		<b>€1.479.754.812,23</b>	<b>€1.516.306.406,00</b>	<b>97,59</b>
<b>Totale PI&lt;25%</b>		<b>€2.119.108.690,36</b>	<b>€2.105.351.200,00</b>	<b>100,65</b>
<b>Totale PI&gt;25%</b>		<b>€2.024.400.032,32</b>	<b>€1.929.749.714,00</b>	<b>104,90</b>
<b>TOTALE FESR</b>		<b>€5.623.263.534,91</b>	<b>€5.551.407.320,00</b>	<b>101,29</b>
<b>TOTALE POR</b>		<b>€7.785.263.000,91</b>	<b>€7.748.172.779,57</b>	<b>100,48</b>

La tabella precedente propone, quindi, un confronto tra misure FESR accorpate come sopra indicato, mettendo in relazione la spesa totale certificata e la spesa ammissibile registrata al termine del Programma dal Rapporto Finale e dai Rapporti Annuali di Esecuzione.

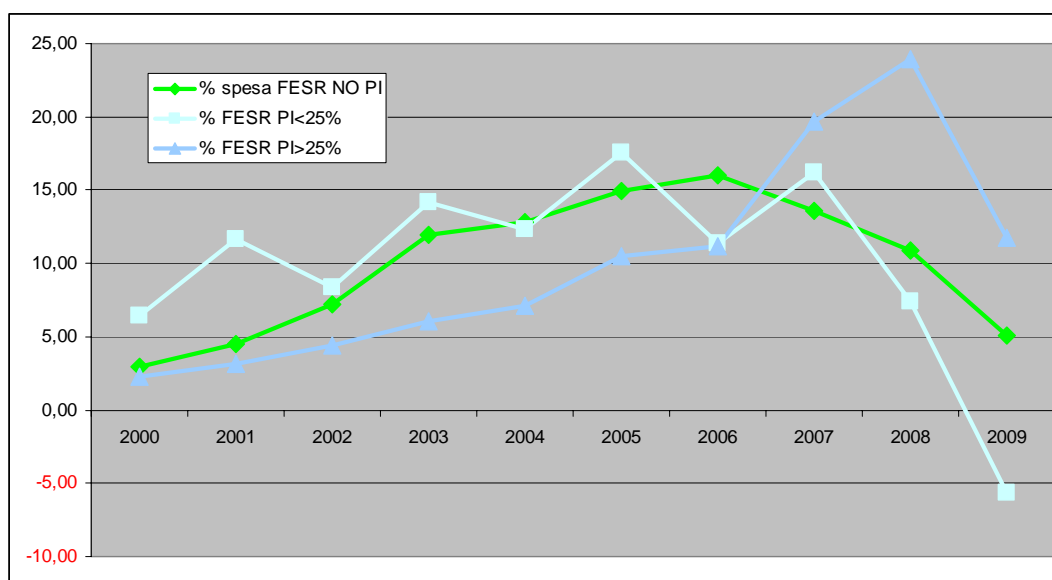
Come emerge da una semplice lettura dei dati, non vi è differenza di rilievo tra le misure che hanno utilizzato la progettazione integrata rispetto a quelle attuate con modalità di spesa monosettoriale. Difatti, le misure attuate al di fuori dei PI, a fine programma hanno registrato un peso della spesa certificata (sulla spesa ammissibile) che si attesta quasi al 98%, mentre quelle in cui i PI incidono con una quota parte inferiore al 25% si attestano al 100% e le rimanenti al 105%.

Al fine di indagare ancora più in profondità il contributo specifico della progettazione integrata alla spesa complessiva del POR, l'andamento della spesa certificata è stato, quindi, analizzato anno per anno e misura per misura.

Esaminando questi andamenti, sembrerebbe che il PI non influisca in alcun modo sulla capacità o la velocità della spesa delle misure, salvo casi particolari, come la misura 6.1. Tra l'altro, va anche aggiunto che l'approvazione dei primi PI è di settembre 2002, data in cui partono 3 PI (Città di Benevento e i GAC Reggia di Caserta e Certosa di Padula), laddove tutte le misure legate ai parchi (la 1.9 e la 1.10) possono cominciare a spendere sui PI solo nel 2003, data dell'approvazione del primo PI Parco.

Tuttavia, ad un'analisi più particolareggiata, le date di approvazione dei PI sembrano invece influenzare in qualche modo l'andamento della spesa, soprattutto per il gruppo di misure nel quale si concentrano maggiormente gli investimenti della progettazione integrata.

Fig. 13 - Andamento della spesa FESR certificata (in %) per gruppi di misure (fonte: rielaborazione NVVIP su dati RFE e RAE)



Come emerge dal grafico precedente, infatti, la spesa procede in modo pressoché simile nel caso delle misure "monosettoriali" e di quelle debolmente influenzate dai PI. Viceversa, riguardo alle misure in cui il peso della progettazione integrata è risultato particolarmente significativo (> 25%), la spesa si è rivelata sistematicamente al di sotto dell'andamento "medio" del POR fino al 2006, facendo registrare picchi molto rilevanti negli ultimi tre anni del programma ed, in particolare, nel 2007 e 2008.

Un ulteriore approfondimento che può essere fatto riguarda l'incidenza dei progetti "coerenti" nell'ambito delle diverse misure del POR, variamente influenzate, come si è appena visto, dalla progettazione integrata.

Tabella 19 - Confronto spesa certificata e totale ammissibile FESR. Progetti coerenti (fonte: rielaborazione NVVIP su dati RFE e RAE)

Misura	Spesa Totale certificata	Valore del PI	Valore Progetti Coerenti	% Coerenti su Spesa Certificata
Misura 1.1	€1.545.997,85		€1.985.974,77	6,30
Misura 1.2	€474.167.293,80		€358.001.697,26	75,50
Misura 1.6	€128.915.849,39		€66.541.419,01	51,62
Misura 1.8	€134.447.550,29		€23.148.730,76	17,22
Misura 3.15	€60.971.540,18			0,00
Misura 3.16	€280.890.283,61			0,00
Misura 3.17	€65.518.691,03		€7.473.612,84	11,41
Misura 6.2	€202.120.750,31		€29.138.468,27	14,42
Misura 6.3	€35.357.935,34			0,00
Misura 7.1	€7.011.435,63			0,00
Misura 7.2	€8.807.484,80			0,00
Misura 1.5	€67.814.239,25	€16.933.313,81	€17.030.359,73	43,70
Misura 1.7	€139.768.407,84	€1.100.000,00	€7.099.806,83	48,01
Misura 4.1	€151.917.518,51	€4.643.656,13	€127.154.974,19	83,70
Misura 4.2	€460.666.473,20	€113.547.828,25	€305.646.827,55	66,35
Misura 6.1	€1.098.942.051,56	€4.213.636,87	€328.952.166,10	75,43
Misura 1.9	€190.859.924,64	€197.684.753,75	€35.790.563,22	18,75
Misura 1.10	€46.481.168,94	€16.685.485,50		0,00
Misura 1.12	€2.795.676,23	€4.247.104,55		0,00
Misura 2.1	€74.811.127,69	€11.335.268,00	€182.898.404,39	31,82
Misura 2.2	€30.128.072,66	€11.112.945,73		0,00
Misura 4.3	€662.276,84	€9.895.598,00		0,00
Misura 4.5	€226.631.994,78	€134.894.455,75	€131.526.847,47	58,04
Misura 4.6	€240.979.704,21	€251.039.280,47	€72.451.713,54	30,07
Misura 4.7	€5.450.540,66	€4.620.716,00		0,00
Misura 5.1	€154.048.028,75	€324.845.892,23	€195.525.069,53	43,06
Misura 5.2	€20.922.695,59	€37.480.264,00		0,00
Misura 6.5	€55.628.821,33	€28.017.244,95	1163289,8	2,09

In definitiva, l'analisi dei dati disponibili, riportati nella tabella precedente, mostra che alcune misure – in particolare la 1.5, la 1.7, la 4.2 e la 6.1 (dunque, misure influenzate, seppur debolmente, dalla PI), nonché la 5.1 e la 4.5 (tra le misure ad alta intensità di PI) - presentano un tasso di interventi “coperti” dalla progettazione coerente, per valori che si attestano intorno al 50% ed oltre della spesa complessiva. È facilmente intuibile, al riguardo, come questa incidenza possa aver anche sensibilmente condizionato l'andamento della spesa “certificabile”, dal momento che l'utilizzo dei progetti coerenti nasceva, appunto, dall'esigenza di accelerare la rendicontazione degli interventi e scongiurare il disimpegno automatico delle risorse.

Tuttavia, esaminando, più in generale, l'incidenza dei progetti “coerenti” nell'ambito sia del POR che dei PI, emerge abbastanza chiaramente che la progettazione integrata – pur non riuscendo a rendicontare l'intero ammontare di risorse disponibili e programmate - ha fatto registrare un ricorso sistematicamente meno rilevante (in termini sia di progetti che di valori) ad interventi appartenenti ad altri programmi (non POR), spesso già in corso di realizzazione. E' presumibile, infatti, che,

soprattutto verso la fine del programma, la necessità di accelerare la spesa sia stata rimandata e, quindi, soddisfatta innanzitutto dal POR, anche per la maggiore difficoltà di far aderire gli interventi “coerenti” alle regole ed ai criteri di selezione dei progetti ricadenti all’interno dei PI.

Tabella 20 - Incidenza dei progetti Coerenti nel POR e nei PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati RFE e RAE)

	POR		PI	
	Valore (M€)	N° Progetti*	Valore (M€)	N° Progetti
Progetti Coerenti	2.338	2.735	425	634
Totale Programma	7.785	8.988	1.587	2.440
<b>Peso % di "Coerenti"</b>	<b>30,0</b>	<b>30,4</b>	<b>26,8</b>	<b>26,0</b>

\* il N° di Progetti è al netto degli "Acquisti di beni e servizi"

Il caso delle misure finanziate a valere sul FSE è diverso da quello appena discusso, in quanto tutte le misure FSE, comprese quelle variamente interessate dai PI, sono state gestite direttamente dalla Regione. Le misure FSE sono 25 in totale, per un valore pari al 13% circa della spesa complessiva e di queste, 13 sono state utilizzate anche per la progettazione integrata.

Tabella 21 - Confronto spesa certificata e totale ammissibile FSE (fonte: rielaborazione NVVIP su dati RFE e RAE)

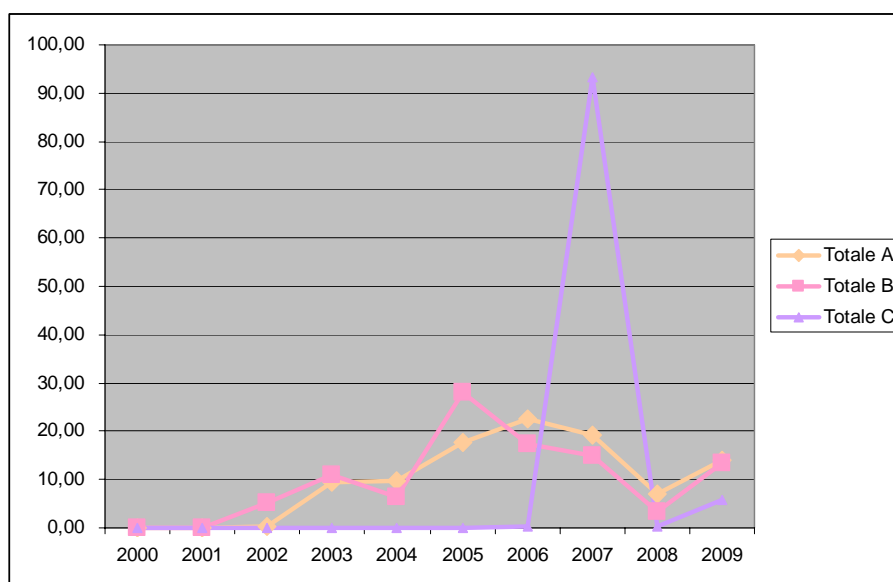
Tipologia	Misura	Spesa Totale ammissibile X	Spesa Totale certificata Y	% X/Y
FSE NO PI	Misura 1.11	€12.937.549,00	€12.290.445,34	95,00
	Misura 2.3	€18.112.337,00	€16.401.845,96	90,56
	Misura 3.1	€29.541.715,00	€25.278.419,80	85,57
	Misura 3.3	€71.433.535,00	€71.505.177,09	100,10
	Misura 3.5	€28.085.308,00	€27.626.113,03	98,36
	Misura 3.6	€95.451.142,00	€91.456.020,04	95,81
	Misura 3.10	€11.286.438,00	€11.544.710,09	102,29
	Misura 3.22	€14.366.721,00	€8.432.961,26	58,70
	Misura 3.23	€4.214.285,00	€3.867.820,15	91,78
	Misura 4.4	€18.112.339,00	€6.315.740,11	34,87
	Misura 5.3	€15.524.945,00	€15.524.425,48	100,00
	Misura 6.4	€45.527.279,00	€43.294.519,85	95,10
FSE PI<25%	Misura 3.2	€168.658.663,00	€171.034.911,77	101,41
	Misura 3.4	€56.344.061,00	€64.310.048,20	114,14
	Misura 3.7	€91.916.319,00	€90.924.293,86	98,92
	Misura 3.8	€30.613.882,00	€28.692.661,66	93,72
	Misura 3.9	€98.789.712,00	€78.193.402,63	79,15
	Misura 3.11	€66.786.421,00	€62.357.313,04	93,37
	Misura 3.12	€13.955.744,00	€9.948.606,00	71,29
	Misura 3.13	€20.294.980,00	€16.467.220,65	81,14
	Misura 3.14	€52.116.792,00	€47.512.624,27	91,17
	Misura 3.21	€18.132.862,00	€18.493.034,39	101,99
FSE PI>25%	Misura 3.18	€2.710.173,00	€1.610.296,11	59,42
	Misura 3.19	€1.084.663,00	€396.078,22	36,52
	Misura 3.20	€17.484.662,00	€25.316.615,93	144,79
Totale NO PI		€364.593.593,00	€333.538.198,20	91,48
Totale PI<25%		€617.609.436,00	€587.934.116,47	95,20
Totale PI>25%		€21.279.498,00	€27.322.990,26	128,40

Nel caso del FSE, seppure in maniera molto contenuta, le “misure PI” – individuate secondo i criteri già utilizzati per il FESR - mostrano una maggiore capacità di spesa. Come emerge dalla tabella seguente, infatti, la capacità di spesa sembra essere stata maggiormente influenzata dall’inclusione delle misure nella progettazione integrata. Complessivamente, le misure che sono rientrate in diverso grado nei PI, sono riuscite a spendere il 130% circa della spesa ammissibile, rispetto al 90% di quelle non incluse in PI.

Osservando la distribuzione della spesa annuale, si nota che sia le misure FSE incluse nei PI che quelle non incluse nei PI hanno difficoltà nei primi anni a far decollare la spesa; difatti, il valore iniziale si attesta allo 0% per il 2000 ed il 2001.

Tuttavia, dal grafico seguente emerge che, mentre le misure monosettoriali e quelle con spesa PI inferiore al 25% mostrano, nel corso del tempo, all’incirca la stessa capacità di spesa, le tre misure PI fanno registrare un picco di spesa che si attesta al 93% circa nel 2007, attestandosi la spesa negli anni precedenti sullo 0%.

Fig. 14 - Andamento della spesa FSE certificata (in %) per gruppi di misure (fonte: rielaborazione NVVIP su dati RFE e RAE)



**In conclusione, dalle analisi *desk* condotte sui dati del monitoraggio in merito alla tempistica si evince che:**

- per quanto attiene ai progetti infrastrutturali, la modalità di attuazione attraverso progettazione integrata ha inciso sulla tempistica della spesa, producendo un andamento dei pagamenti che si è mantenuto costantemente crescente ma al di sotto degli altri gruppi di misure fino al 2006, e che si è concentrato in modo molto significativo nei due anni di chiusura del programma;
- per quanto attiene ai progetti di formazione e servizi, la modalità di attuazione attraverso progettazione integrata ha inciso in misura molto più consistente in termini di tempistica, rispecchiata dall’attuazione differita della spesa FSE delle misure PI, che si è concentrata a fine programma;
- occorre comunque precisare come la comparazione effettuata tra le misure FESR riguardi un insieme ben più consistente di misure, mentre il gruppo di misure FSE interessate da PI sono solo 3 per un importo complessivo di soli 21M€circa.

## 5.6 Analisi di dettaglio dei PI

L'implementazione della progettazione integrata in Campania ha seguito percorsi e, quindi, ha avuto esiti anche molto diversi se, da uno sguardo d'insieme riferito al complesso delle esperienze attuate, si passa ad un'analisi più dettagliata delle singole iniziative.

Al riguardo, nella tabella seguente si riporta, appunto, lo stato dell'attuazione finanziaria e fisica di ciascuno dei 51 PI della Campania, sulla base delle informazioni disponibili e dei criteri di lettura già indicati nell'analisi "macro".

Ancor prima di provare un'analisi per *cluster* dei singoli PI, cercando di individuare, se e quando possibile, delle particolari correlazioni fra le variabili implicate nell'attuazione in grado di far emergere regolarità ed influenza dei principali (possibili) fattori alla base delle diverse *performance*, è significativo soffermare l'attenzione su alcune considerazioni di carattere generale, nonché su alcuni casi davvero emblematici - per concentrazione di risorse e per caratteristiche e contenuti della progettazione - che emergono già molto chiaramente dal quadro di insieme.

Partendo dall'esame degli investimenti programmati attraverso il ricorso al FESR, quel che si rileva è, innanzitutto, un fortissimo addensamento degli impegni e degli interventi in un numero assai limitato di casi, con appena 5 PI (Napoli Città, GAC Napoli, GAC Campi Flegrei, Parco Nazionale del Cilento e Portualità Turistica) nei quali si è arrivati a concentrare quasi il 39% delle risorse (vale a dire, all'incirca 560 milioni di euro) e quasi un quarto del totale dei progetti approvati (261 su 1192). A ciò fa da contraltare, com'è naturale attendersi, un'altrettanto elevata frammentazione dei valori assegnati al restante 95% dei PI (corrispondente a 46 iniziative), per i quali, infatti, la media delle risorse disponibili si riduce a poco più di 19 milioni di euro.

Ad un'amplissima diffusione dello strumento, praticamente generalizzata all'intero territorio, corrisponde, quindi, una strategia che già nella sua impostazione "regionale" riserva un ruolo certamente più significativo ad alcune realtà e settori selezionati, come emerge anche dall'esame dei principali "beneficiari" degli interventi programmati nei PI.

Va comunque sottolineato, che la distribuzione di investimenti e beneficiari corrisponde, in larga misura, all'impostazione generale della strategia di sviluppo (significativamente indirizzata al recupero ed alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale e turistico della regione) ed ha prodotto, alla fine, un elevato tasso di popolazione servita che, di fatto, si concentra proprio nelle aree (i comuni capoluogo ed, in particolare, l'area di Napoli) in cui si è indirizzata la maggior parte delle risorse dei PI.

**Tab. 22 – Attuazione fisica e finanziaria dei 51 PI della Campania (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**

		FESR Entro Tetto (esclusi regimi di aiuto)					Regimi d'aiuto				
		Non realizzati	Fisicamente non conclusi	Finanziariamente non conclusi	Conclusi	TOTALE	Totale Costo pubblico	Totale costo non POR	Totale costo privato	Totale	
Città	Avellino	N.° progetti	2	1	0	23	26	1			1
		Pagamenti	-	€3.460.191,87	€0,00	€40.582.281,61	€44.042.473,48	€3.704.791,57			€3.704.791,57
		Costo totale	€1.508.482,55	€4.091.643,55	€0,00	€57.519.787,82	€63.119.913,92	€4.424.005,00	€0,00	€2.382.156,54	€6.806.161,54
	Benevento	N.° progetti	1	0	0	18	19	1			1
		Pagamenti	-	€0,00	€0,00	€23.312.903,77	€23.312.903,77	€1.648.627,62			€1.648.627,62
		Costo totale	€2.633.930,18	€0,00	€0,00	€27.557.074,96	€30.191.005,14	€4.557.811,00	€0,00	€4.557.811,00	€9.115.622,00
	Caserta	N.° progetti	1	0	0	6	7	1			1
		Pagamenti	-	€0,00	€0,00	€53.643.385,03	€53.643.385,03	€3.241.798,02			€3.241.798,02
		Costo totale	€2.582.284,00	€0,00	€0,00	€64.087.326,00	€66.669.610,00	€4.772.405,00	€0,00	€3.181.603,33	€7.954.008,33
	Napoli	N.° progetti	1	14	0	7	22	2			2
		Pagamenti	-	€44.276.867,52	€0,00	€13.288.101,77	€57.564.969,29	€14.188.464,08			€14.188.464,08
		Costo totale	€3.000.000,00	€103.676.046,57	€0,00	€22.564.782,60	€129.240.829,17	€22.278.237,00	€0,00	€12.590.253,24	€34.868.490,24
	Salerno	N.° progetti	0	1	0	4	5	1			1
		Pagamenti	-	9.890.397,76	€0,00	€11.684.471,58	21.574.869,34	€1.064.189,63			€1.064.189,63
		Costo totale	0	21.895.754,00	€0,00	€14.116.819,48	36.012.573,48	€1.447.806,00	€0,00	€965.204,00	€2.413.010,00
	Totali	N.° progetti	5	16	0	58	79	6			6
		Pagamenti	-	€57.627.457,15	€0,00	€142.511.143,76	€200.138.600,91	€23.847.870,92			€23.847.870,92
		Costo totale	€9.724.696,73	€129.663.444,12	€0,00	€185.845.790,86	€325.233.931,71	€37.480.264,00	€0,00	€23.677.028,11	€61.157.292,11
Distretti Industriali	Calitri	N.° progetti	2	1	3	5	11	10			10
		Pagamenti	-	€954.516,78	€2.975.126,08	€508.701,62	€4.438.344,48	€1.221.512,45			€1.221.512,45
		Costo totale	€490.393,24	€1.437.000,00	€3.540.071,00	€1.235.601,91	€6.703.066,15	€11.534.583,44	€0,00	€12.092.603,16	€23.627.186,60
	Grumo Nevano - Aversa	N.° progetti	3	1	1	3	8	5			5
		Pagamenti	-	€896.310,44	€1.946.278,81	€2.207.352,82	€5.049.942,07	€91.845,66			€91.845,66
		Costo totale	€1.002.737,81	€1.200.000,00	€4.113.527,75	€3.240.583,64	€9.556.849,20	€21.914.754,55	€0,00	€21.335.611,89	€43.250.366,44
	Nocera Inferiore - Gragnano	N.° progetti	1	3	0	3	7	9			9
		Pagamenti	-	€3.923.668,13	€0,00	€1.657.975,43	€5.581.643,56	€0,00			€0,00
		Costo totale	€66.718,83	€5.280.617,00	€0,00	€2.587.368,67	€7.934.704,50	€19.272.634,50	€114.291,00	€21.431.409,00	€40.818.334,50
	San Giuseppe Vesuviano	N.° progetti	3	1	0	2	6	4			4
		Pagamenti	-	€1.142.491,48	€0,00	€679.257,66	€1.821.749,14	€657.661,04			€657.661,04
		Costo totale	€3.871.696,02	€2.128.528,00	€0,00	€973.751,18	€6.973.975,20	€15.056.207,80	€0,00	€11.659.106,00	€26.715.313,80
	San Marco dei Cavoti	N.° progetti	2	2	1	3	8	5			5
		Pagamenti	-	€1.979.343,04	€726.482,59	€893.337,37	€3.599.163,00	€726.339,02			€726.339,02
		Costo totale	€513.476,28	€2.356.350,00	€1.157.900,00	€1.705.481,47	€5.733.207,75	€12.125.797,25	€303.302,23	€21.117.777,38	€33.546.876,86
	Sant'Agata dei Goti - Casapulla	N.° progetti	4	1	1	4	10	9			9
		Pagamenti	-	€310.837,23	€920.863,61	€1.648.302,18	€2.880.003,02	€647.505,77			€647.505,77
		Costo totale	€2.336.427,05	€650.000,00	€1.601.223,00	€2.781.550,43	€7.369.200,48	€15.974.644,53	€0,00	€24.621.472,88	€40.596.117,41
Solofra	N.° progetti	3	2	1	2	8	3			3	
	Pagamenti	-	€1.574.019,69	€1.699.314,52	€450.733,02	€3.724.067,23	€1.231.079,18			€1.231.079,18	
	Costo totale	€602.827,84	€2.468.641,00	€2.216.148,00	€796.604,26	€6.084.221,10	€8.579.497,90	€0,00	€8.004.274,47	€16.583.772,37	
Totali	N.° progetti	18	11	7	22	58	45			45	
	Pagamenti	-	€10.781.186,79	€8.268.065,61	€8.045.660,10	€27.094.912,50	€4.575.943,12			€4.575.943,12	
	Costo totale	€8.884.277,07	€15.521.136,00	€12.628.869,75	€13.320.941,56	€50.355.224,38	€104.458.119,97	€114.291,00	€120.262.254,78	€224.834.665,75	
GAC	Campi Flegrei	N.° progetti	7	7	26	28	68	2			2
		Pagamenti	-	€2.969.285,60	€29.328.142,53	€41.419.461,65	€73.716.889,78	€1.686.002,19			€1.686.002,19
		Costo totale	€7.388.001,78	€8.384.447,66	€46.822.172,22	€54.831.956,86	€117.426.578,52	€10.329.137,98	€0,00	€11.189.899,48	€21.519.037,46
	Certosa di Padula	N.° progetti	4	2	14	18	38	2			2
		Pagamenti	-	€409.657,70	€10.772.050,82	€8.485.445,94	€19.667.154,46	€4.593.705,99			€4.593.705,99
		Costo totale	€2.924.152,92	€620.076,50	€12.162.024,11	€10.852.066,61	€26.558.320,14	€10.329.137,98	€0,00	€10.329.137,98	€20.658.275,96
	Napoli	N.° progetti	1	4	9	23	37	2			2
		Pagamenti	-	€51.733.290,94	€14.004.982,46	€31.479.870,83	€97.218.144,23	€343.969,94			€343.969,94
		Costo totale	€130.000,00	€88.955.404,31	€22.149.751,54	€36.375.423,17	€147.610.579,02	€10.329.138,00	€0,00	€11.189.899,49	€21.519.037,49
	Paestum - Velia	N.° progetti	1	0	12	14	27	2			2
		Pagamenti	-	€0,00	€11.011.202,22	€21.766.195,37	€32.777.397,59	€3.861.533,88			€3.861.533,88
		Costo totale	€3.253.678,46	€0,00	€13.754.738,45	€26.679.621,04	€43.688.037,95	€10.329.137,98	€0,00	€10.329.137,98	€20.658.275,96
	Pompei - Ercolano	N.° progetti	4	0	6	40	50	2			2
		Pagamenti	-	€0,00	€3.841.518,65	€39.786.506,62	€43.628.025,27	€980.774,03			€980.774,03
		Costo totale	€1.328.643,59	€0,00	€5.273.532,54	€46.830.891,77	€53.433.067,90	€10.329.137,98	€0,00	€11.189.899,48	€21.519.037,46
	Reggia di Caserta	N.° progetti	0	2	17	6	25	2			2
		Pagamenti	-	€1.385.842,49	€32.484.131,52	€2.862.651,14	€36.732.625,15	€1.211.635,65			€1.211.635,65
		Costo totale	€0,00	€1.500.000,00	€35.800.336,00	€3.321.685,00	€40.622.021,00	€10.329.138,00	€0,00	€10.329.138,00	€20.658.276,00
Totali	N.° progetti	17	15	84	129	245	12			12	
	Pagamenti	-	€56.498.076,73	€101.442.028,20	€145.800.131,55	€303.740.236,48	€12.677.621,68			€12.677.621,68	
	Costo totale	€15.024.476,75	€99.459.928,47	€135.962.554,86	€178.891.644,45	€429.338.604,53	€61.974.827,92	€0,00	€64.557.112,41	€126.531.940,33	

		FESR Entro Tetto (esclusi regimi di aiuto)					Regimi d'aiuto				
		Non realizzati	Fisicamente non conclusi	Finanziariamente non conclusi	Conclusi	TOTALE	Totale Costo pubblico	Totale costo non POR	Totale costo privato	Totale	
Intinerari culturali	Antica Capua	N.° progetti	1	0	4	8	13	2			2
		Pagamenti	-	€0,00	€3.234.704,61	€8.964.221,94	€12.198.926,55	€1.453.796,36			€1.453.796,36
		Costo totale	€400.000,00	€0,00	€4.600.212,80	€10.445.640,38	€15.445.853,18	€7.230.396,59	€0,00	€8.153.597,72	€15.383.994,31
	Antica Volceij	N.° progetti	4	1	8	8	21	3			3
		Pagamenti	-	€436.436,71	€4.227.706,19	€7.262.633,74	€11.926.776,64	€1.755.314,84			€1.755.314,84
		Costo totale	€1.956.571,30	€516.000,00	€6.204.967,06	€13.676.136,82	€22.353.675,18	€6.713.939,70	€0,00	€6.713.939,70	€13.427.879,40
	Direttrice Monti Trebulani Matese	N.° progetti	2	5	16	9	32	2			2
		Pagamenti	-	€1.226.738,74	€8.951.708,71	€5.212.427,11	€15.390.874,56	€1.586.597,31			€1.586.597,31
		Costo totale	€550.000,00	€2.757.750,00	€12.364.637,24	€7.416.723,47	€23.089.110,71	€7.638.557,16	€0,00	€7.638.557,16	€15.277.114,32
	Litorale Domitio	N.° progetti	5	2	5	9	21	2			2
		Pagamenti	-	€2.182.756,15	€3.703.745,80	€7.580.837,79	€13.467.339,74	€2.022.565,11			€2.022.565,11
		Costo totale	€6.212.536,18	€3.718.489,61	€5.596.465,68	€12.033.396,51	€27.560.887,98	€2.809.720,13	€0,00	€2.809.720,13	€5.619.440,26
	Regio Tratturo della provincia di Avellino	N.° progetti	2	0	5	8	15	2			2
		Pagamenti	-	€0,00	€6.012.110,89	€8.806.006,94	€14.818.117,83	€4.165.324,00			€4.165.324,00
Costo totale		€1.711.718,35	€0,00	€9.300.272,06	€10.385.114,03	€21.397.104,44	€6.713.940,00	€0,00	€5.474.443,00	€12.188.383,00	
Regio Tratturo della provincia di Benevento	N.° progetti	1	2	11	6	20	2			2	
	Pagamenti	-	€973.481,08	€3.156.753,05	€4.660.234,57	€8.790.468,70	€5.372.303,64			€5.372.303,64	
	Costo totale	€777.750,00	€1.437.977,46	€5.753.678,00	€4.736.582,77	€12.705.988,23	€7.413.404,67	€0,00	€6.602.155,53	€14.015.560,20	
Valle dell'Antico Clanis	N.° progetti	2	0	10	6	18	2			2	
	Pagamenti	-	€0,00	€2.724.297,53	€4.886.315,84	€7.610.613,37	€1.538.488,31			€1.538.488,31	
	Costo totale	€1.405.552,83	€0,00	€4.449.875,16	€6.822.983,12	€12.678.411,11	€6.713.939,69	€0,00	€6.713.939,69	€13.427.879,38	
Valle dell'Ofanto	N.° progetti	2	3	11	7	23	2			2	
	Pagamenti	-	€1.957.004,52	€13.711.449,02	€6.885.594,36	€22.554.047,90	€3.444.677,88			€3.444.677,88	
	Costo totale	€768.937,07	€3.578.449,16	€16.792.596,76	€8.961.242,59	€30.101.225,58	€6.713.940,00	€0,00	€5.474.443,00	€12.188.383,00	
<b>Totali</b>	N.° progetti	19	13	70	61	163	17			17	
	Pagamenti	-	€6.776.417,20	€45.722.475,80	€54.258.272,29	€106.757.165,29	€21.339.067,45			€21.339.067,45	
	Costo totale	€13.783.065,73	€12.008.666,23	€65.062.704,76	€74.477.819,69	€165.332.256,41	€51.947.837,94	€0,00	€49.580.795,93	€101.528.633,87	
Parchi nazionali	Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano	N.° progetti	5	0	63	7	75	3			3
		Pagamenti	-	€0,00	€42.088.656,36	€6.067.335,77	€48.155.992,13	€20.503.586,84			€20.503.586,84
		Costo totale	€3.132.753,56	€0,00	€61.110.064,69	€6.267.572,26	€70.510.390,51	€35.893.654,50	€0,00	€21.964.551,50	€57.858.206,00
	Parco Nazionale del Vesuvio	N.° progetti	21	0	31	5	57	3			3
		Pagamenti	-	€0,00	€18.027.244,05	€4.852.833,04	€22.880.077,09	€7.182.954,29			€7.182.954,29
		Costo totale	€6.478.095,00	€0,00	€23.577.422,82	€5.289.189,73	€35.344.707,55	€11.583.000,00	€0,00	€11.421.755,01	€23.004.755,01
<b>Totali</b>	N.° progetti	26	0	94	12	132	6			6	
	Pagamenti	-	€0,00	€60.115.900,41	€10.920.168,81	€71.036.069,22	€27.686.541,13			€27.686.541,13	
	Costo totale	€9.610.848,56	€0,00	€84.687.487,51	€11.556.761,99	€105.855.098,06	€47.476.654,50	€0,00	€33.386.306,51	€80.862.961,01	
Parchi regionali	Parco Regionale dei Monti Picentini	N.° progetti	21	0	66	4	91	3			3
		Pagamenti	-	€0,00	€21.063.764,90	€1.734.356,04	€22.798.120,94	€4.577.452,53			€4.577.452,53
		Costo totale	€4.556.675,82	€0,00	€32.820.910,18	€936.871,66	€38.314.457,66	€10.640.770,00	€0,00	€10.640.770,00	€21.281.540,00
	Parco Regionale del fiume Sarno	N.° progetti	5	0	4	0	9	1			1
		Pagamenti	-	€0,00	€508.100,86	€0,00	€508.100,86	€443.612,83			€443.612,83
		Costo totale	€1.603.429,00	€0,00	€1.460.000,00	€0,00	€3.063.429,00	€471.250,00	€0,00	€471.250,00	€942.500,00
	Parco Regionale del Matese	N.° progetti	6	0	47	12	65	2			2
		Pagamenti	-	€0,00	€13.656.245,90	€3.145.867,30	€16.802.113,20	€2.467.608,72			€2.467.608,72
		Costo totale	€1.358.784,00	€0,00	€17.567.720,25	€3.850.257,83	€22.776.762,08	€7.755.670,00	€0,00	€7.755.670,00	€15.511.340,00
	Parco Regionale del Partenio	N.° progetti	10	0	28	3	41	2			2
		Pagamenti	-	€0,00	€6.920.605,55	€1.963.898,39	€8.884.503,94	€2.845.122,02			€2.845.122,02
		Costo totale	€2.660.353,54	€0,00	€11.064.135,07	€2.224.611,19	€15.949.099,80	€4.458.660,00	€0,00	€4.458.660,00	€8.917.320,00
	Parco Regionale del Taburno Camposauro	N.° progetti	1	0	20	1	22	1			1
		Pagamenti	-	€0,00	€12.010.485,19	€590.791,63	€12.601.276,82	€2.524.460,25			€2.524.460,25
Costo totale		€400.000,00	€0,00	€15.914.153,00	€800.000,00	€17.114.153,00	€4.485.581,00	€0,00	€4.485.581,00	€8.971.162,00	
Parco Regionale Roccamonfina	N.° progetti	3	0	15	1	19	2			2	
	Pagamenti	-	€0,00	€3.406.675,59	€49.342,08	€3.456.017,67	€979.820,10			€979.820,10	
	Costo totale	€687.137,57	€0,00	€6.237.800,00	€130.000,00	€7.054.937,57	€1.396.900,00	€0,00	€1.396.900,00	€2.793.800,00	
<b>Totali</b>	N.° progetti	46	0	180	21	247	11			11	
	Pagamenti	-	€0,00	€57.565.877,99	€7.484.255,44	€65.050.133,43	€13.838.076,45			€13.838.076,45	
	Costo totale	€11.266.379,93	€0,00	€85.064.718,50	€7.941.740,68	€104.272.839,11	€29.208.831,00	€0,00	€29.208.831,00	€58.417.662,00	

		FESR Entro Tetto (esclusi regimi di aiuto)					Regimi d'aiuto				
		Non realizzati	Fisicamente non conclusi	Finanziariamente non conclusi	Conclusi	TOTALE	Totale Costo pubblico	Totale costo non POR	Totale costo privato	Totale	
Sistemi Locali a vocazione industriale	Area Giulianese	N.° progetti	3	2	0	3	8		3		3
		Pagamenti	-	€878.255,33	€0,00	€2.588.156,24	€3.466.411,57		€1.444.755,65		€1.444.755,65
		Costo totale	€265.405,89	€1.285.349,55	€0,00	€3.394.594,11	€4.945.349,55	€7.145.000,00	€0,00	€7.145.000,00	€14.290.000,00
	Area Nolana - Clanio	N.° progetti	1	2	0	7	11		3		3
		Pagamenti	-	€2.236.408,01	€0,00	€1.942.420,17	€4.178.828,18		€1.356.012,32		€1.356.012,32
		Costo totale	€50.000,00	€4.150.000,00	€0,00	€3.096.844,87	€7.296.844,87	€6.678.790,73	€0,00	€6.453.790,73	€13.132.581,46
	Città del Fare	N.° progetti	3	1	2	5	11		4		4
		Pagamenti	-	€1.453.951,40	€316.785,76	€2.414.199,47	€4.184.936,63		€2.336.606,14		€2.336.606,14
		Costo totale	€1.098.455,24	€1.300.000,00	€600.000,00	€2.821.393,11	€5.819.848,35	€7.713.860,98	€3.237.239,64	14853146,51	€25.804.247,13
	Polo Orafo campano	N.° progetti	4	1	0	2	7		3		3
		Pagamenti	-	€487.783,97	€0,00	€380.359,80	€868.143,77		€11.792.947,74		€11.792.947,74
		Costo totale	€1.050.000,00	€500.000,00	€0,00	€750.000,00	€2.300.000,00	€24.700.000,00	€0,00	€24.700.000,00	€49.400.000,00
	Protofiliere provinciali	N.° progetti	0	0	0	2	2		4		4
		Pagamenti	-	€0,00	€0,00	€1.379.087,04	€1.379.087,04		€5.753.067,30		€5.753.067,30
		Costo totale	€0,00	€0,00	€0,00	€1.538.061,79	€1.538.061,79	€10.288.546,00	€0,00	€9.596.530,00	€19.885.076,00
SS Appia - Pianura interna	N.° progetti	3	3	2	2	10		2		2	
	Pagamenti	-	€482.869,95	€404.449,89	€471.005,68	€1.358.325,52		€995.887,59		€995.887,59	
	Costo totale	€180.319,58	€1.504.211,37	€1.189.367,14	€735.430,42	€3.609.328,51	€5.168.217,31	€0,00	€3.699.778,60	€8.867.995,91	
Valle dell'Irno	N.° progetti	0	0	2	4	6		3		3	
	Pagamenti	-	€0,00	€1.503.516,16	€1.432.368,53	€2.935.884,69		€2.859.277,74		€2.859.277,74	
	Costo totale	€0,00	€0,00	€2.021.342,09	€2.210.135,04	€4.231.477,13	€5.699.007,19	€0,00	€4.079.755,86	€9.778.763,05	
<b>Totali</b>	N.° progetti	14	10	6	25	55		22		22	
	Pagamenti	-	€5.539.268,66	€2.224.751,81	€10.607.596,93	€18.371.617,40		€26.538.554,48		€26.538.554,48	
	Costo totale	€2.644.180,71	€8.739.560,92	€3.810.709,23	€14.546.459,34	€29.740.910,20	€67.393.422,21	€3.237.239,64	€70.528.001,70	€141.158.663,55	
Sistemi Locali a vocazione Turistica	Agro monti picentini	N.° progetti	2	0	0	13	15		4		4
		Pagamenti	-	€0,00	€0,00	€8.062.332,95	€8.062.332,95		€1.665.429,90		€1.665.429,90
		Costo totale	€200.000,00	€0,00	€0,00	€9.931.203,30	€10.131.203,30	€6.423.700,00	€0,00	€5.890.366,67	€12.314.066,67
	Borgo Terminio Cervialto	N.° progetti	3	2	1	20	26		2		2
		Pagamenti	-	€950.730,78	€733.840,92	€8.936.319,22	€10.620.890,92		€6.471.122,61		€6.471.122,61
		Costo totale	€5.472.314,80	€1.348.500,00	€1.000.000,00	€10.853.563,00	€18.674.377,80	€12.544.535,00	€0,00	€11.611.535,00	€24.156.070,00
	Filiere Termale	N.° progetti	4	3	0	5	12		4		4
		Pagamenti	-	€687.939,17	€0,00	€2.232.835,53	€2.920.774,70		€18.270.481,13		€18.270.481,13
		Costo totale	€2.584.000,00	€1.229.795,00	€0,00	€2.970.205,00	€6.784.000,00	€35.679.880,00	€0,00	€41.875.763,34	€77.555.643,34
	Filiere Turistica Enogastronomica	N.° progetti	2	3	0	19	24		2		2
		Pagamenti	-	€1.088.937,28	€0,00	€20.005.836,72	€21.094.774,00		€11.820.630,64		€11.820.630,64
		Costo totale	€3.450.000,00	€1.713.488,45	€0,00	€24.846.645,14	€30.010.133,59	€44.516.170,00	€0,00	€44.516.170,00	€89.032.340,00
	Isole del Golfo	N.° progetti	0	3	0	2	5		2		2
		Pagamenti	-	€1.260.523,04	€0,00	€988.173,46	€2.248.696,50		€980.099,06		€980.099,06
		Costo totale	€0,00	€1.998.500,00	€0,00	€1.101.500,00	€3.100.000,00	€4.002.745,00	€0,00	€3.136.078,00	€7.138.823,00
Penisola Amalfitana e Sorrentina	N.° progetti	4	3	1	15	23		4		4	
	Pagamenti	-	€2.693.171,32	€393.998,00	€6.328.864,24	€9.416.033,56		€18.343.645,56		€18.343.645,56	
	Costo totale	€668.296,00	€3.730.890,44	€516.456,90	€7.727.545,39	€12.643.188,73	€25.609.970,00	€0,00	€23.543.303,34	€49.153.273,34	
Piana del Sele	N.° progetti	2	1	0	8	11		4		4	
	Pagamenti	-	€2.535.397,61	€0,00	€8.233.087,67	€10.768.485,28		€10.453.222,60		€10.453.222,60	
	Costo totale	€200.000,00	€4.000.000,00	€0,00	€11.262.885,39	€15.462.885,39	€15.319.155,75	€0,00	€14.852.489,28	€30.171.645,03	
Pietrelcina	N.° progetti	2	0	0	15	17		3		3	
	Pagamenti	-	€0,00	€0,00	€15.497.483,42	€15.497.483,42		€1.830.713,52		€1.830.713,52	
	Costo totale	€2.182.360,00	€0,00	€0,00	€19.467.355,00	€21.649.715,00	€2.948.535,00	€35.822.190,00	€43.062.345,00	€81.833.070,00	
Portualità turistica	N.° progetti	6	15	5	53	79		0		0	
	Pagamenti	-	€11.530.332,82	€2.220.608,98	€46.699.463,61	€60.450.405,41		€0,00		€0,00	
	Costo totale	€8.902.200,00	€18.286.355,96	€4.850.056,00	€56.989.770,00	€89.028.381,96	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	
Ravello città della musica	N.° progetti	0	1	0	0	1		1		1	
	Pagamenti	-	€13.178.227,33	€0,00	€0,00	€13.178.227,33		€926.187,99		€926.187,99	
	Costo totale	€0,00	€17.710.000,00	€0,00	€0,00	€17.710.000,00	€1.049.765,00	€0,00	€1.049.765,00	€2.099.530,00	
<b>Totali</b>	N.° progetti	25	31	7	150	213		26		26	
	Pagamenti	-	€33.925.259,35	€3.348.447,90	€116.984.396,82	€154.258.104,07		€70.761.533,01		€70.761.533,01	
	Costo totale	€23.659.170,80	€50.017.529,85	€6.366.512,90	€145.150.672,22	€225.193.885,77	€148.094.455,75	€35.822.190,00	€189.537.815,63	€373.454.461,38	

Nell'ambito di ben 374 soggetti indicati come "beneficiari" degli interventi – vale a dire organismi, innanzitutto pubblici, responsabili dell'attuazione delle operazioni strutturali – appena 18 di essi (corrispondenti a meno del 5% del totale) raccolgono quasi il 39% di tutti gli investimenti FESR programmati (451), più del 40% di quelli realizzati (195) e percentuali ancora più importanti della spesa, sia programmata (45,5%) che realizzata (53,5%). Si tratta, in primo luogo, della stessa Regione Campania – responsabile per 58 dei 1192 interventi approvati – seguita dal complesso sistema delle Soprintendenze, da 4 su 5 città capoluogo, da alcuni (2) Enti Parco, una Comunità montana (Terminio Cervialto), una provincia (Benevento) ed un comune non capoluogo (Bacoli).

**Tabella 23 – Principali Beneficiari degli interventi programmati nei PI della Campania (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**

Beneficiari	Interventi		Valori della spesa	
	Programmati	Realizzati	Programmati	Realizzati
1 Regione Campania	58	22	27.245.681	15.777.399
2 BAAS NA-CE	52	24	93.531.945	42.660.240
3 Ente Parco del Vesuvio	34	2	21.749.546	1.653.226
4 BAAS SA-BN-AV	31	8	44.207.404	23.302.019
5 BAAPSAD SA-AV	30	4	26.673.472	4.132.284
6 Napoli	29	15	102.291.116	31.267.070
7 Ente Parco del Matese	28	6	10.508.019	2.140.258
8 Avellino	26	22	61.569.914	55.969.788
9 Soprintendenza Pompei	25	24	30.152.189	27.724.841
10 Benevento	20	19	30.795.152	28.161.222
11 BAAPSAD CE-BN	19	4	26.730.095	1.943.723
12 Comunità montana Terminio Cervialto	19	13	6.623.587	4.702.063
13 BAAPSAD NA	17	4	31.999.854	11.931.413
14 Provincia di Benevento	15	7	13.679.697	8.073.118
15 Caserta	13	7	80.731.802	64.862.011
16 Polo Museale	12	12	12.312.272	12.312.272
17 Ente Parco del Cilento	12	1	20.891.574	674.685
18 Bacoli	11	1	11.327.946	200.000
<b>TOTALE</b>	<b>451</b>	<b>195</b>	<b>653.021.263</b>	<b>337.487.632</b>
<b>4,8 Primi PI per numero di Interventi in % dei totali</b>	<b>37,8</b>	<b>40,9</b>	<b>45,5</b>	<b>53,5</b>
<b>374 TOTALI GENERALI</b>	<b>1.192</b>	<b>477</b>	<b>1.434.936.121</b>	<b>631.345.202</b>

E' dunque alquanto evidente come la progettazione integrata abbia di fatto identificato – dal centro - alcuni ambiti come decisamente prioritari all'interno della strategia di sviluppo (turismo, ambiente e beni culturali), destinando ad essi una quota rilevante delle risorse complessivamente assegnate allo strumento e puntando, di fatto, su un gruppo ristretto di interlocutori e di attori.

Allo stesso modo – vale a dire predeterminando sostanzialmente a livello "regionale" le scelte e le possibilità offerte per lo sviluppo dei territori – si possono spiegare anche alcuni casi di PI (Ravello e Protofilieri provinciali) assolutamente eccentrici e difficilmente confrontabili, dal punto di vista dell'integrazione e dell'articolazione delle operazioni (pari soltanto, rispettivamente, ad uno e due interventi infrastrutturali), con la maggior parte delle altre esperienze campane. Articolata e, nel complesso, problematica è l'impressione che si ricava anche da un più approfondito esame dell'attuazione dei "Regimi di aiuto" all'interno delle 51 esperienze campane di progettazione integrata.

Buona, innanzitutto, si presenta la *performance* registrata in tutti e cinque i PI "Città" nei quali tutte le iniziative sono state attuate e dove, con la sola eccezione di Benevento, la percentuale dei "Pagamenti" sulla quota pubblica del "Costo programmato" si è rivelata sempre molto elevata (dal 64% di Napoli all'84% di Avellino). Analogamente, i due Parchi Nazionali e, nel loro insieme, anche quelli Regionali, hanno complessivamente dimostrato una soddisfacente capacità organizzativa e gestionale, in grado di realizzare pressoché compiutamente la gran parte delle iniziative programmate. All'opposto, singolari ed emblematici appaiono i modesti risultati che gli strumenti di sostegno al sistema delle imprese hanno manifestato proprio all'interno dei PI

“Distretti”, con circa un quarto degli interventi effettivamente implementati e con un tasso (medio) di attuazione finanziaria addirittura inferiore al 5%.

**Tabella 24 – Regimi di aiuto nei PI. Attuazione finanziaria e Costo pubblico degli interventi (rielaborazione NVVIP su dati MONIT)**

		Regimi di aiuto		Attuazione finanziaria	Costo pubblico	Pagamenti
		Programmati	Attuati			
C	Napoli	2	2	63,69	€22.278.237	€14.188.464
	Caserta	1	1	67,93	€4.772.405	€3.241.798
	Benevento	1	1	83,74	€4.557.811	€1.648.627
	Avellino	1	1	36,17	€4.424.005	€3.704.791
	Salerno	1	1	73,50	€1.447.806	€1.064.189
	<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>63,63</b>	<b>€37.480.264</b>	<b>€23.847.869</b>
DI	Grumo Nevano - Aversa	5	1	0,42	€21.914.755	€91.845
	Nocera Inferiore - Gragnano	9	0	0,00	€19.272.635	€0
	Sant'Agata dei Goti - Casapulla	9	2	4,05	€15.974.645	€647.507
	San Marco dei Cavoti	5	2	5,99	€12.125.797	€726.339
	San Giuseppe Vesuviano	4	2	4,37	€15.056.208	€657.661
	Calitri	10	2	10,59	€11.534.583	€1.221.512
	Solofra	3	3	14,35	€8.579.498	€1.231.079
	<b>Totale</b>	<b>45</b>	<b>12</b>	<b>4,38</b>	<b>€104.458.120</b>	<b>€4.575.943</b>
GAC	Certosa di Padula	2	2	44,47	€10.329.138	€4.593.705
	Paestum - Velia	2	2	37,38	€10.329.138	€3.861.533
	Campi Flegrei	2	2	16,32	€10.329.138	€1.686.002
	Reggia di Caserta	2	1	11,73	€10.329.138	€1.211.635
	Pompei - Ercolano	2	1	9,50	€10.329.138	€980.774
	Napoli	2	1	3,33	€10.329.138	€343.969
	<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>20,46</b>	<b>€61.974.828</b>	<b>€12.677.618</b>
IC	Litorale Domitio	2	2	71,98	€2.809.720	€2.022.565
	Direttrice Monti Trebulani Matese	2	2	20,77	€7.638.557	€1.586.597
	Regio Tratturo della provincia di Benevento	2	2	72,47	€7.413.405	€5.372.303
	Antica Capua	2	2	20,11	€7.230.397	€1.453.796
	Regio Tratturo della provincia di Avellino	2	2	62,04	€6.713.940	€4.165.324
	Valle dell'Ofanto	2	2	51,31	€6.713.940	€3.444.677
	Antica Volcej	3	3	26,14	€6.713.940	€1.755.314
	Valle dell'Antico Clanis	2	2	22,91	€6.713.940	€1.538.488
	<b>Totale</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>41,08</b>	<b>€51.947.838</b>	<b>€21.339.064</b>
PN	Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano	3	2	57,12	€35.893.655	€20.503.586
	Parco Nazionale del Vesuvio	3	3	62,01	€11.583.000	€7.182.954
	<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>58,32</b>	<b>€47.476.655</b>	<b>€27.686.540</b>
PR	Parco Regionale del Taburno Camposauro	1	1	56,28	€4.485.581	€2.524.460
	Parco Regionale del Partenio	2	2	63,81	€4.458.660	€2.845.122
	Parco Regionale dei Monti Picentini	3	2	43,02	€10.640.770	€4.577.452
	Parco Regionale Roccamonfina	2	2	70,14	€1.396.900	€979.820
	Parco Regionale del fiume Sarno	1	1	94,14	€471.250	€443.612
	Parco Regionale del Matese	2	2	31,82	€7.755.670	€2.467.608
	<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>47,38</b>	<b>€29.208.831</b>	<b>€13.838.074</b>
SL VI	Area Giulianese	3	1	20,22	€7.145.000	€1.444.755
	Città del Fare	4	1	30,29	€7.713.861	€2.336.606
	Protofilieri provinciali	4	2	55,92	€10.288.546	€5.753.067
	Polo Orafo campano	3	1	47,74	€24.700.000	€11.792.947
	Area Nolana - Clanio	3	3	20,30	€6.678.791	€1.356.012
	Valle dell'Irno	3	3	50,17	€5.699.007	€2.859.277
	SS Appia - Pianura interna	2	2	19,27	€5.168.217	€995.887
	<b>Totale</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>39,38</b>	<b>€67.393.422</b>	<b>€26.538.551</b>
SL VT	Ravello città della musica	1	1	88,23	€1.049.765	€926.187
	Portualità turistica	0	0	0,00	€0	€0
	Isole del Golfo	2	1	24,49	€4.002.745	€980.099
	Pietrelcina	3	2	62,09	€2.948.535	€1.830.713
	Filiera Turistica Enogastronomica	2	1	26,55	€44.516.170	€11.820.630
	Filiera Termale	4	2	51,21	€35.679.880	€18.270.481
	Penisola Amalfitana e Sorrentina	4	3	71,63	€25.609.970	€18.343.645
	Agro Monti picentini	4	2	25,93	€6.423.700	€1.665.429
	Piana del Sele	4	4	68,24	€15.319.156	€10.453.222
	Borgo Termino Cervialto	2	2	51,59	€12.544.535	€6.471.122
	<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>47,78</b>	<b>€148.094.456</b>	<b>€70.761.528</b>
<b>TOTALE</b>	<b>145</b>	<b>90</b>	<b>36,72</b>	<b>€548.034.413</b>	<b>€201.265.187</b>	

D'altra parte, anche confrontando le *performance* registrate nei PI “Sistemi Locali” - rispettivamente a vocazione “Industriale” (39%) e “Turistica” (48%) - emerge abbastanza

nettamente uno scarto di realizzazioni che, presumibilmente, è, almeno in parte, il riflesso di un diverso grado di solidità finanziaria e di capacità manageriale dei relativi apparati imprenditoriali.

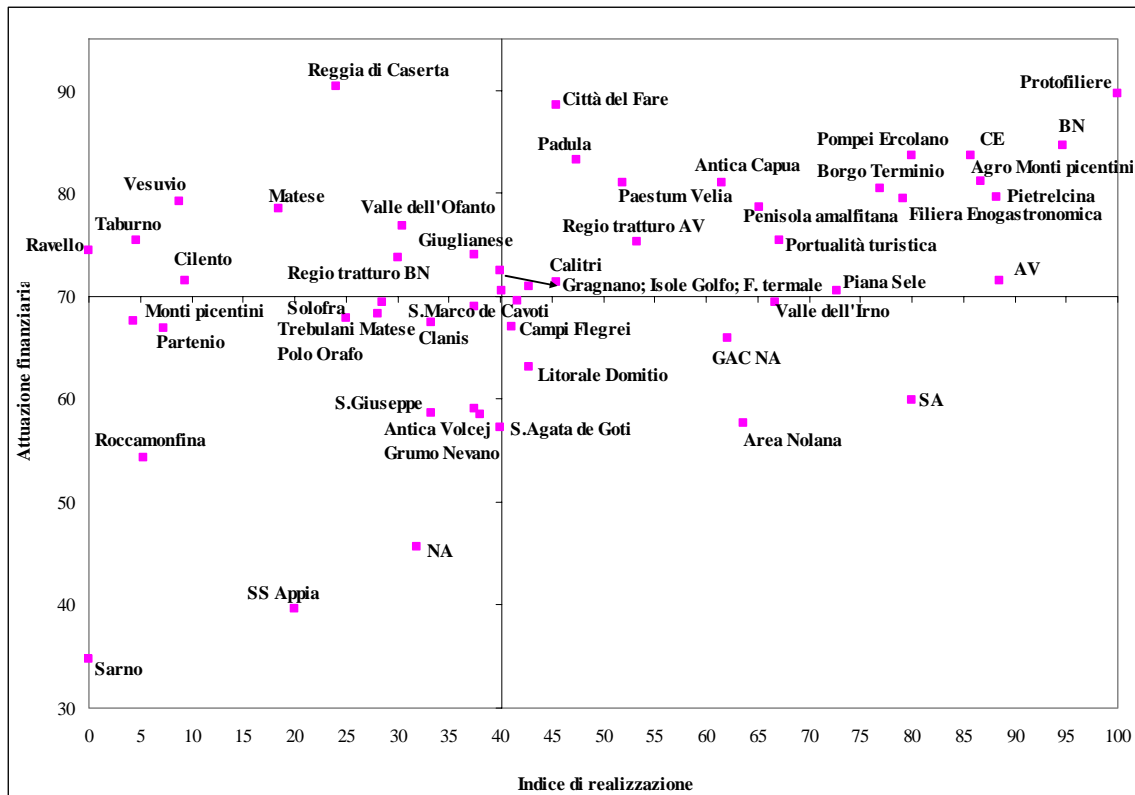
E' abbastanza evidente, infatti, che in alcuni casi (imprese di tradizione e di eccellenza del settore turistico e della ricettività, come a Ravello, nella Penisola Amalfitana e Sorrentina, nella Piana del Sele) gli imprenditori coinvolti sono stati in grado di far seguire agli impegni assunti comportamenti effettivamente coerenti, permettendo agli interventi programmati (e, nello specifico, alla quota pubblica di aiuto) di realizzarsi in misura sostanziale e significativa.

Al confronto, l'insieme delle piccole e medie imprese, sia dei distretti che dei sistemi locali industriali, è sembrata manifestare con altrettanta evidenza una strutturale difficoltà di "partecipazione" e di "copertura" rispetto alle condizioni poste dall'attuazione degli strumenti di agevolazione (tanto in termini finanziari quanto, presumibilmente, occupazionali), sottolineando altresì una corrispondente e rilevante criticità nel riuscire a identificare un nucleo ristretto di soggetti (e di modelli "gestionali") effettivamente capace di dar corso alle decisioni ed agli impegni.

Alla fine, delle 145 iniziative di aiuto programmate soltanto 90 sono state effettivamente realizzate, peraltro con un tasso di attuazione finanziaria molto basso (inferiore al 37%) e, quindi, con l'impossibilità di introdurre nel circuito economico degli investimenti produttivi quasi 350 milioni di euro di sole risorse pubbliche.

Tornando agli investimenti del FESR, nella tabella seguente per ciascun Progetto Integrato sono stati calcolati, innanzitutto, l'Indice di realizzazione (espresso come percentuale dei progetti "conclusi" sui progetti "ammessi") e una misura del grado di Attuazione finanziaria degli interventi (calcolando l'incidenza dei "pagamenti" sui "costi programmati" al netto degli importi corrispondenti ai progetti "non realizzati").

Fig. 15 - Realizzazioni e Pagamenti nei 51 PI della Campania (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)



Come ci si attendeva e come si vede abbastanza chiaramente anche nel grafico precedente, c'è in primo luogo una discreta positiva correlazione fra i due indici (0,43), a dimostrazione del fatto che,

in generale, i PI che sono stati in grado di concludere una quota elevata (superiore alla media) degli interventi programmati (4 su 5 PI Città, innanzitutto) hanno fatto registrare anche una significativa capacità realizzativa sul piano della “spesa” (quadrante in alto a destra).

Corrispondentemente, le esperienze che hanno mostrato le maggiori difficoltà nell’avanzamento dei progetti e nella chiusura dei cantieri (tutti i PI Parco) sono anche quelle per cui, in maggioranza, la spesa ha registrato i ritardi più vistosi attestandosi, infatti, su valori al di sotto della media, come è accaduto peraltro anche nel caso del PI Napoli (quadrante in basso a sinistra).

Fanno eccezione, da un lato alcuni PI (Salerno, Area Nolana e GAC Napoli, innanzitutto) per i quali una più che soddisfacente capacità di portare a conclusione buona parte degli interventi si è accompagnata con un avanzamento finanziario decisamente più limitato, lasciando “in corso di completamento” un numero di progetti ristretto ma di notevoli dimensioni finanziarie.

All’opposto, in un certo numero di casi (Reggia di Caserta, Vesuvio, Matese e Taburno, tra gli altri) a livelli di spesa sicuramente elevati (e maggiori della media) hanno fatto riscontro (relativamente) poche realizzazioni, mettendo chiaramente allo scoperto diversi piccoli interventi il cui iter, sia finanziario che fisico, è quindi ancora da completare.

L’immagine complessiva resta, comunque, quella di uno strumento - finalizzato a sollecitare e promuovere strategie integrate di investimento – che, tuttavia, è riuscito a portare a compimento all’incirca il 40% dei progetti inizialmente programmati nei tempi stabiliti dal POR 2000- 2006 e che alla fine ha speso poco più del 70% delle risorse corrispondenti alle operazioni (ed ai cantieri) effettivamente avviati.

Infine, un’ultima considerazione riguarda la stabilità (o, all’opposto, la variabilità) manifestata dalle diverse esperienze di progettazione integrata nel corso dell’attuazione e, quindi, nel passaggio dalla strategia configurata (ed approvata) nelle prime fasi (esiti) all’insieme degli interventi e dei progetti confermati e implementati fino al termine del processo.

Tab. 25 - Indici di Realizzazione e grado di Concentrazione degli interventi nei 51 PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

Categoria	PIT	Indice di realizzazione	Attuazione Finanziaria	Dimensione media	Numero di interventi	Valore del PI	Programmazione iniziale		Area di sovrapposizione in termini di:		Valore dei Progetti "confermati"	di cui			
							Interventi da Esiti	Valore del PI	Progetti confermati	Valore programmato		non realizzati	valore non realizzati	conclusi	valore conclusi
SL VI	Protofilieri provinciali	100,00	89,66	769.031	2	1.538.062	1	1.610.914	1 (1 su 1 portante)	71%	1.092.461	0	0	1	1.092.462
C	Benevento	94,74	84,60	1.589.000	19	30.191.005	16	29.472.053	9 (2 su 4 portanti)	48%	14.528.111	0	0	9	11.894.181
C	Avellino	88,46	71,48	2.427.689	26	63.119.914	11	30.519.940	8 (3 su 3 portanti)	48%	30.281.408	1	658.483	8	17.429.482
SL VT	Pietrelcina	88,24	79,61	1.273.513	17	21.649.715	26	27.044.715	15 (2 su 2 portanti)	100%	21.649.715	0	0	13	17.967.355
SL VT	Agro Monti picentini	86,67	81,18	675.414	15	10.131.203	9	6.200.000	9 (9 su 9 portanti)	61%	6.176.768	0	0	9	6.176.768
C	Caserta	85,71	83,70	9.524.230	7	66.669.610	4	30.472.897	4 (4 su 4 portanti)	50%	33.055.181	0	0	4	30.472.897
C	Salerno	80,00	59,91	7.202.515	5	36.012.573	4	36.493.935	1 (1 su 2 portanti)	69%	24.842.469	0	0	1	24.842.469
GAC	Pompei - Ercolano	80,00	83,73	1.068.661	50	53.433.068	34	40.351.635	25 (16 su 19 portanti)	45%	23.868.767	2	1.152.644	21	22.623.685
SL VT	Filiera Turistica Enogastronomica	79,17	79,42	1.250.422	24	30.010.134	11	12.399.731	10 (2 su 3 portanti)	38%	11.274.431	0	0	8	10.680.942
SL VT	Borgo Terminio Cervialto	76,92	80,45	718.245	26	18.674.378	10	9.100.000	10 (0 su 0 portanti)	49%	9.100.000	0	0	8	7.751.500
SL VT	Piana del Sele	72,73	70,55	1.405.717	11	15.462.885	5	12.600.000	5 (5 su 5 portanti)	81%	12.600.000	0	0	4	8.600.000
SL VT	Portualità turistica	67,09	75,44	1.126.942	79	93.216.236	91	106.702.357	64 (9 su 9 portanti)	68%	63.434.776	3	5.352.750	54	57.083.330
SL VI	Valle dell'Irno	66,67	69,38	705.246	6	4.231.477	4	2.970.315	2 (1 su 2 portanti)	41%	1.724.822	0	0	1	99.822
SL VT	Penisola Amalfitana e Sorrentina	65,22	78,63	549.704	23	12.643.189	14	8.000.000	13 (2 su 2 portanti)	60%	7.551.841	1	296.296	10	3.755.545
SL VI	Area Nolana - Clanio	63,64	57,66	663.350	11	7.296.845	5	13.413.303	1 (1 su 3 portanti)	12%	900.000	0	0	0	0
GAC	Napoli	62,16	65,92	3.989.475	37	147.610.579	24	51.432.621	19 (0 su 0 portanti)	27%	39.858.173	0	0	13	22.808.421
IC	Antica Capua	61,54	81,08	1.188.143	13	15.445.853	9	12.911.422	8 (2 su 2 portanti)	75%	11.643.494	0	0	7	10.094.123
IC	Regio Tratturo della provincia di Avellino	53,33	75,27	1.426.474	15	21.397.104	6	10.849.210	6 (1 su 1 portante)	48%	10.345.665	0	0	3	4.891.880
GAC	Paestum - Velia	51,85	81,06	1.618.075	27	43.688.038	22	36.777.621	19 (17 su 17 portanti)	79%	34.620.409	0	0	9	21.876.319
GAC	Certosa di Padula	47,37	83,21	698.903	38	26.558.320	15	14.392.700	13 (2 su 3 portanti)	36%	9.635.500	0	0	1	650.000
DI	Calitri	45,45	71,44	609.370	11	6.703.066	11	3.898.773	4 (1 su 3 portanti)	74%	4.977.071	0	0	0	0
SL VI	Città del Fare	45,45	88,64	529.077	11	5.819.848	10	13.960.256	4 (2 su 4 portanti)	60%	3.514.176	0	0	1	1.614.176
DI	Nocera Inferiore - Gragnano	42,86	70,94	1.133.529	7	7.934.705	7	7.017.333	3 (0 su 0 portanti)	67%	5.280.617	0	0	0	0
IC	Litorale Domitio	42,86	63,08	1.312.423	21	27.560.888	18	25.517.141	14 (5 su 6 portanti)	69%	19.110.105	5	6.212.536	4	7.017.051
SL VT	Filiera Termale	41,67	69,54	565.333	12	6.784.000	6	2.800.000	6 (1 su 1 portante)	41%	2.800.000	0	0	3	580.205
GAC	Campi Flegrei	41,18	66,99	1.726.861	68	117.426.579	52	95.286.298	37 (16 su 16 portanti)	70%	81.858.419	3	4.131.655	13	33.982.864
DI	Sant'Agata dei Goti - Casapulla	40,00	57,22	736.920	10	7.369.200	8	22.125.043	4 (0 su 1 portante)	55%	4.051.223	0	0	2	1.800.000
SL VT	Isole del Golfo	40,00	72,54	620.000	5	3.100.000	3	1.480.750	3 (2 su 2 portanti)	48%	1.480.750	0	0	1	301.500
IC	Antica Volcei	38,10	58,47	1.064.461	21	22.353.675	11	14.770.667	11 (11 su 11 portanti)	65%	14.496.763	1	242.553	3	8.676.476
DI	Grumo Nevano - Aversa	37,50	59,04	1.194.606	8	9.556.849	9	4.730.913	3 (1 su 2 portanti)	75%	7.211.528	0	0	1	1.898.000
DI	San Marco dei Cavoti	37,50	68,95	716.651	8	5.733.208	4	4.296.000	4 (2 su 2 portanti)	77%	4.435.503	0	0	1	921.253
SL VI	Area Giulianese	37,50	74,07	618.169	8	4.945.350	3	3.505.349	3 (0 su 0 portanti)	75%	3.685.350	0	0	1	2.400.000
DI	San Giuseppe Vesuviano	33,33	58,72	1.162.329	6	6.973.975	6	5.334.203	2 (0 su 1 portante)	77%	5.362.657	0	0	0	0
IC	Valle dell'Antico Clanis	33,33	67,51	704.356	18	12.678.411	8	5.164.568	8 (4 su 4 portanti)	41%	5.164.568	0	0	1	413.166
C	Napoli	31,82	45,60	5.874.583	22	129.240.829	5	67.872.479	4 (4 su 5 portanti)	29%	36.899.611	0	0	2	11.850.320
IC	Valle dell'Ofanto	30,43	76,89	1.308.749	23	30.101.226	12	18.243.840	12 (2 su 2 portanti)	61%	18.243.841	0	0	2	2.484.158
IC	Regio Tratturo della provincia di Benevento	30,00	73,69	635.299	20	12.705.988	8	4.751.403	7 (2 su 2 portanti)	34%	4.369.884	0	0	1	300.000
SL VI	Polo Orafo campano	28,57	69,45	328.571	7	2.300.000	1	500.000	1 (0 su 0 portanti)	22%	500.000	0	0	0	0
IC	Direttrice Monti Trebulani Matese	28,13	68,29	721.535	32	23.089.111	14	9.429.450	14 (2 su 2 portanti)	41%	9.429.470	0	0	2	1.151.252
DI	Solofra	25,00	67,94	760.528	8	6.084.221	3	2.804.028	3 (0 su 1 portante)	46%	2.822.950	0	0	0	0
GAC	Reggia di Caserta	24,00	90,43	1.624.881	25	40.622.021	19	33.302.823	14 (3 su 3 portanti)	70%	28.298.210	0	0	1	774.685
SL VI	SS Appia - Pianura interna	20,00	39,61	360.933	10	3.609.329	5	2.693.578	5 (1 su 1 portante)	75%	2.693.579	0	0	0	0
PR	Parco Regionale del Matese	18,46	78,45	350.412	65	22.776.762	47	15.975.804	42 (15 su 16 portanti)	64%	14.665.805	4	922.288	7	2.310.000
PN	Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano	9,33	71,47	940.139	75	70.510.391	58	56.318.783	43 (6 su 6 portanti)	61%	43.131.382	1	250.000	3	2.743.830
PN	Parco Nazionale del Vesuvio	8,77	79,26	620.083	57	35.344.708	33	28.748.844	30 (9 su 10 portanti)	74%	26.177.184	6	3.216.374	4	5.076.110
PR	Parco Regionale del Partenio	7,32	66,86	389.002	41	15.949.100	35	13.697.751	35 (9 su 9 portanti)	85%	13.491.074	7	1.318.354	2	1.358.585
PR	Parco Regionale Roccamonfina	5,26	54,27	371.313	19	7.054.938	11	5.480.000	11 (2 su 2 portanti)	78%	5.480.000	2	605.000	1	130.000
PR	Parco Regionale del Taburno Compositauro	4,55	75,39	777.916	22	17.114.153	18	14.094.153	15 (2 su 4 portanti)	71%	12.144.153	0	0	1	800.000
PR	Parco Regionale dei Monti Picentini	4,40	67,53	421.038	91	38.314.458	65	28.431.431	63 (5 su 6 portanti)	73%	28.087.431	7	1.929.176	1	500.000
PR	Parco Regionale del fiume Sarno	0,00	34,80	340.381	9	3.063.429	8	2.753.429	7 (3 su 3 portanti)	86%	2.623.429	3	1.163.429	0	0
SL VT	Ravello città della musica	0,00	74,41	17.710.000	1	17.710.000	1	7.900.000	1 (1 su 1 portante)	100%	17.710.000	0	0	0	0
<b>TOTALE</b>		<b>40,10</b>	<b>70,59</b>	<b>1.204.130</b>	<b>1.192</b>	<b>1.435.322.750</b>	<b>820</b>	<b>1.016.600.458</b>	<b>629 (189 portanti)</b>	<b>55,62</b>	<b>798.380.722</b>	<b>46</b>	<b>27.451.537</b>	<b>242</b>	<b>369.874.812</b>

Nella tabella seguente – e con maggior dettaglio anche in quella precedente - sono riportati i valori (numero di progetti e relativi costi) corrispondenti agli interventi (FESR entro tetto) che ciascun PI ha concretamente attuato (o che si immaginava di realizzare) e, quindi, rendicontato, mettendoli a confronto con quanto era stato programmato inizialmente e ricavandone, dunque, l’ampiezza e le caratteristiche (portanti e non) delle operazioni infrastrutturali “confermate” in ciascuna esperienza.

Tab. 26 - Interventi definitivi, da Esiti e Confermati nei 51 PI (fonte: rielaborazione NVVIP su dati MONIT)

Categoria	PIT	Numero di interventi	Interventi da Esiti	Progetti confermati
Città	Avellino	26	11	8
	Benevento	19	16	10
	Caserta	7	4	4
	Napoli	22	9	6
	Salerno	5	4	1
	<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>44</b>	<b>29</b>
Distretti Industria	Calitri	11	11	4
	Grumo Nevano - Aversa	8	9	3
	Nocera Inferiore - Gragnano	7	7	3
	San Giuseppe Vesuviano	6	6	2
	San Marco dei Cavoti	8	4	4
	Sant'Agata dei Goti - Casapulla	10	8	4
	Solofra	8	3	3
	<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>48</b>	<b>23</b>
di Attrattori Culturali	Campi Flegrei	68	52	37
	Certosa di Padula	38	15	13
	Napoli	37	24	19
	Paestum - Velia	27	22	19
	Pompei - Ercolano	50	34	25
	Reggia di Caserta	25	19	14
	<b>Totale</b>	<b>245</b>	<b>166</b>	<b>127</b>
Itinerari Culturali	Antica Capua	13	9	8
	Antica Volcei	21	11	11
	Direttrice Monti Trebulani Matese	32	14	14
	Litorale Domitio	21	18	14
	Regio Tratturo della provincia di Avellino	15	6	6
	Regio Tratturo della provincia di Benevento	20	8	7
	Valle dell'Antico Clanis	18		
	Valle dell'Ofanto	23	12	12
	<b>Totale</b>	<b>163</b>	<b>78</b>	<b>72</b>
Parchi Nazionali	Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano	75	58	43
	Parco Nazionale del Vesuvio	57	33	30
	<b>Totale</b>	<b>132</b>	<b>91</b>	<b>73</b>
PR	Parco Regionale dei Monti Picentini	91	65	63
PR	Parco Regionale del fiume Sarno	9	8	7
PR	Parco Regionale del Matese	65	47	42
PR	Parco Regionale del Partenio	41	35	35
PR	Parco Regionale del Taburno Camposauro	22	18	15
PR	Parco Regionale Roccamonfina	19	11	11
	<b>Totale</b>	<b>247</b>	<b>184</b>	<b>173</b>
SL VI	Area Giulianese	8	3	3
SL VI	Area Nolana - Clanio	11	5	1
SL VI	Città del Fare	11	10	4
SL VI	Polo Orafo campano	7	1	1
SL VI	Protofilieri provinciali	1	1	1
SL VI	SS Appia - Pianura interna	10	5	5
SL VI	Valle dell'Irno	6	4	2
	<b>Totale</b>	<b>54</b>	<b>29</b>	<b>17</b>
SL VT	Agro Monti picentini	15	9	9
SL VT	Borgo Terminio Cervialto	26	10	10
SL VT	Filiera Termale	12	6	6
SL VT	Filiera Turistica Enogastronomica	24	11	10
SL VT	Isole del Golfo	5	3	3
SL VT	Penisola Amalfitana e Sorrentina	23	14	13
SL VT	Piana del Sele	11	5	5
SL VT	Pietrelcina	17	26	15
SL VT	Portualità turistica	79	91	64
SL VT	Ravello città della musica	1	1	1
	<b>Totale</b>	<b>213</b>	<b>176</b>	<b>136</b>
<b>Totali</b>		<b>1191</b>	<b>816</b>	<b>650</b>

Come si vede, anche in quei casi in cui il progetto integrato ha mantenuto la stessa articolazione di interventi (Calitri, Nocera Inferiore, San Giuseppe Vesuviano) l'area di effettiva sovrapposizione fra la strategia iniziale e quella finale appare sempre alquanto ridotta. Piuttosto, la regola generale (tranne nel PI "Pietrelcina") sembra essere stata quella di sostituire e incrementare, anche sostanzialmente, il numero di operazioni e, di conseguenza, con pochissime eccezioni, anche il valore complessivo del PI.

### *Analisi dell'attuazione dei PI per tipologia*

#### *PI "Città"*

L'analisi delle cinque esperienze di PI realizzati nell'ambito delle città capoluogo della Campania, rimanda a conclusioni sicuramente più nette e positive di quelle che si possono trarre dal quadro generale.

Le strategie di questi PI sono concentrate su poche (3) Misure e su una sola tipologia di operazioni infrastrutturali (5.1 – Qualità urbana); anche gli interlocutori e gli attori principali del Tavolo, rappresentati dall'amministrazione comunale e dagli esponenti del partenariato istituzionale ed economico sociale sono in numero molto ridotto.

Sul piano delle relazioni con la Regione per il coordinamento delle attività e l'implementazione degli investimenti, la particolare natura dei programmi delineati ed approvati ha comportato, evidentemente, un riferimento più diretto e più semplice tra Ente regione e l'ente locale che ha accentrato il processo di programmazione, pianificazione ed attuazione, facilitando la comunicazione e i contatti, ed assicurando una *governance* efficace ed un controllo più incisivo delle attività e degli interventi.

Alla fine, i PI "Città" hanno "concluso" la maggior parte delle operazioni - lasciando del tutto "non realizzati" pochissimi progetti (5 su 79 infrastrutture FESR) - e, soprattutto, hanno portato a termine investimenti che, anche dal punto di vista della "spesa" certificata rispecchiano abbastanza fedelmente gli interventi (e gli impegni) assunti nella fase di programmazione.

Al di là della verifica circa la qualità e l'esercizio effettivo delle infrastrutture realizzate (possibile solo attraverso un'indagine diretta, come quella effettuata, appunto, nel caso dei PI "Benevento"), indicatori di "realizzazione" e di "attuazione finanziaria", in media così elevati, rappresentano di per sé una condizione necessaria e potenzialmente "positiva" per una valutazione di stabilità, coerenza e fattibilità degli investimenti e dei progetti messi in campo. D'altra parte, l'insieme degli interventi effettivamente implementati (che, si ricorda, è stato, per tutti i PI, molto più ampio, di norma, rispetto a quello inizialmente programmato) nel caso delle "Città" è riuscito a confermare più dei due terzi dei progetti e delle strategie "approvate", dando prova, quindi, di un livello di concretezza e "definizione" delle operazioni più che soddisfacente.

Le strategie riscontrabili nei PI "Città" si caratterizzano, inoltre, anche per un'elevata dimensione media degli interventi (le più alte in assoluto nell'ambito dei Progetti Integrati), mostrando una capacità di concentrare (e meglio integrare) obiettivi e risorse nell'ambito delle singole politiche di sviluppo adottate. In definitiva, in questi PI il principio di concentrazione territoriale è stato generalmente applicato meglio, sia perché il basso numero di Enti coinvolti ha inevitabilmente limitato la dispersione delle risorse, sia per la capacità delle amministrazioni di individuare porzioni e settori effettivamente circoscritti, all'interno delle città capoluogo, su cui far convergere la strategia e gli interventi.

#### *PI "Grandi Attrattori"*

I PI Grandi Attrattori, nonostante in alcuni casi interessassero un alto numero di Enti locali, sono riusciti ad implementare discretamente il principio della concentrazione territoriale e tematica degli interventi, anche grazie all'obiettivo specifico della valorizzazione di attrattori culturali ben precisi, tipicamente gestiti dalle Soprintendenze: "oggetti" definiti e circoscritti sui quali sono state generalmente convogliate le risorse, inducendo come conseguenza anche una chiara individuazione delle singole aree "bersaglio" che hanno caratterizzato le diverse strategie di sviluppo.

Anche in questo caso, poi, sia dal lato della programmazione e definizione "locale" degli interventi, sia da quello dei referenti (responsabili) regionali per l'attuazione, è valsa una condizione di relativa

maggior linearità e migliore specificazione degli interlocutori coinvolti e, quindi, delle attività di comunicazione e, soprattutto, di gestione delle fasi attuative dei diversi progetti.

Su un primo versante (territoriale), come già sottolineato, la maggior parte delle operazioni ha potuto poggiarsi sull'azione delle Soprintendenze – quindi sull'intervento di un soggetto qualificato e competente, nello specifico, soprattutto per la conservazione del patrimonio culturale della regione – trovando in molti casi forme (Tavoli) coerenti e adeguate di coinvolgimento e dialogo con gli altri attori locali.

A livello regionale anche l'attuazione di questi PI ha fatto riferimento ad un numero relativamente limitato di Misure e ad una sola tipologia di investimenti infrastrutturali (2.1 – Conservazione e valorizzazione del patrimonio), portando ad individuare, anche in questo caso, un unico Responsabile regionale (di Misura) per il coordinamento e l'attuazione della maggior parte dei progetti.

Al di là degli aspetti, positivi, legati ad una *governance* incisiva ed efficace, va anche sottolineato come i PI “Grandi Attrattori” e l'insieme dei Beneficiari ad essi collegati (innanzitutto, le Soprintendenze) abbiano rappresentato una delle più significative espressioni degli obiettivi che la programmazione regionale aveva assegnato alle politiche territoriali di sviluppo e, quindi, ai PI: riqualificare e valorizzare con finalità di fruizione culturale e turistica le maggiori risorse e i più significativi patrimoni di cui può disporre la Campania. Non è un caso, quindi, che il complesso sistema delle Soprintendenze sia arrivato a concentrare (come Beneficiario) una quota davvero elevata del totale degli investimenti infrastrutturali dei PI (FESR) e che, nell'insieme, i Grandi Attrattori costituiscano la tipologia di PI sui quali si è indirizzata la quota decisamente maggiore di tutte le risorse disponibili, programmate e spese.

La spesa certificata dall'insieme di questi PI – messa a confronto con l'importo inizialmente programmato degli investimenti - conferma il giudizio certamente positivo sulla capacità di progettare e, quindi, di portare a compimento, soluzioni fattibili e ben definite sul piano tecnico e finanziario. In tutti questi casi, infatti, l'indice di “attuazione finanziaria” delle operazioni è risultato particolarmente elevato (in media, superiore all'80% dei costi programmati) rivelando, soprattutto se letto insieme alla percentuale di progetti “realizzati”, una significativa concentrazione delle iniziative “chiusure” nell'ambito degli interventi di maggiore dimensione.

Decisamente alto, poi, è risultato il numero di progetti “non conclusi” che, tuttavia, evidentemente corrispondono, per quanto appena detto, ad iniziative di taglia sensibilmente minore.

### *PI “Itinerari culturali”*

Benché anch'essi concentrati su una sola tipologia di interventi infrastrutturali (2.1 – Conservazione e valorizzazione del patrimonio), i PI “Itinerari culturali” non hanno mostrato una corrispondente capacità di mettere a fuoco strategie ugualmente rilevanti, consistenti e “mirate” quali quelle registrate nei Grandi Attrattori.

Mancando, soprattutto, un concreto riferimento a patrimoni effettivamente distinguibili e significativi di risorse, i contenuti e i risultati di queste strategie (8 itinerari, prevalentemente localizzati nelle aree interne della Campania) sono ravvisabili, in generale, in un approccio estremamente frammentato, con 163 interventi programmati di valore unitario appena superiore, in media, a 1 milione di euro.

Inoltre, in questo contesto, in cui è stata senz'altro predominante l'azione di molti, diversi soggetti (Enti) territoriali, sia nella fase di programmazione delle scelte che in quella di attuazione degli interventi, è significativo sottolineare come, alla fine, meno del 38% dei progetti sia giunto a definitiva conclusione – fisica e finanziaria – lasciando una gran parte delle operazioni (43% circa) in una condizione di “mancato completamento”, innanzitutto sul piano del finanziamento e, quindi, su quello della materiale chiusura dei cantieri e dell'entrata a regime, degli interventi avviati.

### *PI “Sistemi Locali a Vocazione Turistica”*

Nell'ambito dei PI finalizzati a promuovere e valorizzare i sistemi locali, le aggregazioni territoriali per le quali si è riconosciuta una specifica vocazione “turistica” e che, quindi, sono state oggetto di progettazione integrata, hanno rappresentato un insieme ampio (9 sistemi) e composito, costituito da

ambiti sicuramente significativi ed omogenei (le Penisole amalfitana e sorrentina, le isole del Golfo), accanto a sistemi meno definiti e strutturati in termini di patrimoni e risorse per il turismo, ed a “raggruppamenti” di territori – filiere – legati, attualmente o potenzialmente, all’utilizzo economico di beni pubblici (terme, porti turistici) o di prodotti tipici (enogastronomia).

Ne è risultato un quadro di iniziative troppo frammentario e, in diversi casi, esteso ad un numero tanto elevato di territori e situazioni, da rendere molto difficile una vera focalizzazione delle strategie di sviluppo e, soprattutto, la loro implementazione ed attuazione attraverso un *set* di progetti e di interventi, innanzitutto infrastrutturali, mirati ed efficaci.

Innanzitutto, l’ipotesi di creare sistemi turistici integrati ha fatto riferimento ad un numero relativamente ampio di “misure minime integrabili”, sia per le infrastrutture (4.6 – strutture complementari; 1.5 – stabilità e sicurezza dei centri urbani, aree produttive e coste; 4.7 – marketing strategico; 6.1 – trasporti) che per i regimi di aiuto (4.5 e 6.5), attivando, anche per questo, un sistema di interlocutori e di referenti per la *governance* dei processi sicuramente molto articolato. La conseguenza è stata la messa a punto di un complesso di strategie, in media poco concentrate e di limitato impatto, distribuite, da un lato in gruppi ristretti di piccoli interventi infrastrutturali e, dall’altro, in un insieme decisamente più consistente di operazioni (più del 37%) dirette prevalentemente al sostegno e allo sviluppo della portualità turistica.

Alla fine, soprattutto per la *performance* di quest’ultimo Sistema - il PI “portualità turistica”, corrispondente ad un’azione non sempre coordinata e integrata sui porti ma, di certo, contraddistinta da una linea di *governance* definita e circoscritta – questa tipologia di PI è riuscita a realizzare, complessivamente, un buon numero di iniziative programmate (oltre il 70%), limitando i casi di “mancato avvio” delle opere e quelli per i quali si sono registrate difficoltà attuative (innanzitutto “fisiche”).

#### *PI “Sistemi Locali a Vocazione Industriale” e “Distretti”*

Entrambe queste categorie di PI sono state caratterizzate da un approccio intrinsecamente “distributivo” – operando in funzione di un elevato numero di destinatari potenziali degli interventi e, soprattutto, delle misure di aiuto - per cui, già in fase di definizione e programmazione di questi strumenti e delle corrispondenti strategie di sviluppo, era lecito attendersi effetti limitati sia in termini di attuazione che di concentrazione e impatto degli investimenti.

D’altra parte, nel caso dei Sistemi Locali a Vocazione Industriale, i territori prescelti corrispondevano solo in parte ad ambiti effettivamente integrati e facenti capo ad iniziative di promozione del tessuto imprenditoriale e delle infrastrutture connesse che si erano già formate e strutturate anche (eventualmente) in ragione di passate esperienze di programmazione. Piuttosto, osservando l’insieme di questi “sistemi”, l’impressione è quella di una costruzione “a tavolino” di molte delle aggregazioni che sono state indicate in principio e del ricorso a fattori di identità - economica, sociale e produttiva - e di specializzazione dei territori selezionati, remoti o molto deboli.

Per quanto riguarda, invece, i PI “Distretto”, questi, pur se teoricamente caratterizzati da una certa concentrazione (tipologica e territoriale) degli investimenti, hanno rivelato moltissime problematiche (in fase di identificazione dei “sistemi” interessati, di programmazione e, soprattutto, di attuazione degli interventi), non realizzando le operazioni di sostegno alle reti di impresa (contratti di investimento) che ne caratterizzavano essenzialmente l’impostazione iniziale e producendo, alla fine, l’implementazione di appena un quarto dei progetti inizialmente previsti e un tasso di attuazione finanziaria (incidenza dei pagamenti sul costo pubblico programmato) addirittura inferiore al 5%. Anche in questo caso ha pesato un disegno per molti aspetti “esogeno” e incapace di puntare – con l’indispensabile apporto delle forze produttive locali – all’individuazione di elementi di competitività e di vitalità economica, effettivamente presenti e significativi, innanzitutto come punti di attacco, e di forza, di specifiche strategie di sviluppo.

In definitiva, la gran parte delle operazioni indirizzate, almeno in ipotesi, al rafforzamento della “competitività territoriale” si sono tradotte in attuazioni modeste, innanzitutto dal punto di vista del numero di progetti e del valore di attrezzature e “incentivi” che sono riusciti a raggiungere effettivamente il territorio, modificando in misura assai contenuta le condizioni di contesto e

realizzando un debole quanto insufficiente sostegno, attraverso un limitato apporto di risorse, alle iniziative di rafforzamento e sviluppo dei principali destinatari (imprese).

### *PI “Parchi”*

Di questo gruppo di PI hanno fatto parte, senza eccezione alcuna, i due parchi Nazionali (Cilento e Vesuvio) ed i cinque parchi Regionali presenti sul territorio della Campania, come se – anche in questo caso, al pari dei Distretti – la delimitazione “preesistente”, istituzionale ed amministrativa, delle aree potesse corrispondere, automaticamente, alla presenza di quei fattori specifici, connessi alla qualità delle risorse, alle potenzialità delle condizioni sociali ed economiche, allo stato della concertazione locale, all’intraprendenza ed alle capacità organizzative, programmatiche e gestionali degli attori, sulla cui base dovevano fondarsi l’individuazione e le prospettive di successo della progettazione integrata.

Viceversa, nella maggioranza dei casi, proprio la *governance* ha rappresentato l’elemento di maggiore criticità nell’esperienza di questi PI, che si sono dovuti misurare con una alquanto generalizzata debolezza delle strutture amministrative e gestionali dei Parchi (soprattutto “regionali”) e con l’intrinseca limitatezza delle strategie di sviluppo delineate, rappresentate, in media, da interventi di modesto importo e, spesso, privi di sufficienti elementi di integrazione e di efficacia.

E’ impressionante, al riguardo, tanto il numero degli interventi infrastrutturali “programmati” (379, con una dimensione media di poco superiore a 500.000 euro) quanto quello dei progetti che sono stati effettivamente “conclusi” (33), a fronte di difficoltà pressoché tutte concentrate nel “circuito” amministrativo e finanziario. Ne è derivato un approccio estremamente “frammentato” e privo di incidenza che non è riuscito né a perseguire concentrazione di risorse né a dar luogo ad investimenti riconoscibili e significativi.

**In definitiva, dall’analisi di dettaglio dei dati relativi alle singole esperienze di PI e alla loro aggregazione per tipologie, si possono trarre, in sintesi, le seguenti conclusioni:**

- **la progettazione integrata ha effettivamente concentrato una quota assai rilevante delle risorse (all’incirca il 39% del totale) in un numero molto limitato di PI (5), con la conseguenza di determinare, corrispondentemente, un’altrettanto elevata frammentazione degli investimenti realizzati negli altri 46 casi;**
- **analogamente, la progettazione integrata è stata indirizzata, in larga parte, verso un insieme assolutamente ristretto di Beneficiari (meno del 5%), per lo più costituito da soggetti – per responsabilità e ruolo – in grado di esprimere una consolidata capacità di “governo” degli investimenti e della spesa;**
- **le esperienze migliori, dal punto di vista sia delle “realizzazioni” che della “spesa”, hanno interessato, infatti, quei PI (innanzitutto, “Città capoluogo” e GAC) dove la *governance* è più strutturata e più lineare; dove le strategie hanno fatto riferimento a un numero relativamente ristretto di misure; dove, di conseguenza, anche i rapporti fra gli attori (territoriali e regionali) si è rivelato più semplice e più equilibrato;**
- **l’intera esperienza della progettazione integrata, pressoché in tutti i casi esaminati, ha comportato “trasformazioni” molto significative degli interventi, con sostituzioni e variazioni, in corso di attuazione, che hanno comportato incrementi di valore, anche rilevanti, dell’investimento complessivo “programmato”.**

## 6. Le analisi di campo

### 6.1 Le interviste strutturate

La somministrazione dei questionari ha avuto luogo in un arco temporale piuttosto ampio, da dicembre 2010 a marzo 2011 ed è stata lunga e difficoltosa. La prima difficoltà è stata quella di individuare i soggetti a cui somministrare il questionario a causa dei cambiamenti intercorsi nel sistema delle responsabilità di gestione dei Progetti Integrati.

Le difficoltà maggiori si sono registrate per quanto riguarda i Distretti Industriali, per i quali si è optato per un approfondimento *ad hoc* svolto attraverso una lunga intervista diretta non strutturata al responsabile regionale Lucio Fierro, a completamento del questionario compilato con riferimento a tutti i PI da lui seguiti.

Ulteriori difficoltà si sono verificate per la mancanza di un efficace monitoraggio da parte della Regione del sistema di responsabilità gestionali per i PI a regia territoriale.

Tutto questo, se da un lato ha reso la somministrazione dei questionari estremamente lunga e faticosa, ha tuttavia messo in luce un problema chiave poi evidenziato anche da ulteriori analisi di campo che ha riguardato tutti i PI in generale, ma alcuni in particolare con maggiore gravità, ovvero il nodo della continuità gestionale del processo di progettazione integrata.

In altri termini, le difficoltà riscontrate nella somministrazione dei questionari hanno rappresentato di per sé una prima risposta ai quesiti valutativi, anche con riferimento a come le diverse tipologie di PI, in funzione delle specifiche modalità di implementazione, hanno risposto alla sollecitazione dei ricercatori.

Naturalmente, l'indagine condotta attraverso i responsabili dei PI - oltre la difficoltà di ottenere risposte complete ed esaustive da soggetti che, in diversi casi, hanno lasciato la gestione dei PI o sono stati sostituiti prima della conclusione delle operazioni e, soprattutto, prima dell'entrata in esercizio degli investimenti - ha il limite di raccogliere un punto di vista specifico, per quanto autorevole, sull'esperienza condotta. Un esame approfondito e "diretto" della progettazione integrata avrebbe dovuto rivolgersi, infatti, all'intera platea di attori e *stakeholder* coinvolti nella programmazione e nell'attuazione degli interventi (responsabili, comunità territoriali, amministrazioni beneficiarie, rappresentanti del partenariato economico sociale) con tempi e costi che, evidentemente, avrebbero superato (e di molto) gli impegni e i carichi di lavoro che la ricerca poteva sostenere.

Al termine della somministrazione sono stati raccolti 20 questionari. Alcuni questionari si riferiscono ad un unico PI. In altri casi, laddove più PI risultassero seguiti da un medesimo soggetto, quest'ultimo ha provveduto alla compilazione di un questionario unico da riferirsi a tutti i PI curati. La tabella che segue evidenzia questa situazione.

Tab.27 - Questionari inviati e risposte (fonte: NVVIP)

Categoria	Nome PI	Tipologia	Risposta al questionario
Città	Benevento	Territoriale	SI
	Avellino	Territoriale	SI
	Caserta	Territoriale	NO
	Napoli	Territoriale	SI
	Salerno	Territoriale	NO
Distretti industriali	Calitri	A regia	SI
	Grumo Nevano - Aversa	A regia	
	Nocera Inferiore - Gragnano	A regia	
	San Giuseppe Vesuviano	A regia	
	San Marco dei Cavoti	A regia	
	Sant'Agata dei Goti - Casapulla	A regia	
	Solofra	A regia	
GAC	Campi Flegrei	A regia	SI
	Certosa di Padula	A regia	SI

	Napoli	A regia	SI
	Paestum - Velia	A regia	SI
	Pompei - Ercolano	A regia	SI
	Reggia di Caserta	A regia	SI
<b>Itinerari culturali</b>	Antica Capua	Territoriale	NO
	Antica Volceji	Territoriale	SI
	Direttrice Monti Trebulani Matese	Territoriale	NO
	Litorale Domitio	A regia	NO
	Regio Tratturo della provincia di Avellino	Territoriale	SI
	Regio Tratturo della provincia di Benevento	Territoriale	NO
	Valle dell'Antico Clanis	Territoriale	NO
	Valle dell'Ofanto	Territoriale	SI
<b>Parchi nazionali</b>	Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano	Territoriale	SI
	Parco Nazionale del Vesuvio	Territoriale	SI
<b>Parchi Regionali</b>	Parco Regionale dei Monti Picentini	Territoriale	SI
	Parco Regionale del fiume Sarno	Territoriale	NO
	Parco Regionale del Matese	Territoriale	NO
	Parco Regionale del Partenio	Territoriale	NO
	Parco Regionale del Taburno Camposauro	Territoriale	NO
	Parco Regionale Roccamonfina	Territoriale	SI
<b>Sistemi Locali a vocazione industriale</b>	Area Giulianese	Territoriale	SI
	Area Nolana - Clanio	Territoriale	
	Valle dell'Irno	Territoriale	
	Polo Orafo campano	A regia	
	Protofilieri provinciali	Territoriale	
	SS Appia - Pianura interna	Territoriale	
	Città del Fare	Territoriale	SI
<b>Sistemi Locali a vocazione Turistica</b>	Isole del Golfo	Territoriale	NO
	Borgo Terminio Cervialto	Territoriale	SI
	Filiera Termale	A regia	NO
	Filiera Turistica Enogastronomica	A regia	NO
	Agro monti picentini	Territoriale	SI
	Penisola Amalfitana e Sorrentina	Territoriale	
	Piana del Sele	Territoriale	
	Pietrelcina	Territoriale	NO
	Portualità turistica	A regia	SI
	Ravello città della musica	A regia	NO

#### Legenda

	Questionario ricevuto
	Questionario non ricevuto
	Questionario ricevuto con riferimento a più PI

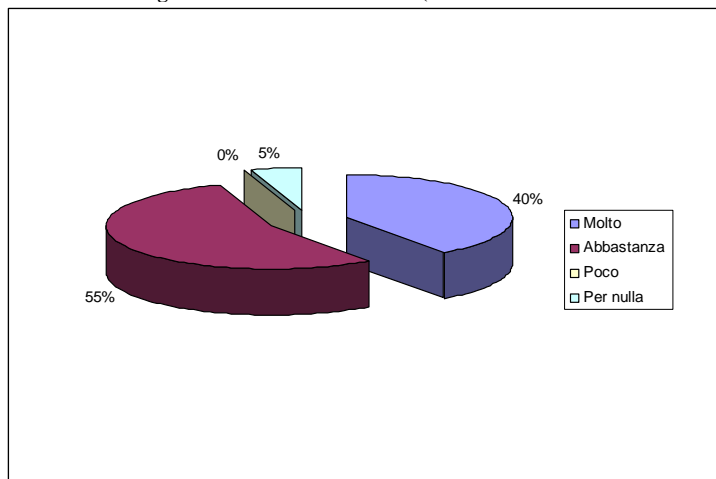
Il tasso di risposta ai questionari, come si può leggere nella tabella precedente, è stato molto differenziato in funzione delle diverse tipologie di PI. Questo risultato, tuttavia, non inficia la validità del dato, sia perché tutte le categorie risultano coperte, per una percentuale “media” di risposta pari al 40%, sia perché è ben chiaro che le interviste effettuate rappresentano un punto di vista certamente significativo – per quanto “parziale” – nell’ambito della più vasta platea di interlocutori, attori e *stakeholder* di riferimento per ciascuna singola esperienza di PI.

Il questionario somministrato ai responsabili del PI si componeva di 15 batterie di domande che hanno cercato di indagare i temi principali del PI – strategia, difficoltà attuative, modifiche e variazioni subite nel corso dell’attuazione, modifiche ai progetti portanti, partecipazione dei privati, tempistica, efficacia degli strumenti di concertazione, rispetto dei principi di integrazione. Per ogni gruppo di

domande erano previste delle risposte chiuse, e nella maggior parte dei casi, la prima domanda è stata di tipo “filtro”, ovvero una domanda che permetteva di saltare uno o più quesiti, qualora se ne verificassero le condizioni.

La prima batteria di domande si riferisce all’attuazione della strategia. Come si nota nel grafico seguente, la maggioranza degli intervistati ha sottolineato che il PI si è attuato in modo coerente con quanto previsto dall’idea forza, mentre in un solo caso si è registrata una risposta completamente negativa.

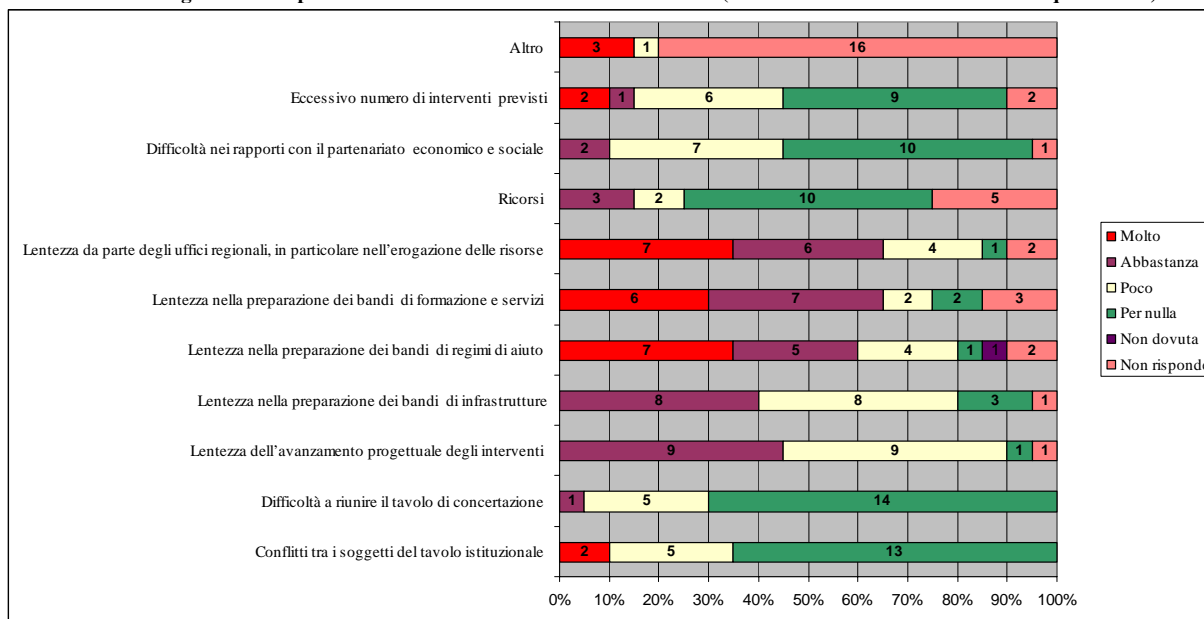
Fig.16 - Attuazione della strategia contenuta nell’idea forza (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)



L’attuazione della strategia è direttamente legata alla realizzazione dei progetti portanti, ovvero quei progetti ritenuti cruciali per il successo del PI. Difatti, la maggioranza degli intervistati ha ritenuto che l’attuazione dei progetti portanti abbia influito “molto” ed “abbastanza” nell’attuazione della strategia del PI.

Per quanto riguarda le difficoltà riscontrate nell’attuazione (secondo gruppo di domande), i soggetti che hanno risposto al questionario hanno messo in evidenza che le principali difficoltà sono legate più che allo strumento in sé, alla gestione. In particolare, gli intervistati hanno evidenziato che la principale difficoltà incontrata dai PI è stata la lentezza da parte della Regione sia nell’erogare le risorse sia nel preparare i bandi di formazione e quelli relativi ai regimi di aiuto.

Fig. 17 - Principali difficoltà incontrate nell’attuazione dei PI (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)



La terza e la quarta batteria di domande hanno indagato le modifiche in attuazione del PI, in termini sia di sostituzione che di variazione dei progetti inizialmente approvati.

La maggioranza degli intervistati ha sostenuto che il PI ha effettivamente subito modifiche anche sostanziali rispetto a quanto programmato. Difatti, su 20 questionari ricevuti ben 14 riportano una risposta affermativa alla domanda, per quanto solo 4 hanno ritenuto che i cambiamenti registrati abbiano inciso significativamente (molto o abbastanza) sulla strategia.

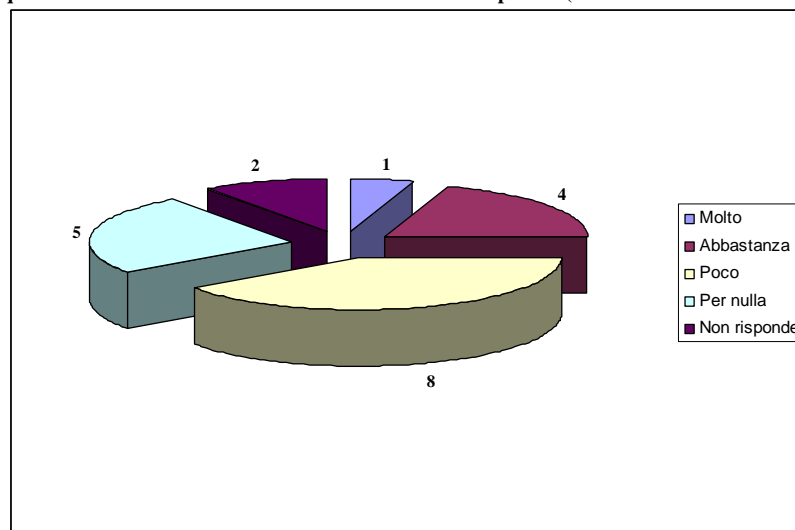
Inoltre, sulla base delle risposte ottenute in merito ai motivi di questi cambiamenti (eliminazione/sostituzione di progetti), è emerso che la maggiore difficoltà – per quanto riconosciuta da un numero relativamente circoscritto di interlocutori - ha riguardato l’insorgere di “ostacoli tecnici” che hanno reso impossibile l’attuazione degli interventi così come inizialmente programmati.

Ragionamento analogo è stato fatto per i progetti che sono stati modificati in corso d’opera; ovvero tutti quei progetti che per qualsiasi motivo sono stati approvati con un valore e sono stati chiusi con un valore differente. Questa circostanza, che è emersa molto chiaramente già attraverso l’analisi dei dati del monitoraggio, è risultata convalidata anche dall’indagine diretta: difatti nel 50% dei casi gli interlocutori intervistati hanno confermato l’insorgere di variazioni dei progetti che hanno comportato un allontanamento, comunque non sostanziale, dai valori iniziali.

In particolare, per quel che riguarda la modifica dei progetti portanti, si evidenzia che solo 6 responsabili hanno affermato che l’attuazione dei rispettivi PI ha comportato la necessità di modificare in maniera sostanziale i progetti portanti previsti all’inizio. Ciò nonostante, queste variazioni sembrano aver impattato soltanto limitatamente (nel 50% dei casi) sugli esiti del PI.

Per quanto riguarda i soggetti privati, dal grafico seguente emerge che il PI non è riuscito a catalizzare l’interesse degli investitori privati; difatti, in un solo caso è stato affermato che il PI ha catalizzato “molto” l’interesse dei privati.

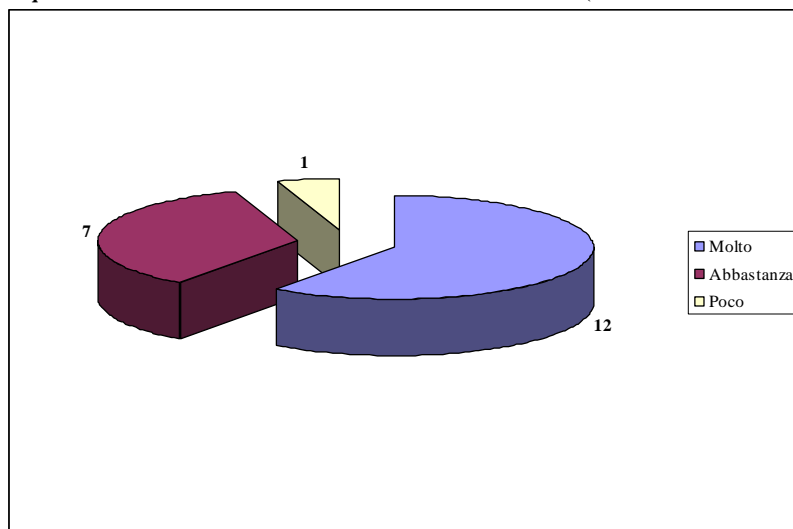
Fig. 18 – N° di risposte al quesito se il PI sia riuscito a catalizzare l'interesse dei privati (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)



Riguardo la capacità dei PI di gestire le diverse fasi attuative in tempi congrui (tempistica), la maggior parte degli intervistati ha sostenuto che il PI ha permesso una gestione delle fasi di attuazione congrua dal punto di vista temporale. Tuttavia, i soggetti che si sono collocati nelle posizioni differenti da “molto” hanno affermato che i tempi della progettazione integrata sono stati troppo lenti (e inadeguati) soprattutto per la selezione e la gestione degli interventi.

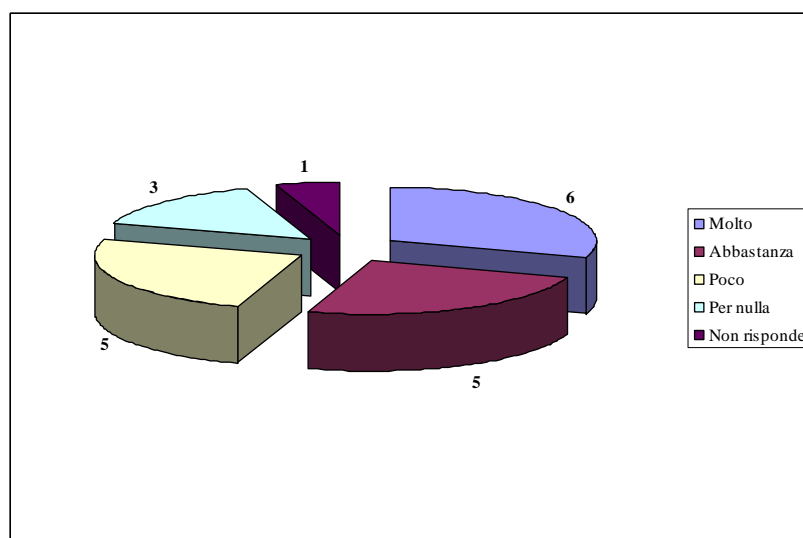
Per quanto riguarda il giudizio sulla “concertazione”, gli intervistati sono stati concordi nell’affermare che il tavolo di concertazione è stata un’esperienza estremamente positiva, che ha permesso di mettere insieme le parti sociali del territorio ed ha facilitato l’attuazione del PI, come si evidenzia nel grafico seguente.

Fig. 19 - N° di risposte al quesito se il tavolo di concertazione ha facilitato l'attuazione (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)



Per quanto concerne invece il ruolo delle comunità territoriali e dei referenti locali dei PI nell'ambito di un equilibrato rapporto con la Regione, l'opinione degli intervistati appare più articolata, distribuendosi tra le diverse modalità di risposta, come si evince dal grafico seguente.

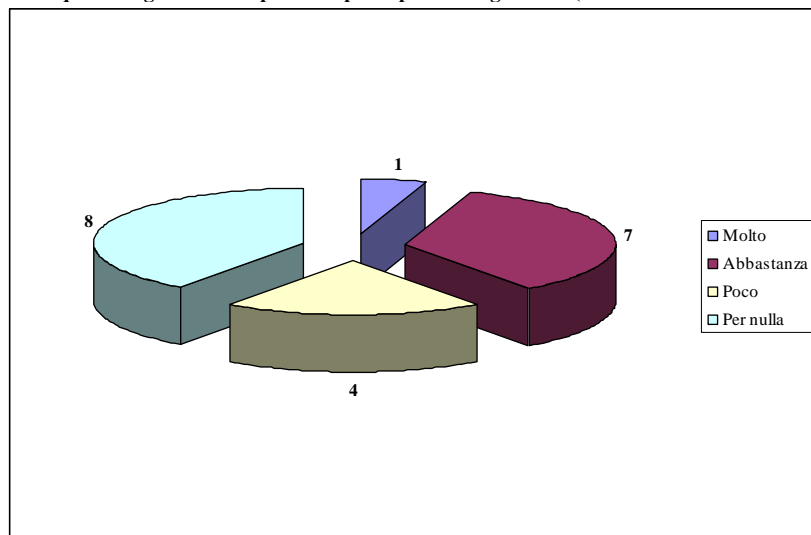
Fig. 20 - N° di risposte al quesito se il rapporto tra Comunità locale e Regione è stato equilibrato (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)



Ai soggetti che hanno risposto diversamente da “molto” sono stati chiesti, quindi, i motivi per i quali il rapporto (centro-periferia) non sia stato equilibrato. Per la maggior parte degli intervistati la causa del disequilibrio è nella Regione, che ha accentrato troppo le funzioni decisionali e che si è rivelata inefficiente proprio nella gestione del processo e delle relazioni con i territori.

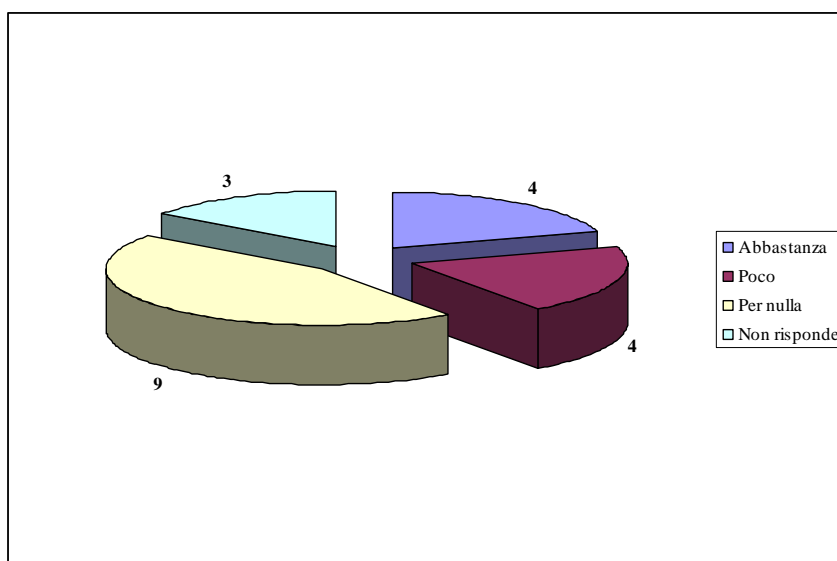
Altro tema cruciale è quello dell'integrazione tra Fondi. Al riguardo, gli attori intervistati hanno manifestato un giudizio, nel complesso, non positivo e il solo testimone che ha sostenuto che l'integrazione ha raggiunto un buon livello, era però responsabile di un PI che non prevedeva né regimi di aiuto né formazione.

Fig. 21 - N° di risposte al quesito riguardo al rispetto del principio di integrazione (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)



Anche per quanto riguarda l'effetto della progettazione integrata in termini di diffusione nel territorio di meccanismi positivi di concertazione, i soggetti intervistati sono stati abbastanza concordi nell'affermare che l'esperienza dei PI non sembra aver innescato alcun meccanismo permanente di *governance*, come appare del grafico successivo.

Fig. 22 - N° di risposte al quesito se l'esperienza ha innescato meccanismi di *governance* permanenti (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)

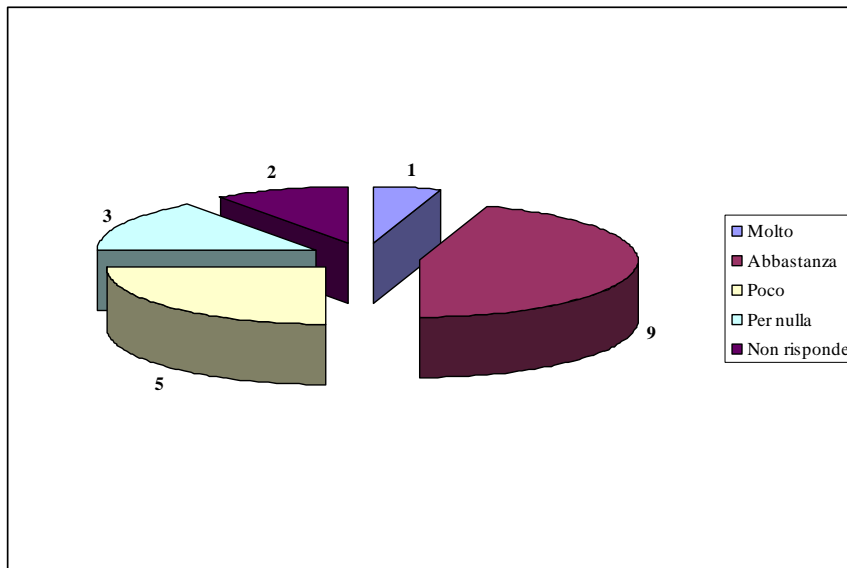


Laddove si registrano dei cambiamenti nei comportamenti delle istituzioni, alcune amministrazioni (soprattutto "limitrofe"), per decidere su argomenti delicati e di comune interesse, siedono oggi allo stesso tavolo soprattutto per rapporti di stima e fiducia reciproca che sono stati innescati con il tavolo di concertazione. In altri casi, come messo in evidenza da più parti, ci sono stati tentativi finalizzati a creare dei sistemi di gestione di quanto realizzato, ma al momento o sono finiti prima di iniziare o sono ancora in fase progettuale.

Anche la partecipazione del partenariato economico e sociale non sembra aver determinato un'effettiva continuità nelle modalità di relazione, di concertazione e di *governance* una volta chiusi i tavoli; difatti, pressoché tutti i soggetti sono concordi nell'affermare che i PI non hanno innescato alcun meccanismo permanente di partecipazione partenariale.

Ciò nondimeno, la maggior parte degli intervistati ritiene che gli interventi del PI siano stati realizzati in maniera coordinata.

Fig. 23 - N° di risposte al quesito riguardo al livello di coordinamento degli interventi (fonte: elaborazione NVVIP su dati questionari)



Infine, per quanto riguarda gli ultimi due gruppi di domande, concernenti i cambiamenti da fare nel caso si potesse riprogrammare l'utilizzo della progettazione integrata e, soprattutto, il rapporto tra vecchia e nuova programmazione, gli intervistati hanno sottolineato (nel 50% dei casi) l'opportunità di introdurre dei cambiamenti dello strumento, pur ritenendo in larghissima maggioranza che la nuova programmazione non abbia "per nulla" tesaurizzato i punti di forza dell'esperienza dei Progetti Integrati.

**In conclusione, dall'analisi dei questionari si possono trarre le seguenti sintetiche considerazioni:**

- **il difficoltoso popolamento dei questionari ha dimostrato l'attuale dispersione della componente aggregativa della rete di soggetti coinvolti nel tavolo istituzionale; difatti, molti responsabili di PI ricoprono attualmente incarichi diversi, avendo abbandonato la fase di gestione dei progetti realizzati, né sono stati sostituiti da soggetti che rivestano una funzione aggregatrice;**
- **pur rimarcando la parzialità di questo giudizio, quasi tutti i soggetti intervistati sono apparsi soddisfatti dell'attuazione della strategia rispetto a quanto previsto dall'idea forza, non potendosi quindi rilevare particolari criticità in merito alle strategie programmate e implementate; anche le modifiche ai progetti inclusi nei PI non avrebbero inciso in modo rilevante sulla strategia;**
- **la prevalenza delle problematiche implementative riguarda i rapporti tra i soggetti territoriali e la Regione che viene ritenuta la principale responsabile dei ritardi attuativi (lentezza nell'erogazione delle risorse e nella preparazione dei bandi). Il rapporto con la Regione è stato percepito come poco equilibrato; la causa di tale squilibrio dipenderebbe dall'accentramento di troppe funzioni gestionali in capo all'ente Regione, che si è rivelato inadeguato ad ottemperarvi;**
- **non si sono registrate criticità in merito a presunte conflittualità sui tavoli istituzionali o difficoltà di gestione dei tavoli stessi, e nemmeno nella parte concertativa con il partenariato economico- sociale;**
- **ciò nondimeno, secondo la maggior parte degli intervistati, non sono stati innescati meccanismi di *governance* sostenibili e dunque attualmente perduranti sui territori.**

## **6.2 I casi studio**

### **6.2.1 Il caso studio del PI “Città di Benevento”**

Il caso studio relativo al PI “Città di Benevento” è stato selezionato tra i 5 Progetti Integrati afferenti all’Asse “Città” (Asse V del POR 2000-2006), le cui misure minime integrabili erano la 5.1 e la 5.2, rispettivamente indirizzate al rafforzamento del capitale infrastrutturale e delle imprese.

Il PI “Città di Benevento” afferisce alla tipologia dei PI a regia territoriale.

Il Tavolo di concertazione, istituito con Delibera di Giunta Regionale n. 2629 del 21/12/2001, era costituito dai seguenti *stakeholder* istituzionali: Regione Campania, Comune di Benevento, Soprintendenza per i Beni Archeologici, Architettonici e Paesaggistici della Provincia di Caserta e Benevento e Soprintendenza per i Beni Archeologici delle Province di Salerno, Benevento e Avellino. Il partenariato economico-sociale includeva le seguenti associazioni di categoria: la Confcommercio, la Confesercenti, la Confartigianato, la Confai, l’Unione degli industriali, il CNA, l’UPA, l’UGL, la CISL e l’UIL.

#### ***L’attuazione del PI “Città di Benevento”: le analisi desk della documentazione ufficiale e dei dati del monitoraggio finanziario***

##### ***Il contesto territoriale e programmatico***

Benevento è uno dei 5 capoluoghi di provincia della Campania con una superficie pari a 130 Km<sup>2</sup> e una popolazione al 2002 di circa 64 mila abitanti.

La città di Benevento, secondo i dati dell’ISTAT (dati scheda generale, studio commissionato dal Comune di Benevento, Progetto Excelsior) all’avvio del PI presentava una situazione socio economica sicuramente positiva; infatti faceva registrare un tasso d’occupazione che si attestava intorno 50% e un tasso di disoccupazione pari al 17,6%, collocandosi al 23° posto tra le città italiane per quel che riguarda la condizione del mercato del lavoro. Tra le attività principali un posto importante era sicuramente occupato dalle attività commerciali; difatti, negli assi viari centrali della città, erano presenti 606 esercizi suddivisi tra vari settori. Il settore maggiormente rappresentato era quello della moda, con 143 negozi (dati scheda generale, studio commissionato dal Comune di Benevento al Centro di Studi sul Commercio dell’Università Bocconi, 1997).

La città di Benevento era già stata interessata da diversi strumenti per la valorizzazione socio-economica del territorio, ovvero il PRUSST “Calidone”, il Patto territoriale di Benevento, la STU per la riqualificazione del “Rione ferrovia” ed il PRU per il recupero e la riqualificazione del rione Libertà, sito a ridosso del centro storico. Questi strumenti interessavano quasi per intero il territorio cittadino, lasciando fuori il centro storico, a causa dei forti vincoli imposti dalla normativa di riferimento. Il PI, quindi, ha mirato ad integrare questi strumenti di programmazione con diretto ed esplicito riferimento alla riqualificazione e alla valorizzazione del centro storico della città.

Il Comune di Benevento era anche beneficiario di un intervento incluso nel PI Pietrelcina per la creazione del Museo Diocesano, per un valore complessivo di 753.877€ Si ricorda che l’obiettivo del PI Pietrelcina era quello di consolidare l’offerta turistica cresciuta nel paese, sia completando la catena dei servizi per il turismo religioso che potenziando le infrastrutture di mobilità e comunicazione e riqualificando le risorse umane. Il valore del progetto si divideva in 604.147,00 € di fondi POR ed i restanti in 75.145,00 € di fondi non POR e 74.585,00 € di finanziamento privato.

Il progetto risulta concluso, anche se i pagamenti ai beneficiari sono pari a 447.345,67 €

##### ***Il PI “Città di Benevento”: dall’individuazione dell’idea forza alla scelta degli interventi***

Al momento di riunire il tavolo del partenariato, il Comune di Benevento - che si era ritagliato un ruolo centrale sia dal punto di vista del coordinamento delle attività sia da quello dell’animazione territoriale - aveva una programmazione già avviata; quindi, insieme al Tavolo, è stata definita l’idea forza “Benevento il futuro nella storia” e la localizzazione del PI che ha interessato principalmente il centro storico cittadino, fino ad allora estraneo agli strumenti di programmazione.

Alle riunioni del Tavolo sono seguiti degli incontri pubblici, per rendere partecipe la popolazione, presso le sedi delle associazioni di categoria; lo scopo di tali incontri era quello di presentare il documento “Linee di Sviluppo Strategico Urbano della Città di Benevento”.

Il tavolo, una volta definita l’idea forza, ha poi individuato gli interventi in sintonia con essa.

I primi interventi ad essere individuati sono stati quelli compresi nel piano triennale delle opere pubbliche che apparivano coerenti con l’idea forza; successivamente, sono stati inseriti nel PI alcuni interventi presenti negli strumenti di programmazione integrata complementari al PI (8 interventi presenti nel PRUSST, 5 dei quali considerati portanti, e 2 interventi ricadenti del PRU: il Parco archeologico di Cellarulo e la Riqualficazione Atlantici).

I principali obiettivi del PI, secondo quanto enunciato nella scheda progettuale, erano lo sviluppo di servizi di sistema e lo sviluppo di attività imprenditoriali nel centro storico.

Il primo obiettivo veniva perseguito attraverso una crescita degli operatori economici presenti sul territorio innescata dalla gestione di una rete riqualificata di beni culturali e dal potenziamento della capacità attrattiva del sistema, anche attraverso la formazione di soggetti terzi per favorire tale crescita. Il secondo obiettivo, ovvero lo sviluppo imprenditoriale del centro storico, prevedeva due fasi attuative: la prima in cui si rafforzavano le imprese esistenti e si dava la possibilità a nuovi imprenditori di avviare la propria attività facendo ricorso ai regimi di aiuto, previsti nell’ambito della misura 5.2; la seconda fase riguardava la delocalizzazione delle attività situate nel centro storico, ma incompatibili con la qualità della vita dei cittadini; al riguardo, un ulteriore incentivo allo spostamento era dato dall’infrastrutturazione dell’area PIP Olivola – Roseto.

Come già anticipato, le due misure principali per il finanziamento del PI erano la 5.1 e la 5.2, integrate da un insieme cospicuo di altre misure, per un valore complessivo di €34.534.007,02, cui andavano aggiunti €5.343.630,86 a valere su altre risorse pubbliche e €4.557.811 derivanti da risorse private, per un totale di €44.435.448,88.

Le risorse del POR risultavano suddivise come nella tabella sottostante.

Tab. 28 – Ripartizione delle risorse POR per tipologia di interventi (fonte: NVVIP)

<b>Tipologia interventi</b>	<b>Costo totale in Euro</b>
Infrastrutture	28.611.120,02
Formazione e Servizi	1.365.076
Regimi d'aiuto	4.557.811
<b>Totale</b>	<b>34.534.007,02</b>

Agli interventi realizzati a valere su queste risorse, si affiancavano le opere da realizzare attraverso lo strumento della finanza di progetto; in particolare si prevedeva di realizzare con questa modalità il “mercato commestibili”, il parcheggio di porta Rufina e l’ampliamento del cimitero. Il valore delle opere da realizzare attraverso lo strumento della finanza di progetto è riportato nella tabella seguente.

Tab. 29 – Interventi da realizzare in *project financing* (fonte: NVVIP)

<b>Denominazione intervento</b>	<b>Costo totale in Euro</b>
Mercato commestibili	2.582.284,00
Parcheggio Porta Rufina	2.065.827,60
Ampliamento cimitero	8.263.310,39
<b>Totale</b>	<b>12.911.422,39</b>

*L’attuazione del PI “Città di Benevento”: analisi dei dati di monitoraggio finanziario*

Il PI della città di Benevento, presentato al NVVIP il 05/09/2002, è stato definitivamente approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 6199 del 18/12/2002, prevedendo nello specifico 45 interventi suddivisi per infrastrutture, servizi e regimi di aiuto, come riportato nella tabella che segue.

Tab. 30 – Ripartizione degli interventi per categoria e per fonte di finanziamento (fonte: NVVIP)

Interventi a valere sul POR					
Categoria	Numero	Valore			Costo totale
		Risorse POR	Risorse private confluenti nel POR	Altre risorse pubbliche	
Infrastrutture (I)	11	€17.683.232,00	€0,00	€3.120.570,34	€20.803.802,34
Servizi (S)	18	€1.393.751,00	€0,00	€0,00	€1.393.751,00
Regimi di aiuto (P)	1	€4.557.811,00	€4.557.811,00	€0,00	€9.115.622,00
<b>Totale</b>	<b>30</b>	<b>€23.634.794,00</b>	<b>€4.557.811,00</b>	<b>€3.120.570,34</b>	<b>€31.313.175,34</b>

Interventi finanziati con altre risorse					
Categoria	Numero	Valore			Costo totale
		Risorse POR	Risorse private confluenti nel POR	Altre risorse pubbliche	
Infrastrutture (I)	3	0	0	€2.967.894,68	€2.967.894,68
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>€2.967.894,68</b>	<b>€2.967.894,68</b>

Interventi finanziati a valere sulla premialità prevista					
Categoria	Numero	Valore			Costo totale
		Risorse POR	Risorse private confluenti nel POR	Altre risorse pubbliche	
Infrastrutture (I)	5	€11.788.821,00	€0,00	€2.080.380,17	€13.869.201,17
Servizi (S)	4	€589.441,00	€0,00	€0,00	€589.441,00
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>€12.378.262,00</b>	<b>€0,00</b>	<b>€2.080.380,17</b>	<b>€14.458.642,17</b>

Interventi per concorrere alla premialità da realizzare in <i>Project financing</i>					
Categoria	Numero	Valore			Costo totale
		Risorse POR	Risorse private confluenti nel POR	Altre risorse pubbliche	
Infrastrutture (I)	3	€0,00	€0,00	€12.911.422,39	€12.911.422,39
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>€0,00</b>	<b>€0,00</b>	<b>€12.911.422,39</b>	<b>€12.911.422,39</b>
<b>TOTALI</b>	<b>45</b>	<b>€36.013.056,00</b>	<b>€4.557.811,00</b>	<b>€21.080.267,58</b>	<b>€61.651.134,58</b>

Di questi, 9 interventi riguardavano progetti che sarebbero stati realizzati solo nel caso in cui il Comune di Benevento avesse ricevuto le risorse premiali, a loro volta vincolate alla realizzazione di opere in *project financing*.

L'analisi del processo di attuazione del PI è stata effettuata sulla base della documentazione amministrativa a disposizione presso il NVVIP, in particolare, la documentazione di approvazione del PI, le schede dei controlli di gestione e le Delibere di Giunta Regionale di modifica dell'assetto iniziale del PI.

Fig. 24 - Cronoprogramma originario contenuto nella scheda generale del PI "Benevento il futuro nella storia" (fonte: scheda generale PI)

Nome intervento	Data inizio	Data fine	Anno 2002				Anno 2003				Anno 2004				Anno 2005				Anno 2006				Anno 2007				Anno 2008			
			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<b>"Progetti entro tetto finanziario" (blocco 1 - senza premialità)</b>																														
Lavori di ristrutturazione della villa Comunale per recupero e riuso a fini sociali	08/01/2001	31/12/2002																												
Arco del Sacramento	01/07/2002	02/05/2005																												
Corso Garibaldi	01/07/2002	30/06/2005																												
Piazza Duomo	01/07/2002	31/01/2007																												
Teatro De Simone	01/07/2002	30/06/2004																												
Lungo Sabato Boulevard	01/07/2002	30/11/2005																												
Piazza Orsini	01/07/2002	30/11/2006																												
Sistemazione aree a verde	01/07/2002	31/12/2005																												
Auditorium San Nicola	01/07/2002	31/10/2004																												
Riqualificazione Atlantici	01/07/2002	16/03/2005																												
Piazza Ponzio Telesina	01/07/2002	30/06/2004																												
Formazione per lo sviluppo imprenditoriale locale	01/07/2002	31/12/2004																												
Addetto alla manutenzione del verde urbano pubblico e privato	01/07/2002	31/12/2004																												
Progettista ed esperto nella conservazione e restauro del patrimonio architettonico e storico - artistico	01/07/2002	31/12/2004																												
Esperto nella conservazione e valorizzazione dei manufatti di arte contemporanea	01/07/2002	31/12/2004																												
Progettista ed esperto nel recupero e conservazione del patrimonio edilizio	01/07/2002	31/12/2004																												
Esperto in gestione ambientale e sviluppo sostenibile	01/07/2002	31/12/2004																												
Esperto di tecniche e politiche di gestione dei sistemi di mobilità sostenibile in ambito urbano	01/07/2002	31/12/2004																												
Esperto nella promozione e valorizzazione turistica	01/07/2002	31/12/2004																												
Orientatori Turistici o psicologi del turismo	01/07/2002	31/12/2004																												
Coordinatore di promozione turistica	01/07/2002	31/12/2004																												
Esperto nel turismo culturale	01/07/2002	31/12/2004																												
Operatore tecnico di cantiere nella realizzazione e la gestione delle aree verdi	01/07/2002	31/12/2004																												
Esperto nella conservazione e nel restauro di giardini e parchi storici	01/07/2002	31/12/2004																												
Operatore di impresa turistica	01/07/2002	31/12/2004																												
Esperto in controllo e misure di prevenzione sullo stato di qualità dell'aria nel territorio comunale	01/07/2002	31/12/2004																												
Donne imprenditrici artigiane	01/07/2002	31/12/2004																												
Responsabile di vendita	01/07/2002	31/12/2004																												
Regime di aiuto a sostegno delle piccole imprese commerciali, artigianali e di servizi	01/07/2002	31/12/2004																												
<b>"Progetti entro tetto finanziario" (blocco 2 - inclusa premialità)</b>																														
Lazzaretto - Recupero immobile	01/07/2002	30/11/2005																												
Parco Verde	01/07/2002	30/11/2005																												
Sistema ITS	01/07/2002	31/07/2003																												
Pedonalizzazione del centro storico	01/07/2002	31/12/2006																												
Flotta Autobus	01/07/2002	31/07/2003																												
Operatore ai servizi di cucina	01/07/2002	30/09/2005																												
Operatore ai servizi di sala e bar	01/07/2002	30/09/2005																												
Tecnico florovivaista	01/07/2002	30/09/2005																												
Progettista esperto di spazi verdi	01/07/2002	30/09/2005																												

Nome intervento	Data inizio	Data fine	Anno 2002				Anno 2003				Anno 2004				Anno 2005				Anno 2006				Anno 2007				Anno 2008			
			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<b>"Project financing"</b>																														
Mercato commestibili	01/07/2002	31/12/2005																												
Parcheggio Porta Rufina	01/07/2002	31/12/2005																												
Ampliamento cimitero	01/07/2002	31/12/2005																												
<b>"Progetti fuori tetto finanziario"</b>																														
Piazza Risorgimento	11/06/2001	31/05/2008																												
Mulino Acqualonga	01/07/2002	31/05/2008																												
Recupero complesso San Vittorino	01/07/2002	30/06/2006																												
<b>"Progetti fuori misura"</b>																														
Controllo inquinamento atmosferico	01/07/2002	31/03/2004																												
Sistemazione idrogeologica	01/07/2002	31/12/2006																												
Parco Archeologico di Sant'Ilario	01/10/2003	30/06/2006																												
Chiesa dell'Annunziata	01/08/2004	31/12/2005																												
Parco archeologico e del verde	01/02/2002	30/11/2008																												
Mosaico San Bartolomeo	01/07/2002	31/12/2005																												
Recupero del patrimonio storico culturale degli artisti sanniti	01/07/2002	31/12/2004																												
Riqualificazione dell'area delle terme romane di Benevento (Piazza Cardinal Pacca Bagni)	01/07/2002	14/06/2007																												
Applicazione di tecnologie innovative rivolte alla valorizzazione del turismo locale	01/07/2002	15/02/2004																												
Arredo urbano e segnaletica turistica	01/07/2002	31/07/2003																												
<b>"Progetti con spesa già sostenuta"</b>																														
Lavori di recupero di Piazza Venanzio Vari	05/10/1999	06/08/2001																												
Progetto di restauro e sistemazione esterna del Convento di San Pasquale	05/10/1999	02/07/2002																												
Complesso Madonna delle Grazie - Intervento sull'immobile conventuale ed aree adiacenti	05/10/1999	30/09/2002																												
Serbatoio idrico	28/02/2000	31/12/2002																												
Impianto di depurazione	28/02/2000	30/09/2002																												
Completamento urbanizzazioni Olivola	28/02/2000	30/09/2002																												

In base al cronoprogramma inserito nella scheda generale di progetto (figura alla pagina precedente), il Comune prevedeva di realizzare tutte le opere del PI, comprese le immateriali, entro il termine massimo del 2006, fatti salvi: l'intervento di ristrutturazione di piazza Duomo, da concludersi entro il primo trimestre del 2007, piazza Risorgimento da concludersi entro il primo trimestre del 2008, il restauro dell'area delle terme romane di Benevento, che si prevedeva di concludere entro il primo semestre del 2007 ed il parco Archeologico fluviale, che si sarebbe dovuto concludere al termine del PI, ovvero alla fine del 2008.

Il cronoprogramma, tuttavia, è stato modificato nel 2006, con la presentazione al NVVIP del controllo di gestione del 16 settembre 2006. In questa sede la fine degli interventi viene posticipata al 2007/2008 e anche la fine del PI slitta al 2009.

Questo slittamento è legato ad alcune criticità emerse nel corso dell'attuazione del PI. Alcune opere, infatti, avevano richiesto una rimodulazione finanziaria, sia per problemi tecnici sia per ribassi d'asta. In base alla procedura, le modifiche risultano ratificate da altrettante Delibere di Giunta Regionale.

Rispetto agli interventi inizialmente approvati, il PI "Città di Benevento" ha subito diverse modifiche. La prima risale al 2003: in particolare con la Delibera di Giunta n. 3057/2003, il progetto "Lavori di ristrutturazione della villa Comunale per recupero e riuso a fini sociali", inserito erroneamente tra gli interventi da finanziare con fondi POR, è stato spostato nella tabella degli interventi coerenti.

Successivamente, nel 2004, la Delibera di Giunta Regionale n. 32 ha previsto la modifica degli importi relativi ad alcuni interventi infrastrutturali da finanziare con risorse POR.

Inoltre, rispetto agli interventi da finanziare in caso di premialità, con la Delibera di Giunta Regionale n. 484 del 2005 è stato previsto il finanziamento di due interventi, la pedonalizzazione del centro storico e il recupero dell'immobile denominato Lazzaretto. Questa stessa Delibera ha altresì rideterminato l'impegno finanziario inizialmente programmato a valere sulla misura 5.1. Ulteriori modifiche sono intervenute, infine, con le Delibere di Giunta Regionale n.1686/2006 e n.203/2007 al fine di sostituire due interventi, piazza Duomo e piazza Orsini che non erano realizzabili entro i termini previsti dal cronoprogramma, anche per scongiurare il rischio del disimpegno automatico dei fondi. I progetti sostitutivi sono stati valutati attinenti e coerenti con le finalità del PI, così come riportato nel Controllo di Gestione datato 16 settembre 2006.

Dai dati del monitoraggio, risulta che dei 34 interventi infrastrutturali approvati nella prima DGR e nelle successive, ne risultano conclusi 19.

Tab. 31 - Esiti degli interventi programmati nel PI "Benevento il futuro della storia" (fonte: MONIT)

Tipologia d'interventi	Numero degli interventi
Interventi approvati con DGR n. 6199 del 18/12/2002	22
Interventi approvati successivamente (sostitutivi - ribassi d'asta- rinvenienze)	9
<b>Totale interventi approvati</b>	<b>34</b>
Interventi conclusi	19
Interventi sostituiti	2
Interventi non realizzati	4
Interventi di cui non sono conosciuti gli esiti	6
Interventi in <i>project financing</i>	3

Per quel che riguarda le opere da realizzare in *project financing*, queste concorrevano al meccanismo premiale, ovvero alla possibilità del PI di poter accedere ad ulteriori fonti di finanziamento. Di questi interventi, risulta realizzato soltanto l'intervento del cosiddetto "mercato commestibili".

Anche per quanto riguarda l'andamento della spesa, in corso di attuazione il PI ha subito varie modifiche, dipendenti dalla disponibilità di ribassi d'asta, dalle risorse premiali e dalla rimodulazione dei costi di alcune opere.

Per quanto attiene agli interventi immateriali, risultano approvati 18 interventi di formazione per diverse figure professionali, come si evince dalla tabella seguente.

Tab. 32 - Ripartizione degli interventi di formazione previsti (fonte: delibera di approvazione del PI)

<b>Settore professionale</b>	<b>Numero di corsi previsti</b>
Turismo	6
Edilizia urbana e a valenza storica culturale	3
Imprenditoria	3
Ambiente e territorio	6
<b>Totale</b>	<b>18</b>

Anche in quest'ambito, i principali settori d'interesse del PI sono stati il turismo e l'ambiente, inteso sia come gestione delle aree verdi, sia come tutela delle acque e gestione dello stato generale dell'area, delineando la formazione di figure professionali coerenti con le opere infrastrutturali da realizzarsi.

Per quel che riguarda i Regimi di aiuto alle imprese, sono stati pubblicati 4 bandi su un arco temporale di 2 anni – 2005/2006 – tre dei quali riguardavano la riqualificazione di imprese esistenti per un valore pari a €3.557.811 ed uno il decentramento di imprese esistenti, per un valore pari a 1.000.000 € con la tempistica di seguito riportata:

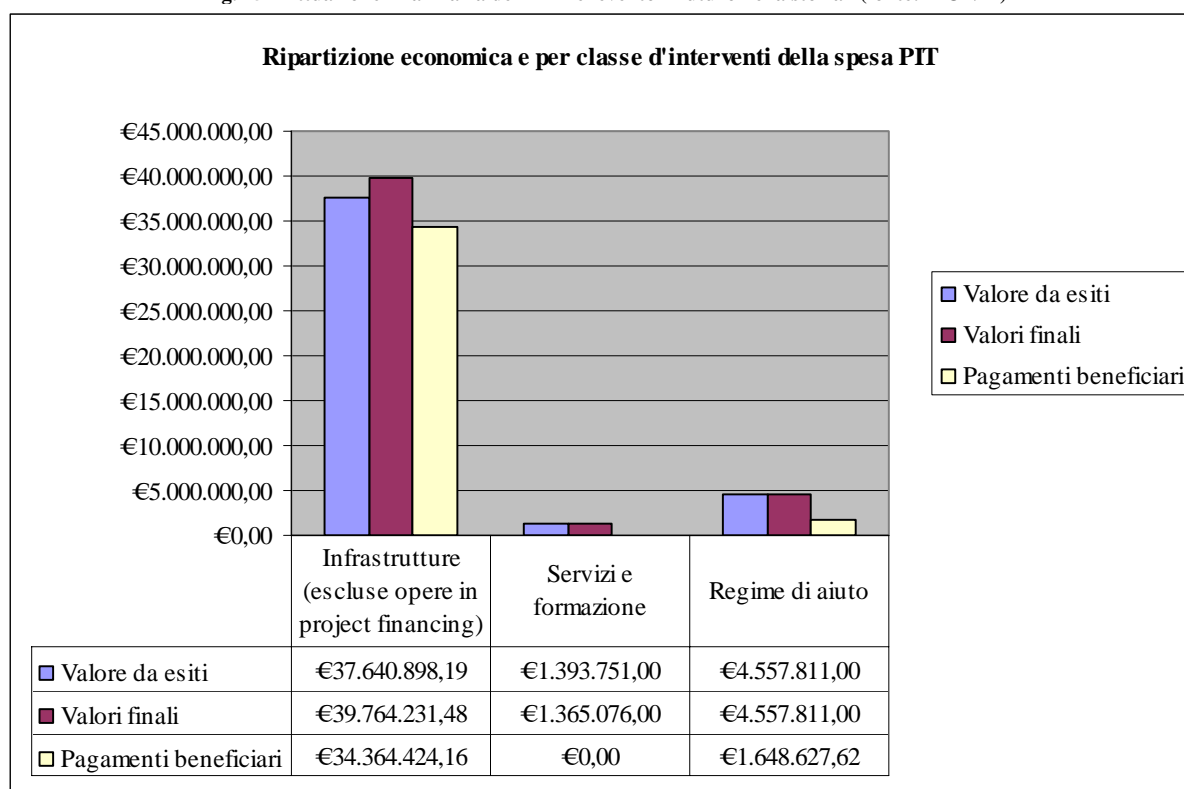
1. primo bando – riqualificazione: pubblicato a settembre 2005 su BURC n. 45 del 12 settembre 2005, con scadenza al 14 dicembre 2005 – graduatoria pubblicata ad aprile 2006 su BURC n. 18 del 18 aprile 2006, valore pari a 2.000.000,00 €
2. secondo bando – riqualificazione: pubblicato a gennaio 2006 sul BURC n. 6 del 30 gennaio 2006, con scadenza il 2 maggio 2006 – graduatoria pubblicata a dicembre 2006 su BURC n. 57 del 11 dicembre 2006, valore pari a 1.557.811,00 €
3. terzo bando – riqualificazione: pubblicato a giugno 2006 sul BURC n. 28 del 26 giugno 2006, con scadenza al 25 settembre 2006 – graduatoria pubblicata a maggio 2007 su BURC n. 29 del 28 maggio 2007 valore pari 1.966.081 € (tale valore è dato dalla disponibilità residua dei bandi precedenti compreso il bando per la delocalizzazione);
4. quarto bando - delocalizzazione delle imprese: pubblicato a settembre 2005 sul BURC n. 45 del 12 settembre 2005, con scadenza al 14 dicembre 2005 – graduatoria pubblicata ad aprile 2006 su BURC n. 18 del 18 aprile 2006 e coincidente con la tempistica del primo bando per la riqualificazione.

Per quanto riguarda il bando sulla delocalizzazione delle imprese, il valore massimo richiedibile da ciascuna impresa era di 150.000 €, a questo bando ha partecipato una sola impresa, per un finanziamento pari a 148.000 € Le rinvenienze dovevano confluire sui bandi per la riqualificazione, così come previsto dall'allegato 1 al primo bando (Bando per la riqualificazione e l'adeguamento delle piccole imprese artigianali, commerciali e di servizi, Mis. 5.2 – Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell'ambito dei programmi di recupero e sviluppo urbano),

Per quanto riguarda questi ultimi bandi, il valore massimo richiedibile era di 50.000 € Al primo bando hanno partecipato 64 imprese, di cui solo 47 sono state ammesse a finanziamento per un valore di 1.621.176 € Al secondo bando hanno partecipato 38 imprese, di cui 24 ammissibili per un valore 736.266,80 € Infine al terzo bando hanno partecipato 50 imprese, mentre le beneficiarie sono state 24 per un importo 886.018,57 €

Il grafico che segue evidenzia i valori programmati degli interventi e i valori come da realizzazioni finali e pagamenti.

Fig. 25 - Attuazione finanziaria del PI “Benevento il futuro nella storia” (fonte: MONIT)



Rispetto all’attuazione finanziaria, si rileva, dunque, come i pagamenti non esauriscano le risorse programmate soprattutto per quanto è accaduto nell’ambito dei regimi di aiuto.

Qui, infatti, nonostante la pubblicazione dei bandi e l’ammissione a finanziamento di pagamenti per un valore di 3.392.061,36 € si è speso poco più del 46% delle risorse “ammesse”, perché parte delle imprese finanziate in prima istanza sono state oggetto di provvedimento di revoca del finanziamento legato o alla perdita dei requisiti o al mancato rispetto delle regole previste dalla normativa in materia di aiuti alle imprese. Da interviste effettuate a valle dell’analisi *desk*, è emerso che le imprese destinatarie hanno valutato poco chiari i bandi e molto complesse – oltre che scarsamente comunicate – le modalità di partecipazione e gli impegni richiesti.

### ***L’attuazione del PI “Città di Benevento”: le indagini dirette***

Il caso studio PI “Città di Benevento” è stato indagato attraverso strumenti di indagine diversificati. Dalle interviste semistrutturate emergono preziose informazioni. Una prima importante considerazione ricorrente tra le opinioni dei testimoni privilegiati è che il PI di Benevento non abbia risentito particolarmente nella sua implementazione del cambio di amministrazione che ha interessato il Comune. Difatti, con le elezioni amministrative del 2003 è cambiata la Giunta Comunale, e dunque il progetto integrato è stato portato avanti da un’amministrazione che non era quella che lo aveva progettato. In ogni caso, la nuova giunta ha ereditato la progettazione integrata approvata, e seppure con qualche modifica (per esempio alcuni interventi provenienti da altri strumenti sono stati eliminati), ha portato a termine quello che era il progetto iniziale. La nuova giunta ha inoltre realizzato interventi inseriti ex novo nel progetto integrato attraverso risorse derivanti da ribassi d’asta o rinvenienze.

Più in generale, le informazioni che emergono dalle interviste e dai sopralluoghi effettuati mettono in luce aspetti positivi e criticità incontrate nell’attuazione del PI Benevento.

Le opinioni degli intervistati sono state raggruppate nella tabella seguente che mette in evidenza i principali argomenti affrontati nel corso delle interviste e la loro ricorrenza, rispetto ai soggetti

intervistati; la frequenza è considerata “alta” laddove l’opinione si ripete in 3 - 4 interviste e “bassa” quando si ripete solo in 1 - 2 casi. Le opinioni sono state raggruppate in quelle che possono essere considerate punti di forza del PI, e quelle che invece possono essere considerate punti di debolezza.

Tab. 33 – Sintesi delle ricorrenze riscontrate nelle interviste relative al PI “Città di Benevento” (fonte: NVVIP)

	Opinioni	Ricorrenza
<b>Punti di forza</b>	<b>Frequenza alta</b>	
	L’Amministrazione Comunale ha innescato un meccanismo virtuoso di gestione del PI che gli ha permesso di utilizzare compiutamente lo strumento facendo convergere la progettazione sull’idea forza	4
	Gli interventi previsti sono tutti interconnessi tra loro ed hanno permesso di riqualificare il centro storico cittadino	4
	Il Comune ha instaurato con la Regione dei buoni rapporti, dovuti alla presenza di persone che si sono poste come mediatori	4
	Le opere realizzate nell’ambito del PI sono state messe a servizio dei cittadini ed hanno permesso alla città di cambiare volto tanto da potersi candidare a città longobarda ed avanzare la candidatura della chiesa di Santa Sofia a patrimonio dell’UNESCO	4
	L’Amministrazione Comunale è stata capace di comprendere i punti deboli della progettazione iniziale e risolvere i problemi sorti, rispettando i tempi previsti dallo strumento	3
	<b>Frequenza bassa</b>	
	E’ stato intrapreso un percorso di controllo e monitoraggio dello strumento che ha permesso di migliorare le performance dello stesso	2
	Il PI comporta dei costi di progettazione e di gestione elevati che sono sostenibili solo laddove esistono risorse umane specializzate e risorse economiche, come nel caso di Benevento	2
	L’Amministrazione Comunale è stata capace di risolvere i problemi nati durante l’attuazione del PI, sia per errori progettuali sia per problematiche economiche	1
Il PI ha previsto la realizzazione di molti interventi e questo ha facilitato la gestione dello stesso; difatti, nei casi in cui era previsto un solo intervento di grandi dimensioni, si sono incontrate maggiori difficoltà	1	
<b>Punti di debolezza</b>	<b>Frequenza alta</b>	
	Il terzo settore non è stato coinvolto per nulla nel PI; l’assenza dei privati non ha permesso il completo recupero di alcuni reperti archeologici, la loro messa in sicurezza e la successiva gestione	3
	L’animazione territoriale non è stata fatta e la cittadinanza non conosce nulla del PI, ha solo visto il volto della città trasformato	3
	<b>Frequenza bassa</b>	
	Laddove i rapporti con la Regione sono stati conflittuali per via delle persone, i lavori hanno subito dei rallentamenti.	2
	Il partenariato economico sociale è stato coinvolto molto solo nella fase iniziale del PI.	1
Gli interventi di natura diversa, immateriali e materiali, realizzati su fondi diversi (FSE e FESR) non sono stati realizzati in maniera coordinata, tanto che i responsabili non sanno né se né quando sono stati realizzati.	1	

Partendo dai punti di forza, uno di questi è sicuramente la **capacità di progettare in funzione dello strumento**. Gli esperti, infatti, hanno tenuto a precisare che la progettazione inserita nel PI era tutta progettazione ex novo, ovvero fatta in virtù dello strumento stesso, quindi, mettendo al primo posto le esigenze del territorio in funzione dell’idea forza.

Nello specifico, da più parti si è evidenziata la necessità di riqualificare il centro storico di Benevento che versava in uno stato di incuria totale, per poterlo restituire in primo luogo ai cittadini e alla città ed in seconda battuta al turismo culturale. Questo processo di riqualificazione è cominciato con una giunta ed è proseguito con un’altra; ciò ha implicato che lo strumento PI è stato percepito in qualche maniera autonomo rispetto all’andamento della politica, ovvero capace di essere letto come utile e necessario non solo dai suoi ideatori ma anche da tutti gli esperti che a vario titolo sono entrati nella progettazione e nell’attuazione del PI.

Quello che sembra essersi innescato nel caso di Benevento è una sorta di cammino virtuoso che ha portato lo strumento PI a rappresentare un **progetto di territorio condiviso da tutti gli esponenti**, politici e non, tanto da diventare parte integrante della progettazione attuata dalla giunta che è subentrata; in continuità con il passato, la giunta ha preso parte anche al progetto PIU Europa.

Altro punto di forza emerso dalle interviste è la **concentrazione e l'interconnessione degli interventi**; difatti, tutti gli esperti sono stati concordi nel dire che gli interventi sono stati realizzati in maniera concentrata andando ad impattare su un territorio delimitato, identificato con il centro storico cittadino ed in maniera interconnessa, migliorando la qualità della vita dei cittadini. Secondo quanto emerso dalle interviste, la maggioranza degli attori è concorde nell'affermare che gli interventi risultano interrelati tra loro, dato confermato anche dai sopralluoghi.

Ulteriore punto di forza che emerge con chiarezza da tutte le interviste è la **capacità di apprendimento dell'amministrazione comunale**; difatti, come affermano gli esperti, il Comune è stato capace di migliorare la strategia di attuazione attraverso un processo circolare di apprendimento. Tale processo ha permesso all'amministrazione, da un lato di imparare facendo, *learning by doing* (Lukas, 1992) dall'altro di sviluppare delle tecniche di *problem solving*, ovvero di adottare delle soluzioni adeguate al problema e rispondenti alle esigenze dello strumento.

Per quel che riguarda i tavoli di concertazione ed i rapporti tra il Comune e gli altri enti, in particolare la Regione e la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Salerno, Avellino, Benevento e Caserta, si è registrata una **sostanziale armonia**. Il Comune ha cercato di venire incontro alle esigenze delle Soprintendenze che, dal canto loro, hanno supportato il Comune nella realizzazione degli interventi per i quali vi fosse necessità di preventiva autorizzazione. Tutti gli intervistati hanno concordato sulla necessità di instaurare dei rapporti che siano simmetrici ed armoniosi, e soprattutto la necessità di confrontarsi con esperti capaci di suggerire soluzioni di lungo periodo e di coordinare la realizzazione del PI.

Dal punto di vista dell'attuazione, l'unica criticità messa in luce dagli intervistati è stata la realizzazione del Parco plurifluviale, sito appena fuori dall'area cittadina. Quella zona doveva essere destinata, inizialmente, alla realizzazione della chiusura dell'anello autostradale che attraversa la città, ma durante gli scavi sono emersi dei reperti archeologici. Quindi, in continuità con l'idea forza, il Comune ha deciso di realizzare un parco che fosse attraversato dai due fiumi, Calore e Sabato, e mettesse in sicurezza l'area archeologica. Il progetto prevedeva una spesa di 5M€ ma per difficoltà emerse durante la realizzazione e per tempi tecnici non congruenti con lo strumento, l'intervento è stato chiuso per 4M€ tuttavia, durante il sopralluogo è emerso che il parco è per metà inaccessibile, in quanto lo straripamento di uno dei due fiumi ha reso il lungo letto non sicuro, per cui la zona risulta oggi transennata.

Dal punto di vista del controllo di gestione delle realizzazioni, l'Amministrazione Comunale ha istituito una fase di sorveglianza e monitoraggio dello stato di attuazione delle opere, in modo da tenere sotto controllo i tempi tecnici, le attuazioni e gli avanzamenti finanziari. È stato istituito un ufficio tecnico che ha avuto il ruolo di supportare e di monitorare l'attuazione del PI.

In conclusione, si può sottolineare che le opere realizzate nel PI sono oggi generalmente accessibili e fruibili dai cittadini. Per esempio, l'area archeologica urbana (vedi foto), prima del PI era sommersa da vegetazione incolta e da spazzatura.

Non si può sottovalutare, tuttavia, il fatto che altri interventi, nonostante risultino conclusi come da progetto, non sembrano aver ancora acquisito il ruolo e le funzioni previste. Per quanto riguarda, ad esempio, Palazzo Paolo V, ex sede comunale abbandonata dopo il terremoto del 1980, l'edificio è stato ristrutturato e adibito a Palazzo cittadino; tuttavia, durante il sopralluogo il museo di ceramiche presente al piano terra era chiuso e, più in generale, non sono apparse del tutto chiare la destinazione e le modalità attraverso le quali potrà essere utilmente gestita l'offerta resa disponibile dall'intervento.

Nonostante non tutte le opere siano completamente fruibili come sarebbe auspicabile, la realizzazione degli interventi previsti dal PI e la conseguente riqualificazione e pedonalizzazione del centro storico hanno permesso a Benevento nel complesso di qualificarsi come città longobarda e candidare la chiesa di santa Sofia come patrimonio dell'UNESCO. Inoltre, la riqualificazione delle aree pubbliche del PI ha permesso l'organizzazione di numerosi eventi, che si svolgono soprattutto durante la stagione estiva e le festività. In particolare, il venerdì santo è prevista una teatralizzazione della passione di Gesù che ha luogo anche nell'area archeologica urbana.

Figg. 26 e 27 - Area archeologica urbana, parte ricostruita e parte riqualificata (fonte: NVVIP)



Accanto a un quadro complessivamente positivo, gli esperti intervistati hanno segnalato anche qualche nodo critico dello strumento PI: in particolare, i costi di progettazione e di attuazione che potrebbero scoraggiare enti con scarsa disponibilità finanziaria. In effetti, nel caso di Benevento erano presenti sia le risorse tecniche capaci di accompagnare e sviluppare lo strumento - per l'attuazione del PI è stato istituito un ufficio tecnico, con la nuova giunta, che ha seguito e monitorato il PI in tutte le sue fasi - sia la capacità finanziaria (di cassa) necessaria alle anticipazioni richieste dall'avanzamento fisico dei cantieri e delle opere. Per quanto riguarda i costi di attuazione, infatti, il Comune di Benevento si è trovato nella condizione di dover anticipare ingenti risorse (5M€) per poter portare a termine diverse opere nei tempi previsti, contando sul fatto che tali risorse sarebbero state rimborsate solo a lavori terminati, secondo quanto previsto dalla normativa europea.

Da questo punto di vista, la possibile soluzione suggerita da alcuni esperti intervistati è l'istituzione di un **fondo di rotazione** dedicato esclusivamente alla progettazione integrata, accessibile a tutti gli enti, in cui far ricadere parte delle spese di progettazione e attuazione.

Anche per quanto concerne i progetti coerenti, attraverso lo strumento del PI, il Comune di Benevento ha messo a disposizione della Regione, ai fini della rendicontazione (e dunque al fine di evitare il disimpegno automatico), un consistente pacchetto di interventi e di risorse.

Tra i **punti di debolezza** del PI di Benevento, il primo è quello che riguarda il coinvolgimento del territorio e del partenariato economico-sociale.

Per indagare in profondità il nodo dell'animazione, sono state effettuate alcune interviste telefoniche a destinatari dei bandi di regimi di aiuto e ad un rappresentante della Confesercenti. I destinatari dei regimi di aiuto intervistati hanno affermato che la comunicazione è stata scarsa, e che seppure fosse stata fatta attraverso le associazioni di categoria, non sarebbe andata a buon fine, perché molti dei commercianti non sono iscritti ad alcuna associazione.

La Confesercenti dal canto suo ha affermato di aver partecipato al tavolo di concertazione, facendo presente che i bandi per i regimi di aiuto, sono complicati e richiedono dei costi di progettazione elevati che per le piccole realtà imprenditoriali di Benevento sono difficili da sostenere. Su questo punto, sia gli esperti, sia i destinatari sono stati concordi; difatti, il numero delle imprese partecipanti come detto in precedenza è stato limitato e molti di quelli che sono riusciti ad ottenere il finanziamento hanno subito delle procedure di revoca. A questo va aggiunto che i bandi fatti a valere sulla misura 5.2 sono stati diretti esclusivamente alle attività commerciali site nel centro

storico da lungo periodo e non hanno incluso tutte le altre attività commerciali. Infine, uno degli esperti intervistati ha affermato che probabilmente, anche se avessero partecipato tutte le imprese ricadenti nella zona individuata, non si sarebbe utilizzato comunque l'intero budget disponibile.

Da questi dati emerge, quindi, una **difficoltà implementativa dei bandi dei regimi di aiuto**, del resto già evidente nell'analisi *desk*, che potrebbe derivare sia da un'errata impostazione progettuale, sia da una poco efficace animazione del territorio e dal mancato ascolto degli *stakeholder* rilevanti ai fini del successo dell'operazione.

Peraltro, la mancanza di un efficace coinvolgimento dei privati, come ha messo in luce uno dei responsabili, non ha permesso il pieno recupero e la musealizzazione di alcune zone nelle quali sono stati ritrovati reperti archeologici di notevole pregio.

Altro punto debole dello strumento PI è stato il **mancato coordinamento tra gli interventi realizzati su fondi diversi**; difatti, mentre gli interventi materiali e i regimi di aiuto sono stati attuati in maniera sincronica, per quanto riguarda gli interventi immateriali realizzati a valere sul FSE, gli attori locali sono risultati pressoché all'oscuro di cosa sia avvenuto, persino se siano stati o meno realizzati.

Data la stretta interconnessione tra gli interventi da realizzarsi sul FSE e i restanti interventi del PI, se ne deduce che lo strumento è stato sicuramente indebolito dalla mancanza di un adeguato flusso informativo tra attuatori dei primi e dei secondi.

### ***Discussione dell'analisi di caso PI "Città di Benevento"***

La discussione sul caso studio "Città di Benevento" è stata effettuata tenendo conto di tutti i dati raccolti tramite analisi *desk* e analisi di campo.

La tabella seguente sintetizza il livello di perseguimento dei requisiti individuati attraverso l'analisi della letteratura scientifica, evidenziando come i principi di concentrazione territoriale e asimmetria (intesa quale peso decisionale di ciascun attore intorno al tavolo di concertazione), sono risultati molto ben rappresentati e positivamente valutati nell'esperienza del PI di Benevento. I criteri del soggetto gestore e dell'intersettorialità sono positivi; mentre i restanti criteri si collocano in una posizione intermedia.

Tab. 34 - Il caso studio PI Benevento in funzione dei fattori critici emersi (fonte: NVVIP)

<b>Fattori critici</b>	<b>Valutazione</b>
Concentrazione territoriale	++
Coinvolgimento degli <i>stakeholder</i>	+-
Partecipazione	+-
Soggetto gestore	+
Sussidiarietà, efficacia della delega	+-
Asimmetria degli attori	++
Intersettorialità	+
Integrazione ex POR	+-

Di seguito si discutono i criteri sintetizzati in tabella, in funzione dei dati raccolti sul caso studio.

#### Concentrazione territoriale

Il PI Città di Benevento ha focalizzato sin dall'inizio la sua strategia sulla volontà di riqualificare una cittadina distrutta dai bombardamenti e non ancora riqualificata. L'area d'azione dello strumento PI è stata individuata nel centro storico cittadino, pervenendo anche in fase attuativa ad una concentrazione degli interventi materiali e immateriali in **un'area ben delimitata e circoscritta**.

Nel corso delle interviste e dei sopralluoghi è emerso con chiarezza il principio di concentrazione degli interventi localizzati in un unico raggio d'azione, ovvero il centro storico cittadino. Inoltre, anche gli interventi esterni al centro storico sono fortemente interconnessi con l'idea forza "il futuro

nella storia” - in quanto sono serviti a portare alla luce, anche se solo in modo parziale, reperti archeologici molto interessanti – e, quindi tra loro. L’unico intervento dislocato all’esterno delle mura longobarde che perimetrano il centro storico cittadino ha permesso di creare un parco archeologico (del verde plurifluviale) a ridosso dei due fiumi, all’interno del quale sono conservati reperti dell’antica Roma.

### Coinvolgimento degli *stakeholder*

La valutazione del livello di coinvolgimento degli *stakeholder* è media e non è omogenea per tutte le tipologie di opere. In particolare, rispetto all’idea forza del PI, le analisi di campo hanno dimostrato che il coinvolgimento degli *stakeholder* chiave nella realizzazione delle opere infrastrutturali è stato efficace e durevole. Gli attori interessati alle opere di natura infrastrutturale sono principalmente due: il Comune e la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Salerno, Avellino, Benevento e Caserta, che nel caso specifico di Benevento è quasi sempre coinvolta nella realizzazione delle opere, trattandosi di una città con stratificazioni storiche diverse, come emerso nel corso delle interviste ai tecnici addetti ai lavori.

Questi attori dichiarano di aver innescato, grazie al PI, delle **routine innovative nei procedimenti autorizzativi** delle opere di comune interesse, pervenendo ad un **consolidamento delle capacità di coordinamento dell’azione istituzionale**, sia pur con i limiti intrinseci dei ruoli ricoperti.

Al contrario, dal punto di vista della gestione, **il mancato coinvolgimento di alcuni *stakeholder* non ha consolidato prassi utili a garantire la sostenibilità e l’efficacia nel tempo della gestione delle opere realizzate**. Sotto questo profilo, sarebbe stata forse opportuna una mappatura degli *stakeholder* che avesse tenuto in considerazione anche, ad esempio, il terzo settore per la gestione dei BB.CC. sin dall’inizio del PI.

Inoltre, per quanto riguarda le opere infrastrutturali va aggiunto che il PI Benevento, come tutti i PI città, prevedeva la realizzazione di 3 opere in *project financing*, ma di queste ne è stata realizzata una soltanto; questo da un lato è sintomatico dell’assenza dei privati, ma dall’altro va legato anche alle problematiche specifiche delle procedure di partenariato pubblico-privato.

Altro punto negativo del coinvolgimento degli *stakeholder* è stato evidenziato da quanto emerso dalle interviste somministrate agli imprenditori che hanno beneficiato dei regimi di aiuto. Nelle interviste è emerso, infatti, che gli imprenditori per lo più risultavano poco informati sia delle iniziative fatte a supporto delle loro attività nell’ambito del PI, sia rispetto alla normativa vigente in materia di regimi di aiuto. Difatti, nonostante il numero relativamente ridotto di partecipanti ai bandi, messo in evidenza nei paragrafi precedenti, solo una parte di questi ha potuto beneficiare dei regimi di aiuto ed anche parte di quelli che sono riusciti a ottenere il finanziamento, o hanno dovuto rinunciare lungo il percorso oppure hanno subito procedure di revoca.

Questo punto ne mette in luce un altro, ovvero la debolezza del sistema di supporto consulenziale specialistico alle imprese stesse.

Da ciò si deduce che il punto di debolezza del PI “Benevento” è rappresentato da un coinvolgimento non completo di tutti gli attori chiave che avrebbero dovuto garantire il successo dell’implementazione dei regimi di aiuto nel caso studio (associazioni di categoria in particolare).

### Partecipazione

La partecipazione intesa come coinvolgimento della popolazione è stato un punto valutato in maniera media, in quanto, almeno all’inizio, i cittadini sono risultati sostanzialmente estranei alle vicende legate al PI, come affermano gli stessi esperti nel corso delle interviste, mettendo tra l’altro in evidenza che sul PIU Europa, attualmente in corso nella città di Benevento, l’informazione è stata molto più capillare. Difatti, nel corso del sopralluogo si è notato che in piazza Orsini, sita di fronte al Duomo e all’inizio del centro storico pedonalizzato, è stato collocato un manifesto pubblicitario del PIU.

La mancata partecipazione è evidenziata anche dalle interviste fatte ai destinatari dei regimi di aiuto, i quali affermano di non essere stati debitamente informati sulle iniziative fatte. L’analisi *desk*

aveva del resto sin dall'inizio messo in evidenza come il bando per la localizzazione delle imprese fosse andato pressoché deserto, avendovi partecipato una sola impresa.

### Soggetto gestore

Nel caso studio PI Benevento l'Amministrazione Comunale ha avuto un ruolo fondamentale nella progettazione ed implementazione del PI.

Inoltre, rispetto ad altri PI, nel PI Città di Benevento come nei restanti PI Città, lo strumento è stato gestito in modo più organico ed unitario. Pertanto, il ruolo assunto dal Comune può essere considerato piuttosto vicino a quello di un soggetto istituzionale in grado di effettuare un'operazione di regia degli interventi da realizzare e da gestire. Tuttavia, dalle interviste è emerso che il PI non è riuscito ad innescare sul territorio un vero e proprio modello di gestione, anche se, a partire dalla rete degli attori istituzionali, si sta cercando di creare una gestione condivisa delle opere realizzate.

In particolare, il teatro romano viene utilizzato nei periodi estivi per la realizzazione di rappresentazioni teatrali e per la sua gestione, l'Amministrazione Comunale sta mettendo a punto una convenzione con la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Salerno, Avellino, Benevento e Caserta.

### Sussidiarietà, efficacia della delega

La Regione ha delegato parte delle proprie funzioni al comune di Benevento, ma solo per quel che riguarda gli interventi ricadenti nel FESR, mentre per quanto riguarda il FSE questo è stato gestito a livello regionale.

**L'inefficacia del raccordo Regione-Comune emerge per quel che riguarda gli interventi immateriali;** difatti dalle interviste si rileva che gli attori chiave territoriali non conoscono gli esiti degli interventi realizzati con il FSE. La mancanza di coordinamento tra FESR e FSE mette in luce un punto debole dello strumento in sé in fase gestionale, in cui il punto chiave è l'integrazione; difatti, laddove FESR e FSE non camminano di pari passo, l'uno non può sfruttare le risorse dell'altro.

Nel caso di Benevento, come evidenziato dall'analisi *desk*, gli interventi presentati a valere sui due fondi risultavano in teoria molto interconnessi, ovvero la manutenzione e gestione delle opere realizzate poteva essere affidata ad esperti formati ad hoc dai corsi FSE. Ad esempio, nel PI era prevista la realizzazione di parchi ed aree verdi ed i corsi proposti prevedevano, appunto, la formazione di esperti in gestione di aree verdi: tali esperti potevano così soddisfare il fabbisogno emerso dalla realizzazione delle opere. Ma, come risulta dalle interviste, questo coordinamento è mancato completamente e nessuno dei responsabili locali conosce l'esito dei corsi.

La mancata delega di alcuni degli interventi da realizzare nell'ambito del PI ad un soggetto istituzionale con ruolo di soggetto gestore è sicuramente un ulteriore punto di debolezza, non legato allo strumento PI e nemmeno alle capacità delle amministrazioni beneficiarie di gestire lo strumento, bensì al livello di delega perseguito dalla Regione.

### Asimmetria degli attori

Il ruolo degli attori che si sono seduti al tavolo è stato presentato dagli intervistati come **estremamente equilibrato**, dunque, simmetrico rispetto al potere decisionale. Il Comune si è fatto carico della realizzazione degli interventi ma nel far questo ha sempre tenuto in conto, da un lato il parere del referente regionale, con il quale si era instaurato un rapporto di collaborazione come è emerso nelle interviste, e dall'altro quello della Soprintendenza per i Beni Archeologici di Salerno, Avellino, Benevento e Caserta che ha interagito direttamente con i tecnici comunali per autorizzare la realizzazione delle opere che prevedevano il suo intervento.

Gli interventi sono stati realizzati dal Comune di Benevento, che tuttavia sin dalla fase progettuale ha tenuto conto delle osservazioni delle Soprintendenze, interpretandone le sollecitazioni, ad esempio, per l'intervento sulla chiesa di Santa Sofia. Dalle interviste emerge che tra Comune e Soprintendenza si era instaurato un rapporto non solo istituzionale, ma anche basato sulla conoscenza e la stima reciproca tra le persone, che ha permesso un **lavoro sinergico**. Ad esempio,

durante i lavori di riqualificazione di corso Garibaldi, sono emersi dei reperti storici, tra i quali una fornace per la ceramica di epoca romana, che la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Salerno, Avellino, Benevento e Caserta ha catalogato e messo in sicurezza con tempi congrui con il PI.

### Intersettorialità

I tavoli di concertazione del caso studio hanno riunito intorno allo strumento tutti i responsabili delle attività, mettendo in relazione tra loro settori differenti: esperti in economia, progettazione, lavori pubblici, aiuti di stato; esperti del settore industriale, della pubblica amministrazione, della gestione dei beni architettonici e archeologici.

Questi esperti sono confluiti in un ufficio tecnico interno al comune, che ha gestito il PI in tutte le sue fasi. La presenza di tutti questi settori ha permesso al PI di realizzare le opere infrastrutturali e la gestione economica dello strumento in maniera veloce ed efficace, **coltivando positivamente il principio dell'intersettorialità**.

### Integrazione ex POR

Come si è detto nel corso della trattazione, gli interventi sono stati realizzati in maniera solo parzialmente integrata. Per quel che riguarda quanto realizzato a valere sul FESR, infrastrutture e regimi di aiuto sono stati implementati in maniera coordinata; i regimi di aiuto, difatti, andavano a riqualificare solo le attività presenti nel centro storico che era stato oggetto degli interventi infrastrutturali. Invece, gli interventi del FSE non hanno lasciato alcuna traccia e non ne sono conosciuti gli esiti. Questo ha impedito all'amministrazione comunale di utilizzare le risorse umane qualificate proprio secondo le finalità del PI, visto il rapporto esistente tra gli interventi infrastrutturali e quelli di servizio e formazione.

Alla luce di quanto detto, è possibile concludere che, nel caso studio di Benevento c'è stata una mancata integrazione tra tipologie di fondi, ma non tra tipologie di opere.

### **Conclusioni sul caso studio PI "Città di Benevento"**

In conclusione, le analisi di campo del PI Benevento hanno consentito di:

#### **1. confermare e spiegare alcuni dati emersi dall'analisi desk, ovvero:**

- **i tempi di spesa e di realizzazione delle opere non sono stati influenzati, né positivamente né negativamente dall'utilizzo dello strumento PI.** Dall'analisi desk emerge che gli interventi realizzati nell'ambito del progetto integrato sono stati conclusi e gli intervistati confermano questo dato, mettendo in evidenza che gli ultimi cantieri sono stati chiusi nel 2008. Le opere visitate durante il sopralluogo risultano terminate e in larga parte fruibili per i cittadini. Dalle interviste emerge che l'amministrazione è stata capace di gestire la realizzazione delle opere coerentemente con quelli che sono i tempi del PI, anche grazie ai propri anticipi di cassa.

L'analisi desk dei dati di monitoraggio relativi alla tempistica realizzativa di misure monosettoriali a confronto con misure comprese in PI aveva già dimostrato l'allineamento della tempistica tra strumenti integrati e non integrati.

- nonostante le **modifiche** intervenute su diversi progetti originari del PI, l'idea forza della riqualificazione del centro storico risulta perseguita e rispettata dal PI nel suo complesso. Dall'analisi desk emerge che il valore delle opere realizzate differisce da quello delle opere programmate. Questo dato è stato confermato nell'ambito delle interviste, da cui si deduce che il PI ha subito modifiche soprattutto a seguito dell'insediamento della nuova Giunta Comunale nel 2003, tanto che si parla di una sorta di "PI 2". Tuttavia, accanto alla conferma dell'esistenza di modifiche ai singoli interventi del PI, emerge una continuità nella strategia di fondo dell'idea forza sostenuta e condivisa anche dalla nuova Giunta Comunale.

#### **2. rivedere dati raccolti attraverso l'analisi desk**

- l'animazione territoriale viene presentata nella scheda generale di progetto come un momento centrale del PI. Tuttavia, questo dato è stato ampiamente sconfessato dalle interviste, sia dai testimoni privilegiati, che sostengono che i cittadini hanno beneficiato solo degli effetti finali del PI senza conoscere quello che però realmente stava accadendo sul territorio, sia dagli imprenditori che hanno lamentato la scarsa informazione rispetto ai bandi sui regimi di aiuto.

### 3. aggiungere nuovi dati al caso studio non desumibili dall'analisi *desk*, ovvero:

- la strategia programmata in relazione al **principio di concentrazione** si è realmente attuata in coerenza con quanto affermato; difatti, dai sopralluoghi effettuati gli interventi sono realmente concentrati in un'area specifica della città e funzionalmente interconnessi;
- **la gestione degli interventi non sta completamente beneficiando delle potenzialità della rete di soggetti attuatori messa in campo dal PI:** ad esempio, l'unico progetto realmente realizzato con modalità di partecipazione pubblico-privata (il "mercato commestibili") dal sopralluogo effettuato risulta scarsamente utilizzato e ancora gestito al di sotto delle potenzialità; Palazzo Paolo V, nonostante i lavori siano stati conclusi, non è ancora utilizzato al pieno delle sue possibilità.
- i meccanismi di coordinamento interistituzionale hanno funzionato efficacemente, in quanto dalle interviste ai testimoni privilegiati si desume il **perdurare di routine virtuose** nella realizzazione delle iniziative di interesse comune;
- **non vi è stata reale integrazione tra fondi in fase di attuazione.** Come più volte evidenziato, attraverso l'analisi *desk* non è stato possibile risalire agli esiti degli interventi realizzati con il supporto del fondo FSE. I responsabili territoriali non sono a conoscenza degli esiti degli interventi previsti nel PI a valere sul FSE. Questo sottolinea la mancata interazione dei Fondi tra loro, malgrado quanto previsto dalla strategia iniziale della progettazione integrata.
- gli obiettivi previsti dal PI, ed enunciati nella scheda generale, sono stati solo parzialmente raggiunti, in quanto gli attori locali, non conoscendo neppure gli esiti degli interventi FSE, non sono in condizione di integrarli con gli interventi materiali realizzati, e quindi l'obiettivo di formare esperti in grado di gestire quanto realizzato con il PI è stato finora completamente disatteso. Anche i regimi di aiuto che dovevano sostenere la classe imprenditoriale nello sviluppo delle proprie attività e nella realizzazione di nuove iniziative hanno ottenuto risultati solamente parziali. Questi nodi critici, già emersi durante l'analisi *desk*, sono stati confermati da tutti gli intervistati. L'unico obiettivo che sembra essere stato raggiunto è il miglioramento della qualità della vita; difatti, le opere che sono state recuperate e la pedonalizzazione del centro storico hanno permesso, tra le altre cose, anche la **candidatura all'Unesco, che tutti gli intervistati hanno citato.** A questo va aggiunto che la riqualificazione della zona del centro storico ha permesso ai cittadini di recuperare degli spazi prima senza accesso e ha dato un sostegno effettivo allo sviluppo di un turismo di qualità.

### 4. fornire risposte ai quesiti specifici in merito alla sostenibilità gestionale delle operazioni di riqualificazione urbana, ovvero:

- per gli interventi "puntuali" di recupero, riqualificazione e manutenzione di specifici *asset* territoriali, l'Amministrazione interessata (il Comune) ha dimostrato - anche attraverso le opportunità e le risorse offerte dalla progettazione integrata - di riuscire ad affrontare e realizzare compiutamente le operazioni implicate, per quanto gli investimenti che ricadono in questa tipologia rappresentino iniziative e soluzioni in qualche modo non "aggiuntive" rispetto alle azioni ordinarie dell'Ente;
- per le operazioni "strutturali" di creazione, valorizzazione e, soprattutto, di integrazione di nuovi investimenti territoriali all'interno di una strategia effettivamente praticabile e

sostenibile di sviluppo, il PI ha sottolineato, invece, una perdurante difficoltà dei soggetti territoriali a delineare e, soprattutto, a implementare e gestire programmi di intervento efficaci per l'incremento stabile dell'offerta di beni e di servizi.

**Figg. 28 e 29 -Mercato dei commestibili, esterno e interno (fonte: NVVIP)**



**Figg. 30 e 31 - Ingresso e cortile palazzo Paolo V (fonte: NVVIP)**



**Fig. 32 - Entrata alla mostra di ceramica allestita nel Palazzo Paolo V (fonte: NVVIP)**



### **6.2.2 Il caso studio del PI “Parco Regionale dei monti Picentini”**

Il PI “Parco Regionale dei Monti Picentini” rientra tra i 6 Progetti Integrati della tipologia dei PI territoriali “Parchi regionali” del POR Campania 2000-2006, Asse I, nell’ambito del quale sono state spese le seguenti misure minime integrabili: Misura 1.9 - Recupero, valorizzazione e promozione del patrimonio storico culturale, archeologico, naturale, etnografico e dei centri storici delle aree protette e dei parchi regionali e nazionali”; Misura 1.10 - Sostegno allo sviluppo di micro-imprenditorialità nei parchi regionali e nazionali”; Misura 1.11 - Promozione di una forza lavoro competente e di nuova imprenditorialità a supporto della protezione e valorizzazione del territorio e dello sviluppo di attività produttive nelle aree protette”

I PI “Parco”, nell’ambito dei quali è stato selezionato il caso studio in oggetto, sono stati studiati anche per fornire elementi di supporto in relazione ai Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette (PIRAP) della tornata di programmazione 2007-2013, che vengono proposti dai Parchi regionali e da questi gestiti anche con le realizzazioni di nuovi interventi a valere su misure del PSR. Al riguardo, nello specifico, si intende valutare la capacità implementativa e gestionale degli enti Parco regionali.

Il progetto è stato approvato con Delibera di GR n.1790 del 30/09/2004.

Il Tavolo di concertazione è stato istituito con Delibera n°837 del 13/12/2003 ed era costituito dai seguenti *stakeholder* istituzionali: Regione Campania, Provincia di Avellino, Provincia di Salerno, Comunità del Parco dei Picentini, Comunità Montana Alta Irpinia, Comunità Montana Monti Picentini, Comunità Montana Serinese-Solofrana, Comunità Montana Terminio-Cervialto, Comunità Montana Zona Alto e Medio Sele, Comunità Montana Zona dell’Irno, Sovrintendenza Beni Ambientali delle Province di Salerno e Avellino, Sovrintendenza Beni Archeologici delle Province di Salerno, Benevento e Avellino, Autorità di Bacino Nazionale Liri Garigliano e Volturno, Autorità di Bacino Destra Sele, Autorità di Bacino Regionale Fiume Sarno, Autorità di Bacino Interregionale del Sele.

Il Partenariato Economico e Sociale includeva le seguenti associazioni di categoria: WWF, Pro loco, Unpli Campania, ATO, CIA, Federcaccia, Confartigianato, CGIL, CISL, Centro Innova, CAI Salerno.

### ***Analisi desk della documentazione ufficiale e dei dati del monitoraggio finanziario***

#### ***Il contesto territoriale e programmatico***

Il Parco Regionale dei Monti Picentini comprende 30 Comuni delle Province di Avellino e di Salerno: Acerno, Bagnoli Irpino, Calabritto, Calvanico, Campagna, Caposele, Castelvetero sul Calore, Castiglione dei Genovesi, Chiusano San Domenico, Eboli, Fisciano, Giffoni Sei Casali, Giffoni Valle Piana, Lioni, Montecorvino Rovella, Montella, Montemarano, Montoro Superiore, Nusco, Olevano Sul Tusciano, Oliveto Citra, San Cipriano Picentino, San Mango Piemonte, Santa Lucia di Serino, Santo Stefano del Sole, Senerchia, Serino, Solofra, Sorbo Serpico, Volturara Irpina.

Il territorio ha una superficie pari a 1.252,91 Km<sup>2</sup> (9,22% del territorio regionale) con una popolazione, all’epoca dell’approvazione del PI, di 185.825 abitanti (3,29 % della popolazione regionale). La vetta più alta (Monte Terminio) raggiunge quota 1.698 metri. Si tratta dunque di un Parco di notevole estensione che comprende la più vasta distesa forestale e il più ricco serbatoio di acqua potabile del Sud Italia. In particolare, le sorgente di Caposele alimenta l’acquedotto Pugliese che serve ben 260 comuni, quello del Serino approvvigiona buona parte della Campania, mentre altre sorgenti presso Acerno approvvigionano la città di Salerno. Pure essendo relativamente poco antropizzato, vi si trovano interessanti esempi di architettura rurale (borghi dalle radicate tradizioni popolari e folcloristiche) ed edifici religiosi di notevole rilevanza storico-artistica.

Da un punto di vista economico, l'agricoltura rappresenta il principale riferimento del territorio, con la presenza di numerose produzioni di qualità, sia nel campo gastronomico che in quello vitivinicolo. Per quel che riguarda l'industria, il polo conciario di Solofra-Montoro presenta una forte specializzazione manifatturiera, così come a Campagna e Montecorvino Rovella. Il settore terziario è in crescita. Pesa tuttavia il fenomeno del lavoro irregolare, che rappresenta il 20% dell'occupazione. Il settore del turismo risultava sottodimensionato rispetto alle dotazioni ambientali e naturalistiche dell'area, ed anche rispetto alla qualità dei prodotti enogastronomici e delle risorse storico-culturali.

Il territorio del PI era già stato interessato da un altro strumento per la valorizzazione socio economica, e precisamente il Patto territoriale Sele Picentino, che si sviluppava sul versante salernitano. Inoltre, per quel che attiene alla integrazione del PI con altre iniziative di sviluppo in corso nel territorio, erano stati avviati i seguenti progetti: progetto di marketing territoriale turistico "Le Vie del Santo" (misura 4.7 del POR), riguardante il Santuario di San Gerardo a Maiella a Materdomini di Caposele; il Progetto Borghi Autentici d'Italia già Villages d'Europe, che interessava il Comune di Giffoni Sei Casali – Sieti Paese Albergo; il Progetto Sentieri d'Europa – Equal II Campania; il LEADER Plus, i cui finanziamenti erano dedicati ai Gruppi di Azione Locale (GAL) con l'obiettivo di rilanciare le politiche agricole nelle zone in ritardo di sviluppo.

Nell'area del PI insistevano inoltre altri PI di diversa tipologia: PI Filiera Enogastronomica, PI Itinerario Valle dell'Ofanto, PI Borgo Terminio Cervialto, PI Distretto Industriale di Solofra, PI Agro Monti Picentini, PI Valle dell'Irno, PI Itinerario Antica Volcei, PI Piana del Sele. In alcuni casi, i progetti presentati sul PI Parco Regionale dei Monti Picentini sono stati integrati con altri progetti presentati in altri PI, ed in particolare con quelli la cui idea forza era in qualche modo legata allo sviluppo del turismo.

#### *La costruzione del PI*

Come evidenziato nella scheda generale di progetto, l'identità dominante del Parco dei Picentini è costituita dall'essere il luogo dell'acqua e delle sorgenti di numerosi fiumi. Per tale ragione, l'idea forza è stata individuata attorno a "I luoghi dell'acqua –la riscoperta dei tesori che la montagna racchiude". La qualità ambientale diffusa era messa al centro quale risorsa strategica dei Monti Picentini: le principali attività economiche che si intendevano sviluppare nel PI erano, infatti, individuabili in quelle connesse al settore del turismo naturalistico ed enogastronomico. Tale tipo di turismo tende ad attrarre una domanda in continua crescita e perfettamente sostenibile da un punto di vista ambientale.

In particolare, l'obiettivo che si intendeva perseguire era la realizzazione di un sistema turistico integrato, capace di riqualificare i luoghi da un punto di vista della fruizione e professionalizzare le attività imprenditoriali legate al territorio (soprattutto nei settori dell'ospitalità e della ristorazione), così da adeguarsi agli standard del turismo naturalistico. Essendo il lavoro irregolare molto presente, il PI con i regimi di aiuto si prefiggeva di contribuire ad incentivare l'emersione.

La creazione di un sistema integrato di fruizione turistica basato sulla realizzazione di itinerari e sentieri attrezzati (aree di sosta; centro servizi e di accoglienza; info-point), unitamente al recupero e alla riqualificazione dei manufatti esistenti, era individuato quale progetto più rilevante all'interno della complessiva progettazione del PI.

Le misure del POR, a cui attinge principalmente il PI Picentini, sono quelle a valere sulla "Rete ecologica", Asse 1- Risorse Naturali, in cui viene data particolare rilevanza al sistema dei parchi e delle aree protette, e che costituisce una delle più importanti risorse per lo sviluppo sostenibile della regione e per la crescita dell'occupazione. Il "parco" rappresenta un sistema locale ove si manifestano le maggiori opportunità dimensionali (per ampiezza territoriale, per popolazione coinvolta, per qualità e quantità delle risorse) atti ad innescare processi di sviluppo basati sulla riconversione ecologica e sostenibile dell'economia. Nello specifico, le misure interessate sono: la

misura 1.9, la 1.10 e la 1.11 quali misure principali, integrate con le misure 3.11, 3.14, 3.18, 3.2, 3.4, 3.7, 3.8.

Le risorse del POR risultavano suddivise come nella tabella sottostante:

**Tab. 35 – ripartizione delle risorse POR per tipologia di progetti (fonte: NVVIP)**

Tipologia	€
Infrastrutture	28.431.431,24
Formazione e Servizi	9.743.346,76
Regimi d'aiuto	11.400.863,05
Totale risorse pubbliche a valere sul POR	49.575.641,05

Non era previsto alcun intervento da realizzarsi in project-financing.

*L'attuazione del PI "Parco Regionale dei monti Picentini": l'analisi dei dati del monitoraggio finanziario*

Il PI "Parco Regionale dei Monti Picentini" è stato approvato con delibera di Giunta Regionale n.1790 del 30/09/04.

**Tab. 36 – Numero di interventi programmati per tipologia (fonte: NVVIP)**

<b>TIPOLOGIA INTERVENTI</b>	
INFRASTRUTTURE	65
FORMAZIONE E SERVIZI	27
REGIMI DI INIZIATIVA PRIVATA	4
<b>Totali</b>	<b>96</b>
ALTRE RISORSE	4
<b>TOTALE</b>	<b>100</b>

Gli interventi programmati ed approvati NVVIP possono essere suddivisi tra:

- 65 interventi programmati per le infrastrutture per un costo totale di €28.431.431,00
- 27 interventi programmati per la formazione ed i servizi per un costo totale di €9.575.347,00;
- 4 interventi programmati per l'iniziativa privata per un costo totale di €22.801.726,00 (ripartiti al 50% fra costo pubblico e costo privato).

In totale, dunque, gli interventi ammontavano ad un costo complessivo di €60.808.504,00

Ad essi andavano aggiunti altri 4 progetti finanziati con altre risorse pubbliche non rientranti nel POR, per un valore di 7.568.032,00€

I beneficiari iniziali includevano: Ente Parco dei Picentini, Amministrazione Provinciale di Salerno, Comunità Montana Alta Irpinia, Comunità Montana Monti Picentini, Comunità Montana Serinese-Solofrana, Comunità Montana Terminio-Cervialto, Comunità Montana Zona Alto e Medio Sele, Comunità Montana Zona dell'Irno, Soprintendenza Beni Ambientali delle Province di Salerno e Avellino, Soprintendenza Beni Archeologici delle Province di Salerno, Benevento e Avellino, Autorità di Bacino Destra Sele, Autorità di Bacino Regionale Fiume Sarno, Autorità di Bacino Interregionale del Sele.

I progetti portanti individuati nella versione approvata del PI erano complessivamente 9, di cui 6 relativi ad infrastrutture e 3 relativi a formazione e servizi, e precisamente:

- La rete dei sentieri naturalistici della comunità montana Terminio Cervialto;
- La rete dei sentieri naturalistici della comunità montana Monti Picentini;
- La rete dei sentieri tra l'acqua e la tecnologia;

- Valorizzazione e promozione dei Monti di Lioni – sentieri tematici- area attrezzata con centro visite – tutela e valorizzazione dei luoghi dell’acqua;
- Sentiero Santuario Madonna di Avigliano, Valle del Trigento, monte Polveracchio- Comune di Campagna;
- Valorizzazione della sentieristica esistente.

Per quel che attiene a servizi e formazione, erano considerati portanti i seguenti interventi:

- Data Base territoriale;
- Sentieri intelligenti;
- Piano di interpretazione del territorio.

Come si nota, i beneficiari dei finanziamenti relativi ai progetti portanti infrastrutturali sono le sei comunità montane rientranti nel PI: si tratta per lo più di interventi di sentieristica.

Come evidenziato in precedenza, infatti, la creazione di un sistema integrato di fruizione turistica basato sulla realizzazione di itinerari e sentieri attrezzati (aree di sosta; centro servizi e di accoglienza; info-point), unitamente al recupero e alla riqualificazione dei manufatti esistenti, era individuato quale strategia più rilevante all’interno della complessiva progettazione del PI.

Per quel che attiene alla formazione e servizi, beneficiario dei tre progetti portanti era l’Ente Parco Monti Picentini.

Analizzando il cronoprogramma di cui alla scheda generale, si nota che molti dei progetti entro tetto risultavano già avviati nel 2004, alla data di approvazione del PI: essi dovevano essere conclusi entro il 2007, ma ciò nonostante risultano, in parte, ancora finanziariamente non conclusi.

Nei paragrafi seguenti si analizzeranno principalmente gli interventi di natura infrastrutturale, in quanto i dati inseriti nel sistema di monitoraggio - Monit - risultano essere esaustivi solo per tale tipo di interventi. Per quel che riguarda gli interventi immateriali, esclusi i regimi di aiuto, l’analisi riguarderà soltanto la fase di approvazione, in quanto gli esiti di tali progetti non sono desumibili dai dati del monitoraggio.

**Figura 33 – Cronogramma del PI “Parco Regionale dei Monti Picentini” (fonte: scheda generale del PI)**







Come si evince dalle DGR che si sono susseguite nel corso dell'attuazione, le modifiche degli interventi realizzati rispetto a quelli programmati sono state motivate da molteplici fattori, quali la rettifica dei beneficiari finali dei finanziamenti, rimodulazioni degli importi o inserimento di nuovi interventi finanziati con ribassi d'asta.

Le modifiche hanno riguardato interventi non considerati "portanti", rimanendo per questi ultimi immutati sia il progetto iniziale che i beneficiari.

Dato l'elevato numero complessivo degli interventi, non è possibile esaminare nello specifico le modifiche relative ai singoli interventi. Di seguito si illustreranno quindi sinteticamente le principali delibere intervenute nel corso degli anni.

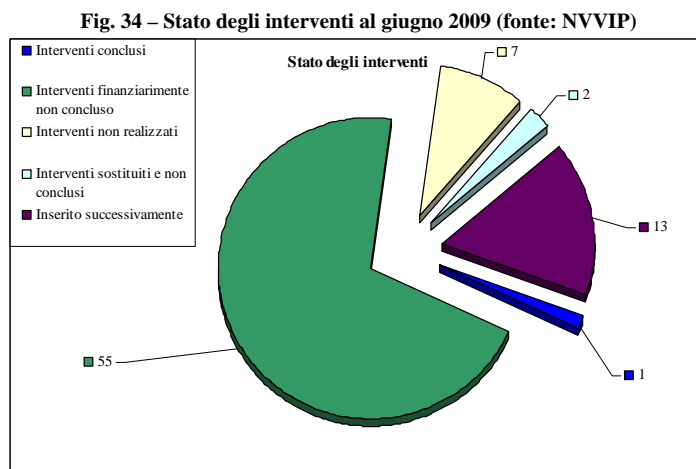
Con DD 847/05 si provvedeva a suddividere in lotti gli interventi "50ET118 -Lavori di ristrutturazione del Conventi di S. Antonio di Prepezzano" e l'intervento "50ET102 - Completamento delle strutture a supporto del progetto turistico Sieti Paese Albergo", rientranti nel Progetto Borghi Autentici d'Italia già Villages d'Europe, che interessava il Comune di Giffoni Sei Casali.

In sede di verifica della documentazione costituente il PI e della bozza di Accordo di Programma per l'attuazione del PI stesso, emergevano poi difformità nell'individuazione dei beneficiari finali degli interventi entro tetto; veniva dunque approvata la DGR n.473 del 30/05/2005 con la quale si provvedeva alla rettifica dei beneficiari finali: anche in questo caso, vale la considerazione sopra svolta circa la generale tenuta dei progetti portanti.

Con DGR n.762 del 16/05/06 si provvedeva alla sostituzione dell'intervento "Sentiero Santuario Madonna d'Avigliano, Oasi WWF, Monte Polveracchio - Comune di Compagna" con l'intervento "Riqualficazione ed arredo urbano del Quartiere Zappino ed aree limitrofe". Visto il parere favorevole del NVVIP, la DGR n.1833 del 23/11/06 assegnava poi a detto intervento l'importo complessivo a valere sulla Misura 1.9 di 120.000€ con Beneficiario Finale il Comune di Campagna.

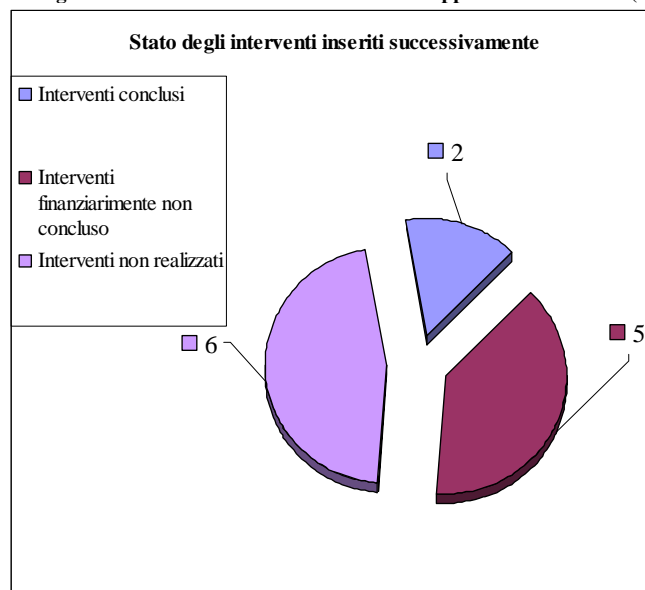
Anche nel caso degli interventi finanziati con ribassi d'asta, dato l'elevato numero di interventi coinvolti, non è possibile fornirne in questa sede un elenco dettagliato: si riporta a titolo esemplificativo il progetto di "Restauro e risanamento conservativo del Palazzo-Castello di Montemarano", avente come beneficiario il Comune di Montemarano ed approvato con DGR n. 888 del 23/05/2008.

Alla data del 30 Giugno 2009 (rilevazione dati MONIT) risultava concluso 1 solo intervento dei 65 iniziali, mentre i restanti si dividevano in 55 interventi finanziariamente non conclusi, 7 interventi non realizzati, 2 interventi non realizzati, e 2 interventi sostituiti ma non realizzati, come si vede dal grafico sottostante.



Successivamente sono stati inseriti nella progettazione 13 progetti a valere sui ribassi d'asta, di cui ne risultano conclusi soltanto 2, mentre 5 sono finanziariamente non conclusi e 6 non sono stati realizzati, come emerge dal grafico sottostante.

Fig. 35 – Stato degli interventi inseriti successivamente all'approvazione iniziale (fonte: NVVIP)



Per quanto riguarda lo stato di attuazione risulta concluso un solo intervento, 7 sono gli interventi non realizzati, 2 sono stati sostituiti e ben 13 interventi sono stati inseriti con Delibere successive.

Riguardo agli interventi di formazione e servizi, in base alla delibera di approvazione del PI risultano approvati 18 interventi di formazione per diverse figure professionali, per lo più figure che potessero qualificare l'offerta turistico - ricettiva del Parco o in grado di valorizzarne i prodotti tipici: si citano i corsi per "Il packaging dei prodotti tipici", "Park-promoter", "Addetto all'accoglienza del Parco", "Operatore nei settori della 1.10: artigianato tipico, servizi, ospitalità", "Accompagnatore di percorsi storico-naturalistici", "Accompagnatore nei sentieri tematici".

Per quel che riguarda i Regimi di aiuto alle imprese erano previsti tre bandi destinati a diverse tipologie di imprese; la prima categoria era costituita dal settore dell'artigianato, la seconda era costituita dalle imprese dei settori del commercio, dei servizi e della ristorazione, mentre la terza era quella della piccola ricettività. Sono stati pubblicati 2 bandi nel 2005 per un valore pari a 11.400.863,00 € Il primo bando era rivolto alle prime due categorie mentre il secondo alla piccola ricettività. I bandi erano predisposti in maniera tale da essere funzionali a diversi PI parco, pur conservando la separazione delle procedure di selezione e di formazione delle graduatorie, con la seguente tempistica:

- primo bando – concessione dei contributi previsti dal P.O.R. 2000/2006 Asse I - Risorse Naturali - Azione a -Misura 1.10. P.I. Parchi Regionali Settori Artigianato, Commercio e Servizi: settembre 2005 su BURC n. 48 del 23 settembre 2005, con più scadenze fissate al 30 ottobre 2005, al 30 novembre 2005, al 31 gennaio 2006, al 28 febbraio 2006. Graduatoria pubblicata su BURC n. 14 del 12 marzo 2007, valore pari a 1.666.164 € per l'artigianato tipico e 1.420.259,00 € per i servizi turistici, il commercio e la ristorazione;
- secondo bando – concessione dei contributi previsti dal POR 2000/2006 Asse I – azione a – Misura 1.10 PI Parchi Regionali Settore Piccola Ricettività Turistica - pubblicato a settembre 2005 su BURC n. 48 del 23 settembre 2005, con due scadenze: la prima fissata al 30 settembre 2005 e la seconda al 31 gennaio 2006. Graduatoria pubblicata su BURC n. 2 del 8 gennaio 2007, valore pari a pari 2.800.000 €

Per quanto riguarda il bando per l'artigianato, il commercio ed i servizi, il valore massimo richiedibile era di 100.000,00 € al quale andava a sommarsi il contributo privato non inferiore al 25%. Le imprese ammesse al finanziamento in prima istanza sono state 13 così come appare dalla graduatoria pubblicata sul BURC.

Al bando per la ricettività turistica hanno risposto 13 aziende di cui solo 9 sono state ammesse per un finanziamento pari a 1.505.440 €

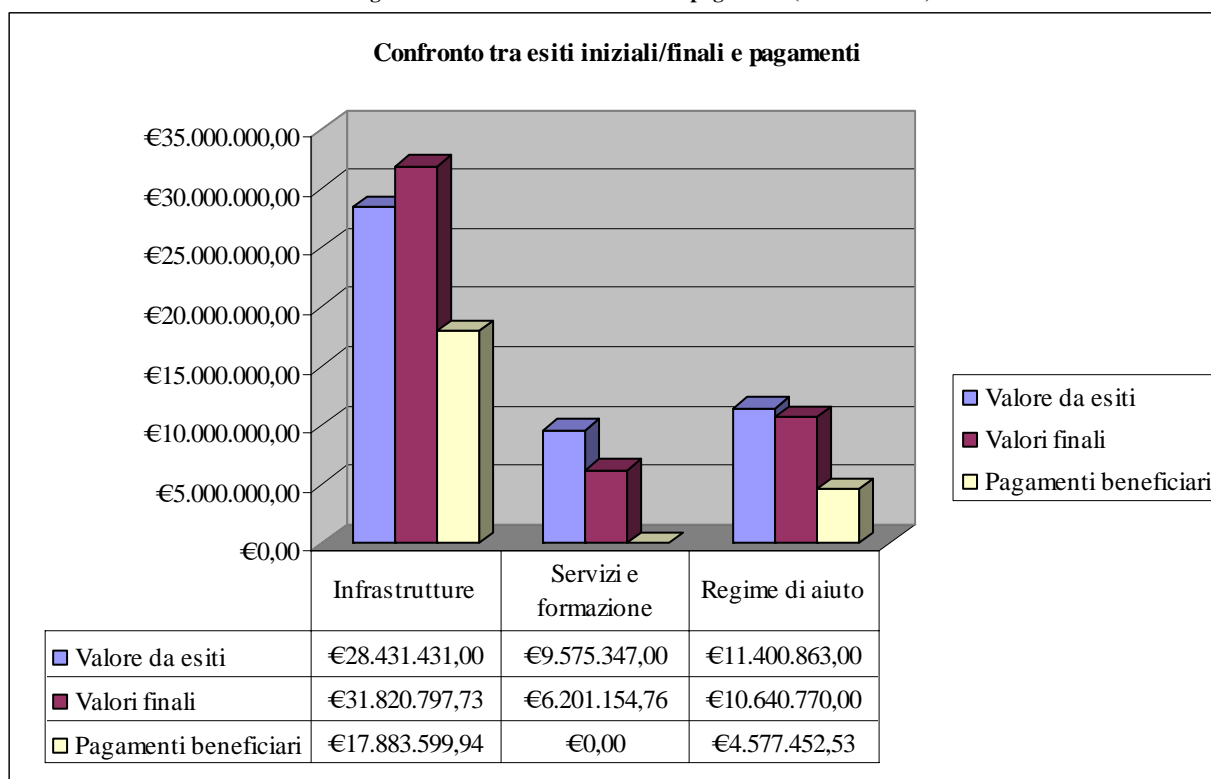
Sul primo bando relativo all'artigianato tipico ed i servizi turistici, del commercio e della ristorazione sono stati spesi 766.000,00 € per l'artigianato tipico con un residuo di 900.164,00€ mentre per l'altro settore sono stati spesi 1.843.630,00 € a fronte dei 1.420.259,00 € disponibili.

Per la piccola ricettività sono stati spesi 3.147.500,00 € a fronte dei 5.814.440,00€ disponibili, con un residuo pari a 2.666.940,00€ Preso atto di tale situazione la Regione Campania ha deciso di riaprire i termini di consegna di nuove istanze o per integrare quelle presentate al fine di renderle ammissibili a finanziamento, al fine di esaurire le risorse così come richiesto dai presidenti dei parchi, fissando il termine ultimo al 28 novembre 2006. I monti Picentini avevano a disposizione 3.143.733€ per la piccola ricettività e nessuna risorsa per gli altri settori. Il provvedimento è stato deliberato con DD n. 57 del 27 ottobre 2006 e pubblicato sul BURC n. 50 del 6 novembre 2006.

Per quel che riguarda l'attuazione finanziaria del PI Parco dei Monti Picentini, sono stati messi a confronto i dati riguardanti i valori iniziali dei progetti infrastrutturali, il valore finale delle opere risultante da Monit e i pagamenti ai beneficiari, per le tre categorie di opere, infrastrutture, servizi e formazione e regimi di aiuto.

Nel grafico sottostante si nota che il valore iniziale delle opere materiali era pari a 28M€ circa, mentre il valore finale era leggermente superiore, anche se da questo dato vanno escluse le opere non realizzate per un valore pari a €3.873.176, contro i restanti €27.947.621,73.

Fig. 36 – Confronto fra esiti iniziali e pagamenti (fonte: NVVIP)



Come si nota dal grafico, i pagamenti ai beneficiari risultano essere nettamente inferiori al valore delle opere; nel caso delle opere infrastrutturali questo dato viene giustificato dal numero di interventi finanziariamente non conclusi, ovvero tutti quegli interventi che sono stati realizzati

fisicamente, e che potrebbero essere anche fruibili, ma i cui pagamenti non sono stati ancora completati.

***L'attuazione del PI "Parco Regionale dei monti Picentini": le indagini dirette***

L'analisi *desk* della documentazione relativa al caso studio del PI "Parco dei Monti Picentini" ha consentito di ricostruire la storia del PI, dalla sua approvazione fino alla registrazione dei pagamenti nel sistema MONIT. Come chiarito nella parte iniziale del capitolo 6, le analisi *desk* sono state integrate da analisi di campo, allo scopo di soddisfare il fabbisogno informativo per il quale i dati *desk* non erano adeguati. Nel corso della realizzazione delle analisi di campo, alcune osservazioni hanno confermato i risultati già ottenuti attraverso le analisi *desk*, mentre altre hanno aggiunto nuovi elementi conoscitivi al caso studio.

Le interviste semistrutturate sono state somministrate attraverso incontri sul luogo ad 8 attori-chiave del processo di progettazione ed attuazione del PI, selezionati in modo da coprire le diverse tipologie di opere attuate e le differenti prospettive delle istituzioni coinvolte (Regione, Ente Parco, Comunità Montane, Autorità di Bacino); i soggetti da intervistare sono stati individuati sia ricostruendo i principali attori istituzionali coinvolti nel tavolo di concertazione, sia i principali esponenti del partenariato (inclusi esponenti di Associazioni ambientaliste). In aggiunta alle interviste semistrutturate a testimoni privilegiati, sono stati effettuati sopralluoghi presso alcune infrastrutture realizzate attraverso il PI, guidati da tecnici. Infine, i dati sono stati integrati con interviste a imprenditori e da colloqui non strutturati con altri tecnici che hanno partecipato all'attività di progettazione. Dopo aver redatto un primo elenco di massima, la lista iniziale si è poi successivamente arricchita in modo incrementale nel corso delle interviste.

Le informazioni che emergono dalle interviste mettono in luce alcuni aspetti positivi ed alcune criticità incontrate da questo PI.

Le opinioni degli intervistati sono state raggruppate nella tabella sottostante che mette in evidenza i principali argomenti affrontati nel corso delle interviste e la loro ripetitività, rispetto ai soggetti intervistati.

Tab. 37 - Sintesi delle ricorrenze riscontrate nelle interviste relative al caso studio "Parco Regionale Monti Picentini"

	<b>Opinioni</b>	<b>Ricorrenza</b>
<b>Punti di forza</b>	<b>Frequenza alta</b>	
	Il PI ha contribuito ad innescare reti di <i>governance</i> istituzionale	<b>8</b>
	Vi è stato accordo nella interazione dei soggetti coinvolti, ed eventuali dissidi sono stati ricomposti	<b>5</b>
	<b>Frequenza bassa</b>	
	L'idea forza dell'acqua è stata espressione del potenziale endogeno del territorio	<b>4</b>
	I soggetti responsabili sono stati capaci di capire i punti deboli della progettazione iniziale e risolvere i problemi nati, rimodulando gli interventi	<b>2</b>
<b>Punti di debolezza</b>	<b>Frequenza alta</b>	
	Gli imprenditori non sono stati coinvolti nel processo di formazione ed attuazione del PI, né si sono create reti di imprenditori per effetto dello stesso	<b>8</b>
	Le popolazioni non sono state coinvolte e la cittadinanza non conosce nulla del PI, ha solo beneficiato indirettamente del recupero di alcuni immobili nei singoli Comuni	<b>7</b>
	L'idea-forza non è stata espressione del potenziale endogeno del territorio e la sua attuazione non ha messo al centro l'acqua come risorsa strategica del territorio	<b>5</b>
	Il PI non ha prodotto valore aggiunto per il territorio in quanto non si è realizzata l'integrazione	<b>5</b>
	<b>Frequenza bassa</b>	
	Il depotenziamento dell'Ente Parco ha influito negativamente sulla effettiva riuscita del PI; la mancata messa a regime del progetto Sentieri Intelligenti rappresenta un esempio emblematico della difficoltà nella gestione del PI	<b>3</b>
Le reti istituzionali che si cominciavano a creare non si sono stabilizzate per effetto del PI in quanto tale	<b>3</b>	

Le prime considerazioni specifiche che si possono svolgere riguardano il giudizio espresso per quanto attiene alla programmazione della idea-forza: secondo la metà degli intervistati (4 su 8) essa è stata espressione del territorio, in quanto ogni partecipante al tavolo partenariale ha fatto presenti delle istanze, poi messe a sistema anche grazie all'ausilio dell'assistenza tecnica del Formez. L'idea forza legata all'acqua ben avrebbe espresso, secondo tali intervistati, il potenziale endogeno del territorio. L'altra metà degli intervistati esprime invece una opinione opposta, indicando come non tutti gli *stakeholder* del territorio siano stati messi in condizione effettiva di esprimere l'idea forza, soprattutto a causa della ristrettezza dei tempi per l'approvazione del progetto. Si arriva pure a dare una lettura "politica" di tale mancato coinvolgimento: da un lato vi sarebbe lo sforzo profuso da chi materialmente ha scritto il programma onde ottenere i finanziamenti, dall'altro quello della politica che si piega ad esigenze non rispondenti a quelle del territorio, ma calate dall'alto. Questa opinione sarebbe confermata dal fatto che l'attuazione dell'idea forza non si è, in realtà, avuta, essendo gli interventi realizzati per lo più di carattere di recupero di immobili di pregio storico: la "centralità dell'acqua" sarebbe stata solo un'immagine accattivante utilizzata al fine dell'ottenimento dei fondi. Quest'ultima opinione è peraltro condivisa da alcuni di coloro i quali avevano invece sottolineato il legame fra idea forza e territorio in fase di programmazione, e per i quali la mancata attuazione viene vista come una sorta di "tradimento" del progetto originario. C'è però chi sottolinea la rilevanza di alcune opere di regimazione delle acque effettuate in corrispondenza delle sorgenti, e chi indica come fiore all'occhiello l'intervento conservativo della Grotta del Caliendo a Bagnoli Irpino, una cavità carsica di estremo valore idrogeologico.

Tuttavia, nessuno afferma la realizzazione piena dell'idea-forza in fase di attuazione, se non chi ha svolto un'attività istituzionalmente connessa alla gestione della risorsa idrica, ma su una fetta di territorio che non si estendeva a tutto il PI, bensì solo su 9 Comuni rientranti nell'ambito di competenza dell'Autorità stessa. Per questi 9 Comuni, l'autorità di Bacino ha contribuito con studi specifici di supporto finanziati con fondi PI, e precisamente:

- 1) Progetto MORICA – MOdello informatico della gestione della RISorsa idriCA nei 9 comuni appartenenti al Parco Regionale dei Monti Picentini e ricadenti nel bacino del fiume Sele (Autorità di Bacino Interregionale del fiume Sele 2009 a).
- 2) La modellazione matematica dei processi erosivi indotti dalla pioggia nei bacini idrografici in destra idraulica del fiume Sele (Autorità di Bacino Interregionale del fiume Sele 2009 b).
- 3) Strumenti e procedure VAS oriented per il Parco dei Monti Picentini; connessioni tra riattivazione di fenomeni gravitativi e caratteristiche sismiche (Autorità di Bacino Interregionale del fiume Sele 2009 c).

Quest'ultimo studio, che analizza la interrelazione fra conservazione della risorsa idrica, dissesto idrogeologico ed eventi sismici, è stato redatto con il contributo dell'Università di Salerno-Dipartimento di Ingegneria.

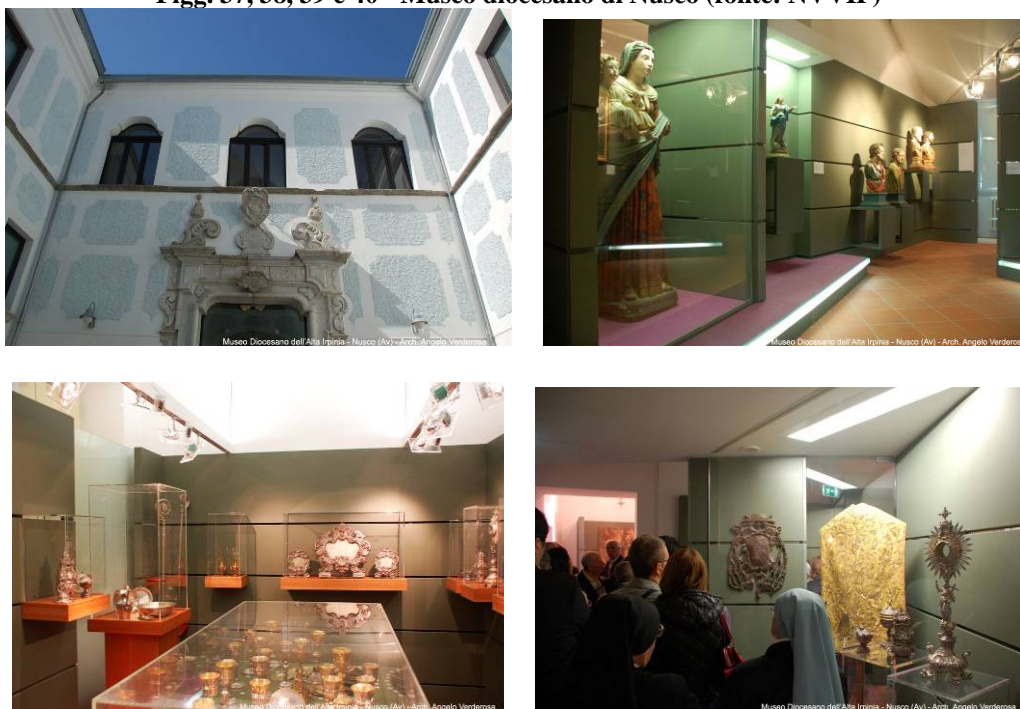
Altra domanda importante ha riguardato la sperata produzione di "valore aggiunto" per il territorio che il PI avrebbe dovuto favorire rispetto all'utilizzo di strumenti non integrati: gli intervistati dimostrano di essere abbastanza scettici circa la produzione di tale valore aggiunto, in quanto (come si vedrà più diffusamente oltre) l'integrazione fra i vari interventi non si è avuta. Va però sottolineato come gli intervistati precisino, in alcuni casi, che tale mancata integrazione non può ricondursi allo strumento PI in sé, bensì all'uso che se ne è fatto, ossia al modo in cui esso è stato attuato. Ciò risulta in linea con quanto affermato da chi individua nell'idea-forza legata all'acqua solo un aspetto formale e non un principio cui si sia poi effettivamente ispirata l'attuazione.

Dalle interviste e dai sopralluoghi effettuati, emerge che **il PI non è riuscito ad innescare sul territorio né una complessiva integrazione né un vero e proprio modello di gestione**: tali aspetti vengono invece assicurati in riferimento a singole opere, laddove vi sia una particolare capacità da parte dei comuni sia di attingere ad una molteplicità di fonti di finanziamento, sia di assicurare forme di accordo anche con soggetti privati al fine di garantire la continuità nella fruizione delle opere stesse. Un esempio di tale capacità è stata riscontrata nel Comune di Nusco, dove si sono effettuati due sopralluoghi accompagnati da tecnici: uno al Museo Diocesano e l'altra al Castello.

Il Museo Diocesano di Nusco, inaugurato nell'Ottobre 2010, è stato realizzato utilizzando fonti di finanziamento di diversa natura ed origine, rappresentando, a giudizio degli accompagnatori, un esempio riuscito di integrazione di fonti di finanziamento, sia pubbliche che private, e di corretta gestione. L'intervento compiuto ha comportato opere edili di recupero e di completamento di immobili esistenti e opere di arredo interne. Fra le fonti di finanziamento, oltre ai Fondi POR di cui si dirà, vanno menzionati i benefici previsti dalla L.219/81 per le aree terremotate della Campania, nonché i fondi per il Giubileo del 2000, gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio per Roma capitale e grandi eventi, *ex lege* 270/97, nonché i contributi economici ricevuti dalla C.E.I.– Conferenza Episcopale Italiana nel 2005.

Gli atti amministrativi più significativi, per la realizzazione del Museo, fanno seguito all'intesa di programma, stipulata nel maggio 2002 tra Regione Campania e Conferenza Episcopale Campana, per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali appartenenti a Enti e Istituzioni ecclesiastiche. La collaborazione fra autorità civili e religiose è continuata anche successivamente, ed è stata particolarmente proficua in quanto grazie ad essa si è assicurata una forma di gestione che consente ora la fruizione del Museo da parte di cittadini e visitatori, essendone l'apertura assicurata da un gruppo di giovani laureati in conservazione dei beni culturali.

**Figg. 37, 38, 39 e 40 - Museo diocesano di Nusco (fonte: NNVIP)**



Analoghe considerazioni valgono per il Castello di Nusco, che si trova nella parte alta dell'abitato, in zona panoramica. Prima dell'intervento di scavo e restauro, esso era ignoto alla popolazione, per cui il suo recupero rappresenta un indiscutibile merito.

Nel 2002 il progetto di riqualificazione viene inoltrato al Tavolo di concertazione del PI Itinerari Culturali Valle Ofanto, e finanziato coi fondi POR afferenti a quel PI; nel 2006, un più ampio progetto di scavo viene finanziato nell'ambito del PI Parco Monti Picentini. Tale scavo consente la messa in luce di strutture architettoniche ed il reperimento di materiale ceramico (così come documentato dalle foto). Anche in questo caso, il tecnico accompagnatore ha sottolineato l'importanza della integrazione fra diverse fonti di finanziamento, ed indicato nel Castello di Nusco un esempio da seguire<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Si tratta ovviamente di considerazioni che prescindono da una visione più ampia circa l'opportunità di finanziare operazioni con quadri economici indefiniti o poco affidabili, o di iniziare la realizzazione degli interventi senza la certezza della copertura finanziaria indispensabile per portare a termine l'investimento.

Figg. 41, 42 e 43 - Castello di Nusco, area di scavo messa in luce grazie ai fondi del PI Parco dei Monti Picentini; nella foto a destra: materiale ceramico rinvenuto in loco (fonte: NVVIP)



Quanto ai beneficiari degli interventi realizzati col PI, la maggior parte degli intervistati li individua nei Comuni e nelle Comunità Montane, sottolineando però come i fondi ottenuti siano stati usati né più e né meno di fondi ordinari: ciò ha, conseguentemente, prodotto sulla popolazione solo effetti indiretti, nel senso che i benefici non sono, ancora una volta, effetto di quel “valore aggiunto” che si sarebbe dovuto produrre facendo venir fuori le potenzialità del territorio, ma riguardano la possibilità di fruire del singolo bene recuperato, nei casi in cui se ne sia previsto l’affidamento in gestione o una qualche forma di manutenzione. Risulta dunque implicito anche nelle risposte affermative che laddove tale gestione non sia stata affidata (tipico il caso dei sentieri) la possibilità di fruizione sia poi venuta meno: su tale importante aspetto si tornerà in seguito, ma va qui considerato che la messa a disposizione della popolazione delle opere non viene vista come un punto di forza del PI, proprio a causa di un deficit nella gestione.

Tale aspetto è stato confermato durante un sopralluogo effettuato presso gli uffici della Comunità Montana Terminio Cervialto, sita in Montella (AV): tale Comunità Montana era, a detta degli intervistati, la più attrezzata, e tutti gli altri ne hanno accettato gli standard di realizzazione della sentieristica. I tecnici hanno confermato la effettiva realizzazione di numerosi interventi, soprattutto sentieri e aree naturalistiche attrezzate, ma hanno lamentato ancora una volta problemi di carattere gestionale. La Comunità Montana sta tentando altre strade di finanziamento per rivitalizzarli, ad esempio l’utilizzo delle misure 2.2.6 e 2.2.7 (biodiversità) del PSR. Quanto agli aspetti gestionali, i tecnici stessi lamentano poi il fatto che la Regione non abbia mai autorizzato la Comunità Montana ad effettuare il monitoraggio di attività, che fa capo alla misura 7.2.

Anche da parte dell’Autorità di Bacino Interregionale del Fiume Sele viene ribadito come la ricaduta maggiore delle azioni, anche sovracomunali, si sia avuta sui Comuni, che si sono potuti dotare di strumenti utili anche a fini diversi da quelli espressamente connessi al PI; ad esempio, con lo studio MORICA il comune di Caposele ha uno strumento in più anche per la definizione delle quote sull’Acquedotto Pugliese.

Un punto che emerge con particolare evidenza dalle interviste è invece il fatto che **il PI abbia aiutato, se non addirittura determinato, la creazione di reti di governance istituzionale**: anche coloro i quali danno un giudizio complessivamente negativo del PI, sottolineano come, almeno da questo punto di vista, **si sia giunti ad un livello di maturità dei territori prima difficilmente ipotizzabile**.

Si manifesta però, in alcuni casi, la **disillusione di non aver visto la stabilizzazione di tale rete di governance**: chi fa questa affermazione, si riallaccia al discorso relativo alla **mancata previsione di un soggetto gestore** che avrebbe dovuto “tenere le fila” di tale processo di aggregazione, e in definitiva all’abbandono della logica sottintesa allo sviluppo locale. Del resto, anche coloro i quali affermano che tale rete si sia stabilizzata, non sempre imputano ciò allo strumento PI, bensì alle difficoltà attuali della finanza locale che costringono a ricercare forme associative fra i comuni piccoli, così come lo sono quelli del Parco dei Picentini.

Tali considerazioni risultano strettamente connesse al ruolo che il Parco ha svolto o avrebbe dovuto svolgere nella gestione del PI Parco dei Monti Picentini, tanto è vero che è a volte difficile separare l'opinione degli intervistati in modo netto (aspetto gestionale-integrazione-creazione di reti stabili): tali aspetti saranno esaminati in dettaglio nel paragrafo che segue, ma si deve in questo punto evidenziare che il Parco, per il ruolo istituzionale che gli è attribuito, per la sua dimensione sovracomunale peraltro coincidente come è ovvio con il territorio interessato da PI, viene indicato dagli intervistati quale l'unico che avrebbe potuto tenere le fila del processo avviato, sia in termini di reti di *governance* che gestionali. Particolarmente importante, per tale motivo, è l'emergere della considerazione secondo cui il depotenziamento dell'Ente Parco abbia influito negativamente sulla effettiva riuscita del PI: ciò è rilevato anche con riferimento ad un intervento particolarmente qualificante del PI, ossia il progetto Sentieri Intelligenti, la cui mancata messa a regime viene indicata da alcuni, come si vedrà più in dettaglio fra breve, quale esempio emblematico della difficoltà emerse nella gestione del PI e nella creazione di una rete che potesse dare continuità ed unitarietà agli interventi.

Differente risulta essere il giudizio circa la creazione di reti fra imprenditori: la loro mancata creazione, sottolineata da tutti coloro i quali hanno risposto a tale domanda, viene imputata alla mancata informazione che agli stessi è stata fornita sulle possibilità offerte dal PI: questa tesi è stata peraltro confermata da alcuni sopralluoghi effettuati presso imprese della zona dei Picentini.

Oltre che per tale motivo, lo scetticismo degli imprenditori verso tale tipo di finanziamenti deriva, a detta degli stessi, dai tempi troppo lunghi nella erogazione dei benefici, il che vanificherebbe investimenti pensati in condizioni di mercato differenti. C'è inoltre da ricordare che i finanziamenti europei rappresentano solo una quota dell'investimento, dovendo per una parte consistente contribuire l'imprenditore stesso, per il quale i tempi di rientro diventano dunque essenziali nella scelta.

Il fondo che si rivela di maggiore interesse, sotto questi profili, risulta pertanto essere il FEASR: le procedure del PSR, sebbene piuttosto formali, consentono comunque l'erogazione dei pagamenti in tempi rapidi ed un maggior coinvolgimento dei soggetti vicini al territorio nella formulazione dei criteri di scelta dei beneficiari. Ne è prova l'ampio utilizzo che si è fatto dei finanziamenti derivanti dal PSR nelle aree rurali del Parco dei Picentini, anche se per importi a volte di media entità, laddove per gli investimenti di maggior portata (ad esempio per l'acquisto di macchinari innovativi) si preferisce ricorrere ad altri canali più rapidi, benché finanziariamente più onerosi.

Più in generale, è opinione diffusa che gli imprenditori non siano stati efficacemente coinvolti nella fase di attuazione del PI: il motivo è lo stesso, ossia la mancata conoscenza del PI Parco dei Monti Picentini, ma anche la sovraesposizione del territorio a programmi di finanziamento fra loro diversi. Conferma ne è, secondo gli intervistati, il fatto che non si siano avviate nuove aziende, essendo state beneficiate solo aziende già insediate.

Il motivo che, a detta di alcuni tecnici, ha bloccato molte nuove aziende dall'ottenere il finanziamento dipende dalla eccessiva burocraticità della misura 1.10, che prevedeva una valutazione molto formale e non basata sulla idea imprenditoriale che si intendeva sviluppare: a volte bastava un errore formale per bloccare la pratica.

Gli intervistati confermano infine quanto emerso dall'analisi *desk*, e cioè che non sono state avviate opere pubbliche da realizzarsi con strumenti di PPP.

Quanto alle criticità nell'interazione fra i soggetti coinvolti, si evidenzia da più parti il carattere fisiologico delle discussioni iniziali fra i soggetti seduti al tavolo, ma pure come le diverse posizioni abbiano sempre trovato una composizione in seno al Tavolo stesso.

Un intervistato ha addirittura messo in evidenza come nel Tavolo vi sia stato non solo il comune accordo dei partecipanti, ma come esso sia stato capace di dare a tutti pari dignità, ricomponendo in un caso una frattura che si stava per manifestare a causa del protagonismo di un Ente locale. Addirittura, in occasione della penultima riunione del Tavolo, e dunque a risorse già assegnate, una Comunità Montana ha deciso sua sponte di dare soldi ad un Comune che era rimasto fuori, per venire incontro alle esigenze di quella parte di territorio.

Vi sono però alcune opinioni discordanti, come quelle di chi evidenzia i contrasti nati per stabilire dove collocare la sede del Parco, tanto è vero che alla fine se ne sono decise due, una in ogni provincia (una a Nusco ed una ad Acerno).

C'è infine da sottolineare come, nella valutazione della ricorrenza delle opinioni, si sia dato ad ognuna di esse lo stesso "peso", nel senso che il valore della risposta fornita dagli intervistati è stato considerato identico per tutti, nonostante sia emerso chiaramente che gli intervistati stessi si riferivano spesso ed esplicitamente, nelle loro risposte, al soggetto che ha curato l'assistenza tecnica come persona in possesso della maggiore conoscenza del PI Parco dei Monti Picentini considerato nel suo complesso. Per tale ragione, sembra opportuno riportare, a conclusione di questa parte, la considerazione che tale soggetto ha espresso circa la irrilevanza del modello prescelto per lo sviluppo di un territorio e per portare avanti i processi, essendo dirimenti il coinvolgimento reale delle imprese ed il grado di capacità di pianificare da parte delle istituzioni pubbliche che quel processo devono guidare, il che, in definitiva, dipende dalle capacità delle persone ad esse preposte. Tuttavia, evidenziando che nel caso dei Picentini il Tavolo ha avuto un ruolo importante in fase di programmazione, lo stesso intervistato rileva come questo organismo (il Tavolo e le regole per esso create) poteva rappresentare la continuità rispetto al processo, che deve sedimentare in tempi lunghi per diventare ordinario.

### ***Analisi dello studio di caso del "PI Parco Monti Picentini"***

La ricostruzione dell'esperienza del PI "Parco dei Monti Picentini", così come emerge dalle analisi *desk* e dalle interviste, mette in luce una situazione di luci ed ombre.

Se è infatti vero che il PI non ha raggiunto tutti gli obiettivi che si prefiggeva, ed in primo luogo l'adesione al fattore-chiave della integrazione che avrebbe dato quel "valore aggiunto" utile a spingere in avanti il quadro socio-economico del territorio di riferimento per effetto della "messa in rete" degli interventi, è pur vero che alcuni effetti positivi si sono avuti. Fra di essi, la **creazione di una rete informale di tecnici ed operatori istituzionali che hanno sperimentato forme di concertazione precedentemente quasi per nulla praticate**, e che rappresenta una utile base per la creazione di reti più stabili, situazione questa ora normativamente possibile nonché necessitata dalla crescente penuria di risorse finanziarie, soprattutto per gli enti locali. Tale aspetto acquisisce grande risalto da parte degli intervistati, che sottolineano in questa auspicata collaborazione, **nell'abbandono della logica del "campanile"**, l'unica forma di possibile futuro per un territorio frammentato e soggetto allo spopolamento come quello dei monti Picentini.

Particolarmente valido, in questo contesto collaborativo che si era cominciato ad instaurare, appare essere stato il meccanismo di selezione dei progetti da presentare per l'approvazione: dapprima l'assistenza tecnica ha ricavato dai piani annuali e triennali dei singoli comuni una lista dei progetti rilevanti, fino ad addivenire ad una vera "mappatura" degli stessi; successivamente, Autorità di Bacino e Soprintendenze hanno compiuto una ulteriore scrematura, limitando al tempo stesso eventuali rimostranze dei Comuni seduti al Tavolo circa il mancato inserimento di progetti poco coerenti con le finalità perseguite.

In tale processo, si è poi inserito il nuovo Presidente dell'Ente Parco, che è subentrato al Commissario: per effetto anche del suo apporto tecnico, alcuni interventi che avevano poco a che fare con la biodiversità (es: rifacimento di strade comunali) non sono stati presi in considerazione, mentre sono stati inseriti interventi e studi utili a consentire la redazione del Piano del Parco.

Fra gli altri, particolarmente importante appare la realizzazione dello studio idrogeologico del Parco, affidato all'Istituto Geofisico di Trieste, che ha consentito di basare su dati scientifici le successive scelte incidenti su un territorio delicato come quello dei Monti Picentini. Essi sono un sistema carsico, con fiumi che scompaiono sottoterra per riaffiorare in superficie a chilometri di distanza, dunque non è possibile proteggerlo in modo localizzato: in tale contesto, va nuovamente richiamata l'altissima importanza idrogeologica che ha per la zona la Grotta del Caliendo, in quanto essa collega due fiumi sotterranei.

Altri interventi importanti sono stati quelli effettuati dall'Ente Parco Picentini per la divulgazione dell'immagine del parco. Sono stati stretti dei gemellaggi con altri parchi italiani ed esteri, basati su protocolli di intesa: per esempio, quello con il parco di Ogana in Namibia, riguardo al modo di reintrodurre determinati animali (in quanto prima di effettuare tali interventi si deve verificare la compatibilità con gli altri animali della zona) e quello con un parco svedese per lo studio del lupo. Inoltre, va sottolineato come la realizzazione di alcuni interventi abbia comunque portato effetti benefici alle comunità: si è infatti dato luogo ad una massiccia azione di recupero, salvaguardia e messa in sicurezza di un gran numero di emergenze architettoniche altrimenti destinate all'abbandono ed al degrado. Tuttavia, come si diceva, anche coloro i quali evidenziano tale punto di forza del PI, lamentano l'eccessiva parcellizzazione degli interventi che ha comportato evidenti difficoltà di raccordo, sia nell'ambito del medesimo Progetto Integrato che con altri afferenti alla stessa zona. Non è, del resto, questa la sede adatta per tracciare considerazioni più generali circa l'utilizzo dei fondi europei, e di come essi vengano spesso utilizzati in sostituzione dei finanziamenti ordinari anziché rappresentare fondi di carattere aggiuntivo.

E' indiscutibile che alcune opere infrastrutturali si siano realizzate: il problema è stato semmai, come già detto, il **mancato coordinamento di questi interventi fra loro e soprattutto con gli interventi FSE**: alcuni intervistati affermano che il mancato raccordo fra servizi-formazione e gli altri interventi impedirebbe addirittura una valutazione dello strumento PI, facendone venir meno le caratteristiche cardine. In tal senso possono essere richiamate tutte le esperienze di corsi di formazione che si sono elencati nell'analisi *desk* ma di cui si è persa traccia: se bene utilizzate, le risorse umane formate avrebbero consentito di fare avanzare il territorio in linea con gli obiettivi di valorizzazione di ambiente, prodotti tipici, ricettività turistica, artigianato e turismo di qualità che come si è visto il PI intendeva sulla carta realizzare.

A titolo esemplificativo, si può qui menzionare una vicenda che pare emblematica, in quanto richiamata da molti degli intervistati perché riassume in sé molte criticità emerse e tutte le opportunità che non si è riusciti a tradurre in pratica: il Progetto denominato **“Sentieri Intelligenti”**.

**Figure 44 e 45 - “Sentieri Intelligenti”. Foto a sinistra: infrastrutture posizionate in alta montagna; foto a destra: il server del Centro Elaborazione Dati presso la sede dell'Ente Parco a Nusco (fonte: NVVIP)**



**Figg. 46 e 47 - “Sentieri Intelligenti”**: in alto, il palmare disponibile per i visitatori presso la sede dell’Ente Parco a Nusco; carte e libri dei sentieri realizzate in collaborazione col Club Alpino Italiano (fonte: NVVIP)



“Sentieri Intelligenti”, oltre a rappresentare un progetto portante, nasceva da una idea di tipo innovativo: costruire una infrastruttura che consentisse ai visitatori di attraversare senza l’ausilio di guide i sentieri del Parco da punto a punto, tramite punti di accesso-uscita posizionati sull’uno e sull’altro versante dei monti Picentini (le cd. “4 porte del Parco”: Acerno, Nusco). Ai visitatori sarebbero stati consegnati dei palmari dotati di rilevatori GPS e collegati ad un server che avrebbero consentito non solo di seguire i sentieri, rilevando la propria posizione sul territorio, ma di individuare tutti i punti di interesse che si trovano nei paraggi: il progetto prevedeva infatti di collegare tutte le altre banche dati fatte dal PI, quali il database territoriale di tutto l’inquadramento faunistico e floristico del territorio, il piano di interpretazione del territorio, comprendente anche la parte monumentale e la parte di natura e sviluppo, con l’individuazione delle strutture ricettive. Non secondaria era la possibilità di inviare messaggi in caso di pericolo, con facilità di individuazione dei soggetti da parte dei soccorritori. Il progetto comprendeva inoltre il monitoraggio dei sentieri con telecamere ad infrarossi per gli incendi e sensori per spostamenti dei terreni. Tutte le infrastrutture necessarie per il funzionamento del progetto sono state realizzate, ma nessuno sa di questo progetto: i problemi gestionali emersi hanno impedito che i palmari, teoricamente funzionanti, venissero utilizzati anche da un solo visitatore, pure essendo ancora integri nei contenitori originali e a disposizione presso la sede del Parco a Nusco, unitamente al materiale cartaceo relativo alla sentieristica realizzato, sempre con i fondi del PI, in collaborazione col CAI – Club Alpino Italiano (vedi foto sopra). Molte infrastrutture per il monitoraggio sono state inoltre vandalizzate, come ha riferito il responsabile dell’azienda realizzatrice, cui i responsabili dell’Ente Parco hanno temporaneamente affidato la gestione a seguito dei mancati finanziamenti richiesti alla Regione.

Le cause di tale situazione saranno analizzate con maggior dettaglio nella discussione relativa alla valutazione dei criteri di sviluppo locale, in quanto la tematica è strettamente connessa a quella, emersa con centrale importanza, della mancata individuazione di un soggetto gestore. Si può in questa sede anticipare che, coincidendo il territorio del PI “Parco dei Monti Picentini” con l’ambito di competenza territoriale dell’Ente Parco Picentini, sarebbe stato opportuno non depotenziare quell’organismo, da molti indicato quale soggetto che avrebbe potuto garantire la corretta implementazione e messa in rete degli interventi.

I motivi di tale omissioni sono, ancora una volta, ricondotti a motivi politici in senso ampio del termine: da più parti si afferma in modo più o meno esplicito che questo ha rappresentato un escamotage per addossare allo strumento PI fallimenti che non potevano in realtà essere attribuiti allo strumento in sé, quanto piuttosto ad una mancata o differente pianificazione a livello più generale.

Non bisogna infine dimenticare una osservazione che si potrebbe definire “di inquadramento storico” dell’esperienza del PI “Parco dei Monti Picentini”: esso avrebbe rappresentato, secondo alcuni, la chiusura della “partita” della ricostruzione dopo-terremoto del 23 Novembre 1980: il territorio interessato, infatti, fu infatti l’epicentro di quella scossa sismica disastrosa, che non può non essere menzionata in questa sede sia per comprendere l’inclusione di talune opere nei progetti, sia appunto per inquadrare l’esperienza del PI “Parco dei Monti Picentini” nella nota ed emblematica vicenda relativa al dopo-terremoto in Irpinia, che ha condizionato lo sviluppo economico ma ancor più sociale di vasti territori dell’Irpinia e del Salernitano negli anni e decenni successivi al 1980.

### ***Discussione dell’analisi di caso PI “Parco Monti Picentini”***

La discussione sul caso studio “Parco dei Monti Picentini” è stata effettuata tenendo conto di tutti i dati raccolti tramite analisi *desk* e analisi di campo.

La tabella sottostante sintetizza il livello di perseguimento dei fattori critici individuati, evidenziando come i principi meglio coltivati nel caso del PI Parco Monti Picentini siano quelli di simmetria (intesa quale peso decisionale di ciascun attore intorno al tavolo di concertazione) e intersettorialità. Il soggetto gestore è valutato in modo molto negativo, ed addirittura identificato come causa dell’insuccesso del PI Parco Monti Picentini complessivamente inteso; mentre i restanti fattori si collocano in una posizione intermedia o negativa.

Tab. 38: Valutazione del caso studio PI Parco Monti Picentini

<b>Fattori critici</b>	<b>Valutazione</b>
Concentrazione territoriale	-
Coinvolgimento degli <i>stakeholder</i>	-
Partecipazione	+ -
Soggetto gestore	0
Sussidiarietà, efficacia della delega	+ -
Asimmetria degli attori	++
Intersettorialità	++
Integrazione ex POR	0

Di seguito si discutono i fattori sintetizzati in tabella, in funzione dei dati raccolti sul caso studio.

#### Concentrazione territoriale

Il PI Parco dei Monti Picentini ha focalizzato sin dall’inizio la sua strategia sulla volontà di valorizzare le risorse naturali ed ambientali di un’area protetta molto vasta quale quella ricadente nell’area perimetrale dell’Ente Parco. Tuttavia, data la notevole estensione territoriale del parco e la sua suddivisione amministrativa in due province, non si è pervenuti ad una concentrazione degli interventi materiali e immateriali in un’area ben delimitata e circoscritta.

Va però sottolineato come tale fattore e le conseguenti criticità non siano addebitabili esclusivamente al modo in cui è stato costruito lo strumento PI, ma al mancato potenziamento degli Enti Parco stessi: la mancata concentrazione territoriale risulta essere una conseguenza di fatto dell’assenza del ruolo di guida di un Ente che avrebbe dato senso, nel tempo, alla delimitazione territoriale effettuata dal PI.

Nel corso delle interviste e dei sopralluoghi è emerso con chiarezza che il mancato rispetto del principio di concentrazione degli interventi ha impedito al territorio di fare quel salto di qualità che ci si attendeva, legando fra di loro gli interventi realizzati nei singoli comuni.

Tali osservazioni risultano essere confermate *a contrario* dalle dichiarazioni di intervistati il cui ambito di competenze era limitato solo ad alcune aree del Parco: essi ritengono che all'interno di tali sotto-aree si sia riusciti a realizzare con efficacia una serie di interventi, dotando le stesse di servizi altrimenti irrealizzabili: è il caso dei 9 comuni del Parco dei Picentini rientranti nell'ambito di competenza dell'Autorità di Bacino Interregionale del Fiume Sele, che si sono dotati di studi specifici di supporto finanziati con fondi PI.

### Coinvolgimento degli *stakeholder*

La valutazione del livello di coinvolgimento degli *stakeholder* risulta non omogenea, ma sostanzialmente insoddisfacente.

Per quel che riguarda la strategia di programmazione ed attuazione del PI, le analisi di campo hanno dimostrato come, in entrambe le suddette fasi, non vi sia stato un coinvolgimento sufficiente dei soggetti privati.

Gli imprenditori non hanno infatti mostrato interesse alle iniziative intraprese, perché non messi nelle condizioni di seguirne le linee di finanziamento. Ciò è stato dovuto, anche a detta degli imprenditori stessi, ad uno scarso livello informativo circa le possibilità offerte dallo strumento, o da una eccessiva lentezza nella erogazione dei finanziamenti. Inoltre, si è evidenziato come, a causa di uno scarso processo di sensibilizzazione, non sia stata stimolata la creazione di nuove imprese.

Se si fa riferimento alle associazioni ambientaliste, il loro coinvolgimento risulta essere maggiore, in quanto connesso alle finalità di protezione della natura, propri di tali associazioni. Anche in questo caso, tuttavia, si lamenta la scarsa possibilità di accedere a sponsorizzazioni: viene però riconosciuto che questa incongruenza è da addebitare ai programmi comunitari e non allo strumento PI nello specifico.

Dal punto di vista della gestione, il mancato coinvolgimento di alcuni *stakeholder* non ha consolidato prassi utili a garantire la sostenibilità e l'efficacia nel tempo della gestione delle opere realizzate. In particolare, la mancanza del terzo settore, non ha consentito la fruibilità delle opere né la loro messa in rete. Sotto questo profilo sarebbe stata forse opportuna una mappatura degli *stakeholder* che avesse tenuto in considerazione il terzo settore per la gestione delle opere sin dall'inizio del PI. Tale osservazione è riscontrabile anche in alcune delle interviste, che mettono in luce le problematiche emerse a causa dell'assenza di soggetti appartenenti al terzo settore.

Va però notato che, oltre che allo strumento in sé, alcune cause che limitano, ad esempio, la partecipazione delle onlus sono imputate da alcuni intervistati direttamente ai programmi comunitari, che danno la possibilità di dare finanziamenti alle onlus, ma trattandole come dei veri e propri imprenditori e obbligandole a compartecipare per circa il 30% dell'iniziativa: l'incongruenza forte consiste nel fatto che, qualora la onlus riesca a trovare uno sponsor, allo stesso non può essere data evidenza, e quindi nessuno quasi partecipa.

Nel caso della sentieristica, l'apporto delle Associazioni si è rivelato utile per l'identificazione dei sentieri stessi e per la realizzazione di materiale cartaceo e mappe; va oltretutto notato come persino i cacciatori, pur contrari al Parco, siano stati coinvolti nel determinarne i tracciati: ancora una volta, si rileva come tale momento di coinvolgimento iniziale si sia poi arenato.

Come si è visto, laddove vi sia stata la capacità di singoli comuni nel trovare forme corrette di gestione pubblico-privata, la fruizione delle opere è stata garantita, cosa che non è avvenuta al livello generale di strumento PI, né in riferimento ai progetti portanti relativi alla sentieristica: questa lacuna nelle forme di manutenzione viene indicata come una delle cause che hanno decretato il sostanziale deperimento dei sentieri.

Nel caso dei Picentini non erano previste opere da realizzarsi in *project financing*.

La deduzione consequenziale a quanto detto è che il punto di debolezza del PI “Parco Monti Picentini” è rappresentato da un coinvolgimento non completo di tutti gli attori chiave che avrebbero dovuto garantirne il successo (soggetti imprenditoriali in particolare).

### Partecipazione

La partecipazione intesa come coinvolgimento della popolazione è stato un punto valutato in maniera media, in quanto i cittadini risultano completamente estranei al processo di creazione-attuazione del PI. La collettività nel suo complesso è però indicata da alcuni intervistati quale beneficiaria principale degli interventi realizzati col PI, in quanto le infrastrutture realizzate, sia pure in assenza di una rete che le colleghi, sono comunque a disposizione della cittadinanza.

La mancata partecipazione è evidenziata anche dalle interviste fatte ai potenziali destinatari dei regimi di aiuto, i quali affermano di non essere stati debitamente informati sulle iniziative ideate a loro favore.

### Soggetto gestore

Nel caso studio PI Parco dei Monti Picentini è emersa ripetutamente la **centralità dell’aspetto gestionale quale fattore che ha determinato l’insuccesso del PI**: in particolare, il non aver previsto fin dall’avvio delle forme di gestione che potessero durare anche dopo la fine dei finanziamenti ha decretato il deperimento dell’idea stessa di sviluppo complessivo del territorio, oltre che di molte opere fisicamente intese. Emblematico appare l’esempio dei sentieri, che rappresentavano i progetti portanti del PI, e la cui assenza di manutenzione ne ha reso vana la realizzazione; analoghe considerazioni vengono svolte circa i progetti portanti nel campo dei servizi, come attesta il mancato funzionamento della complessa rete sentieristica virtuale denominata “Sentieri Intelligenti”.

In particolare, molti intervistati si sono soffermati sulla centralità dell’Ente Parco come soggetto che avrebbe potuto garantire la gestione e messa in rete delle opere realizzate anche negli anni a venire: il fatto che tale Ente sia stato di fatto depotenziato dimostra, a detta degli intervistati, la precisa volontà politica di abbandono dello strumento PI, che senza tale presenza effettiva di un soggetto gestore non ha possibilità di esplicare effetti.

Alcune opinioni risultano particolarmente radicali, così come quella di chi denuncia come tutta la programmazione sia stata fatta sulla centralità dei parchi, ma come gli stessi siano stati usati per drenare i soldi della Comunità Europea; una volta ottenuti i soldi, su quei parchi non si è poi speso politicamente niente perché diventino veramente degli enti di protezione, di tutela, di sviluppo del territorio.

Tale sensazione di abbandono è facilmente verificabile: durante il sopralluogo effettuato presso la sede del Parco dei Monti Picentini a Nusco, è apparso evidente che il personale è carente se non assente, ed i pochi addetti, per lo più distaccati da altri enti, lamentano carenza nei finanziamenti. Tale situazione risulta identica al Parco del Partenio a Summonte (AV), presso la cui sede si è svolta una delle interviste, e precisamente quella all’ex Presidente del Parco dei Monti Picentini che è stato da qualche tempo spostato presso tale ente, a dimostrazione della specificità di alcune problematiche emerse in generale per i PI Parchi, prima fra tutte, appunto, quella gestionale.

Nonostante un momento iniziale nel quale l’Ente Parco ha svolto, con l’affiancamento di strutture tecniche di assistenza, il ruolo di soggetto istituzionale in grado di effettuare un’operazione di regia degli interventi da realizzare, la prosecuzione del PI ha scontato la mancata pianificazione della gestione di cui si è detto.

A ciò si aggiunge che la gestione accentrata da parte della Regione sia dei regimi di aiuto che degli interventi di formazione e servizi, ha contribuito a vanificare la possibilità di realizzazione degli obiettivi che il PI si prefiggeva di realizzare.

Il PI è stato dunque gestito in modo poco organico ed unitario, anche perché distribuito su un territorio molto ampio e comprendente una vasta pletora di soggetti istituzionali.

### Sussidiarietà, efficacia della delega

Dalle interviste è emerso che non si è assicurata una sussidiarietà verticale di qualità, e si è anzi evidenziata una posizione asimmetrica con la Regione in posizione prioritaria.

In particolare, la Regione ha delegato parte delle proprie funzioni ai beneficiari degli interventi, ma solo per quel che riguarda gli interventi ricadenti nel FESR, mentre per quanto riguarda l'FSE questo è stato gestito a livello regionale. L'inefficacia del raccordo Regione - soggetti locali emerge per quel che riguarda gli interventi immateriali; difatti dalle interviste emerge che attori chiave territoriali non conoscono gli esiti degli interventi realizzati con il FSE. La **mancanza di coordinamento tra FESR ed FSE** mette in luce un punto debole dello strumento in sé in fase gestionale, in cui il punto chiave è l'integrazione; difatti, laddove FESR ed FSE non camminano di pari passo, l'uno non può sfruttare le risorse dell'altro.

Nel caso in esame, come evidenziato dall'analisi *desk*, gli interventi presentati a valere sui due fondi risultavano in teoria molto interconnessi, ovvero la manutenzione e gestione delle opere realizzate poteva essere affidata ad esperti formati ad hoc dai corsi FSE. Ad esempio, nel PI era prevista la realizzazione di sentieri ed i corsi proposti prevedevano la formazione di guide esperte nei sentieri: tali esperti potevano soddisfare il fabbisogno emerso dalla realizzazione delle opere. Ma, come emerso dalle interviste, questo coordinamento è mancato completamente e nessuno dei responsabili locali conosce l'esito dei corsi.

La mancata delega di alcuni degli interventi da realizzare nell'ambito del PI ad un soggetto istituzionale con ruolo di soggetto gestore è sicuramente un punto di debolezza, non legato allo strumento PI e nemmeno alle capacità delle amministrazioni beneficiarie di gestire lo strumento, bensì al livello di delega perseguito dalla Regione.

### Asimmetria degli attori

Il ruolo degli attori che si sono seduti al tavolo è stato presentato dagli intervistati come estremamente equilibrato, dunque simmetrico rispetto al potere decisionale.

Solo in poche occasioni sono emerse delle discrasie, perlopiù legate a fattori politici che hanno opposto i due versanti del Parco (Salernitano ed Avellinese), ma esse sono state poi ricondotte a sintesi. Rispetto all'idea forza del PI Parco Monti Picentini, gli attori istituzionali dichiarano di essere pervenuti, grazie al PI, allo sviluppo delle capacità di coordinamento dell'azione istituzionale, sia pur con i limiti intrinseci dei ruoli ricoperti. In alcuni casi si è arrivati addirittura a superare delle visioni localistiche in modo insperato: vi è stato il caso di una comunità montana che ha rinunciato ad un finanziamento per beneficiare un comune che era rimasto fuori.

Dalle interviste emerge inoltre che tra i soggetti seduti al tavolo si era instaurato un rapporto non solo istituzionale, ma anche basato sulla conoscenza e la stima reciproca tra le persone, che ha permesso un lavoro sinergico. E' stata poi sottolineata in modo unanime l'efficacia dell'azione di affiancamento dell'assistenza tecnica prestata dal Formez nella fase iniziale della progettazione.

### Intersettorialità

I tavoli di concertazione del caso studio hanno riunito intorno allo strumento tutti i responsabili delle attività, mettendo in relazione tra loro settori differenti: esperti in gestione delle acque, progettisti, tecnici della pubblica amministrazione, rappresentanti di lungo corso di associazioni ambientaliste. Anche in questo caso, è stata sottolineata in modo unanime l'efficacia dell'azione di affiancamento dell'assistenza tecnica prestata dal Formez nella fase iniziale.

Pur non essendo questi esperti confluiti in un ufficio unico che gestisse il PI in tutte le sue fasi, essi hanno consentito che il PI realizzasse le opere infrastrutturali e la gestione economica dello strumento in maniera veloce ed efficace, coltivando positivamente il principio dell'intersettorialità.

Resta tuttavia irrisolto il problema della capitalizzazione delle conoscenze acquisite, che non si è riusciti ad assicurare dopo l'uscita di scena dell'assistenza tecnica da parte del Formez: ciò è ancora una volta riconducibile alla mancata operatività degli Enti Parco ed alla loro carente dotazione organica, che avrebbe consentito un tal genere di trasferimento di conoscenza.

L'assistenza tecnica era stata anche incaricata di effettuare i Controlli di Gestione a cadenza trimestrale; da essi emergeva che i progetti non andavano avanti, e che tutti i tecnici comunali lamentavano la difficoltà di ottenere le autorizzazioni necessarie dalla varie autorità (pareri del Genio Civile, autorizzazioni della Soprintendenza, ecc...). Per verificare se questo fosse il reale motivo, l'assistenza tecnica si è fatta carico di confrontare le lettere di richiesta di autorizzazione presentate per ogni singolo progetto: ne è emerso che impiegava più tempo un Sindaco a emettere una autorizzazione che la Soprintendenza a dare un parere. Dunque la verità era che il Sindaco, per individuare i tecnici di fiducia cui dare l'incarico, ci metteva più tempo di quello che impiegava l'ente autorizzatorio a rilasciare l'autorizzazione. Per risolvere tali situazioni, si sono convocate varie Conferenze di servizi: il flusso del processo era rapido, perché chi doveva autorizzare era già presente al Tavolo e quindi il processo autorizzatorio andava avanti senza intoppi.

### Integrazione ex POR

Per quel che attiene gli aspetti relativi alla integrazione, il dato emerso in modo quasi unanime dalle interviste risulta essere l'assenza di fedeltà a tale criterio.

Gli intervistati lamentano, infatti, la mancata capacità di mettere "in rete" gli interventi, anche qualora essi siano stati singolarmente realizzati; sottolineano inoltre come ciò abbia comportato il sostanziale fallimento dell'uso che si è fatto dello strumento PI, di cui l'integrazione avrebbe dovuto rappresentare, appunto, criterio intrinseco.

Ancora una volta, appare emblematico richiamare la cattiva sorte del progetto "Sentieri Intelligenti", la cui coerenza con gli obiettivi specifici delle misure del POR era così descritta dalla scheda di progetto: "L'intervento, perseguendo l'obiettivo di porre in essere processi di sviluppo sostenibili miranti alla conoscenza, all'educazione e conservazione delle risorse naturali, si propone come coerente per contribuire alla valorizzazione delle risorse naturali in ambito del Parco dei Monti Picentini. La caratteristica della realizzazione tecnica dell'intervento è quella di creare un alto valore aggiunto alla conoscenza e protezione/conservazione del territorio. L'intervento è tra quelli a più elevata sostenibilità ambientale che oltre a garantire la tutela dell'ambiente in quanto sempre presidiato, crea le condizioni per una fruizione consapevole e responsabile".

Tali osservazioni sono strettamente interconnesse alla già affrontata tematica del soggetto gestore: qualora un soggetto gestore, individuato dai più nell'Ente Parco, avesse tenuto le fila dei progetti infrastrutturali e non, e raccordato fra loro gli interventi, lo strumento avrebbe avuto maggiori probabilità di riuscita, realizzando quel "valore aggiunto" che si intendeva realizzare proprio grazie alla integrazione.

Ulteriori osservazioni sono emerse dalle interviste con riferimento alla mancanza di integrazione fra assi: sono stati evidenziati problemi nell'organizzazione dettata dalla Regione, in quanto il coordinatore territoriale stava nell'asse 2 e non nell'asse 1 quindi non aveva contezza piena dei progetti di cui alla misura 1.9.

### **Conclusioni sul caso studio PI "Parco regionale dei Monti Picentini"**

In conclusione, l'analisi di caso ha consentito di:

**1. confermare e spiegare alcune evidenze emerse dall'analisi desk, ovvero:**

- Rispetto ai dati finanziari, l'analisi desk ha messo in evidenza che il valore iniziale e il valore finale delle opere differiscono, dato che il PI è stato oggetto di alcune modifiche; infatti alcune opere sono state sostituite o suddivise in lotti di minore importo.

**2. aggiungere nuove evidenze al caso studio non desumibili dall'analisi desk, ovvero:**

- la strategia programmata in relazione al principio di concentrazione non si è attuata: dai sopralluoghi effettuati gli interventi non sono realmente concentrati in un'area specifica né risultano essere funzionalmente interconnessi;
- la gestione degli interventi non sta beneficiando delle potenzialità della rete di soggetti attuatori che il PI intendeva mettere in campo: ad esempio, il Progetto Sentieri Intelligenti

sconta l'assenza di un soggetto in grado di assicurarne la gestione nel lungo termine, nonché il depotenziamento di fatto della dotazione dell'Ente Parco dei Monti Picentini;

- i meccanismi di partenariato pubblico hanno funzionato in modo abbastanza efficace, in quanto dalle interviste ai testimoni privilegiati del caso studio si desume il perdurare di reti informali nella realizzazione delle iniziative di interesse comune;
- la strategia di integrazione dei fondi non c'è stata. Come più volte evidenziato, attraverso l'analisi *desk* non è stato possibile risalire agli esiti dei progetti realizzati con il supporto del fondo FSE. Si è chiesto ai responsabili territoriali quali siano stati gli esiti dei progetti immateriali realizzati attraverso il FSE, ma anche in questo caso la risposta è stata evasiva. Questo sottolinea la mancata integrazione dei fondi tra loro, malgrado quanto previsto dalla strategia iniziale della progettazione integrata.

### **3. fornire elementi utili per valutare la capacità implementativa e gestionale da parte degli Enti Parco**

- Si può osservare come la capacità implementativa e gestionale dell'Ente Parco sia stata, nel complesso, modesta e di fatto determinata più dall'iniziativa e dalla competenza personale di alcuni protagonisti che dall'esistenza di strutture consolidate ed efficaci.
- Tale osservazione, unita alla constatazione che, allo stato attuale, gli enti Parco risultano di fatto limitati dalla mancanza di trasferimenti e risorse ed, anche, dalla carenza di personale per la gestione, rende sconsigliabile proseguire nell'implementazione di strumenti di sviluppo locale, quali i PIRAP, con l'approccio oggi previsto, pena il sicuro insuccesso e l'inefficacia delle iniziative.

### **6.2.3 Il caso studio del PI “Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano”**

Il caso studio del PI “Pompei, Ercolano e sistema archeologico vesuviano” (di seguito, PI “Pompei Ercolano”) è stato selezionato su richiesta del Responsabile della Programmazione unitaria. Si sono riprese le impostazioni metodologiche generali seguite per gli altri casi studio e, al contempo, si sono approfonditi alcuni elementi legati alle peculiarità del PI Pompei Ercolano. Infatti l’area pompeiana si pone come simbolo dell’attrazione culturale dell’intera regione Campania ed i recenti fatti di cronaca<sup>5</sup> hanno riproposto, con evidenza, la questione della gestione dei grandi siti archeologici. Il dibattito che ne è scaturito si è incentrato sulle responsabilità gestionali dei diversi soggetti coinvolti e sulle condizioni necessarie a garantire la tenuta “durevole” del bene, anche in termini di sostenibilità economico e finanziaria.

Il caso studio è stato pertanto analizzato al fine di acquisire elementi utili alla definizione di nuovi investimenti per la valorizzazione del sito archeologico di Pompei (probabilmente inserito nell’ambito del POIn Attrattori culturali, naturali e turismo) e allo scopo di approfondire il tema della sostenibilità dei modelli gestionali dei beni culturali e dei grandi siti archeologici.

In particolare si sono approfondite:

- **la strategia di sviluppo, l’idea forza e gli interventi attuati nell’ambito del PI Pompei Ercolano, al fine di verificarne ex post la coerenza intrinseca;**
- **gli aspetti gestionali, nell’intento di individuare quei fattori che hanno reso sostenibile o meno la strategia di sviluppo del PI e/o ne hanno ostacolato la continuità.**

#### ***Il contesto territoriale e programmatico del PI Pompei Ercolano***

Il territorio compreso nel PI “Pompei Ercolano” include nove comuni della provincia di Napoli (Boscotrecase, Boscoreale, Castellammare, Ercolano, Lettere, Pompei, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase) posizionati nella fascia della conurbazione periferica sud est di Napoli.

L’area cosiddetta “pompeiana” di competenza della Soprintendenza archeologica di Pompei, dal punto di vista della tutela e della valorizzazione dei beni archeologici e culturali, è costituita da 23 comuni.

La delimitazione del PI “Pompei-Ercolano” ai 9 comuni è stata funzionale alla concentrazione delle risorse programmate per l’area pompeiana relativamente alla valorizzazione dei 5 siti archeologici presenti in tutta l’area - Pompei, Ercolano, Stabia, Oplontis e Boscoreale, creando un sistema funzionale alla connessione delle aree urbane con questi siti.

L’analisi di contesto, sviluppata per delineare la strategia del PI, si era focalizzata sugli aspetti connessi alla valorizzazione dell’area, inquadrando le caratteristiche dei 9 comuni rispetto alla capacità ricettiva e, quindi, al supporto che i diversi territori interessati sarebbero stati in grado di offrire rispetto all’attrazione potenziale e futura esercitata dai siti archeologici.

---

<sup>5</sup> Ci si riferisce in particolare al crollo della Schola Armatorum avvenuto nel novembre 2010, che ha posto con forza all’attenzione pubblica il problema della conservazione del patrimonio archeologico e quello delle risorse da destinarvi.

### *La situazione al 2000 e l'evoluzione al 2010*

Dal punto di vista dell'offerta ricettiva, lo "Studio di Fattibilità relativo al sistema integrato archeologico-territoriale dell'area pompeiana" (Andersen 2001), redatto nel 2001 e poi ripreso nella programmazione del PI, rilevava una capacità ricettiva di gran lunga inferiore alla domanda che i siti archeologici e i beni culturali sarebbero stati in grado di attivare e di potenziare nel futuro.

Dall'analisi di contesto elaborata emergeva, comunque, un fabbisogno generalizzato di aumento della qualità e quantità dei servizi, in relazione alla grandezza e importanza del sito, congiunto ad una meno generalizzata domanda di interventi di conservazione. Tale domanda si concentrava soprattutto nel sito archeologico di Pompei a causa della dimensione di gran lunga maggiore rispetto agli altri e quindi con una maggiore esposizione al depauperamento delle strutture.

Lo Studio di Fattibilità, nell'elaborazione dell'analisi della domanda, rilevava alcuni aspetti fondamentali legati all'integrazione tra i siti, alla stagionalità dei flussi e alle tipologie di visitatori. Tali elementi conoscitivi hanno consentito, successivamente, di costruire l'impalcato strategico del PI Pompei Ercolano e di individuare un'idea forza del PI focalizzata sulla possibilità di aumentare la stanzialità del visitatore oltre il giorno previsto per la visita dei siti archeologici.

Rispetto alla situazione registrata all'inizio del periodo di programmazione dei fondi strutturali, dall'analisi dei dati, soprattutto per quanto concerne il sito archeologico di Pompei e l'area complessiva del comune di Pompei, si registra una domanda turistica stazionaria, sia per numero di visitatori al sito archeologico sia per numero di giorni di permanenza nelle strutture ricettive.

Per un'analisi più ampia dei dati si rimanda ad un approfondimento del presente rapporto predisposto dal NVVIP, si ritiene tuttavia opportuno rimarcare il dato relativo al costo del biglietto di accesso agli scavi di Pompei che, al 2011, risulta essere pari a 12 euro per persona.

### *Il contesto programmatico*

Il contesto programmatico all'atto della formulazione del PI Pompei Ercolano era caratterizzato dall'esistenza di due importanti strumenti di programmazione negoziata, il contratto d'area Torrese-Stabiese e il Patto territoriale il Miglio d'Oro.

Alcuni comuni del PI Pompei Ercolano sono stati inseriti, nell'attuale ciclo di programmazione (2007-2013), nei PIU Europa, i programmi integrati urbani a valere sulle risorse dell'obiettivo operativo 6.1 "città medie" inerenti le strategie di sviluppo urbano. Più nello specifico, i PIU Europa che interessano i comuni di Portici, Ercolano e Castellammare di Stabia, hanno in parte ripreso il disegno strategico elaborato nell'ambito del Patto del Miglio d'Oro.

### *Il processo di costruzione del PI*

Al fine di sintetizzare in maniera efficace il processo di costruzione del PI, dall'individuazione dell'idea forza alla formalizzazione del progetto integrato in strategia ed interventi, si è ritenuto utile sintetizzare nella tabella seguente gli aspetti caratterizzanti.

L'idea forza, evidenziata attraverso lo slogan "*Da un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo "motivazionale e stanziale"*", deriva dalla sintesi interpretativa dei risultati dello Studio di Fattibilità menzionato precedentemente che aveva l'obiettivo di individuare una configurazione strategica per l'area vesuviana in grado di coniugare la tutela con la valorizzazione dei siti archeologici e dei beni culturali.

Tab. 39 - Il PI Pompei Ercolano in cifre (fonte: NVVIP)

<b>Idea Forza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da un turismo “<i>mordi e fuggi</i>” ad un turismo “<i>motivazionale e stanziale</i>”</li> <li>• <b>Scelta strategica:</b> Valorizzazione turistica del patrimonio al fine di migliorare la visita del territorio incrementando la durata della permanenza media, anche attraverso l’aumento dei luoghi d’interesse turistico e delle motivazione della visita;</li> <li>• <b>Obiettivi programmatici:</b> Aumento della spesa gg./visitatore; aumento del numero di giorni di visita; aumento del numero dei nuovi occupati nell’area</li> </ul>
<b>Tavolo di concertazione</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Istituzione</b> P.G.R. N° 2685 del 31 dicembre del 2001</li> <li>• <b>Composizione:</b> Regione Campania, Provincia di Napoli, Comuni di Boscoreale, Boscotrecase, Castellamare, Ercolano, Lettere, Portici, San Giorgio a Cremano, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase; Ente Ville Vesuviane, Commissione straordinaria Pompei, Soprintendenza Archeologica di Pompei, Soprintendenza per i BB. AA. di Napoli e Provincia, Ente Parco del Vesuvio.</li> </ul>
<b>Risorse assegnate</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tetto indicativo finanziario assegnato:</b> €60.255.026,36</li> <li>• <b>Misura 2.1 (infrastrutture):</b> €30.161.082,90 (AdPQ) + €10.329.137,98</li> <li>• <b>Misura 2.2 (Regimi di aiuto):</b> €10.329.137,98</li> <li>• <b>Misura 2.3 (Formazione e servizi):</b> €3.615.398,29</li> <li>• <b>5% FSE Asse 3:</b> 2.721.737,86</li> </ul>
<b>Risorse approvate</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tetto finanziario assegnato:</b> €57.827.678,94</li> <li>• <b>Misura 2.1 (infrastrutture):</b> €41.161.614,81</li> <li>• <b>Misura 2.2 (Regimi di aiuto):</b> €10.329.137,98</li> <li>• <b>Misura 2.3 (Formazione e servizi):</b> €3.615.198,29</li> <li>• <b>5% FSE Asse 3:</b> 2.721.737,86</li> </ul>

Il PI “Pompei Ercolano” rientra nella tipologia di progetti integrati a regia regionale e nella tipologia Grande Attrattore che rappresentava, nell’ambito delle grandi strategie messe in campo inizialmente dal POR Campania 2000-2006, un punto di forza per l’innalzamento dell’attrattività turistica. Il POR, nella fase di formulazione delle scelte programmatiche, ha posto molta attenzione alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali per una distribuzione più equilibrata dell’offerta turistica, in modo da diversificare i luoghi di attrazione.

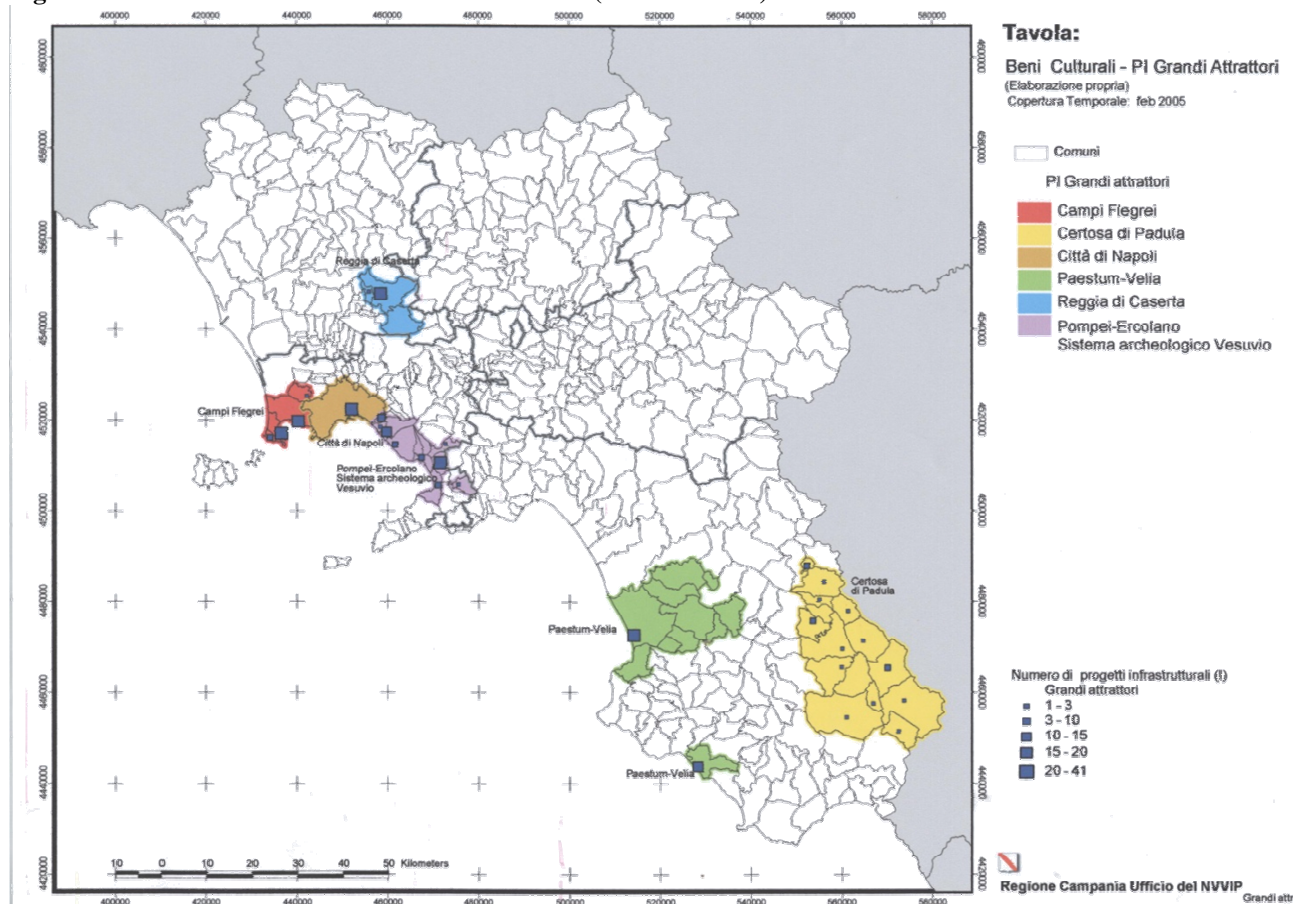
Accanto, quindi, al potenziamento e alla diversificazione dell’offerta, intesa non come mera offerta ricettiva ma integrata alle caratteristiche del contesto (miglioramento dell’accessibilità, salubrità dei luoghi, conservazione per la fruizione delle bellezze naturali e dei beni storico-culturali della regione) il POR si prefiggeva di creare le condizioni affinché si verificasse la destagionalizzazione come indicatore di uno strutturale cambiamento nel settore del Turismo. I Progetti Integrati Grande Attrattore sono in tutto sei.

Nella tabella seguente sono riportati i dati finanziari dei PI Grandi Attrattori che mostrano il posizionamento e il peso finanziario del PI “Pompei Ercolano” rispetto agli altri PI. Nella figura seguente è riportata una rappresentazione cartografica dei Grandi Attrattori in termini di peso e copertura territoriale.

Tab 40 - Dati finanziari dei Progetti Integrati Grandi Attrattori (fonte: NVVIP)

Grandi Attrattori culturali	Risorse Pubbliche a valere sul POR (€)	Risorse private confluenti nel POR (€)	Altre risorse pubbliche (€)	Costo totale (€)
Campi Flegrei	130.020.607,00	12.671.504,00	27.302.494,00	169.994.605,00
Certosa di Padula	31.648.137,00	10.629.138,00	7.688.982,00	49.966.257,00
Paestum - Velia	53.225.468,00	10.329.138,00		63.554.606,00
Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano	57.827.679,00	11.611.328,00	1.862.344,00	71.301.351,00
GAC Napoli	68.342.439,00	11.314.899,00	5.050.696,00	84.708.034,00
Reggia di Caserta	50.198.765,00	13.030.638,00	6.458.000,00	69.687.403,00
<b>Totale attrattori</b>	<b>391.263.095,00</b>	<b>69.586.645,00</b>	<b>48.362.516,00</b>	<b>509.212.256,00</b>

Fig. 48 - La localizzazione dei PI Grandi Attrattori (fonte: NVVIP)



### La configurazione strategica del PI

La strategia di attuazione dell'idea forza formulata dal Tavolo di concertazione si esplicita secondo quattro azioni fondamentali:

*Azione A. Valorizzazione in chiave turistica del patrimonio archeologico - culturale attraverso interventi di restauro connessi all'ampliamento dell'offerta al pubblico; sviluppo dei servizi ai visitatori, riorganizzazione degli accessi, itinerari differenziati; attività in favore della visita notturna agli scavi; incremento delle attività di restauro e azioni di nuova*

*fruibilità, pubblicizzate adeguatamente e trasformate in eventi di interesse nazionale e internazionale.*

*Azione B. **Creazione del "Parco archeologico Vesuviano"**, un parco archeologico territoriale da realizzare collegando in rete i quattro grandi poli di Pompei, Ercolano, Stabia ed Oplonti, fra loro e con i siti minori. Tale creazione richiede interventi nel campo della accessibilità, della comunicazione della specializzazione dell'offerta dei diversi siti, d'itinerari tematici legati al territorio.*

*Azione C. **Recupero e riqualificazione di ambiti di centri storici**, di ville vesuviane e di emergenze monumentali, di masserie agricole, in stretta connessione con il "Parco archeologico Vesuviano"; in tal modo si punterà a realizzare un sistema integrato di risorse culturali che migliorerà l'immagine, l'accoglienza turistica, la ricettività del territorio e l'offerta integrata di servizi in tutto il territorio.*

*Azione D. **Sviluppo di un sistema sociale, culturale, ricettivo e produttivo**, strettamente collegato al grande patrimonio storico culturale esistente, ponendo particolare attenzione ad azioni propedeutiche che sostengano: l'informazione sul PI, la sensibilizzazione sui valori esistenti, le pari opportunità, l'emersione, il recupero del disagio sociale.*

Le modalità di scelta degli interventi sono coerenti con i 4 contenuti strategici sopra evidenziati, in funzione dei diversi soggetti coinvolti che definiscono le specifiche competenze amministrative delle aree oggetto di interventi. Ciò consente di suddividere gli interventi in due grandi categorie:

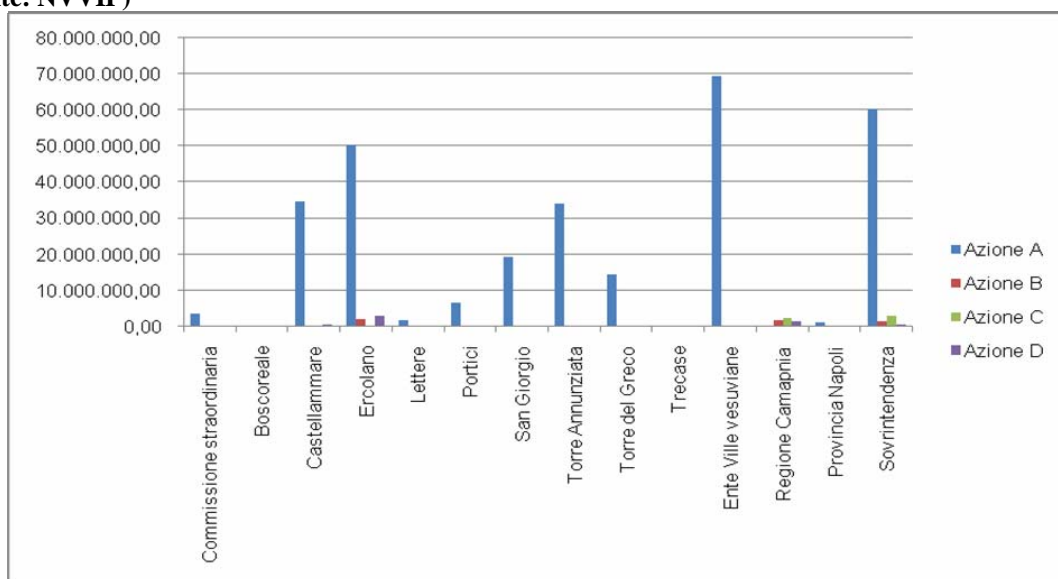
- interventi all'interno dei siti archeologici finalizzati alla tutela, nell'ottica di una migliore e qualificante fruizione degli stessi, gestiti dalla Soprintendenza competente;
- interventi all'interno dei territori comunali, finalizzati a migliorare l'accessibilità ai siti di interesse e a incrementare la capacità ricettiva nell'ottica di perseguire l'aumento dei giorni di visita dei turisti.

La scelta dei progetti portanti, localizzati per la maggior parte nei siti archeologici, pone come centrale la questione della "tutela" come fattore principale per innescare meccanismi di aumento della fruibilità e quindi dei turisti e dei loro giorni di visita (cfr. paragrafo. Gli interventi realizzati nell'ambito del PI).

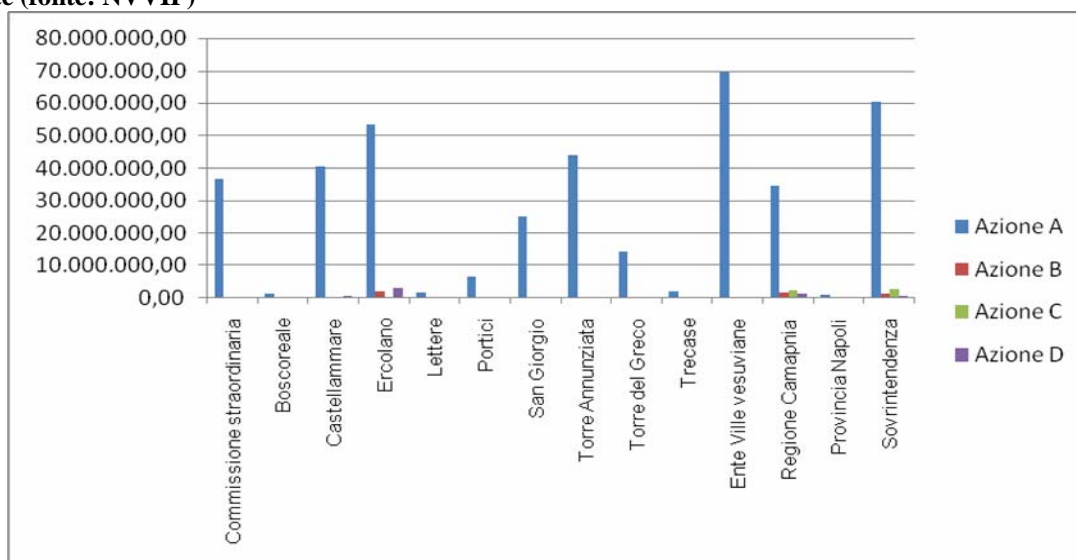
La parte restante degli interventi si suddivide in: progetti finalizzati comunque alla tutela di beni culturali, operazioni di miglioramento del rapporto città-sito archeologico o città-bene culturale, azioni di animazione per rendere, attraverso l'organizzazione di grandi eventi, più stanziale il turismo, misure di aiuto alle imprese ricettive, azioni di formazione di nuove figure professionali e di laboratori permanenti per la promozione della cultura e delle nuove tecniche del restauro, sia in campo archeologico che in quello legato al singolo bene culturale.

In particolare si evidenzia come, già nella fase di costruzione della strategia e della definizione degli interventi, la scelta di ulteriori misure del POR Campania ad integrazione di quelle minime è stata comunque orientata a consolidare l'azione A, a discapito di misure che avrebbero potenziato l'offerta dei servizi e la ricettività, in linea con gli obiettivi enunciati nella strategia complessiva del PI "Pompei-Ercolano".

**Fig. 49 - Risorse totali del PI Pompei Ercolano a valere sulle misure minime integrabili del POR Campania 2000-2006 (fonte: NVVIP)**



**Fig. 50 - Risorse totali del PI Pompei Ercolano incluse risorse a valere su misure POR Campania 2000-2006 non assegnate (fonte: NVVIP)**



In relazione alla capacità di misurare gli effetti del PI Pompei Ercolano, sono stati proposti dal Tavolo di concertazione indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto. In particolare, per gli indicatori di realizzazione fisica e di risultato, sono state elaborate previsioni sul valore atteso che, già in fase di valutazione ex ante, erano state ritenute, da parte del NVVIP, sovrastimate. Inoltre il NVVIP aveva rilevato la mancanza del collegamento tra gli obiettivi programmatici della strategia e gli indicatori scelti, soprattutto per quanto concerne gli indicatori di risultato.

#### *Il processo di valutazione ex ante del PI*

Durante il primo momento della valutazione ex ante del PI “Pompei Ercolano”, è stata sviluppata una fase di istruttoria che ha prodotto un documento contenente le richieste di chiarimenti ed integrazioni del PI. Tra le varie richieste di ordine formale relative alla corretta compilazione delle schede, risulta di particolare rilievo quella relativa all’approfondimento dei costi di gestione a carico della Sovrintendenza ai Beni Archeologici di Pompei Ercolano.

La problematica della gestione delle opere realizzate all'interno dei due siti archeologici rappresenta una delle criticità emerse durante l'attività di valutazione ex post, come si evince nei paragrafi successivi.

Un altro elemento emergente già dalla fase di istruttoria ha riguardato la richiesta di verifica dell'effettiva integrazione degli altri interventi gestiti dalle amministrazioni comunali rientranti nel territorio del PI, sia con l'idea forza che con gli interventi gestiti dalla Soprintendenza.

La questione dell'effettiva integrazione degli interventi riguarda soprattutto la sinergia funzionale ed operativa degli interventi previsti dalle amministrazioni comunali con i siti archeologici in cui si concentra la maggior parte delle risorse assegnate.

Rispetto, quindi, alla fase iniziale della valutazione ex ante sono emersi due importanti focus su cui orientare la valutazione ex post: quello relativo alla sostenibilità gestionale e quello relativo alla sinergia funzionale ed operativa degli interventi localizzati fuori dai siti archeologici.

### *Il processo di attuazione del PI*

L'attività di controllo di gestione svolta di concerto tra il NVVIP e il Tavolo di concertazione nel complesso ha funzionato, in quanto ha permesso al Tavolo di concertazione del PI "Pompei Ercolano" di verificare trimestralmente i ritardi di attuazione dei progetti infrastrutturali, in particolare per i progetti che, per rispondere al Protocollo di Legalità, non ricevevano l'autorizzazione della Prefettura nei tempi previsti, e di proporre immediate sostituzioni con progetti più pronti e comunque coerenti con la strategia del PI.

Si rileva tuttavia la minore attenzione che il Tavolo, concentrato prevalentemente sugli interventi infrastrutturali, ha dato allo stato di avanzamento degli interventi di aiuti alle imprese e a quelli di formazione, nonostante la regia degli stessi fosse regionale.

Gli unici interventi non infrastrutturali che hanno avuto l'attenzione del Tavolo di concertazione sono stati quelli relativi all'organizzazione degli eventi, Mozart – Box ed il Sorriso del Vulcano, per i quali il Nucleo ha segnalato che l'incidenza degli "eventi" a valere sulla misura 2.1 (azione d) rispetto alle attività infrastrutturali di recupero e valorizzazione dei beni culturali era molto elevata e che tale incidenza avrebbe dovuto essere giustificata da un piano coordinato di eventi e da una dettagliata analisi del programma artistico ed organizzativo dell'area.

### *I risultati della Valutazione ex post*

#### *Gli interventi realizzati nell'ambito del PI*

L'analisi sviluppata in questa fase è indirizzata a evidenziare ciò che è stato realizzato secondo le tre macro aree di intervento caratterizzanti le misure minime integrabili, ovvero infrastrutture, regimi di aiuto e formazione e servizi.

In particolare, l'analisi degli interventi realizzati è articolata secondo le seguenti chiavi di lettura:

- gli interventi attuati;
- i beneficiari responsabili dell'attuazione dei singoli interventi;
- gli output raggiunti, in termini di avanzamento finanziario e fisico dei progetti (per avanzamento finanziario si intende la progressione della spesa dell'intervento; per avanzamento fisico il grado di realizzazione dell'intervento);
- il grado di coerenza degli interventi con il contesto e con gli obiettivi di riferimento;
- gli effetti di breve periodo in termini di variazione del livello di fruizione.

Le tabelle seguenti rappresentano la classificazione degli interventi per tipologia di investimento e per soggetto beneficiario.

**Tab. 41 - Interventi PI (entro tetto) per tipologia (fonte: NVVIP su dati MONIT 2010)**

	<i>n° prog.</i>	<i>Costo totale monit programmato [€]</i>	<i>Pagamenti al beneficiario finale [€]</i>	<i>Pagato/programmato</i>
<i>Infrastrutture</i>	38	48.089.689,15	38.999.024,66	81 %
<i>Formazione</i>	10	3.952.236,86	d.n.d.	-
<i>Servizi</i>	16	8.457.384,57	4.629.000,61	55 %
<i>Regimi di aiuto</i>	2	21.519.037,46	980.774,03	5 %
<b>Totale</b>	<b>66</b>	<b>82.018.348,04</b>	<b>44.608.799,30</b>	

**Tab. 42 - Le tipologie di beneficiario: chi ha realizzato gli interventi del PI (fonte: NVVIP su dati MONIT 2010)**

<i>Beneficiario</i>	<i>Formazione</i>	<i>Infrastruttura</i>	<i>Regime d'aiuto</i>	<i>Servizi</i>	<b>Totale</b>
AMMINISTRAZIONI COMUNALI		11		8	19
REGIONE CAMPANIA	10		2	6	18
SOPRINTENDENZE		26		2	28
ENTE VILLE VESUVIANE		1			1
<b>Numero totale</b>	<b>10</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>66</b>

In fase di programmazione il PI “Pompei Ercolano” presentava una configurazione finanziaria articolata come segue:

- circa il 60% delle risorse complessivamente assegnate al PI ad interventi di carattere infrastrutturale,
- un quarto delle risorse ai privati per investimenti finalizzati ad incrementare la ricettività dell’area e per iniziative di servizi al turismo,
- il 10 % delle risorse ad attività di animazione e promozione territoriale,
- il 5% ad attività di formazione di professionalità legate alla valorizzazione e fruizione del patrimonio artistico-culturale.

In fase di attuazione si è registrata, per gli interventi infrastrutturali, una spesa che ha in larga parte confermato quanto programmato, un ridimensionamento di quanto previsto per le attività di servizi (animazione e eventi) e il mancato assorbimento, da parte del settore privato, delle agevolazioni previste (con riferimento alla formazione non si dispone del dato conclusivo della spesa).

Con riferimento alle tipologie di soggetto beneficiario si rileva:

- il ruolo predominante delle Soprintendenze<sup>6</sup> che hanno attuato oltre la metà degli interventi di carattere infrastrutturale, il dato riguarda in particolare la Soprintendenza Archeologica di Pompei;
- la gestione da parte della Regione Campania delle attività di formazione, dei regimi di aiuto e delle attività di indagine e animazione territoriale;
- per le amministrazioni comunali l’attuazione di interventi infrastrutturali (in totale 11) e l’organizzazione degli eventi volti a promuovere l’offerta culturale del territorio in maniera unitaria;
- il ruolo marginale dell’Ente Ville Vesuviane, in quanto attuatore di un solo intervento infrastrutturale.

<sup>6</sup> Soprintendenza di Pompei, Soprintendenza B.A.A.P.S.A.D. della provincia di Napoli; Soprintendenza B.A.A.A.S. delle province di CE e BN.

### ***Gli interventi infrastrutturali***

Gli interventi infrastrutturali realizzati nell'ambito del PI sono stati finanziati a valere sulla misura POR 2.1 *Promozione e valorizzazione integrata del sistema dei beni culturali*<sup>7</sup> e possono essere suddivisi in tre gruppi, in funzione della tipologia di soggetto attuatore:

- a) Progetti proposti e attuati dalla *Soprintendenza Archeologica di Pompei (SAP)*;
- b) Progetti proposti e attuati dai *Comuni* del territorio interessato dal PI;
- c) Progetti proposti e attuati dall'*Ente Ville Vesuviane*.

#### Progetti proposti e attuati dalla SAP nelle quattro aree archeologiche che ricadono nell'area PI - Pompei, Ercolano, Stabia, Oplonti

La SAP ha realizzato 23 interventi, di cui 10 nell'Area archeologica di Pompei, 10 nell'Area di Ercolano, 2 nell'Area di Stabia e 1 nell'Area di Oplontis (Torre Annunziata).

Si riportano i dati relativi agli interventi realizzati suddivisi per siti archeologici.

#### Sito archeologico Pompei

Tutti gli interventi sono stati fisicamente e finanziariamente conclusi, con una percentuale di scostamento tra l'importo programmato e quello realizzato che, in media, è pari al 13% ed è dunque riconducibile ai ribassi in fase di aggiudicazione. Pertanto, gli interventi di restauro previsti nell'area degli scavi di Pompei sono stati condotti a termine; l'obiettivo di conservazione di alcune *domus*, botteghe e altre strutture (Caserma) è stato conseguito.

Tuttavia, quanto alla possibilità di fruizione da parte dei turisti, l'attività di indagine diretta svolta dal Nucleo presso il sito di Pompei ha permesso di rilevare che nessun bene restaurato nell'ambito del PI è accessibile al pubblico. Questo discende dall'impossibilità, comunicata dalla Sovrintendenza, di assicurare, nelle *insule* interessate dagli interventi, il servizio di guardiania.

**Figg. 51 e 52- Area Scavi di Pompei: domus restaurate nell'ambito del PI (fonte: NVVIP)**



<sup>7</sup> La misura 2.1 del POR 2000-2006 era definita nel programma come misura che intervenisse nell'ambito della conservazione e della valorizzazione del patrimonio storico culturale, anche attraverso la realizzazione di piani di gestione, per creare: - condizioni favorevoli all'innescio di processi di sviluppo locale, promuovendo lo sviluppo di iniziative imprenditoriali collegate alla valorizzazione del bene culturale nei settori dell'artigianato, del turismo, dei servizi, del restauro; - condizioni per l'attrazione di capitali privati nel ciclo di recupero, valorizzazione e gestione dei beni culturali, anche promuovendo la finanza di progetto.

Inoltre, con riferimento all'intervento di Sistemazione dell'ingresso di piazza Anfiteatro attraverso la creazione di un'area coperta destinata ai servizi di bigliettazione, ristorazione e deposito bagagli, l'indagine diretta ha rilevato che il manufatto, seppur collaudato, non è attualmente in funzione (né mai è stato aperto al pubblico) per un problema legato alla impossibilità di realizzare una condotta di circa 30 metri per il collegamento con la centrale termo frigorifera realizzata in un'area adiacente.

Figg. 53 e 54 -Area Scavi di Pompei: sistemazione ingresso piazza Anfiteatro (biglietteria, bar, deposito bagagli) (fonte: NVVIP)



Ne discende dunque che, a marzo 2011, nell'area Archeologica di Pompei, gli interventi di restauro e valorizzazione realizzati nell'ambito del PI, finalizzati ad ampliare le aree di visita, soprattutto con riferimento ai percorsi di visita più accessibili dall'ingresso di piazza Anfiteatro, non sono fruibili.

Tale aspetto appare ancor più significativo alla luce dell'andamento dei dati relativi alla distribuzione degli accessi sui tre ingressi al sito, che effettivamente mostrano una migliore distribuzione dei visitatori sui tre ingressi, con uno spostamento dall'ingresso di Porta Marina verso Piazza Esedra e Piazza Anfiteatro, anche come effetto della scelta di destinare ai bus turistici l'ingresso da Piazza Anfiteatro.

Tab. 43 - Interventi infrastrutturali Area archeologica di Pompei (fonte: NVVIP su dati MONIT 2010)

<i>Denominazione Intervento</i>	<i>Tipologia di intervento</i>	<i>Costo totale programmato [€]</i>	<i>Pagamenti al Beneficiario Finale [€]</i>	<i>Pagato /programmato</i>
Pompei - Sistemazione ingresso piazza Anfiteatro II Lotto	Infrastruttura di servizio	3.960.000,00	3.711.031,25	94%
Riapertura e valorizzazione dell'asse di Via Stabiana - Via Vesuvio: Restauro della casa ed insula di Marco Lucrezio	Intervento di restauro	1.678.484,92	1.592.032,62	95%
Riapertura e valorizzazione dell'asse di via Stabiana - via Vesuvio: Restauro della casa ed insula di L. Cecilio Giocondo	Intervento di restauro	1.420.256,47	1.348.712,16	95%
Riapertura e valorizzazione di Via di Nola - restauro e valorizzazione della casa di Obellio Firmo	Intervento di restauro	1.267.901,69	1.010.502,51	80%
Valorizzazione dell'asse di Via dell' Abbondanza, Restauro della casa di Trebio Valente	Intervento di restauro	854.736,17	684.027,57	80%
Riapertura e valorizzazione di Via di Nola - restauro dell'Insula V: Caserma dei Gladiatori V	Intervento di restauro	676.558,54	517.699,16	77%
Riapertura e valorizzazione di Via di Nola - restauro edella Insula V - 4 : Casa di Marco Lucrio Frontone	Intervento di restauro	599.090,00	408.383,30	68%
Riapertura e valorizzazione dell'asse di Via Stabiana- Via Vesuvio : restauro della Casa degli amorini dorati	Intervento di restauro	516.456,90	503.784,14	98%
Valorizzazione dell'asse di Via dell' Abbondanza, Restauro della casa di Casco longus e botteghe	Intervento di restauro	578.431,73	451.974,15	78%
Valorizzazione dell'asse di Via dell' Abbondanza, Restauro della Casa del Vasaio Zosimo, della casa del moralista della casa di P. Ceriale	Intervento di restauro	826.331,04	497.765,79	60%
<b>TOTALE</b>		<b>12.378.247,46</b>	<b>10.725.912,65</b>	<b>87%</b>

## Sito archeologico Ercolano

Tutti gli interventi sono stati fisicamente e finanziariamente conclusi, anche in questo caso con una percentuale di scostamento tra l'importo programmato e quello realizzato che, in media, è pari al 13% ed è pertanto riconducibile ai ribassi in fase di aggiudicazione.

L'intervento di contenimento della scarpata nord ha permesso di ampliare, mettendola in sicurezza l'area di visita, così come il ponte di attraversamento consente l'accesso in sicurezza all'area degli scavi.

**Figg. 55 e 56 - Area Scavi di Ercolano: sistemazione ponte di attraversamento e messa in sicurezza scarpata nord (fonte: NVVIP)**



Quanto alla possibilità di fruizione da parte dei turisti dei beni restaurati nell'ambito del PI, l'attività di indagine diretta svolta presso il sito di Ercolano ha permesso di rilevare che né la Villa dei Papiri né la Barca romana ed i connessi reperti sono accessibili al pubblico. Tale inaccessibilità discende, nel caso della Villa dei Papiri, dal fatto che l'area della Villa deve essere ancora oggetto di interventi di restauro, anche se si potrebbe ipotizzare una fruizione parziale; nel caso della Barca romana, dall'impossibilità di provvedere, da parte della SAP, al servizio di guardiania negli orari di apertura del sito. Sono state previste in passato e sono in programma delle visite alla Barca in orari e giorni fissi, ma non in maniera continuativa. Si segnala inoltre l'assenza di un punto di ristoro all'interno dell'area degli scavi o di altri servizi aggiuntivi.

**Figg. 57 e 58 - Area Scavi di Ercolano: restauro e musealizzazione Barca romana, restauro Villa dei Papiri. (fonte: NVVIP)**



Con riferimento alle infrastrutture di servizio, l'area a verde attrezzata, localizzata all'interno dell'area degli Scavi, è accessibile al pubblico (visitatori e non) gratuitamente e consente una visione, seppur dall'alto, degli scavi. Tale intervento ha certamente contribuito a ridurre le barriere

tra l'area archeologica e il tessuto urbano e, al contempo, rende più gradevole la visita agli scavi da parte dei turisti (l'area verde si colloca tra l'area destinata ai parcheggi e l'area degli scavi). La SAP ha tuttavia segnalato problemi relativi alla gestione dell'area Parco, in quanto in base agli accordi stipulati con l'Amministrazione comunale di Ercolano, l'accesso gratuito avrebbe comportato che l'onere della manutenzione e del servizio di guardiana gravassero sul Comune, mentre ciò non accade e pertanto la SAP provvede a proprie spese.

Fig. 59 - Area Scavi di Ercolano: parco attrezzato (fonte: NVVIP)



Ne discende dunque che, al marzo 2011, nell'area Archeologica di Ercolano, gli effetti di breve periodo degli interventi realizzati, espressi in termini di ampliamento dell'area di visita e quindi miglior livello di fruizione del sito, si sono potuti esplicitare solo in parte.

Tab. 44 - Interventi infrastrutturali Area archeologica di Ercolano (fonte: NVVIP su dati MONIT 2010)

<i>Denominazione Intervento</i>	<i>Tipologia di intervento</i>	<i>Costo totale programmato [€]</i>	<i>Pagamenti al Beneficiario Finale</i>	<i>Pagato /programmato (%)</i>
Sistemazione scarpate nord	Infrastruttura per la sicurezza	2.582.284,49	2.395.947,33	93%
Lavori per la salvaguardia, restauro e valorizzazione della Villa dei Papiri di Ercolano. Lavori di restauro e valorizzazione	Intervento di restauro	1.880.741,34	1.576.884,55	84%
Lavori per la salvaguardia, restauro e valorizzazione della Villa dei Papiri di Ercolano. Lavori di scavo	Intervento di restauro	1.053.000,00	768.306,48	73%
Parco attrezzato	Infrastruttura di servizio	1.032.913,80	1.015.678,49	98%
Restauro e musealizzazione della barca romana: restauro e musealizzazione della barca di Ercolano	Intervento di restauro	1.032.913,80	886.756,60	86%
Restauro specialistico reperti: restauro materiali archeologici mobili	Intervento di restauro	516.456,90	498.840,78	97%
Sopraelevazione ex officine	Infrastruttura di servizio	416.264,26	297.210,70	71%
Ponte di attraversamento sulla città antica	Infrastruttura per la sicurezza	361.519,83	356.366,40	99%
Completamento antiqurum ercolanese: finitura ed integrazione allestimento antiqurium	Infrastruttura di servizio	258.228,45	201.225,30	78%
Lavori per la salvaguardia, restauro e valorizzazione della Villa dei Papiri di Ercolano. Razionalizzazione del sistema di drenaggio delle acque	Infrastruttura per la sicurezza	165.000,00	130.067,19	79%
<b>TOTALE</b>		<b>9.299.322,87</b>	<b>8.127.283,82</b>	<b>87%</b>

## Siti di Stabia e di Oplonti

Per quanto riguarda gli altri due siti, gli interventi infrastrutturali, pur essendo inseriti (2 su 3) tra i progetti portanti, non hanno definito cambiamenti strutturali ma migliorativi dell'accessibilità e dello stato di conservazione.

**Tab. 45 - Interventi infrastrutturali Area archeologica di Stabia (fonte: NVVIP su dati MONIT 2010)**

<i>Denominazione Intervento</i>	<i>Tipologia di intervento</i>	<i>Costo totale programmato</i> [€]	<i>Pagamenti al Beneficiario Finale</i> [€]	<i>pagato/programmato</i>
"Restoring ancient Stabiae"- Interventi dal piano "Restoring ancient Stabiae". Sistemazione a parcheggio di un'area demaniale presso la Villa di Arianna	Infrastruttura per accessibilità	561.880,00	464.597,91	83%
Restoring Ancient Stabiae. Interventi dal piano "restoring ancient Stabiae".Nuovo ingresso alla villa di San Marco attraverso una rampa dell'antico livello stradale al peristilio dell'ingresso	Infrastruttura per accessibilità	1.770.000,00	1.713.181,64	97%
<b>Totale</b>		<b>2.331.880,00</b>	<b>2.177.779,55</b>	<b>93%</b>

**Tab. 46 - Interventi infrastrutturali Area di Oplontis (fonte: NVVIP su dati MONIT 2010)**

<i>Denominazione Intervento</i>	<i>Tipologia di intervento</i>	<i>Costo totale programmato</i> [€]	<i>Pagamenti al Beneficiario Finale</i> [€]	<i>pagato/programmato</i>
Oplontis: restauro e recupero di Villa Poppea e Villa B: Consolidamento e restauro della villa di Poppea	Infrastruttura (progetto portante)	3.356.969,85	2.572.795,71	77%
<b>Totale</b>		<b>3.356.969,85</b>	<b>2.572.795,71</b>	<b>77%</b>

## Progetti proposti e attuati dai Comuni del territorio interessato dal PI

Gli interventi infrastrutturali proposti dai Comuni del territorio interessato dal PI sono stati finanziati a valere sulla misura 2.1 *Promozione e valorizzazione integrata del sistema dei beni culturali* del POR e sono in totale 11, di cui solo 1, quello attuato dal Comune di Lettere, si configurava come un progetto *portante*. Gli interventi infrastrutturali proposti dalle amministrazioni comunali avevano il ruolo, nell'ambito della strategia complessiva del PI, di creare un rapporto più virtuoso tra le aree archeologiche e le ville vesuviane e in generali gli ambiti urbani in cui siti e ville sono inseriti.

Rispetto agli 11 interventi programmati, uno non è stato successivamente attuato, in particolare si tratta dell'unico intervento previsto nel Comune di Portici e relativo alla realizzazione del 1° lotto del Museo Interattivo Multimediale "*Il 700 nell'area vesuviana*", per un valore programmato di oltre 900 mila euro.

Tre interventi risultano fisicamente, ma non finanziariamente, conclusi: si tratta dell'intervento di riqualificazione urbana realizzato nel Comune Castellammare di Stabia; di quello relativo all'asse viaria di collegamento porto-area archeologica di Oplonti realizzato dal Comune di Torre Annunziata e dell'intervento del Comune di Lettere relativo al recupero del Castello medievale; in quest'ultimo caso tuttavia lo scostamento tra l'importo programmato e quello speso è davvero esiguo (7%).

Per i 6 interventi infrastrutturali conclusi fisicamente e finanziariamente di seguito si presentano alcuni elementi di dettaglio:

- con riferimento ai 3 interventi realizzati dal Comune di San Giorgio a Cremano e relativi uno al restauro del Parco di Villa Vannucchi, che rappresenta tra gli interventi del PI quello finanziariamente più rilevante (circa 6 milioni di euro), il secondo e il terzo relativi al completamento e al restauro di alcune aree dell'edificio e del parco di Villa Bruno da destinare al

museo enologico, a info point e a sala convegni (ex officine di Villa Bruno) si segnala che tutti gli spazi sono utilizzati dall'Amministrazione comunale e accessibili al pubblico. Tuttavia, l'edificio di Villa Vannucchi è tuttora priva di funzione d'uso, i locali interni sono in larga parte inutilizzati, in attesa di un bando comunale che ne aggiudichi la gestione; il secondo e il terzo intervento, quello relativo alla rifunzionalizzazione dello spazio delle ex officine e al museo enologico, sono inseriti in un contesto, quello di Villa Bruno, già ricco di funzioni e servizi (biblioteca, libreria, caffetteria, parco), frequentato dalla collettività locale, sede di numerosi eventi e che ha adottato soluzioni gestionali che prevedono il coinvolgimento di privati nell'ambito di paletti definiti dall'amministrazione comunale con modalità volte a privilegiare l'organizzazione di eventi culturali ai quali la collettività locale può prendere parte a titolo gratuito.

Fig. 60- Comune di San Giorgio a Cremano: restauro del Parco di Villa Vannucchi (fonte: NVVIP)



- l'intervento attuato dal Comune di Ercolano relativo al restauro di *Villa Maiuri* ha comportato una spesa notevolmente superiore a quanto programmato, con un incremento di oltre 1 milione di euro, dovuto ad una variante al progetto originario resa necessaria dal crollo del solaio, anticipato dall'Amministrazione comunale e successivamente "spondato" sull'intervento PI. Gli spazi della Villa sono in larga parte sottoutilizzati.

- l'intervento di arredo urbano del Comune di Pompei ha visto la realizzazione di un'area attrezzata per bambini e l'allestimento di alcuni spazi coperti per la vendita di *souvenir* e prodotti tipici. L'area è accessibile, ma in elevato stato di degrado, gli spazi destinati alla commercializzazione non sono utilizzati.

Fig. 61 - Comune di Pompei: area attrezzata (fonte: NVVIP)



- l'intervento realizzato a Torre Annunziata ha visto la riqualificazione dell'area antistante al sito archeologico di Oplonti al fine di migliorarne l'accessibilità.

- l'intervento proposto dal comune di Torre del Greco si è concluso con un elevato scostamento tra programmato e speso; si segnala inoltre che esso è localizzato in un'area poco o affatto collegata con gli altri interventi del PI.

**Tab. 47 - Interventi Infrastrutturali delle amministrazioni comunali (fonte: NVVIP su dati MONIT 2010)**

<i>Beneficiario</i>	<i>Denominazione Intervento</i>	<i>Costo totale programmato [€]</i>	<i>Pagamenti BF []</i>	<i>pagato/programmato</i>	<i>stato</i>
SAN GIORGIO A CREMANO	Villa Vannucchi- restauro del Parco	6.000.000,00	4.862.380,18	81%	concluso
SAN GIORGIO A CREMANO	Villa Bruno: completamento restauro e riqualificazione dell'edificio e del parco- recupero funzionale del parco e dell'area dell'ex fonderia	888.543,74	715.749,33	81%	concluso
ERCOLANO	Lavori di Restauro del complesso immobiliare denominato villa Maiuri	1.691.488,20	2.891.340,48	171%	concluso
POMPEI	Interventi di recupero del centro storico della città di Pompei - I stralcio e II stralcio	1.484.499,88	651.061,50	44%	concluso
TORRE DEL GRECO	Recupero e riqualificazione del Complesso delle "Cento Fontane"	1.214.710,58	467.543,98	38%	concluso
CASTELLAMMARE DI STABIA	Riqualificazione dell'area di Fontana Grande	1.196.533,33	777.352,11	65%	finanziariamente non concluso
TORRE ANNUNZIATA	Riqualificazione dell'area antistante al sito archeologico di Oplonti	1.080.000,00	708.246,25	66%	concluso
TORRE ANNUNZIATA	Riqualificazione dell'asse viario di collegamento area archeologica- porto (Corso Garibaldi)	287.621,85	180.122,14	63%	finanziariamente non concluso
LETTERE	Castello medievale:recupero della funzionalità attraverso la realizzazione di un odeon all'interno di una cinta muraria illuminazione esterna	413.906,21	383.500,89	93%	finanziariamente non concluso
<b>TOTALE REALIZZATO</b>		<b>14.257.303,79</b>	<b>11.637.296,86</b>	<b>81%</b>	
PORTICI	Museo Interattivo multimediale" il 700 nell'area vesuviana" I lotto : allestimento del parco e parte del museo	927.812,42	-		non realizzato
SAN GIORGIO A CREMANO	Villa Bruno: completamento restauro e riqualificazione dell'edificio e del parco- museo vesuviano del vino e centro di attività di cultura enologica	224.831,17	-		Finanziato con rinvenienze

### Progetti proposti dall'Ente Ville Vesuviane.

L'Ente Ville Vesuviane ha attuato un solo intervento infrastrutturale relativo al restauro di Villa Ruggiero e all'annesso Giardino storico, che risulta concluso fisicamente e finanziariamente ed è sede di eventi e mostre.

### ***I servizi: eventi, animazione territoriale e infrastrutture immateriali***

Nell'ambito del PI sono stati attuati una serie di interventi di servizi che si sono concretizzati in azioni di indagine animazione territoriale, nell'organizzazione di eventi, nella realizzazione di un intervento di carattere immateriale (CED) e nell'allestimento di un centro di eccellenza per il restauro. Si tratta di interventi finalizzati alla conoscenza e promozione del territorio, nell'ottica di rendere più riconoscibile l'ingente potenziale culturale dell'area e, non ultimo, di rafforzarne una visione unitaria.

Sono stati realizzati 15 interventi per un valore complessivo di 8,4 milioni di euro, solo l'iniziativa programmata dal Comune di Lettere e relativa alla realizzazione di un centro servizi per il turista, da insediarsi presso il castello di Lettere (a sua volta interessato da un progetto infrastrutturale) non è stata realizzata.

Per alcuni degli interventi realizzati si riporta di seguito una breve descrizione:

- 6 iniziative di indagine e di animazione territoriale sono state attuate direttamente dalla Regione Campania (per un valore complessivo di 2,6 milioni di euro) a valere su risorse FESR (misura 2.1) e sul FSE (misure 3.12 e 3.19). Tre delle iniziative attuate dalla Regione Campania erano state qualificate come *portanti* ai fini della realizzazione della strategia del PI. Tra queste iniziative si segnalano *Lapis Laboratorio del progetto Integrato di Sviluppo Pompei Ercolano e Arte Scuola*. Il Progetto La.P.I.S. (costo programmato €800.000) ha mirato a specializzare le professionalità della Pubblica amministrazione funzionali alla gestione di beni culturali. L'intervento *Arte Scuola* (costo programmato €1 milione) si è proposto di sensibilizzare, attraverso l'organizzazione di momenti informativi, le comunità locali rispetto alle potenzialità dei rispettivi territori, facendo leva sui giovani. In ragione dei tempi e delle risorse a disposizione non è stato possibile rilevare gli effetti di tali interventi, la cui natura immateriale renderebbe necessaria un'indagine ad hoc; tuttavia si segnala che, nel corso dell'indagine diretta, si sono raccolti, da parte di alcuni testimoni privilegiati, giudizi positivi su entrambe le iniziative.

- 2 progetti sono stati attuati dalla SAP, entrambi a valere sulla misura 2.1. Il primo ha previsto l'aggiornamento e l'ampliamento del Centro di Elaborazione Dati, attraverso la creazione di un nuovo sistema informativo e risulta concluso. Il secondo, che rappresenta nell'ambito dei servizi l'intervento finanziariamente più rilevante (2,4 milioni di euro), non è stato concluso finanziariamente: le attrezzature per la realizzazione del Centro di eccellenza per le tecnologie di restauro, conservazione e valorizzazione dei Beni Culturali sono state acquistate e disponibili, ma non sono state messe in opera; **il Centro non è operativo**. Si segnala inoltre che per l'inserimento di tale intervento era stato, in fase di controllo di gestione, richiesto di collegare l'intervento con la rete dei Centri regionali di Competenza.

- gli eventi, in totale 7, sono stati realizzati dalle amministrazioni comunali di Castellammare, Portici e San Giorgio a Cremano con un importo complessivo di 2,9 milioni di euro. Nell'ambito del *Sorriso del vulcano* (1,3 mil di euro) sono stati realizzati nel periodo 2004-2007, nei siti archeologici e architettonici della fascia costiera, oltre 60 spettacoli. Dalle relazioni di monitoraggio prodotte è possibile evincere che: il numero di presenze si è rivelato poco costante, con un picco negativo nell'ultima edizione; la platea è stata prevalentemente locale; il peso degli ingressi a titolo gratuito è molto rilevante. Questi elementi, insieme, conducono a ipotizzare che i gestori dell'iniziativa non abbiano provato ad acquisire nel tempo margini di sostenibilità gestionale.

Si segnala infine che maggiore continuità si registra per la rassegna musicale Mozart-box, attuata dal comune di Portici e tuttora attiva, le cui edizioni 2006 e 2007 erano state finanziate nell'ambito del PI.

### ***Interventi di formazione***

Nell'ambito del PI era stata prevista la realizzazione di 10 iniziative di formazione per un valore programmato di circa 4 milioni di euro a valere sulle misure 3.2, 3.11 e 3.19 del FSE. L'attuazione di tali interventi è stata affidata alla Regione Campania. Si tratta di iniziative finalizzate a:

- accrescere una serie di professionalità legate alla conservazione e promozione dei beni culturali (restauratore, manutentore e operatore di siti archeologici, operatore e promotore per lo sviluppo del turismo culturale);
- promuovere la creazione di impresa sociale nel settore della cultura e del tempo libero,
- formare professionalmente gli addetti delle imprese nel comparto turistico (1 milione di euro);

- formare gli addetti alle PPAA locali.

Rispetto a tali iniziative, in fase di attuazione, si è registrato un problema di sfasamento temporale con le altre tipologie di interventi (infrastrutture, servizi, aiuti alle imprese) previste dal PI; nonostante la riserva finanziaria destinata alla progettazione integrata, i bandi hanno avuto carattere regionale e non sempre sono riusciti a cogliere specificità e fabbisogni dei diversi contesti territoriali potenzialmente interessati. Il **livello di integrazione raggiunto** con gli altri interventi finanziati è evidentemente di difficile misurazione, tuttavia in base a quanto rilevato attraverso l'indagine diretta esso **si rivelato assai modesto**.

### ***I Regimi di aiuto alle imprese***

Nell'ambito degli interventi *portanti* e, quindi, delle azioni ritenute più rilevanti per la realizzazione della strategia del PI, rientrano 2 regimi di aiuto, finanziati a valere sulla misura 2.2 del POR. Le agevolazioni, in linea con l'idea forza del PI, erano volte al potenziamento del sistema produttivo dell'area, con particolare riferimento ai comparti dell'artigianato tradizionale, dei servizi turistici e/o gestione dei beni archeologici e al rafforzamento del sistema ricettivo dell'area.

Rispetto a quanto originariamente ipotizzato in sede di programmazione della progettazione integrata, per tutti i PI della tipologia Grandi Attrattori Culturali e per quelli della tipologia Itinerari Culturali è stato previsto un **unico** bando pubblico con quattro scadenze trimestrali (dal giugno 2004 al 31 gennaio 2005). Complessivamente nell'ambito del territorio del PI Pompei Ercolano sono state presentate 61 domande, solo 9 delle quali sono state successivamente finanziate, di cui una è stata successivamente revocata.

Rispetto agli oltre 10 milioni di euro programmati, le agevolazioni erogate ai privati hanno assorbito poco meno di 1 milione di euro per un volume di investimenti che complessivamente non supera i due milioni di euro. Tale dato, ben al di sotto delle aspettative, si può certamente imputare al fatto che non è stata fatta un'adeguata opera di animazione socio-economica, in parte dovuta alla composizione del Tavolo di concertazione e in parte per i tempi dei bandi di aiuto alle imprese, partiti troppo presto rispetto alle iniziative di carattere infrastrutturale.

Anche in questo caso si è registrato, come per la formazione, uno sfasamento temporale tra le diverse tipologie d'intervento. Tale dato meriterebbe poi un'analisi più approfondita, che esula tuttavia da tale valutazione, ma che potrebbe essere sviluppata nell'ambito della valutazione ex post sugli incentivi alle imprese prevista dal PUV Campania. Sarebbe interessante analizzare inoltre se e come tali bandi possano essere stati "spiazzati" da altre misure di agevolazione alle imprese (ad es. L.488/1992 Turismo) disponibili negli stessi anni o attuate negli anni precedenti all'avvio del PI.

### ***Conclusioni***

La valutazione ex post del PI Pompei Ercolano ha consentito di mettere a fuoco alcuni elementi caratterizzanti che riguardano:

1. la coerenza tra la strategia originaria del PI e la scelta degli interventi;
2. il livello di integrazione raggiunto tra gli interventi;
3. il contributo alla valorizzazione dei beni culturali;
4. le modalità di gestione sia nella fase di attuazione che nelle fasi successive.

## 1. La coerenza tra la strategia originaria del PI e la scelta degli interventi

La strategia di attuazione dell'idea forza del PI *da un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo motivazionale e stanziale* formulata dal Tavolo di Concertazione si esplicitava secondo quattro fondamentali tipologie di azioni:

A. Valorizzazione in chiave turistica del patrimonio archeologico-culturale;

B. Creazione del "Parco archeologico Vesuviano" collegando in rete siti maggiori e minori;

C. Recupero e riqualificazione di ambiti di centri storici, di ville vesuviane e di emergenze monumentali, di masserie agricole, in stretta connessione con il "Parco archeologico Vesuviano";

D. Sviluppo di un sistema sociale, culturale, ricettivo e produttivo collegato al patrimonio storico culturale esistente.

La tipologia di interventi prescelti (interventi di restauro), la relativa concentrazione all'interno delle aree archeologiche e, conseguentemente, le scelte relative ai soggetti attuatori, in particolare la centralità del ruolo della Sovrintendenza (che ha gestito l'attuazione di 23 interventi, 17 dei quali portanti) **hanno reso predominante la finalità di tutela dei beni e più complesso, se non improbabile, l'innescare di meccanismi di valorizzazione e fruizione** che sarebbero potuti rientrare nelle azioni a e b. Non si sono infatti completamente attuate azioni tese allo sviluppo dei servizi ai visitatori o all'attivazione di itinerari differenziati o altre azioni di nuova fruibilità.

La stessa finalità di migliorare la distribuzione di flussi di visitatori tra i siti avrebbe richiesto la previsione di interventi di sistema, ad esempio finalizzati alla specializzazione dell'offerta dei diversi siti, alla previsione di itinerari tematici legati al territorio, a politiche tariffarie innovative e alla promozione di pacchetti turistici integrati; interventi di tale tipo sono stati previsti solo in piccola parte.

Meglio ha funzionato, in alcuni casi, l'interazione tra le istituzioni, nell'ambito del Tavolo di concertazione, per la scelta di interventi finalizzati a ridurre le "barriere" tra i siti e i territori comunali di riferimento (ad es. Ercolano), per i quali i soggetti del Tavolo di concertazione hanno tenuto conto delle possibili sinergie tra gli interventi.

Nel complesso tutto ciò conduce ad affermare che, **alla luce della tipologia di interventi prescelti e attuati il raggiungimento dell'idea forza del PI si è potuto concretizzare solo in parte. Infatti i risultati più significativi sono stati ottenuti portando a compimento operazioni di restauro conservativo.**

## 2. Il livello di integrazione raggiunto tra gli interventi

La definizione originaria del PI presentava, a livello teorico, un discreto livello di integrazione tra gli interventi. Gli interventi portanti (di carattere infrastrutturale) prevedevano interventi di restauro e valorizzazione, erano concentrati nelle aree degli scavi ed erano stati affidati alle Soprintendenze; a supporto di questi ultimi, per migliorare l'accessibilità agli scavi e per incrementare la capacità ricettiva dell'area, erano stati previsti alcuni interventi infrastrutturali attuati dalle diverse Amministrazioni comunali coinvolte dal PI, al contempo si erano programmate una serie di azioni di animazione territoriale, nonché la realizzazione di una serie di eventi finalizzati a promuovere il territorio e la relativa identità, si erano poi delineati profili formativi coerenti con lo sviluppo di un sistema territoriale a vocazione turistica e, non da ultimo, si erano programmati due regimi di aiuto per incentivare investimenti privati volti a rafforzare l'offerta ricettiva e i servizi al turismo.

Tuttavia, in corso di realizzazione, la correlazione tra gli interventi si è rilevata davvero modesta. In larga parte si è persa la coerenza interna del programma integrato di interventi.

Ciò è accaduto sia con riferimento agli aiuti ai **privati**, vista l'esiguità degli investimenti privati finalizzati al potenziamento dei servizi turistici e del sistema ricettivo che si è stati in grado di promuovere, sia con riferimento alle iniziative di **formazione**, tese ad accrescere una serie di

professionalità legate alla conservazione e alla promozione dei beni culturali; tali iniziative formative, anche quando realizzate, non sono state attuate in maniera integrata con gli altri interventi o perché sfasate nel tempo o perché poco collegate alle specificità territoriali.

Anche gli interventi infrastrutturali delle Amministrazioni comunali non sempre hanno conservato un approccio integrato con gli altri interventi previsti nel PI.

Non ultimo, come più ampiamente trattato al punto seguente, all'azione di tutela, non sono seguite azioni volte all'aumento della fruibilità e quindi un incremento del numero dei visitatori e dei loro giorni di visita, così come originariamente programmato e coerentemente rappresentato dagli indicatori di risultato previsti (incremento della spesa gg/visitatore; incremento del numero dei giorni di visita; aumento del numero dei nuovi occupati nell'area).

**L'insieme di tutte queste considerazioni conduce ad affermare che il livello di integrazione, nonostante ben considerato in fase di programmazione degli interventi, non è stato pienamente raggiunto.**

### **3. Il contributo alla valorizzazione dei beni culturali**

Gli interventi infrastrutturali di conservazione e valorizzazione dei beni culturali, realizzati nell'ambito del PI, risultano oggi solo in minima parte fruibili; tale situazione è particolarmente evidente nell'area degli scavi di Pompei; dove se da un lato la Soprintendenza è stata in grado di assicurare l'attuazione dei progetti nei tempi del POR 2000-2006, dall'altro l'offerta di beni culturali per il turista e/o per la collettività locale è variata solo in ridottissima parte: i beni restaurati non sono accessibili ai visitatori e gli investimenti realizzati non sono in effettivo esercizio.

In tal senso non sono stati attivati meccanismi che dalla "tutela", intesa come azione e difesa dei beni culturali (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, 2004), avrebbero dovuto condurre alla valorizzazione e quindi all'ampliamento delle possibilità e modalità di fruizione pubblica e, conseguentemente, ad una maggiore capacità di attrazione dei flussi turistici e della relativa stanzialità.

Nel periodo 2000-2010, il dato relativo agli arrivi e alle presenze degli italiani e degli stranieri con riferimento al comune di Pompei (fonte: Azienda Autonoma di cura soggiorno e turismo – Ufficio Statistica) mostra che la permanenza media (presenze/arrivi) è rimasta invariata se riferita agli italiani ed aumentata per gli stranieri per i quali si è registrato un incremento di circa 15.000 unità, valore modesto rispetto al numero di visitatori annui del sito di Pompei (circa 2 milioni, fonte: SAP [www.pompeisites.org](http://www.pompeisites.org)).

Le dinamiche relative agli arrivi e alle presenze dei turisti italiani e stranieri che, tra l'altro nel periodo 2006-2009 mostrano nella provincia di Napoli e per il comune di Pompei trend negativi (fonte: EPT Napoli), non possono pertanto essere state influenzate dagli effetti degli interventi finanziati nell'ambito del PI. Più in generale inoltre si segnala che la *capacità di attrazione dei consumi turistici*, calcolata in termini giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante, nel periodo 1995–2008 è passata per la Regione Campania dal 3% al 3,2%; con riferimento al contesto nazionale l'indicatore è cresciuto di 1,2 punti percentuali; trend analogo a quello della Regione Campania si riscontra nelle regioni obiettivo 1 (2000-2006) e nelle regioni obiettivo convergenza (2007 -2013, fonte: Istat, 2008). Al di là del caso del PI analizzato, risulta dunque sostanzialmente invariata la capacità di attrazione dei consumi turistici in Regione Campania nel corso del periodo 2000–2008, nonostante gli investimenti finanziati attraverso i fondi strutturali.

Al contempo, per alcuni interventi (ad es. Parco di Villa Vannucchi) è da segnalare senz'altro la possibilità di una migliore fruizione da parte della comunità locale.

Il giudizio positivo espresso da NVVIP in fase di valutazione ex ante del PI circa il rischio gestionale confidava nella capacità della Soprintendenza di sostenere, in fase di esercizio, gli interventi realizzati. Di fatto la Soprintendenza ha mostrato di saper contenere il rischio tecnico e quello amministrativo, mentre non è stata in grado di assicurare un'adeguata fruizione dei beni restaurati o l'attivazione di servizi volti a migliorarne la fruizione, come ad esempio la messa a punto di politiche tariffarie diversificate, l'attivazione di nuovi servizi e pacchetti turistici innovativi.

L'occasione dei PI si è configurata per la Soprintendenza come una fonte di finanziamento ulteriore per attuare interventi in larga parte già inseriti nell'Accordo di Programma Quadro con il MIBAC.

Si segnala, inoltre, che a sostenere le spese di restauro, con riferimento agli Scavi di Ercolano, contribuiscono in maniera rilevante, a partire dal 2001, le donazioni (per un importo pari a circa 3 milioni di dollari l'anno) del Packard Humanities Institute nell'ambito dell'Herculaneum Conservation Project<sup>8</sup>.

**E' dunque possibile affermare che attraverso il PI non è variata in maniera sostanziale la fruibilità dei siti e che, in particolare, i beni restaurati attraverso gli interventi non sono accessibili ai visitatori.**

#### **4. Le modalità di gestione sia nella fase di attuazione che nelle fasi successive**

La selezione degli interventi da realizzare attraverso il PI non è stata accompagnata da un'adeguata riflessione circa la possibilità e le modalità di gestione degli stessi da parte dei soggetti beneficiari in ottica di *“valorizzazione turistica del patrimonio al fine di migliorare la visita del territorio incrementando la durata della visita media, anche attraverso l'aumento dei luoghi di interesse turistico e delle motivazioni di visita”*.

Non si sono riscontrate modalità di gestione integrata degli interventi realizzati nell'ambito del PI. Anche dove si erano raggiunti degli accordi bilaterali (SAP, Amministrazione comunale) per la gestione di alcuni interventi (ad es. area verde all'interno degli Scavi di Ercolano, dove si era prevista la realizzazione a carico della SAP e l'accesso libero per la collettività in cambio di un servizio di manutenzione e guardiana a carico dell'Amministrazione comunale) l'accordo non ha poi avuto seguito.

Il Tavolo di concertazione è stato infatti un importante luogo di confronto tra gli attori istituzionali locali, anche grazie al ruolo attivo del responsabile regionale che ne ha facilitato l'interazione. Tuttavia, con la chiusura del PI, proprio nel momento in cui sarebbe stato opportuno sviluppare un confronto sui temi della gestione, in quanto gli interventi infrastrutturali erano stati conclusi e sarebbero potuti entrare in esercizio, il Tavolo ha cessato la sua attività; in tal senso è venuto meno il luogo in cui affrontare questioni relative alla gestione e la stessa Amministrazione regionale ha perso il suo ruolo di regia. Le singole amministrazioni locali si sono trovate sole nell'affrontare questioni che avrebbero richiesto una scala più ampia di osservazione e di intervento.

**In definitiva il PI ha avuto difficoltà a mettere in atto sistemi di gestione integrata dei beni culturali.**

---

<sup>8</sup> Nel luglio del 2004, con l'introduzione delle nuove norme in materia di tutela dei beni culturali (Codice Urbani), che prevedevano il coinvolgimento diretto di enti privati e fondazioni nella tutela dei beni culturali, è stato stipulato il “contratto di sponsorizzazione” attraverso il quale si è dato mandato alla British School at Rome, con il sostegno del Packard Humanities Institute, di intraprendere, in regime di autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria, una serie di interventi sul sito volti a preservarne il patrimonio archeologico, sotto l'alta sorveglianza della Soprintendenza competente. Il contratto di durata quinquennale indicava un primo elenco di lavori per importo pari a 1,5 milioni di euro.

In sintesi è possibile affermare che, attraverso il PI, sono stati finanziati interventi di conservazione e valorizzazione che non hanno però comportato un ampliamento dell'offerta di beni culturali; anche gli interventi infrastrutturali volti a migliorare la fruizione attraverso la realizzazione di strutture destinate ad ospitare attività di servizio (ad es. biglietteria, punto ristoro, deposito bagagli) non sono in esercizio; il ruolo dei privati è stato molto modesto e pertanto la ricettività e l'offerta di servizi per il turismo non è variata; fanno eccezione alcuni interventi che si sono innestati in un sistema di gestione già avviato (ad es. Villa Bruno – Comune di San Giorgio a Cremano).

La chiusura del Tavolo del PI ha comportato il venir meno di un luogo di confronto e di raccordo istituzionale; pertanto la messa a punto di modalità gestionali unitarie o la gestione comune di gruppi di interventi sono diventate sempre più complesse da attivare e da coordinare.

Restano inoltre da gestire continue emergenze determinate dalla vastità delle aree archeologiche e dal relativo stato di conservazione. Per l'area degli scavi di Ercolano, rimane la consapevolezza del fortunato incontro con la Fondazione Packard Humanities Institute che consente la realizzazione di interventi di restauro altrimenti non possibili; al contempo la Soprintendenza lamenta l'impossibilità di aprire le nuove aree restaurate o di attivare ulteriori percorsi di visita, a causa della progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione.

Infine è incontestabile la significatività del dato relativo al numero di visitatori, in quanto il sito di Pompei, con 2 milioni di visitatori l'anno, rappresenta, dopo il Colosseo, il secondo Istituto statale italiano per numero di visitatori annui (fonte: MIBAC 2009) e per entità di incassi legate ai biglietti (16,3 milioni di euro nel 2009, Corte dei Conti 2001). È evidente quanto ampie siano le potenzialità connesse alla gestione del sito di Pompei.

A conclusione dell'attività valutativa condotta si ritiene opportuno confermare l'opportunità della valorizzazione del sito di Pompei in un'ottica di stretta integrazione con il contesto di riferimento e di suggerire che, per un'eventuale messa a punto di interventi straordinari da realizzare nell'area degli scavi di Pompei, nell'ambito del POIn Attrattori culturali o di altri programmi, è indispensabile ripensare il modello di gestione del grande sito archeologico, anche in funzione della possibilità di aprire ad investitori privati, attraverso forme di partenariato pubblico-privato innovative. In tal modo sarà anche possibile legare maggiormente il gettito derivante dai rientri tariffari (bigliettazione) ai costi di gestione. In altri termini, interventi straordinari volti alla valorizzazione e fruizione possono essere giustificabili, anche attraverso l'intervento pubblico, solo se viene rivista la struttura economica e finanziaria del sistema garantendone la sostenibilità.

### 6.3 Interviste a testimoni privilegiati

Come anticipato nella metodologia, le 7 interviste a testimoni privilegiati sono state svolte tra febbraio e marzo 2011 e sono state condotte o per telefono o di persona. Il criterio di selezione degli esperti intervistati è stato quello di individuare personalità che avessero avuto uno sguardo di insieme sulla progettazione integrata, o attraverso esperienze condotte anche in ambito extra-regionale, o gestendo una combinazione di strumenti di programmazione negoziata e/o di sviluppo territoriale. Le interviste hanno avuto durata piuttosto variabile, dai 45 minuti alle 3 ore.

Le risposte sono state analizzate attraverso una lettura analitica dei testi raccolti ed interpretate attraverso la griglia sintetica di fattori illustrata in metodologia.

I **punti di forza** su cui tutti gli esperti consultati concordano sono due.

In primo luogo, l'esperienza della progettazione integrata viene valutata **molto positiva nelle fasi di animazione, programmazione e progettazione**. Tutti gli esperti concordano nel valutare positivamente il clima di cooperazione interistituzionale che, sia pure sotto la spinta dell'obiettivo di accedere alle risorse del POR, si era creato all'inizio dell'esperienza PI in Regione Campania. Non soltanto, dunque, l'impostazione teorica della progettazione integrata, ma anche la sua esplicitazione nei primi passi di costruzione di strategie condivise dai diversi *stakeholder* istituzionali viene valutata come estremamente positiva e potenzialmente foriera di ricadute socio-economiche in termini di sviluppo territoriale. La maggioranza degli esperti concorda nel ritenere che, mentre nella programmazione precedente si era agito per progetti a pioggia senza una logica di insieme, sotto l'impulso dei PI i territori abbiano realmente introiettato un approccio ai temi dello sviluppo maggiormente orientato ad obiettivi di lungo termine e di più ampio respiro territoriale. L'aspetto saliente dell'esperienza della progettazione integrata che emerge è quello del superamento della logica dei municipi, sebbene alcuni interventi abbiano avuto una logica di riequilibrio. Secondo alcuni esperti, la capacità dei PI di pervenire ad una reale concentrazione delle risorse non è tanto da correlarsi alla taglia degli interventi o alla loro collocazione, bensì al fatto che gli stessi interventi siano stati scelti in modo da rispondere ad un'esigenza condivisa o di "campanile".

Alcuni esperti, inoltre, osservano come i meccanismi previsti dal Tavolo del PI abbiano implicato un'accelerazione delle procedure, oliando la filiera decisionale come se vi fosse stata una sorta di conferenza di servizi per l'acquisizione dei pareri, dunque sveltendo i procedimenti autorizzativi per le opere da realizzare; nell'osservare questo, tuttavia, alcuni intervistati sottolineano come la soluzione di continuità generata dall'abbandono della progettazione integrata stia (o abbia già) minando la capitalizzazione di questo modus operandi innovativo.

Il secondo punto di forza della progettazione integrata su cui gli esperti convergono è che vi è stato un **processo di apprendimento grazie all'esperienza PI, che ha coinvolto sostanzialmente gli enti pubblici** territoriali e non territoriali. Secondo alcuni esperti, il processo è stato particolarmente forte ed è riuscito ad includere anche una componente privata di rilievo laddove il territorio fosse già attrezzato, grazie ad esperienze pregresse, ad operare con principi di sviluppo locale, mentre è stato più debole, e in particolare meno recettivo di istanze composite anche dal mondo dell'imprenditoria privata, laddove si sia partiti da zero.

In effetti, non vi è piena concordanza tra gli esperti sull'impatto positivo delle esperienze pregresse sull'efficacia dei processi di sviluppo locale prodotti dai PI; secondo alcuni esperti, i patti territoriali hanno rappresentato una modalità di applicazione delle teorie dello sviluppo locale molto più avanzata rispetto ai PI, grazie allo strumento della sovvenzione globale, rispetto alla quale i PI sarebbero stati recepiti perfino con fastidio da territori ormai avvezzi ad essere protagonisti del loro sviluppo grazie a forti partnership pubblico-private; secondo altri, invece, è proprio la natura pubblicistica del tavolo istituzionale che ha rappresentato la grande portata innovativa dei PI, grazie ai quali territori deboli sono riusciti a far crescere le capacità delle istituzioni pubbliche in vista di obiettivi di sviluppo condivisi e di lungo termine.

Da questa apparente contraddizione emerge comunque una criticità dello strumento PI che, ponendosi con caratteristiche indifferenziate rispetto a territori estremamente diversificati per

esperienze pregresse e per potenzialità, ha introdotto forse un elemento di eccessiva complessità in contesti deboli mentre è stato percepito come un passo indietro in contesti forti.

**In ogni caso, resta come punto fermo dei pareri di tutti gli esperti consultati il dato che la progettazione integrata, almeno nelle fasi di animazione, programmazione e progettazione, ha rappresentato un'esperienza estremamente positiva in termini di apprendimento di prassi virtuose almeno per gli enti pubblici coinvolti, prevalentemente territoriali ma non solo.**

**Punto di debolezza** della progettazione integrata su cui concordano tutti gli esperti intervistati è che tale processo di apprendimento si è, a metà percorso, interrotto bruscamente. In termini pratici, ciò si traduce nell'aver trascurato in modo evidente il **nodo della gestione**. Le opinioni di tutti gli esperti intervistati, sebbene non sollecitati direttamente a trattare la tematica attraverso le domande di partenza, convergono verso l'individuazione del limite della progettazione integrata nella **manca di una adeguata struttura gestionale in grado di assicurare continuità al processo e integrazione (non solo) in fase di esercizio**.

A questo elemento di debolezza progettuale su cui la convergenza di opinioni è quasi completa, vengono collegati dagli esperti altri fenomeni. Per la maggioranza degli intervistati questo **punto di debolezza ha precluso ai territori la possibilità di capitalizzare l'esperienza PI in reti stabili e permanenti di governance dello sviluppo**, laddove le realtà territoriali non fossero già dotate in partenza di strutture utili a sorreggere risultati di questo tipo. Dunque, laddove il PI è atterrato su un territorio già dotato di strutture gestionali locali forti, o laddove il sistema di *governance* presupposto dai PI fosse estremamente semplificato (per esempio, nei PI Città), la progettazione integrata è servita anche come strumento di consolidamento delle capacità già maturate, consentendo ai territori di compiere un ulteriore passo in avanti in termini di capacità di fare rete. Viceversa, laddove le realtà territoriali non avessero già maturato capacità di lavorare in rete, i PI hanno dato esiti molti differenziati. In alcuni casi, il patrimonio di competenze acquisito appare già disperso, in altri, in corso di dissolvimento. In rari casi, la cultura della cooperazione interistituzionale introdotta dai PI ha costituito il punto di partenza per successive esperienze di gestione condivisa, non necessariamente legate alla gestione dei servizi dei PI.

In sintesi, il momento della conclusione del POR 2000-2006 è stato anche considerato il punto di arrivo dell'esperienza della progettazione integrata, senza comprendere che proprio quello era il momento tipico per la reale attuazione del principio di integrazione, attraverso la gestione integrata delle opere realizzate.

Un elemento ulteriore su cui gli esperti convergono quasi totalmente è che le problematiche inerenti la gestione avrebbero dovuto essere affrontate *ab origine*, ovvero che **la gestione dei progetti integrati avrebbe dovuto essere programmata in uno con il progetto**, opinione non condivisa da un solo esperto, che ritiene invece che la misura 7.2 (Assistenza Tecnica), se fosse stata opportunamente implementata, avrebbe potuto assolvere a questa funzione. L'osservazione della maggioranza degli esperti evidenzia, quindi, una lacuna che, seppure avrebbe potuto essere sanata in corsa, **rimane comunque un gap di partenza molto grave nella concettualizzazione del modello di progettazione integrata perseguito in Campania**.

Dall'analisi delle interviste emerge che secondo alcuni vi è stato un momento critico durante l'implementazione dei Progetti Integrati, in cui l'interesse politico a supportare la progettazione integrata avrebbe manifestato delle incrinature, non soltanto nel contesto regionale, ma anche a livello nazionale. Ebbene, questa **discontinuità nel supporto top-down al processo di implementazione in sede locale della progettazione integrata**, partita sotto la spinta del QCS e del POR con un entusiasmo che si legge facilmente nella quantità di risorse ad essa destinate, va in effetti contestualizzata all'interno di un modello di attuazione fortemente influenzato dai meccanismi comunitari della spesa.

La presunta discontinuità politica nel sostegno alla progettazione integrata percepita come tale da molti esperti sembra in realtà molto più semplicemente riconducibile ad un cambio di fase, dalla programmazione all'attuazione, con tutte le problematiche di gestione della spesa legate al disimpegno automatico. **In ogni caso, si può concludere che le problematiche conseguenti a**

**questo cambio di fase hanno agito da catalizzatore di un processo involutivo di un modello già portatore di un difetto di progettazione iniziale piuttosto rilevante.**

Infine, occorre sottolineare una certa ambivalenza della Regione, talvolta considerata un fattore agevolante la progettazione integrata, talvolta ostativo. In particolare, ricorre una visione positiva del ruolo svolto dalla Regione in fase di animazione e programmazione, laddove la presenza di funzionari regionali talvolta in veste di facilitatori estremamente proattivi nel processo, è stata percepita come un elemento di legittimazione delle scelte e dunque di agevolazione nell'implementazione efficace del principio di sussidiarietà. Nel complesso però si riscontra ancora una divergenza di opinioni tra gli esperti maggiormente vicini alla Regione, portati a considerare il ruolo della Regione in termini piuttosto paternalistici, definendo i territori spesso immaturi e bisognosi di accompagnamento, ed, al contrario, gli esperti maggiormente vicini alla scala locale che restituiscono una percezione del soggetto Regione come invadente rispetto alle proprie presunte capacità di programmazione dal basso. Se ne desume che il principio di sussidiarietà appare ancora inficiato da una mancanza di chiarezza rispetto ai reciproci ruoli e responsabilità, in quanto emerge una percezione del territorio delegittimato da un lato, bisognoso di accompagnamento dall'altro.

E' altresì evidente che il principale ostacolo ad una efficace declinazione del principio di sussidiarietà sembra essere stato l'aver avocato la fase gestionale alla pletora di responsabili di misura, per i quali sembra essere stato di gran lunga prevalente l'obiettivo della spesa piuttosto che lo sforzo di interpretare la complessità delle sollecitazioni insite nella progettazione integrata.

La tabella che segue sintetizza i fattori di successo e di insuccesso emersi, indicando nella colonna "frequenza" il numero di interviste in cui il fattore emerge; il criterio di analisi delle opinioni è stato volto a comprendere quali fattori abbiamo agito come fattori di successo o di insuccesso nell'esperienza dei PI.

**Tab. 48 - Ricorrenza delle opinioni dei testimoni privilegiati interpretate come fattori di successo e di insuccesso dei PI**

<b>Fattori di successo</b>	<b>Frequenza</b>
<i>Giudizi sempre o quasi sempre ricorrenti</i>	
La progettazione integrata, in fase di animazione, progettazione e programmazione ha rappresentato un momento molto utile per la crescita della cultura dello sviluppo territoriale	7
La progettazione integrata ha rappresentato un momento di apprendimento importantissimo per il territorio, in particolare per la classe dirigente politica	7
La progettazione integrata ha rappresentato un momento di apprendimento importantissimo per il territorio, in particolare per i tecnici dei Comuni	7
La cultura della progettazione integrata ha significato il superamento di un approccio per municipi alla programmazione	7
La progettazione integrata ha rappresentato un momento di apprendimento importantissimo per il territorio, in particolare per i tecnici degli enti pubblici con responsabilità sui territori (Soprintendenze, Autorità di Bacino)	6
La fase di animazione e progettazione ha rappresentato un momento di messa a sistema delle progettualità esistenti sul territorio e della domanda di sviluppo in un'ottica di lungo periodo	6
<i>Giudizi talvolta ricorrenti</i>	
La capacità dei PI di far crescere territori si è manifestata nella risposta positiva alla sollecitazione prodotta dagli Accordi di Reciprocità	4
L'esperienza dei PI si è sedimentata in alcuni luoghi, soprattutto dove ha potuto consolidare strutture esistenti sul territorio (ad esempio, patti)	3
L'ufficio PI o il tavolo hanno funzionato come un luogo chiave nella costruzione di una rete tecnico-politica dei territori	3
L'attività di accompagnamento ai territori a cura della Regione è stata un fattore di crescita utile per territori deboli, anche attraverso il ruolo del facilitatore	3
<i>Giudizi poco frequentemente ricorrenti</i>	
In alcuni PI, secondo alcuni esperti dove le risorse erano sufficienti e i territori non troppo estesi, il principio di concentrazione ha funzionato	2
I PI hanno agito come catalizzatori di interesse per gli investitori privati	1
La progettazione integrata ha fatto nascere il concetto della necessità di allineamento tra programmazione e pianificazione	1

<b>Fattori di insuccesso</b>	<b>Frequenza</b>
<i>Giudizi sempre o quasi sempre ricorrenti</i>	
La mancanza di attenzione per la fase della gestione rappresenta il limite più grave dell'esperienza della progettazione integrata	6
Il principio di integrazione ha funzionato solo in fase di animazione e progettazione	5
Il principio di concentrazione non è stato sempre coltivato	5
<i>Giudizi talvolta ricorrenti</i>	
La progettazione integrata fa "paura" ad una Regione che teme il rafforzamento eccessivo della scala locale, interpretato come una sorta di micropotere. La mancata delega riflette questa debolezza intrinseca e strutturale della Regione Campania.	4
L'esperienza dei PI in assenza di strutture di rete locali già esistenti non è riuscita a sedimentarsi e si è dissolta o si sta dissolvendo	4
L'esperienza dei PI non ha saputo catalizzare molto – o per niente - l'attenzione dei privati	4
La frammentazione attuativa tra i vari Responsabili di Misura ha intralciato il principio di integrazione	4
Il principio di sussidiarietà è stato limitato dal fatto che la Regione ha comunque mantenuto un ruolo molto rilevante ("sussidiarietà condizionata", "libertà vigilata", sono alcune espressioni usate dagli esperti)	3
I soggetti privati, in particolare le associazioni di categoria, hanno dimostrato sin dalla fase di animazione una grossa impreparazione culturale a supportare la progettazione integrata, non assolvendo al compito di catalizzatori di sviluppo	3
<i>Giudizi poco frequentemente ricorrenti</i>	
La realizzazione a sportello dei regimi di aiuto e degli interventi di formazione ha impedito una completa integrazione	2
L'elemento di complicazione normativa correlato ai regolamenti comunitari, incide negativamente sull'attenzione per principi sofisticati in fase attuativa	2
L'esperienza dei PI ha rappresentato un passo indietro in territori abituati a gestire sovvenzioni globali, come quelli dei patti	1
Il controllo della sequenza è un aspetto molto delicato che non è stato affrontato con il tempismo necessario	1

La discussione sulle interviste a testimoni privilegiati è stata completata mettendo in relazione le posizioni più ricorrenti con la griglia di criteri di valutazione costruita a partire dalla letteratura sullo sviluppo locale e già applicata ai casi studio del PI di Benevento e del Parco dei Monti Picentini.

Posizionando le interviste rispetto ai criteri che connotano una corretta implementazione dei principi dello Sviluppo Locale e della *Governance* Multilivello, si deducono risultati coerenti con quanto già evidenziato attraverso le analisi *desk* e le analisi di campo già condotte.

La tabella seguente sintetizza il livello di perseguimento dei principi individuati attraverso l'analisi della letteratura scientifica secondo ciascun esperto (denominato con una diversa sigla En).

**Tab. 49 – Valutazione sintetica delle interviste a testimoni privilegiati**

<b>Categorie specifiche</b>	<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>E5</b>	<b>E6</b>	<b>E7</b>	<b>Giudizio sintetico complessivo</b>
Concentrazione territoriale	+-	+	+	+-	+-	+	+-	+ / +-
Coinvolgimento stakeholder	+	+	++	+	+	++	++	+
Partecipazione	+	++	++	+	+	++	++	++
Soggetto gestore	0	+	0	0	0	-	-	0
Sussidiarietà, delega	+-	+	-	-	+-	+-	-	+-
Asimmetria degli attori	++	+	-	+-	-	+	-	+-
Intersettorialità	++	++	+	+	+	++	+	+
Integrazione ex POR	+	+	-	-	-	+-	+-	+-

**In conclusione, le interviste a testimoni privilegiati hanno sostanzialmente:**

- confermato quanto emerso dalle analisi dei casi-studio e dall'analisi dei dati *desk*, ovvero che un punto di debolezza dello strumento PI è consistito nella mancata previsione di un soggetto gestore che assicurasse continuità al processo di progettazione integrata, derivando da questa lacuna una serie di ulteriori problematiche, tra cui quella di non riuscire a mettere in atto una reale integrazione tra misure infrastrutturali, aiuti alle imprese e interventi di formazione e servizi come era stato auspicato e previsto in fase di progettazione;
- messo in evidenza come i punti di forza della progettazione integrata campana, secondo una prospettiva più complessiva anche ottenuta raffrontando l'esperienza con quella di altre realtà, siano stati:
  - o la capacità di innescare processi di sviluppo locale e *governance* multilivello, azionando meccanismi di network tra istituzioni anche dovuti alla corretta implementazione dei principi di una reale partecipazione e coinvolgimento degli attori dello sviluppo locale, il che si è tradotto in un approccio (prevalentemente di tipo "culturale") percepito come genuinamente intersettoriale, ovvero capace di superare una visione settoriale allo sviluppo oltre che di superare un approccio campanilistico all'utilizzo dei fondi;
  - o l'efficacia di implementazione della progettazione integrata sembra vicina a realizzare una corretta declinazione del principio di sussidiarietà, ancora perfezionabile, ma che comunque ha coltivato, sia pur con ampi margini di miglioramento, l'aspetto del coinvolgimento degli attori dello sviluppo locale in maniera rispettosa dei relativi ruoli.

## **7. Conclusioni e raccomandazioni**

Il presente capitolo è redatto a partire dalle domande valutative (illustrate nella prima parte del lavoro) alle quali, si è data risposta attraverso la ricerca valutativa.

In particolare, le diverse osservazioni sviluppate sulla base dei temi e dei quesiti inizialmente affidati alla ricerca - via via richiamati nello svolgimento del presente capitolo - hanno consentito di formulare dapprima conclusioni specifiche e, successivamente, conclusioni di carattere più generale sulle modalità di programmazione ed attuazione della progettazione integrata e, quindi, sui risultati conseguiti dallo strumento, tanto al livello delle singole strategie di sviluppo, quanto sul piano del contributo che i PI sono stati in grado di assicurare alla crescita ed al riequilibrio complessivo del sistema regionale.

Le conclusioni specifiche in merito ai tre PI analizzati come caso studio sono riportate nel cap. 6.

Nel presente capitolo, invece, sono riportate analisi generali dei PI realizzati in Campania. Sono, infine, formulate alcune raccomandazioni circa l'utilizzo di strumenti di sviluppo locale, basate sull'analisi e sul bilancio che si può trarre dall'esperienza dei PI in Campania, in termini di trasferibilità, adattamento e innovazione delle politiche strutturali.

La semplicità delle deduzioni è solo apparente, in quanto trae fondamento da analisi estremamente complesse e approfondite. Tutti gli aspetti specifici emersi nell'analisi di un ricchissimo patrimonio informativo, derivante dai dati "puntuali" del monitoraggio, dai casi studio esaminati, dalle interviste effettuate e dei questionari, vengono nelle conclusioni riportati per la sola parte che riguarda gli aspetti di carattere più generale. Pertanto, la lettura delle sole conclusioni viene suggerita al lettore con poco tempo a disposizione, che voglia trarre rapide indicazioni anche di carattere operativo, mentre si raccomanda una lettura completa e approfondita dei capitoli di analisi dei dati *desk* e di campo per una comprensione più profonda della complessità della vicenda della Progettazione Integrata in Campania, di tutte le limitazioni delle analisi svolte e delle forti correlazioni esistenti tra gli elementi problematici e di successo emersi.

### **7.1 L'efficacia e l'utilità dei PI nella programmazione campana 2000-2006**

La prima parte dell'analisi viene condotta in relazione alle domande valutative iniziali, prevalentemente rivolte a verificare la coerenza interna e la tenuta della strategia di sviluppo dei PI.

#### **1. La strategia di sviluppo è stata realizzata coerentemente a quanto previsto oppure ha subito trasformazioni?**

*1.a L'idea forza iniziale risulta effettivamente sostanziata in fase di attuazione in un progetto o in un cluster di progetti ?*

Le idee forza definite inizialmente, corrispondenti agli spunti strategici di sviluppo territoriale e settoriale, sono risultate generalmente confermate per la maggior parte dei PI implementati, vale a dire che pressoché tutte le strategie di sviluppo hanno conservato gli obiettivi generali a suo tempo identificati, declinandoli in un set di progetti che, nonostante le trasformazioni in corso di attuazione, è rimasto sostanzialmente coerente rispetto all'impostazione di partenza.

In particolare, nei PI si riscontra una sostanziale congruenza tra la strategia realizzata rispetto a quella programmata. Tuttavia, sul piano delle "realizzazioni" occorre precisare che nella maggioranza dei casi la progettazione integrata è riuscita ad attuare soltanto una parte – ancorché strategica – di quanto ci si proponeva (nel Programma) e di quanto si era progettato (nei singoli PI). Inoltre, rispetto a una valutazione di coerenza e di efficacia della strategia, non si può non osservare che buona parte dei progetti "realizzati" sono risultati "non conclusi" – per problematiche

finanziarie o di cantiere – e che in pochissimi casi alle realizzazioni “chiuse” è seguita una fase di effettiva produzione e gestione della nuova offerta.

Sempre in tema di effettiva ed efficace realizzazione della strategia di sviluppo – e dell’idea forza definita per i singoli PI - non è questa la sede per ritornare sulla valutazione della natura e della qualità dei programmi delineati nei diversi contesti (validità intrinseca delle idee forza) su cui, peraltro, è stata già realizzata, da parte del NVVIP, in fase di approvazione, un’approfondita e documentata attività di analisi e di verifica ex ante. Certamente, ogni singola esperienza di progettazione si è dovuta muovere entro i confini, non sempre adeguati, delle cosiddette “misure minime integrabili” e, tuttavia, l’aderenza, non soltanto formale, delle strategie delineate - e rappresentate dai progetti (portanti) che ne dovevano costituire l’ossatura e la “forza” - rispetto ai temi selezionati e alle specifiche vocazioni dei diversi PI, si può dire generalmente verificata. Ben più difficile è ritrovare, piuttosto, nei progetti implementati (in tutti i progetti, portanti e non) molto di più di una sostanziale vicinanza di intenti, ben lungi da quell’idea di integrazione funzionale e di interconnessione virtuosa che avrebbe dovuto rappresentare l’elemento distintivo e, quindi, il valore aggiunto dei PI.

*1.b Se ha subito trasformazioni: quale è stato l’impatto delle trasformazioni sull’idea forza?*

Quasi tutti i PI hanno subito trasformazioni (in termini di progetti sostituiti o aggiunti) rispetto alla definizione iniziale. Si può tuttavia osservare che, mediamente, queste trasformazioni non sono state estremamente rilevanti rispetto all’idea forza originaria dei PI, mantenendosi pertanto coerente, per la maggior parte dei casi, l’impianto strategico iniziale.

D’altro canto, è evidente che ogni eventuale riprogrammazione delle risorse doveva avvenire entro la cornice dei criteri inizialmente sottoscritti e, nello specifico, all’interno dei limiti imposti dal set di misure minime al quale obbligatoriamente ogni PI doveva riferirsi. Da questo punto di vista, dunque, l’impianto della programmazione e le sue regole sembrano aver funzionato abbastanza bene per conservare e non stravolgere l’impostazione e la finalità di ogni singola strategia, garantendo il mantenimento - se non della scala dimensionale e dell’intensità associata ai diversi progetti, abbandonati e sostituiti - almeno dell’obiettivo specifico prescelto e, spesso, anche dell’area (territoriale) di interesse degli interventi.

*1.c Se ha subito trasformazioni: quali fattori hanno determinato il cambiamento della strategia?*

Le trasformazioni apportate ai PI hanno risposto generalmente ad esigenze di flessibilità della spesa nel tempo e sono state motivate o dalla disponibilità di ulteriori risorse, oppure dalla necessità di sostituire progetti che hanno presentato difficoltà attuative, generalmente motivate da ragioni tecniche o amministrative, più che strategiche.

In questo senso, lo strumento PI si è mostrato abbastanza efficace in relazione alla gestione degli imprevisti, in quanto ha permesso di effettuare rapidamente sostituzioni consentendo di ovviare all’implicita limitazione di una progettazione iniziale che scontava un livello medio di maturità progettuale abbastanza basso (all’atto dell’approvazione dei PI vi erano numerosi interventi a livello di mera “idea progetto”, evidentemente caratterizzati da un intrinseco rischio implementativo).

Va detto, peraltro, che la natura concertativa (attraverso i “tavoli”) delle decisioni ha agevolato i processi di sostituzione progettuale, limitando conflittualità (e contenziosi) che invece sono tipici di processi di selezione competitiva di progetti. Tale pratica, tuttavia, non sempre ha consentito di perseguire miglioramenti della qualità progettuale: spesso, infatti, con la sostituzione di progetti inizialmente previsti, caratterizzati da difficoltà realizzative, si sono introdotti progetti di minore taglia, più facilmente realizzabili ma contraddistinti da minore qualità intrinseca.

**In sintesi, la strategia di sviluppo è risultata, per la generalità dei PI, sostanzialmente confermata nella realizzazione rispetto a quanto programmato. Si può pertanto concludere che i PI sono stati uno strumento di programmazione di medio termine piuttosto stabile.**

**Tale osservazione, ovviamente, prescinde al momento dall'analisi di merito delle singole strategie di sviluppo e dalla valutazione della sostenibilità e dell'efficacia delle operazioni realizzate. E' risultato piuttosto evidente, peraltro, che, in molti casi, il perseguimento "coerente" degli obiettivi di sviluppo a suo tempo indicati ha comportato realizzazioni parziali o comunque limitate rispetto a quanto era stato programmato, nonché un'integrazione "strategica" fra i diversi interventi, certamente difficile da verificare nella concreta attuazione e nella gestione degli investimenti.**

## ***2. La spesa realizzata ha dato luogo all'offerta di beni e servizi prevista?***

### *2.a Se non è avvenuto, quali fattori hanno inficiato la realizzazione dei beni e servizi previsti?*

La spesa realizzata dai PI ha solo parzialmente dato luogo all'offerta di beni e servizi previsti. In moltissimi casi, pur se le opere risultano realizzate, non sono oggi in esercizio, risultando in tutto o in parte non fruibili e non erogando, pertanto, i servizi attesi. Si riscontrano moltissimi esempi di problematicità gestionali delle infrastrutture e si rilevano anche diversi casi di insostenibilità gestionale.

Si osserva, inoltre, che quasi in nessun caso i progetti realizzati sono attualmente gestiti in maniera integrata con gli altri investimenti dei PI: non viene, di fatto, valorizzato l'originario disegno strategico unitario e molte opere, seppur gestite adeguatamente, non funzionano in quell'ottica di rete che avrebbe dovuto caratterizzare il fondamentale valore aggiunto della progettazione integrata.

A prescindere, pertanto, da considerazioni generali sull'avanzamento e sull'efficacia della spesa dei PI, al momento si possono comunque sviluppare alcune riflessioni "conclusive" sulla realizzazione degli investimenti infrastrutturali, di valenza specifica per i PI ma riproducibili in maniera trasversale su gran parte della spesa dei fondi strutturali.

Le opere "aggiuntive" realizzate nell'ambito di una strategia di sviluppo concepita "ex ante" non sempre finiscono per rispondere alle esigenze di sviluppo e di servizio riscontrate concretamente e successivamente "sul campo", vuoi per le mutate circostanze del contesto socioeconomico, vuoi per incapacità gestionale da parte delle amministrazioni beneficiarie, vuoi per effettivi difetti di impostazione della strategia iniziale, caratterizzata da ipotesi di sostenibilità gestionale non più confermate o, addirittura, impostate a partire da modelli e ipotesi di sviluppo che non hanno trovato effettivo riscontro nelle condizioni del sistema territoriale destinatario e/o nella qualità delle progettazioni delineate.

In tal senso la progettazione integrata non si è discostata dal resto del POR 2000-2006 ove si è registrato un basso grado di utilizzazione effettiva di numerose opere realizzate, determinando, quindi un'offerta di beni e servizi largamente difforme rispetto alle aspettative.

Più in generale, l'esperienza dei PI ha messo a nudo, anche come campione rappresentativo della più ampia programmazione strutturale, la perdurante debolezza - innanzitutto "progettuale" e, quindi, anche implementativa - che contraddistingue una gran parte delle amministrazioni territoriali e dei soggetti beneficiari e titolari degli interventi.

### *2.b Se è avvenuto, chi usufruisce dei beni e servizi realizzati è coerente con i destinatari ipotizzati nell'analisi della domanda?*

Con le limitazioni già sottolineate - riguardanti, in sintesi, la (relativa) modesta attuazione dei progetti fino alla loro effettiva entrata a regime - è altresì evidente che in tutti i casi in cui gli interventi sono stati conclusi e sono risultati operativi, gli obiettivi originari sono stati mantenuti e,

quindi, anche i destinatari risultano essere sostanzialmente quelli ipotizzati in fase di progettazione e di analisi della domanda.

Tuttavia, la strategia di sviluppo definita, soprattutto per i PI “turistici” e “culturali” ma anche per quelli “ambientali” (Parchi), mirava ad un ampliamento dell’offerta di servizi a una platea più vasta di quella locale, mentre si rileva, invece, che sono numerosi i casi di opere realizzate che conservano una valenza prettamente locale, a beneficio essenzialmente delle popolazioni residenti.

In quest’ottica, si deve sottolineare come i PI abbiano talvolta contribuito all’innalzamento della qualità della vita di alcune comunità, in tal senso contribuendo al rafforzamento competitivo indiretto di alcuni territori, ma non sono stati in grado di allargare, nella maggioranza dei casi, il bacino di utenza in modo diretto, così come atteso.

**In conclusione, i PI hanno contribuito all’innalzamento della qualità della vita di alcune comunità locali, ma non hanno generalmente determinato un impatto diretto sull’allargamento dell’utenza di beni e servizi e quindi un reale impatto sullo sviluppo socio-economico dei territori interessati. Inoltre, le opere realizzate riscontrano spessissimo problematiche di sostenibilità gestionale, dovute non solo alla (scarsa) capacità delle amministrazioni beneficiarie, ma anche al non verificarsi delle ipotesi che ne avevano motivato la scelta.**

**Occorre altresì segnalare che in pochissimi casi le opere realizzate sono attualmente gestite con modelli a rete integrati, per cui l’integrazione degli interventi, pur se programmata e progettata a monte, non risulta a valle effettivamente attuata in fase gestionale.**

### ***3. Il modello organizzativo (tavolo partenariale) è risultato efficace rispetto all’obiettivo di ottimizzare l’implementazione della programmazione?***

#### ***3.a Se sì, ha condotto alla costituzione di reti di cooperazione stabili tra gli attori istituzionali?***

Il modello organizzativo del tavolo istituzionale supportato dal partenariato economico sociale si è rivelato alquanto efficace rispetto all’obiettivo di ottimizzare l’implementazione della programmazione, sebbene esso abbia operato positivamente soprattutto nella fase iniziale, come un fattore di dialogo e di avanzamento dell’azione pubblica all’interno e all’esterno delle Amministrazioni interessate. Il processo introdotto dalla progettazione integrata - focalizzato essenzialmente “su una idea-guida di sviluppo esplicitata e condivisa” - si è posto, infatti, in un rapporto di vera ed efficace continuità con alcune delle precedenti esperienze di programmazione negoziata e ha determinato in diversi casi la formazione o comunque la crescita a livello locale di dirigenti e tecnici sensibili ai temi dell’innovazione e del cambiamento.

In questo senso, i tavoli di concertazione possono essere considerati come un’esperienza generalmente positiva, avendo rappresentato un efficace strumento di raccordo inter-istituzionale, in cui si è realizzata l’integrazione sia tra settori (Soprintendenze, Autorità di Bacino, Enti locali si sono trovati a condividere scelte strategiche ed a maturare un atteggiamento cooperativo per la definizione degli obiettivi di sviluppo dei territori), che tra Enti preposti a diversa scala al governo del territorio (Regione, Province, Comunità Montane, Enti Parco e Comuni hanno condiviso responsabilità e obiettivi grazie all’approccio strategico condiviso).

L’esperienza dei PI ha così dimostrato che anche un approccio “per progetti” può essere efficace nell’innescare processi innovativi di *governance*, al fine di superare i settorialismi e promuovere processi di cooperazione orizzontale e verticale efficaci.

Il nodo critico dell’esperienza dei tavoli di concertazione è ravvisabile, piuttosto, nella sua discontinuità; a valle della realizzazione delle opere, difatti, i tavoli sono stati sciolti, e i territori non sono stati in grado di sostituirli con forme più stabili di *governance* di rete. Il sistema di

relazioni innescate dai PI si sta talvolta conservando solo sotto forma di rapporti personali più che di pratiche consolidate e di nuove procedure, e rischia, pertanto, di volatilizzarsi in tempi brevi. Soltanto in alcuni casi i PI hanno agito da catalizzatori di sviluppo di sistemi innovativi di *governance* di rete, determinando sinergie con altri strumenti di sviluppo locale attivi sul territorio.

Al riguardo, quindi, un ruolo fondamentale può essere svolto dall'apparato normativo che, opportunamente stimolato, può effettivamente incentivare il consolidarsi di forme aggregate di gestione del territorio (ad esempio, nella gestione consorziata di servizi intercomunali, attivata in alcune aree non già per gestire opere realizzate con i PI ma comunque "a valle" dell'esperienza di progettazione condivisa dei PI).

*3.b Se sì, ha sollecitato l'attivazione di aggregazioni stabili nel partenariato economico-sociale, capaci di innalzare la competitività dei territori?*

La *presa* della progettazione integrata sul sistema economico produttivo non è stata molto incisiva, come dimostra non solo l'assenza di interventi in "finanza di progetto" all'interno dei PI, ma anche il basso livello di risposta ai bandi dei regimi di aiuto, che spesso sono risultati *scollati* dal progetto di sviluppo più complessivo dei PI.

In generale, si evidenzia un *gap* tra la partecipazione del partenariato economico e sociale in fase programmatica e progettuale, e l'inclusione efficace dei soggetti imprenditoriali e del terzo settore nella fase di implementazione e gestione dei PI. Nel caso degli interventi di aiuto alle imprese e di quelli di formazione e servizi, si rileva poi un notevole disallineamento tra il progetto di sviluppo condiviso (con i territori) e l'implementazione dei bandi che sono stati ricondotti "di norma" a una gestione centralizzata a livello regionale e amministrati in totale autonomia rispetto ai territori teoricamente destinatari, spesso perfino ignari degli esiti dei bandi stessi. Ciò ha sicuramente inciso negativamente sulla capacità di *fare sistema* delle componenti originariamente coinvolte, anche attraverso una ricca e positiva fase di animazione, nel progetto di sviluppo del territorio.

Infatti, mentre in fase di animazione, programmazione e progettazione erano sorte delle reti di soggetti interessati al progetto di sviluppo del territorio, sin dalla fase di implementazione queste reti non sono state più coinvolte efficacemente, né tanto meno risultano ad oggi soggetti attivi nella gestione delle opere realizzate attraverso i PI.

**In conclusione, i PI hanno favorito l'innescò di forme di *governance* istituzionali innovative ed efficaci; tuttavia questo processo non è stato capitalizzato ed è in corso di volatilizzazione, anche per il fatto di essere stato attivato in modo spesso discontinuo e, comunque, non sempre con apporti propositivi.**

**Nello specifico, il tavolo di concertazione dei PI ha rappresentato uno strumento generalmente utile a promuovere il superamento di una visione per settori e di un approccio gerarchico "a cascata" della programmazione dello sviluppo territoriale. In questo senso, i PI possono essere considerati efficaci per promuovere sia una programmazione capace di incorporare obiettivi strategici di ampio respiro territoriale e di lungo termine, sia una programmazione allineata con la pianificazione territoriale.**

**Allo stesso tempo, l'assenza di continuità di impegno nella fase di gestione delle opere realizzate attraverso i PI, anche in ottica di rete, sta implicando non soltanto un processo (in corso) di mancata capitalizzazione del valore aggiunto, pure prodotto dalla progettazione integrata, ma addirittura una sua dispersione, con la conseguenza che le reti di *governance* innescate dai PI sono pressoché tutte in via di dissoluzione.**

**Inoltre, il modello attivato attraverso il POR in generale, e la progettazione integrata in particolare, non è stato in grado di attivare reti stabili pubblico-private per la gestione delle opere. Occorre pertanto ripensare radicalmente alle strategie più efficaci per attrarre soggetti privati qualora si intenda coinvolgerli nella gestione delle opere realizzate.**

## 7.2 La progettazione integrata: i fattori critici

### Concentrazione territoriale in un'area chiaramente delimitata

Il principio di concentrazione territoriale è stato conseguito solo parzialmente nella progettazione integrata, sia per l'alto numero di PI programmati, sia per la sovrapposizione eccessiva di "Progetti integrati" e strumenti strategici, spesso all'interno di uno stesso territorio "beneficiario". In questo senso, il risultato, complessivamente insufficiente conseguito a questo livello dalla progettazione integrata, appare in evidente contrasto con le indicazioni e con le aspettative associate allo strumento e, però, sembra rimandare a problematiche e criticità derivanti, soprattutto, dalla impostazione e dalla programmazione iniziale "regionale" dello strumento.

D'altra parte, il principio di concentrazione territoriale è stato declinato con modalità molto differenziate all'interno delle diverse tipologie di PI.

I PI *Città* sono stati quelli dove il principio di concentrazione territoriale è stato generalmente applicato meglio, sia perché il basso numero di Enti coinvolti ha inevitabilmente limitato la dispersione delle risorse, sia per la capacità delle amministrazioni di individuare porzioni e settori effettivamente circoscritti, all'interno delle città capoluogo, su cui far convergere la strategia e gli interventi.

I PI *Grandi Attrattori*, nonostante in alcuni casi interessassero un alto numero di Enti locali, sono riusciti ad implementare discretamente il principio della concentrazione territoriale, anche grazie all'obiettivo specifico della valorizzazione di attrattori culturali ben precisi, tipicamente gestiti dalle Soprintendenze: "oggetti" definiti e circoscritti sui quali sono state generalmente convogliate le risorse, inducendo come conseguenza anche una concentrazione territoriale degli interventi.

Nelle restanti tipologie di PI, dato l'alto numero di Enti coinvolti nonché, nella maggioranza dei casi, l'assenza di "progetti-bandiera" capaci di concentrare fortemente le risorse, ha prevalso una modalità della scelta degli interventi maggiormente influenzata da criteri di natura "distributiva".

In particolare, i PI *Itinerari Culturali* e i PI *Parco* sono stati denotati da un approccio estremamente frammentato e non sono riusciti né a perseguire concentrazione di risorse né a dar luogo ad investimenti di taglia rilevante.

Allo stesso modo, anche i PI di "*filiera*" sono stati caratterizzati da un approccio intrinsecamente distributivo – operando in funzione di un elevato numero di destinatari potenziali degli interventi e, soprattutto, delle misure di aiuto - per cui non era lecito attendersi, già in fase di concezione di tali strumenti, un effetto di reale concentrazione degli investimenti.

I PI "*distretto*", pur se teoricamente caratterizzati da una certa concentrazione (tipologica e territoriale) degli investimenti, hanno rivelato moltissime problematiche (in fase di identificazione dei "sistemi" interessati, di programmazione e, soprattutto, di implementazione degli interventi), non realizzando le operazioni di sostegno alle reti di impresa (contratti di investimento) che ne caratterizzavano essenzialmente l'impostazione iniziale e producendo, alla fine, l'implementazione di appena un quarto dei progetti inizialmente previsti e un tasso di attuazione finanziaria (incidenza dei pagamenti sul costo pubblico programmato) addirittura inferiore al 5%.

D'altro canto, sin dalla fase della valutazione ex ante il Nucleo aveva rilevato la presenza di criticità molto preoccupanti con riferimento alle possibilità di successo dei PI distretti, ad iniziare dalle modalità di individuazione dei medesimi. Altresì, le valutazioni ex ante segnalavano una problematicità nella scelta delle stesse misure minime integrabili, che non sollecitavano punti cruciali come il trasferimento tecnologico e la ricerca applicata, la sicurezza e legalità, i presidi di sicurezza e sanità ambientale.

**In conclusione, si può affermare che il principio della concentrazione territoriale è stato perseguito ed ottenuto solo parzialmente nella progettazione integrata in Campania. I risultati osservabili danno conto, infatti, nella media dei PI implementati, di un'attuazione "diffusa" e**

**poco concentrata delle operazioni, distribuite, per lo più attraverso interventi di ridotta taglia dimensionale, su una platea troppo estesa di potenziali beneficiari.**

Coinvolgimento degli *stakeholder*: inclusione degli attori dello sviluppo locale nei processi

Il coinvolgimento degli *stakeholder* – certamente in fase iniziale – ha rappresentato uno dei maggiori punti di forza dell’esperienza della progettazione integrata in Campania. Difatti, i tavoli di concertazione hanno manifestato una conflittualità bassissima o inesistente e sono stati percepiti come un utile strumento di innesco di meccanismi cooperativi interistituzionali. Tutto ciò avrebbe potuto condurre a una realizzazione delle opere più fluida, soprattutto se paragonata con le modalità tradizionali di autorizzazione gerarchica degli interventi. Peraltro, rispetto a questo criterio, le analisi non hanno evidenziato differenze correlate alla tipologia di PI.

**In conclusione, l’esperienza dei PI ha visto una positiva partecipazione degli *stakeholder*, la scelta ed il coinvolgimento dei quali sono stati generalmente pertinenti rispetto alle strategie da perseguire, determinando, almeno all’inizio dei processi, un’appropriata interazione e condivisione degli obiettivi di sviluppo locale prefissati.**

Partecipazione: coinvolgimento della base economico-sociale più ampia nei processi

Il processo di animazione alla base dei PI è stato condotto con entusiasmo dai soggetti attuatori soprattutto nella fase di costruzione dei programmi e dei progetti. Ciò nondimeno, nella fase di implementazione delle strategie e, infine, di gestione delle opere realizzate, il coinvolgimento della base partecipativa non è stato connotato altrettanto positivamente e ciò si è ripercosso sia in una scarsa partecipazione dei privati nell’attuazione degli interventi, sia nell’attuale generale mancato coinvolgimento nella gestione.

Nel corso dell’attuazione e, quindi, della gestione delle opere, agli uffici locali dei PI – e, più in generale, al più vasto sistema di soggetti territoriali coinvolti – è stato attribuito un complesso di funzioni piuttosto limitato, fra cui l’animazione (svolta nelle fasi iniziali di implementazione dei progetti) e il monitoraggio (mantenuta per tutta la durata dell’attuazione). Abbastanza complessi, poi, sono risultati nella maggior parte dei casi i rapporti di questi uffici – e dei soggetti locali - con i responsabili regionali di Misura. Anche rispetto a questo criterio, le analisi non hanno evidenziato differenze correlate alla tipologia di PI.

**In conclusione, la partecipazione del partenariato, sia istituzionale che economico sociale è stata solo parzialmente positiva, in quanto ad una fase di animazione efficace, è seguita una fase di implementazione e gestione delle opere che non ha visto un coinvolgimento attivo degli attori del territorio.**

Soggetto gestore: individuazione del soggetto responsabile per la gestione

A fronte di interventi attuati in maniera generalmente corretta – per quanto comunque condizionati da problematiche sia finanziarie che realizzative - si registrano oggi difficoltà gestionali delle opere realizzate né si sono innescati processi di gestione integrata degli interventi realizzati.

Rispetto a questo criterio, vi è stata una differenza di comportamento correlabile alle specificità delle diverse tipologie di PI.

Nei PI “Città”, gli uffici comunali dei cinque capoluoghi hanno di fatto assunto un ruolo forte di coordinamento delle azioni del PI, creando strutture finalizzate alla gestione dei fondi comunitari che non a caso hanno assunto facilmente e immediatamente responsabilità a candidarsi come organismi intermedi ex Reg (CE) 1083/06 per la programmazione 2007-2013.

Nei PI “Grandi Attrattori Culturali” le Soprintendenze hanno assunto un ruolo chiave nella scelta dei progetti e nella loro realizzazione, dimostrando buone capacità progettuali e realizzative. Lo stesso non si può dire della capacità di valorizzazione delle opere una volta realizzate, cosicché oggi, mancando un chiaro soggetto di riferimento per la fase gestionale, è in corso un processo di dispersione degli effetti di rete progettati dai PI.

Nei PI “Itinerari Culturali”, pure fortemente diretti dalle Soprintendenze, la maggiore frammentazione degli interventi motivata dalla scelta di non focalizzare su un unico attrattore ma di creare un sistema di microattrattori territoriali ha ulteriormente indebolito la possibilità di una loro messa in rete effettiva nella fase gestionale.

Nei PI “Distretti” e “Sistemi Industriali di Sviluppo”, laddove fossero presenti strutture capaci di assolvere al ruolo di soggetti gestori, questi hanno svolto una funzione di regia delle azioni programmate; viceversa, la mancanza di un soggetto gestore e l’assenza di capacità di auto-aggregazione delle imprese ha determinato il venir meno di una logica integrata nell’approccio allo sviluppo, paradossalmente proprio in quell’ambito che ha rappresentato l’alveo “culturale” per la teorizzazione dello sviluppo economico locale.

Nei PI “Sistemi turistici di sviluppo” la mancanza di un soggetto gestore ha determinato la mancata applicazione di qualsivoglia logica di rete nella gestione degli interventi.

Nei PI “Parchi” l’esistenza di un soggetto gestore con un forte ruolo istituzionale avrebbe potuto garantire un’efficace gestione integrata delle opere realizzate, come nelle previsioni di progetto. Tuttavia, mentre i due PI realizzati da Enti Parco nazionali, sebbene con modalità ed esiti completamente differenti, potevano contare su strutture operative con una storia di programmazione consolidata, i PI realizzati dai “Parchi regionali” hanno scontato la contraddizione di Enti alla cui istituzione non ha fatto seguito alcuna allocazione adeguata di risorse atte a garantirne il funzionamento. Dai sopralluoghi effettuati presso le sedi del Parco del Partenio (Summonte) e del Parco dei Picentini (sede di Nusco) si riporta il clima di desolazione che regna in strutture apparentemente ben attrezzate e in ottimo stato di manutenzione, ma del tutto vuote in termini di personale e pertanto assolutamente inadeguate a far fronte alle responsabilità di una gestione integrata delle opere dei PI.

**In conclusione, è mancato allo strumento PI un elemento fondamentale, ovvero la previsione chiara di un soggetto gestore delle opere da realizzarsi sin dalla fase della loro concezione. Ciò avrebbe potuto rendere anche più fluida la fase realizzativa – incrementando il numero di progetti arrivati a effettiva conclusione e collaudo – ma, soprattutto, avrebbe certamente evitato che numerose opere realizzate attualmente versino in condizioni tali da non essere efficacemente utilizzate dai fruitori potenziali.**

**In particolare, la progettazione integrata ha sofferto innanzitutto della mancanza di meccanismi di integrazione gestionale delle diverse opere, con modalità di rete; cosa che non è assolutamente avvenuta nei PI realizzati. Questo rappresenta, a giudizio del valutatore, uno dei principali problemi della progettazione integrata campana.**

#### Sussidiarietà, efficacia del modello di delega

Il modello di delega delle responsabilità delineato – almeno in fase di programmazione - con la progettazione integrata non è stato poi attuato in maniera coerente ed, alla fine, ha portato a risultati scarsamente efficaci e non positivi. La Regione ha inteso conservare, e di fatto ha conservato, una funzione di regia di interventi chiave per il perseguimento dell’integrazione, ed in particolare degli interventi relativi ai regimi di aiuto e ai servizi.

I soggetti territoriali hanno percepito la presenza dell’Ente regione solo in parte come un elemento catalizzatore del processo di sviluppo, mentre in molti casi hanno perfino addebitato le principali difficoltà implementative dei PI alla macchina amministrativa regionale, lenta nel partecipare al processo e, in ogni caso, inadeguata a seguire la *tempistica* dei territori per quelle funzioni che

aveva deciso di non delegare. Rispetto a questo criterio, le analisi non hanno evidenziato differenze correlate alla tipologia di PI.

**In conclusione, il principio di sussidiarietà non è stato applicato in maniera corretta nell'implementazione della progettazione integrata, in quanto proprio la fase gestionale che avrebbe dovuto essere portata avanti al livello più vicino ai territori è stata avocata all'Amministrazione regionale, determinando come conseguenza principale una asincronia nella realizzazione delle misure, affidate a Responsabili di Misura che hanno agito autonomamente e nel pieno rispetto delle mere regole procedurali ma non del principio di integrazione, e un'asimmetria informativa tra scala locale e scala regionale.**

#### Asimmetria degli attori: reale autonomia e peso decisionale riconosciuta ai diversi soggetti

Il modello decisionale – inteso come partecipazione a un meccanismo equilibrato di *governance* in cui ad ogni soggetto viene riconosciuta pari dignità e peso nella formazione delle scelte - è stato soltanto parzialmente apprezzato, sia dagli attori territoriali dello sviluppo, sia dagli Enti settoriali di area vasta, sia dai soggetti regionali coinvolti nella realizzazione dei PI.

Soprattutto nel momento dell'implementazione e della gestione delle operazioni, infatti, il sistema di attori alla base del processo di progettazione integrata e, più in particolare, la rete dei soggetti territoriali, ha, in effetti, scontato un vero e proprio allontanamento dai meccanismi di attuazione e, quindi, ha avvertito, al di là di un formale rispetto del quadro di responsabilità disegnato dal POR, un'effettiva limitazione di incidenza e di ruolo. Rispetto a questo criterio, le analisi non hanno evidenziato differenze correlate alla tipologia di PI.

**In conclusione, il principio della asimmetria decisionale degli attori partecipi del processo di sviluppo locale non è stato pienamente ed efficacemente rispettato nell'ambito della progettazione integrata. Più in particolare, in fase attuativa i passaggi davvero “cruciali” del processo di effettivo “governo” delle operazioni si sono decisamente spostati verso il centro (Regione), determinando una rilevante e grave perdita di ruolo e di incidenza dei soggetti territoriali e del partenariato economico-sociale.**

#### Intersettorialità: capacità di superare un approccio settorializzato (silo-approach) allo sviluppo

Al riguardo, è emerso un generale apprezzamento rispetto alla capacità del tavolo istituzionale di rappresentare – soprattutto in fase di animazione e programmazione iniziale degli interventi - il luogo del superamento di ataviche contrapposizioni tipicamente riscontrate tra Enti locali ed Enti settoriali di area vasta. In particolare si è osservato come, grazie alla progettazione integrata, si siano innescati canali di comunicazione molto efficaci tra Comuni, Soprintendenze e Autorità di Bacino, prima impensabili. Ciò ha condotto a - o forse, meglio, ha posto le basi per - un miglioramento dell'intersettorialità nell'approccio alle problematiche di sviluppo, in quanto ciascun attore ha contribuito con intento costruttivo alla realizzazione di strategie e processi, talvolta superando la visione autoritativa degli Enti di area vasta e conducendo ad una visione più cooperativa e di supporto alla decisione. Rispetto a questo criterio, le analisi non hanno evidenziato differenze correlate alla tipologia di PI.

**In conclusione, la progettazione integrata ha contribuito – almeno in principio - a diffondere un approccio allo sviluppo locale basato sull'intersettorialità, favorendo il dialogo tra gli enti preposti all'attuazione degli interventi di sviluppo territoriale, anche a diversi livelli gerarchici.**

#### Integrazione tra misure FESR e misure FSE

A questo riguardo la ricerca ha messo in evidenza un generale sfalsamento temporale nell'implementazione dei progetti FSE rispetto a quanto programmato. La spesa del FSE è stata generalmente gestita autonomamente rispetto a quella per infrastrutture e regimi di aiuto, non soltanto in termini temporali, ma anche strategici. Gli attori territoriali dei PI non sono stati attivamente coinvolti nell'implementazione dei bandi né tanto meno sono stati informati efficacemente dei risultati in termini di innalzamento del capitale sociale del territorio a beneficio di una sua effettiva integrazione nel processo più ampio di sviluppo.

Rispetto a questo criterio, le analisi non hanno evidenziato differenze correlate alla tipologia di PI.

**In conclusione, la progettazione integrata non ha adeguatamente perseguito, in fase attuativa, il principio dell'integrazione inteso dal POR come integrazione tra misure FESR e misure FSE.**

### *7.3 Le problematiche incontrate erano prevedibili? Riflessioni sul ruolo della valutazione*

Come anticipato nei capitoli precedenti, il NVVIP ha giocato un ruolo importante nel processo della progettazione integrata in Campania. E' lecito, quindi, che, in un ragionamento condotto ex post il medesimo valutatore si domandi in che misura gli esiti della valutazione ex ante siano stati recepiti e, quindi, abbiano contribuito ad un'attuazione migliore dello strumento. Allo scopo di inquadrare le riflessioni prodotte, si richiamano i momenti essenziali del processo di valutazione condotto dal NVVIP, in correlazione con il processo di programmazione, progettazione, attuazione e gestione dei PI, suddividendoli per semplicità in 5 fasi:

1. Fase di selezione dei territori interessati dai PI e di scelta delle misure minime integrabili: questa fase ha avuto luogo in data anteriore all'insediamento del NVVIP ed è rientrata nelle più ampie attività programmatiche del POR 2000-2006, assoggettate come il resto del programma a valutazione ex ante;

2. Fase di allocazione dei budget ai PI: questa fase ha interessato i soggetti responsabili della programmazione e non è rientrata tra le attività sottoposte a valutazione da parte del NVVIP;

3. Fase di costruzione dei PI e di scelta degli interventi: questa fase ha visto una centralità del ruolo del NVVIP molto accentuata. I PI potevano essere finanziati solo in presenza della valutazione positiva del NVVIP, che si estrinsecava, tra l'altro, in una relazione di accompagnamento tesa a sollecitare attenzione sulle possibili criticità del percorso;

4. Fase di implementazione dei PI, di attuazione delle progettazioni e di conduzione dei cantieri: questa fase ha visto un progressivo affievolirsi del ruolo del NVVIP, che si è estrinsecato nella produzione di report su controlli di gestione trimestrali (già richiamati nei capitoli precedenti) contenenti anche suggerimenti tesi a supportare l'implementazione del PI. I controlli di gestione, non avendo carattere obbligatorio, sono stati nei fatti percepiti come un'incombenza burocratica di cui numerosi PI hanno fatto a meno, mentre ben pochi PI, proprio quelli che meno ne avevano bisogno, sono stati solerti nel monitorare costantemente l'attuazione dei PI in funzione del raggiungimento degli obiettivi di integrazione;

5. Fase di gestione di PI: questa fase ha coinciso con l'abbandono a sé stessi dei territori dei PI, che con la chiusura del programma hanno visto evaporare lo strumento, già fragile, dei tavoli di concertazione. In questa fase il ruolo del NVVIP è stato nullo.

Un primo ordine di considerazioni che può essere già formulato in questo stadio della discussione riguarda il concetto stesso di valutazione per come è stata declinata nella prassi.

Collocandosi la valutazione a valle del processo di selezione dei territori e dell'allocazione dei budget, il NVVIP ha interpretato quest'attività come un utile strumento per supportare il

programmatore verso proposte qualitativamente più valide. La stessa leva dell'obbligatorietà della valutazione ha rafforzato questa funzione.

Questo approccio era stato ben espresso dal NVVIP<sup>9</sup> (Regione Campania 2003: 16): “il successo dei Progetti Integrati è legato all'affermarsi di processi di crescita organizzativa e istituzionale... Il processo valutativo ... deve essere uno strumento per creare forme di conoscenza interattiva”, attraverso il coinvolgimento “di tutti gli attori interessati dal processo valutativo, in modo da creare una rete rilevante di interazioni ascolto, dialogo, comprensione delle reciproche funzioni, condivisione e giustificazione di un lavoro comune”.

La procedura valutativa messa a punto dal NVVIP si configurava difatti come aperta e iterativa, in quanto, attraverso la richiesta di chiarimenti e integrazioni sulla proposta ricevuta, vi era modo di creare una trasparente interlocuzione con i tavoli di concertazione volta al miglioramento della proposta, accentuando peraltro la funzione dei PI come catalizzatori di innovazione della *governance* dei processi di sviluppo territoriale.

Questa prima parte del processo valutativo si era rivelata efficace, in quanto le richieste ed integrazioni del NVVIP erano state pressoché integralmente implementate. E' evidente che sulla generale disponibilità dei Tavoli ad accettare le indicazioni del NVVIP ha pesato non poco l'obbligatorietà del parere vincolante ai fini dell'attribuzione definitiva del finanziamento; tuttavia, la percezione della prima fase dell'attività valutativa, ovvero quella che ha accompagnato i PI alla valutazione, era oggettivamente quella di trovarsi in un momento di generale condivisione dell'obiettivo di innescare cambiamenti positivi nei territori.

Già in questa fase, tuttavia, si sottolineava l'importanza di non ridurre l'enfasi attribuita al ruolo della valutazione nella fase attuativa. Nella relazione già citata, dopo aver sottolineato l'importanza del coinvolgimento più ampio per garantire la reale efficacia di un sistema di valutazione condiviso, si proseguiva precisando che la valutazione deve continuare anche nella fase dell'attuazione.

Rispetto a questa premessa, non si può dire che il controllo di gestione abbia assolto a questa funzione, e ciò per due ragioni fondamentali:

1. In fase attuativa, non è stata attribuita alla valutazione, indipendentemente da chi dovesse svolgerla, quel ruolo centrale che aveva avuto al momento dello start-up. E' dunque emerso che, se è vero che un'istituzionalizzazione eccessiva può portare ad una percezione della valutazione come un'ulteriore incombenza procedurale e formale, d'altra parte, in assenza di valore vincolante, la valutazione non conserva la stessa efficacia.
2. La mancanza di un soggetto gestore che assicurasse continuità a tutta la fase di attuazione e gestione dei PI ha di fatto vanificato la possibilità che si facesse tesoro delle indicazioni contenute nelle relazioni di accompagnamento fornite nella fase dello *start-up*.

Un secondo ordine di considerazioni può essere svolto a partire dalla rilettura delle relazioni di accompagnamento ai PI e dei criteri valutazione, che si presentano di seguito per punti.

- La valutazione ex ante aveva innanzitutto evidenziato come vi fossero forti oscillazioni nei riguardi del rischio gestionale dei PI. La relazione già citata sintetizzava così questa preoccupazione (p.26): “Un meccanismo complesso quale quello del Progetto Integrato richiede professionalità di “*project management*” adeguate alle circostanze. Sono professionalità innovative per il territorio. E sono professionalità difficilmente “importabili” dall'esterno, essendo necessaria una conoscenza approfondita del territorio stesso e delle sue peculiarità se si vuole operare in maniera efficace”.

Contrariamente a quanto si era temuto, la progettazione integrata ha sollecitato la crescita di un sapere tecnico e manageriale di pari passo con l'attuazione della programmazione comunitaria

---

<sup>9</sup> Relazione del direttore del NVVIP Federico Rossi al Convegno “Progetti Integrati in Campania: esperienze in corso”, svoltosi il 18 giugno 2003 a Napoli, presso la Città della Scienza e pubblicato nel volume edito dalla Regione Campania, Dipartimento Tecnico dell'Economia – Servizio Comunicazione Integrata, nel 2003, con il titolo “I Progetti Integrati in Campania: esperienze in corso”.

nei territori della regione; tuttavia, quello che si è scoperto essere venuto a mancare quasi completamente è il consolidamento della rete istituzionale e del partenariato più ampio che di questo nuovo capitale di *expertise* avrebbe dovuto e dovrebbe ancor'oggi avvalersi per il funzionamento del sistema delle opere realizzate.

- Il nodo dell'attuazione e della gestione era stato chiaramente evidenziato nelle relazioni di accompagnamento ai PI prodotte a corredo degli esiti positivi di valutazione. In particolare, dalle relazioni di accompagnamento emerge la seguente raccomandazione quale costante: "Premesso che nella circolare approvata nella seduta del Comitato di coordinamento del 23/07/2002, è previsto che il Responsabile del PI elabori un rapporto sintetico trimestrale ed un rapporto esteso semestrale (sentito il Tavolo di concertazione), si considera imprescindibile per raggiungere l'obiettivo della realizzazione del PI, non solo attivare un efficace collegamento tra i soggetti che a vario titolo sono impegnati nell'attività di sorveglianza del PI, ma anche organizzare il flusso di informazioni in modo tale da rendere possibile con tempestività l'adozione di tutte le azioni necessarie a garantirne l'esito ed a mitigare il rischio."

Alla luce della valutazione ex-post, si rileva come l'assenza di un unico soggetto gestore in fase attuativa abbia di fatto minato non soltanto l'efficace coordinamento degli attori coinvolti, producendo, come conseguenza, discrasie attuative tra i progetti infrastrutturali e gli investimenti a sostegno delle imprese private e della formazione, ma anche la fluidità del passaggio delle informazioni utili ad un'efficace gestione del meccanismo attuativo prima e gestionale poi, producendo, come conseguenza, in taluni casi perfino la mancata conoscenza sui territori delle iniziative messe in atto attraverso bandi centralizzati.

- Un'altra costante delle relazioni di accompagnamento prodotte dal NVVIP all'atto dell'approvazione dei PI, riguarda la raccomandazione di dedicare massima attenzione affinché venissero rispettati i cronogrammi nella realizzazione degli interventi di infrastrutture, regimi di aiuto e formazione/ servizi: "Il buon esito del PI sarà possibile anche con l'efficace implementazione dei progetti di formazione e servizi e di quelli di iniziativa privata previsti, per i quali si raccomanda di rispettare rigorosamente i cronogrammi e le modalità di esecuzione prefigurate." Per molti PI, inoltre, si segnalava che "un elemento di criticità nella fase di attuazione potrebbe essere l'attivazione dell'iter procedurale relativo ai progetti di Formazione e Servizi e di Iniziativa Privata il cui Beneficiario Finale è la Regione Campania."

Alla luce della valutazione dei cronogrammi, sin dalla fase ex ante era emersa la necessità, ai fini di una corretta applicazione del principio di integrazione, del rispetto della tempistica, in quanto delle ricadute di ciascun gruppo di interventi dovevano beneficiarsi i conseguenti gruppi di interventi. Come ha evidenziato la valutazione ex post, i corsi di formazione, partiti in ritardo, hanno formato aspiranti imprenditori che sono stati pronti ad attivare le risorse di bandi di aiuti di impresa ormai chiusi. Attraverso gli strumenti del *project management* applicati in maniera semplificata alla progettazione dei PI nelle schede progettuali era stato possibile individuare immediatamente questa criticità che, per quanto segnalata, non ha costituito motivo di particolare attenzione da parte dei Responsabili di Misura coinvolti.

- Particolarmente nei PI dove non fosse presente un soggetto istituzionale di riferimento, ricorre l'osservazione nelle relazioni di accompagnamento che "durante il processo di accompagnamento e di valutazione del PI si è notata una carenza di mezzi tecnici e organizzativi messi a disposizione del Responsabile del Progetto Integrato", auspicando "il potenziamento della struttura regionale di assistenza ai responsabili dei Progetti Integrati." La valutazione ex-post ha mostrato che, più che rafforzare le strutture regionali di assistenza ai responsabili dei progetti integrati, sarebbe stato opportuno rafforzare le strutture locali di attuazione dei PI, anche in un'ottica di gestione di lungo periodo.

- Raccomandazioni che qualora seguite avrebbero sicuramente rafforzato gli esiti di PI originariamente deboli riguardano i progetti "fuori misura". La valutazione ex-ante in casi specifici (PI Salerno, PI Distretti e Sistemi Industriali di Sviluppo, PI Parco Regionale del

Sarno) evidenziava come le misure minime integrabili non fossero sufficienti a soddisfare la domanda di sviluppo dei territori. In linea di massima, la raccomandazione del NVVIP non risulta esser stata particolarmente seguita, o quantomeno dai dati in possesso del NVVIP non risulta che i PI per i quali si era sollecitato impegno ad integrare gli interventi approvati a valere sulle misure minime integrabili con interventi fuori misura (per lo più di carattere ambientale) siano stati successivamente rafforzati attraverso questo tipo di operazioni. Ciò dimostra che, al di fuori delle regole cogenti del programma, non basta né il fabbisogno espresso dai territori né le raccomandazioni non vincolanti, sebbene ragionevoli, a garantire l'attivazione di risorse.

Le due lezioni apprese che possono essere tratte comparando gli esiti dei PI con quanto era stato evidenziato attraverso la valutazione ex ante sono così riassumibili:

1. La valutazione intesa quale "accompagnamento" richiede una forte incisività lungo tutto l'arco del processo implementativo: occorre che, una volta iniziata l'attuazione, il valutatore disponga di strumenti di carattere cogente affinché si assicuri il rispetto delle indicazioni formulate nella valutazione ex ante. Ciò è ancora più importante in assenza di un soggetto attuatore con forti responsabilità, che possa assumere eventualmente su di sé anche il compito di garantire la non dispersione delle indicazioni ricevute attraverso la valutazione. In assenza di ciò, le valutazioni divengono meri adempimenti formali destinati a raccogliere la polvere sugli scaffali. L'esperienza della valutazione dei PI ha mostrato come non sia sufficiente dare un ruolo forte alla valutazione nella sola fase dello *start-up*, ma che sia necessario istituzionalizzare e rafforzare il ruolo della valutazione anche nella fase di attuazione dei programmi.

2. I fattori cruciali di successo e di potenziale rischio erano stati efficacemente evidenziati sin dalla fase della valutazione ex-ante; dunque, la metodologia di analisi e valutazione costruita ad hoc dal NVVIP ed applicata ai PI consentiva di ricostruire adeguatamente il quadro generale delle criticità e dei punti di forza dei Progetti Integrati. I criteri scelti e la metodologia per analizzare le proposte progettuali alla luce degli stessi si sono rivelati corretti con riferimento all'obiettivo di fornire ai territori le indicazioni utili a ritrarre opportunamente le strategie/modalità organizzative, tanto è vero che ciò che è emerso come il fattore di massima criticità della progettazione integrata era già stato ampiamente individuato e segnalato.

#### ***7.4 Considerazioni valutative finali***

Le conclusioni generali, da leggersi congiuntamente con quelle specifiche riportate in 7.1 e 7.2, si articolano a partire dai due aspetti principali della progettazione integrata, intesa sia come strumento di spesa dei fondi strutturali nella tornata di programmazione 2000-2006, che come strumento per il miglioramento della *governance* a livello territoriale. Si traggono, infine, delle conclusioni di carattere macroeconomico sulle ricadute in termini di sviluppo locale determinate dai PI.

##### ***7.4.1 I PI come strumenti di spesa***

Sulla base delle analisi condotte in base ai dati del monitoraggio, i PI non risultano essere stati uno strumento di accelerazione, né di migliore e più efficace attuazione, della spesa programmata. Innanzitutto, il ritardo accumulato nelle fasi iniziali (di definizione e approvazione delle strategie), in Campania come in altre regioni, ha indubbiamente pesato sull'implementazione dei progetti e sulla spesa, mettendo in evidenza, insieme, la difficoltà di far avanzare programmi ambiziosi dentro regole nuove e difficili, e però, anche, una strutturale debolezza di buona parte degli interventi e dei progetti di sviluppo disponibili.

Potendo mettere a confronto la spesa realizzata dai singoli PI con quanto era stato messo a disposizione dal POR e, soprattutto, con gli investimenti programmati ed approvati, risulta infatti, inequivocabilmente, che una parte sostanziale dei progetti non è stata completata, o perché le

realizzazioni non sono neppure partite (progetti non realizzati) o per l'insorgere di difficoltà nel circuito finanziario o attuativo.

Al riguardo, è emersa peraltro una significativa difficoltà di attivazione della spesa da parte di Enti con scarse o nulle capacità di indebitamento. In altri termini, si è chiaramente registrata la necessità di disporre di un fondo (di rotazione) dedicato, al quale gli Enti possano attingere per attivare i pagamenti, da alimentare man mano che i trasferimenti di bilancio conseguono all'attivazione della spesa medesima.

Eppure, le performance finanziarie dei PI in termini temporali, per quanto non completamente in linea con il resto del programma gestito con modalità monosettoriali, non hanno rappresentato nemmeno un fattore di freno eccessivo della spesa per quanto attiene almeno al FESR. In altre parole, mentre la gestione del programma attraverso bandi può prestarsi a rallentamenti dovuti ad esempio a contenziosi rispetto alle modalità di selezione, la gestione del programma con modalità negoziali richiede uno sforzo di partenza molto cospicuo per addivenire alle decisioni (come dimostrano i dati del monitoraggio, che evidenziano un certo ritardo dei PI rispetto al momento dell'attivazione della spesa); tuttavia, una volta attivato il processo, vi sono meno rischi e maggiore flessibilità rispetto ad una gestione del programma attraverso bandi.

In definitiva, la mancanza di un'effettiva delega ad un unico soggetto responsabile dell'attuazione e della gestione degli interventi, ed il prevalere di un modello che ha ricondotto ogni decisione in capo ai responsabili di Misura del POR, ha pesato negativamente nell'avanzamento della spesa, introducendo una soluzione di continuità tra la fase di programmazione e quella di implementazione degli investimenti.

#### 7.4.2. *I PI come strumenti di governance*

La progettazione integrata può essere considerata come un adeguato e innovativo strumento di *governance*, per quanto "incompiuto" nel caso campano a causa di una scarsa attenzione per la fase di gestione dei progetti.

Da una parte, i PI campani hanno dimostrato di avere discrete potenzialità in termini di rafforzamento del capitale sociale del territorio, e dunque di poter rappresentare, anche in continuità con precedenti esperienze di programmazione negoziale, strumenti potenzialmente utili per facilitare il dialogo e la partecipazione di più soggetti e attori territoriali alla definizione di adeguate strategie di sviluppo.

L'effetto senz'altro positivo della creazione, soprattutto in fase iniziale, di vere e proprie reti di comunità non è riuscito, però, a sovrastare ed a correggere l'impatto sulla *governance* di un'impostazione (e di una regia) che sono rimaste nettamente accentrate nell'amministrazione regionale.

Nonostante l'innovazione nei meccanismi di condivisione e discussione partecipata (a livello territoriale) delle scelte e degli investimenti, la mancanza di un effettivo coordinamento centro-periferia e di un vero trasferimento di responsabilità attuative a beneficio dei soggetti territoriali, non ha determinato un effetto positivo sulle capacità, progettuali e gestionali, delle amministrazioni locali e non ha sollecitato una qualità nuova né una maggiore attenzione ai temi dell'efficacia e della sostenibilità delle operazioni.

Per il futuro, si dovrà acquisire consapevolezza che i progetti, in particolare i Progetti Integrati, non si concludono con la fine della fase di cantiere ma iniziano proprio a partire da questo momento, in quanto in una visione strategica orientata più ai risultati e agli impatti che alle realizzazioni in sé, è necessario ridurre al minimo il rischio di inefficacia nell'utilizzo dei beni e servizi messi a disposizione dagli interventi.

### *7.4.3. I PI come strumenti di sviluppo locale*

In termini di crescita economica e, più in generale, di effettivo conseguimento degli obiettivi di sviluppo che erano stati identificati, l'impatto dei PI non è stato significativo, sia per la limitata attuazione di tutte le operazioni inizialmente programmate (con alcuni "vuoti" particolarmente rilevanti, come nel caso degli interventi a sostegno del sistema imprenditoriale), sia proprio in quanto il *gap* tra la realizzazione degli interventi e il loro più efficace utilizzo non è stato colmato (con la maggior parte delle opere che non è ancora entrata in una fase di effettivo esercizio).

La mancanza di rilevanti (ed evidenti) effetti sull'offerta territoriale, sulla qualità e sulla diffusione di nuovi servizi e beni pubblici, nonché sulla rimozione di alcuni sostanziali deficit del sistema territoriale, pesa di per sé già molto nella valutazione finale dell'esperienza della progettazione integrata in Campania. E tuttavia, la debolezza dei risultati conseguiti da questo strumento, soprattutto in una prospettiva di lungo periodo, appare ancora più netta se la si confronta con gli obiettivi e con le attese inizialmente associate ai PI.

L'ipotesi di intervenire ad una scala dimensionale più alta rispetto agli interventi ordinari e straordinari (del POR), concentrando effettivamente le risorse sui principali nodi critici del sistema, si è tradotta in un numero elevatissimo di progetti di dimensione "media" relativamente ridotta e, soprattutto, distribuiti "con larghezza" sull'intero territorio regionale.

Fa da contraltare a questa evidente rinuncia all'incisività e alla caratterizzazione dello strumento, la circostanza per cui, alla fine, una parte consistente degli investimenti si è comunque indirizzata verso un nucleo davvero ristretto di territori e di soggetti, perpetuando una certa continuità del modello di sviluppo in essere e mancando di determinare quelle discontinuità e quelle rotture che pure si sarebbero volute (e dovute) realizzare.

Analogamente, né l'idea (apparentemente semplice) di integrare più strumenti e fondi per lo sviluppo, né quella (certamente più complessa e ambiziosa) di sostenere politiche chiaramente distinguibili (negli effetti) dalla pura e semplice sommatoria di diversi interventi contigui e/o funzionalmente collegati, hanno trovato concreta attuazione nei PI.

Dove è stata realizzata, la progettazione integrata - concretamente osservabile - consiste, in effetti, in un insieme di opere, innanzitutto infrastrutturali, riconducibili ad uno stesso "tema" ma sostanzialmente indipendenti l'una dall'altra, e soprattutto, sistematicamente prive di azioni immateriali e di effettivi e correlati sostegni al tessuto imprenditoriale e al capitale umano.

Resta, in positivo, l'impatto - che non si può sottovalutare, tanto più in una fase che dura da molti anni di forte contenimento della spesa pubblica - di un flusso di risorse (nel complesso pari ad oltre l'1% del PIL regionale) assolutamente "vitale" per l'economia della Campania e, più in particolare, per la sopravvivenza di attività imprenditoriali diffuse, e di entrate, altrimenti destinate a cessare di fronte alla debolezza della domanda e che, seppur nel breve-medio termine, hanno consentito di conservare (se non di attivare) occupazione, attività e redditi, pur con tutti i necessari "distinguo" circa la (mancata) aggiuntività dell'aiuto straordinario.

### ***7.5 Raccomandazioni, trasferibilità dell'esperienza campana e sviluppi futuri***

A valle delle conclusioni derivate dalla valutazione ex post dei PI, si formulano alcune raccomandazioni, utili specificamente per la concezione e l'implementazione di strumenti di sviluppo locale in Campania, ma che, in senso generale, possono risultare di interesse anche per la formulazione e l'implementazione di strategie di investimento, territoriali, settoriali o tematiche.

Le raccomandazioni formulate dal valutatore sono suddivise in due gruppi.

Il primo gruppo, di carattere più generale, si riferisce a indicazioni basate sulle lezioni apprese, volte a migliorare l'efficacia degli strumenti di progettazione integrata, qualora si intenda riproporli, o comunque per gli strumenti di sviluppo territoriale.

Il secondo gruppo di raccomandazioni, di carattere più specifico, si riferisce invece a cosa oggi in Regione Campania potrebbe essere attivato nel campo delle politiche per lo sviluppo territoriale, anche provando a capitalizzare l'esperienza della passata programmazione.

### 7.5.1 Lezioni apprese sugli strumenti di sviluppo locale

Le raccomandazioni vengono formulate a valle di un messaggio sintetico, che, nella sua semplicità, intende sottolineare una problematica, tra quelle analizzate nel documento, rispetto alla quale il valutatore formula alcune riflessioni conclusive e propositive.

- 1- *I PI non sono stati sempre sostenibili e "procedibili"*. Gli strumenti di sviluppo locale vanno progettati prevedendo già in fase iniziale un'accurata riflessione sul modello di gestione che verrà implementato, allo scopo di assicurare non soltanto l'efficace erogazione dei servizi programmati, ma anche una loro gestione con modalità integrate. Ciò è necessario sia per assicurare la sostenibilità degli investimenti realizzati, sia per garantire il carattere di integrazione dello strumento programmatico anche in fase gestionale. A tal fine si raccomanda di prevedere sin dall'inizio, quale parte integrante del progetto di sviluppo economico-sociale, anche un progetto di innovazione istituzionale che accompagni lo strumento prescelto (progetto integrato o altro), individuando le modalità organizzative più appropriate rispetto alle specificità dei territori e rendendone cogente l'implementazione.
- 2- *I PI hanno incluso un numero talvolta eccessivo di interventi, non sempre e non tutti utili*. In fase di progettazione, occorre curare attentamente la scelta dei progetti da ricomprendere nello strumento di sviluppo territoriale, evitando di prevedere operazioni che non siano percepite - e, soprattutto, che non risultino effettivamente - utili dal punto di vista dei territori interessati, con il rischio che queste non vengano realizzate come previsto dai beneficiari. In ogni caso, la sostenibilità gestionale deve essere dimostrabile sin dalla fase di scelta degli interventi. Occorre pertanto condividere effettivamente le strategie e gli obiettivi delle politiche di sviluppo, senza né imporre dall'alto modelli che potrebbero mostrarsi non sostenibili in pratica, né sollecitare una domanda di risorse, dal basso, che finisce per rispondere più a finalità distributive che non alla presenza di strategie di sviluppo davvero efficaci e coerenti.
- 3- *Il monitoraggio dei PI non ne ha seguito adeguatamente la dinamica reale, al di là dei dati della spesa*. Occorre garantire la massima efficienza dei sistemi di monitoraggio degli investimenti che, per gli strumenti di sviluppo locale, devono tenere sotto controllo tutte le variabili prese in considerazione all'atto della progettazione, e non solo gli indicatori di spesa tipici del fondo a valere sul quale sono finanziate le iniziative. In altre parole, è necessario far sì che esista la possibilità di un controllo effettivo che il progetto di sviluppo territoriale venga implementato secondo modalità e tempistiche ben precise, in modo tale da garantire il valore aggiunto dell'integrazione degli strumenti ed assicurarne la ricaduta territoriale.
- 4- *I PI hanno risentito di procedure attuative difficili e poco equilibrate rispetto ai meccanismi di delega effettiva delle responsabilità non solo progettuali e programmatiche ma anche attuative*. E' necessario assicurare che il sistema di *governance* verticale sia fondato su meccanismi di delega realmente efficaci, o che, in assenza, sia rafforzato il raccordo tra i soggetti che partecipano all'implementazione dei programmi di sviluppo locale, onde evitare, soprattutto alla scala locale, l'asimmetria dei poteri effettivi degli enti coinvolti con una conseguente scarsa condivisione delle responsabilità nel perseguimento dei risultati.
- 5- *I PI non hanno rappresentato di per sé uno strumento atto a supportare una reale concentrazione delle strategie di sviluppo, ma hanno paradossalmente indotto una modalità talvolta distorta di concentrazione della spesa*. Occorre evitare la frammentazione degli strumenti. Per ogni territorio, si raccomanda di promuovere al più uno strumento di sviluppo

locale, di modo da farvi convergere, una volta condivisi gli obiettivi, tutte le risorse e gli sforzi e non disperderne l'efficacia.

### 7.5.2 Raccomandazioni per l'attuale programmazione

Al fine di capitalizzare l'esperienza dei PI realizzati attraverso il POR 2000-2006 si suggerisce di:

- 1- Prevedere meccanismi di programmazione e di attuazione delle politiche di investimento che, soprattutto a livello territoriale, operino attraverso la formazione e il riconoscimento di partenariati stabili, strutturati ed organizzati, fra gli attori istituzionali coinvolti ed i soggetti rappresentativi del tessuto economico e della società civile. Cogliendo l'insegnamento che si ricava dall'esperienza dei PI, si tratta di mettere in continuità e, soprattutto, in "equilibrio" i momenti della *governance* (animazione e programmazione delle scelte) con quelli del *government* (attuazione e controllo delle operazioni).
- 2- Riportare le possibili, diverse e più appropriate, strategie di sviluppo "locale" entro l'indispensabile cornice di una programmazione "regionale" focalizzata su pochi rilevanti obiettivi. In questo modo, è possibile dare coerenza e indirizzo alle politiche territoriali, evitando la dispersione e la frammentazione degli interventi e delle risorse, ma senza per questo dover necessariamente sovrapporre modelli centralizzati (regionali) all'esercizio di una piena responsabilità, programmatoria e attuativa, dei singoli territori.
- 3- Affidare l'intero processo di implementazione degli interventi di sviluppo, concentrati su un particolare settore e/o su un territorio definito, ad un unico soggetto responsabile, in possesso delle qualità organizzative e gestionali necessarie, ed il più possibile espressione ravvicinata e riconosciuta degli interessi delle comunità (enti e soggetti territoriali) direttamente coinvolte.
- 4- Effettuare una rigorosa selezione delle operazioni, concentrate sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo "endogeno" dei territori e dei sistemi produttivi - affidando il raggiungimento di questi obiettivi ad interventi, o gruppi di interventi, di dimensione adeguata alle criticità degli ambiti sui quali si deve intervenire e dotati di effettiva e rapida cantierabilità.
- 5- Rafforzare l'incisività delle attività di valutazione e verifica - indipendenti e autonome - che possono sostenere *ex ante* la qualità delle decisioni di investimento e, *in itinere*, il mantenimento coerente degli obiettivi assegnati.
- 6- Semplificare e rendere effettivamente "procedibili" i circuiti, amministrativi e finanziari, necessari per l'attuazione delle politiche, coordinando le funzioni coinvolte, regolando ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell'avanzamento finanziario della spesa), garantendo, nei fatti, il rispetto della tempistica del singolo intervento come del programma nel suo insieme.

## ***Bibliografia***

### ***Studi e pubblicazioni, parte generale***

- Adetef (2010) Cohesion *Policy* Support for Local Development: best practice and future *policy* options. Final report 2009-2010. CCI n.2009.CE.16.0.AT.081
- Amin A. e Thrift N. (a cura di) (1994) Globalization, institutions and the regional development in Europe, Oxford & New York: Oxford University Press
- Amin A. e Thrift N. (1994) Globalization, institutional thickness and local prospects. *Revue d'Economie Regionale et Urbaine* 3: pp. 405-427
- Bennet R.J. e Krebs G. (1991) Local Economic Development: public-private partnerships initiatives in Britain and Germany. London: Belhaven Press
- Blakely E. e Leigh N.G. (2010) Planning Local Economic Development. Theory and Practice. (4<sup>th</sup> ed.) Thousand Oaks, CA: Sage
- Camagni R. e Gorla G. (a cura di) (2006) *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*. Milano: Franco Angeli
- CE (2010) Future EU support to the local development approach (LD) under the European Regional Development Fund (ERDF). High Level Group Reflecting on Future Cohesion *Policy*. Meeting n.6 – 23<sup>th</sup> and 24<sup>th</sup> September 2010
- Cox K.R. (1995) Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development. *Urban Studies*, 32: 2, pp.213-224
- Crocker D. (2007) Deliberative Participation in Local Development. *Journal of Human Development*, 8: 3, pp.431- 455
- Flyvbjerg B. (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry* , Vol. 12, N. 2, April: pp.219-245
- Getimis P. (2003) Improving European Union Regional *Policy* by Learning from the Past in the View of Enlargement, *European Planning Studies*, 11: 1: pp.77-87
- Gibbs D.C. (2002) Local Economic Development and the environment. London: Routledge
- Kumar S. e Corbridge S. (2002) Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation. *Journal of development Studies*, 39: 2, pp.73-103
- Levy R. (2002) Modernisation, decentralisation and *governance*: a public management perspective, PSA Annual Conference, University of Aberdeen, 4-6 April
- Marchesi G., Tagle L. e Befani B. (2011) “Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale”, Materiali UVAL n. 22, Ministero dello Sviluppo Economico
- Morgan K. (2001) The new regeneration narrative – Local development and the Multi-Level Polity. *Local Economy*, 17: 3, pp.191-199
- NONIE (2008) Impact Evaluation Guidance, Network of Networks on Impact Evaluation, <http://www.worldbank.org/ieg/nonie/guidance.html>
- Saraceno E. (1999) The Evaluation of Local *Policy* Making in Europe : Learning from the LEADER Community Initiative *Evaluation*, 5, pp.439-457
- Somerville P. (2011) Multiscalarity and Neighborhood *Governance*. *Public Policy and Administration*, 26: 81, pp.81-105

- Stame N. (2007) "I Classici della Valutazione" (a cura di), Franco Angeli, Milano
- Stame N. (2001) "I tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare", in: Palumbo M. (a cura di), Il processo della valutazione, Franco Angeli
- Triglia C. (2007) Unbalanced Growth. Why is Economic Sociology Stronger in Theory than in Policies? *Current Sociology*, 55: 1, pp.59-74
- Triglia C. (2001) Social Capital and Local Development. *European Journal of Social Theory*, 4: 4, pp.427-442
- Yin R. (2003) Case Study Research. Design and Methods (3<sup>rd</sup> ed.) Thousand Oaks, CA: Sage
- Wolfson J. e Frisken F. (2000) Local Response to Global Challenge. *Journal of Urban Affairs*, 22: 4, pp.361-384
- World Bank (accessed 2011) Organising a Local Economic Development Strategy, [www.worldbank.org, http://go.worldbank.org/OSYEHDD6F0](http://go.worldbank.org/OSYEHDD6F0)

### ***Studi e pubblicazioni sui PI***

- Aa.Vv. (2010) La Recuenta dei Patti Territoriali per l'Occupazione. Azione Nazionale di Sistema di Rendiconto, Selezione e Promozione Buone Prassi. Roma, Settembre
- Aniello V. (2005) "L'analisi multicriteri nella valutazione di progetti complessi", in: Moccia F. D. e Mesolella A (a cura di) *Introduzione alla pianificazione dello sviluppo locale*. Clean edizioni: pp.164 -169
- Aniello V. (2005) Le politiche per i distretti industriali in Campania. *Urbanistica Informazioni*, n.201: pp. 69 - 72.
- Aniello V. (2003) "Dalla progettazione alla valutazione dei progetti integrati", in "I progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania", a cura di Moccia F.D. e Sepe M., Graffiti, Napoli: pp. 429 -. 435.
- Aniello V. (2002) Gli ostacoli all'integrazione dell'iniziativa privata nei progetti integrati, *Urbanistica Informazioni*. n.182: pp. 47 - 50.
- Bertamino F. (2002) Dal Psm ai Complementi di programmazione. *Urbanistica Informazioni*, n.182
- Bevilacqua C. (2003) Il POR e la nuova programmazione, in: Bonsinetto, F. (a cura di) Il pianificatore territoriale – dalla formazione alla professione. Roma: Gangemi
- Bevilacqua C. (2003) Por Campania, interventi di politica sociale all'interno nell'asse città. *Urbanistica Informazioni*, n.188
- Bevilacqua C. (2002) Urbanistica concertata e negoziazione istituzionale nelle procedure di sviluppo locale. *Guida normativa, Il Sole24Ore, Dossier mensile, Il Project financing*. Anno XII, n° 11, Dicembre 2002
- Bevilacqua C. e Schachter G. (2002) Structural funds and economic cohesion in the European Union in "Unity in Diversity" - EQP (European Quality Publication) SA Brussels Belgium
- Bevilacqua C. e Trillo C. (2005) Il processo di valutazione dei PI come approccio incrementale alla programmazione nella gestione del cambiamento. *Materiali del primo e del secondo convegno della rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici*. Bologna: CLUEB
- Bevilacqua C. e Trillo C. (2003) Nuova programmazione e pianificazione del territorio. *AISRE 2003. Infrastrutture e territorio. XXIV Conferenza*. Ottobre 2003
- Bevilacqua C. e Trillo C. (2003) Lo sviluppo locale tra pianificazione e programmazione: i

- progetti integrati in Campania. *Città e regioni metropolitane in Europa, XXIV Congresso INU*. Roma: INU Edizioni
- Bevilacqua C. e Trillo C. (2003) La costruzione e valutazione dei progetti integrati in Campania: tra pianificazione e programmazione. *L'Estimo tra sapere critico e sapere pratico. Atti del convegno del 19 dicembre 2003*
- Bevilacqua C. (2002) Strategie coordinate di sviluppo. *Urbanistica Informazioni*, n.182
- Bianchi T. e Casavola P. (2008) I Progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 - Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale. *Materiali UVAL*, 17. Roma: Ministero dello Sviluppo Economico
- Cersosimo D. (a cura di) (2003) Il partenariato socioeconomico nei Progetti Integrati Territoriali Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione n. 13. Roma: Formez. <http://db.formez.it>
- Cavelli C. (2002) La componente ambientale. *Urbanistica Informazioni*, n.182
- Cefarelli P. (2002) La progettazione Integrata come strumento di attuazione del POR, Regione Abruzzo: Progetto Euromanager
- Cefarelli P. (2003) Il processo di identificazione, selezione e valutazione dei Progetti Integrati. *La selezione dei progetti pubblici di investimento. Focus sulle esperienze a confronto*. Workshop, Napoli, 27 e 28 gennaio 2003
- Cefarelli P. (2003) I PIT nel POR Campania, Programma di formazione per la Regione Toscana. *I progetti integrati per lo sviluppo locale*. Firenze, 4 giugno
- Cefarelli P. (2003) Speciale progettazione integrata. PIT, strumenti per le strategie di sviluppo. *Frammenti di Economia*, n. 9, Aprile
- Cefarelli P. (2008) La progettazione Integrata Territoriale, punti di forza e di debolezza. Napoli: Progetto Parsec
- Colaizzo R. e Deidda D. (2003) Progetti Integrati e sviluppo territoriale. Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione n. 5. Roma: Formez. <http://db.formez.it>
- Corte dei conti (2008) Relazione Speciale 2/2008 "I Progetti Integrati nel QCS 2000-2006 per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 e loro stato di attuazione"  
[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_contr\\_affari\\_com\\_internazionali/2008/delibera\\_2\\_2008\\_relazione.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2008/delibera_2_2008_relazione.pdf) ( accesso in data 03/02/2011)
- Dell'Anno D. (2002) La programmazione negoziata e lo Sviluppo Locale, Regione Abruzzo: Progetto Euromanager
- Dell'Anno D. (2003) Le Tecniche della Progettazione Integrata, Programma di formazione per la Regione Toscana. *I progetti integrati per lo sviluppo locale*. Firenze, 4 giugno
- Escalona F. (2002) I territori ad alta valenza culturale. *Urbanistica Informazioni*, n.182
- Moccia F.D. (2002) Progetti integrati territoriali in Campania. *Urbanistica Informazioni*, n.182
- Moccia F.D. (2002) Interpretazioni regionali dei Pit. *Urbanistica Informazioni*, n.184
- Polese A. (2003) Il controllo di gestione dei Progetti Integrati. *Atti del Seminario "La selezione di progetti pubblici di investimento"* Arco Felice di Pozzuoli 27-28/1/03
- Polese A. (2004) Il controllo di gestione dei Progetti Integrati in Campania. *Atti del I° Convegno della rete dei nuclei di valutazione e verifica*. Roma 29-30/1/04
- Polese A. & Rossi F. (2004) The evaluation of the EU funded Integrated Projects in the Campania Regional Operational Programme. *Convegno dell'Associazione Europea di Valutazione*. Berlino, 29/9-2/10-04

Regione Campania (2004) I Progetti Integrati in Campania: esperienze in corso. Napoli: Servizio Comunicazione Integrata Regione Campania

Trillo C. (2002) Progetti Integrati Territoriali in Campania. Fattori di successo e di insuccesso. *Urbanistica Informazioni*, n.182

Trillo C. (2006) Risorse comunitarie e valore complesso territoriale, in: Luoghi della competitività, Bevilacqua C. e Moraci F. (a cura di). Reggio Calabria: Iiriti, pp.155-164

Valsecchi E. (2003), Campania, in Progetti Integrati e sviluppo territoriale. Regioni Obiettivo 1, Quaderno di ricerca FORMEZ, n.78

### ***Documenti sui PI in Campania***

Ministero dello Sviluppo Economico, Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

<http://www.dps.tesoro.it/qcs>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania, POR 2000-2006.

<http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania, Complemento di Programmazione del POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Regione Campania. Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2002 – POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2003 - POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2004 – POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2005 – POR 2000-2006 . <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2006 – POR 2000-2006 . <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Annuale di Esecuzione 2007– POR 2000-2006 . <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006, Regione Campania. Rapporto Finale di Esecuzione POR 2000-2006. <http://www.regione.campania.it>

Autorità di Gestione del POR 2000-2006. Dati del sistema MONIT

Comitato di Sorveglianza P.O.R. Campania 2000-2006 (2005) , Rapporto Annuale 2005 di esecuzione, pp. 231-239.

[http://resources.regione.campania.it/slide/files/POR/biblioteca%20virtuale/nuovi%20documenti/file\\_5577\\_GNR.pdf](http://resources.regione.campania.it/slide/files/POR/biblioteca%20virtuale/nuovi%20documenti/file_5577_GNR.pdf) (accesso in data 03/02/2011)

Delibera di Giunta Regionale n. 5247 del 12 ottobre 2001 - Approvazione delle Linee Guida per i Progetti Integrati

### ***Documenti e pubblicazioni sul caso-studio PI Città di Benevento***

Tavolo di concertazione del PI “Città di Benevento”, Scheda generale del progetto integrato “Benevento: il futuro nella storia”, settembre 2002

Tavolo di concertazione del PI “Città di Benevento”, Schede di Controllo di Gestione

Delibera di Giunta Regionale n. 3020 del 2001 e successiva rettifica Delibera di Giunta Regionale 1378/2002 - Individuazione del tetto indicativo di risorse per il quadro finanziario del PI .

Delibera di Giunta Regionale 1224/2002

Delibera di Giunta Regionale n. 6199 del 18 dicembre 2002 – Presa d’atto del parere del NVVIP e approvazione del PIT “Benevento il futuro nella storia”.

Delibera di Giunta Regionale n. 3057 del 29 ottobre del 2003 – Attribuzione al paragrafo A2 del progetto nr. 32 “Lavori di ristrutturazione della Villa Comunale per recupero e riuso ai fini sociali”.

Delibera di Giunta Regionale 3063 del 31 ottobre 2003 - Città Capoluogo Project Financing. Assegnazione quota premiale.

Delibera di Giunta Regionale n. 2294 del 18 dicembre 2004- “Progetti Integrati” Modalità attuative degli interventi a valere sull’FSE.

Delibera di Giunta Regionale n. 484 del 15 aprile 2005 – Integrazione per assegnazione quota premiale di cui alla DGR n. 3063 del 31 ottobre 2003.

Delibera di Giunta Regionale n. 1568 del 13 ottobre 2006 – Assegnazione maggiori risorse finanziarie ai PI “Città di Salerno”, “Città di Benevento” e “Città di Napoli”.

Delibera di Giunta Regionale n. 203 del 23 febbraio 2007 - PI “Città di Benevento”. Sostituzione intervento sulla misura 5.1.

Decreto Dirigenziale n. 54 dell’8 marzo 2005 – “Avviso pubblico multimisura per l’attuazione degli interventi formativi programmati nell’ambito dei progetti integrati “Città” capoluogo da realizzare con il contributo del Fondo Sociale Europeo – POR Campania”

NVVIP (2002) Esito finale della Valutazione del PI “Città di Benevento”

NVVIP (2002) Relazione di Accompagnamento del PI “Città di Benevento”

Città di Benevento - Avviso di BANDO PI - Asse V Misura 5.2 - POR Campania 2000/2006 – Progetto P01 - “Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell’ambito dei programmi di recupero e sviluppo urbano” - Bando per la riqualificazione e l’adeguamento delle piccole imprese artigianali, commerciali e di servizi - Importo massimo della quota di finanziamento pubblico di euro 50.000.

Città di Benevento - Avviso di BANDO PIT - Asse V Misura 5.2 - POR Campania 2000/2006 – Progetto P01 - “Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell’ambito dei programmi di recupero e sviluppo urbano” - Bando per il decentramento delle imprese poco compatibili con il centro storico – Importo massimo della quota di finanziamento pubblico di euro 150.000

Città di Benevento - Avviso di BANDO PIT - Asse V Misura 5.2 - POR Campania 2000/2006 – Progetto P01 - “Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell’ambito dei programmi di recupero e sviluppo urbano” - Bando per la riqualificazione e l’adeguamento delle piccole imprese artigianali, commerciali e di servizi - Importo massimo della quota di finanziamento pubblico di Euro 50.000. II Bando

Città di Benevento - Avviso di bando PIT - Asse V Misura 5.2 - POR Campania 2000/2006 – Progetto P01 - “Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell’ambito dei programmi di recupero e sviluppo urbano” - Bando per la riqualificazione e l’adeguamento delle

piccole imprese artigianali, commerciali e di servizi - Importo massimo della quota di finanziamento pubblico di euro 50.000. III Bando

Regione Campania - Settore Sviluppo Economico e Cultura - Comune di Benevento - FESR - POR Campania 2000 - 2006 - Progetto Integrato "Benevento: il futuro nella storia"/ Bando Misura 5.2 – Riqualficazione e adeguamento delle piccole imprese artigianali, commerciali e di servizi. Graduatorie

### ***Documenti e pubblicazioni sul caso-studio PI Parco Regionale dei Monti Picentini***

Tavolo di concertazione del PI "Parco Regionale dei Monti Picentini", Scheda generale del progetto integrato, settembre 2004

Tavolo di concertazione del PI "Parco Regionale dei Monti Picentini", Schede di Controllo di Gestione

Delibera di Giunta Regionale n. 3832 del 13/12/03 - P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Delibera di definizione del tetto indicativo finanziario assegnato al PI.

Delibera di Giunta Regionale n.1790 del 30/09/04 - P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Delibera di approvazione del Progetto Integrato

Delibera di Giunta Regionale n.473 del 30/03/05 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Rettifica beneficiari finali

Delibera di Giunta Regionale n.762 del 16/05/06 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Sostituzione intervento.

Decreto del Presidente della Giunta Regionale n.212 del 27/03/06 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Accordo di programma per l'attuazione del Progetto Integrato Parco Regionale dei Monti Picentini, stipulato a Napoli il 22.7.2005

Decreto del Presidente della Giunta Regionale n.441 del 12/07/06 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Nomina del Consiglio Direttivo Ente Parco Regionale dei Monti Picentini

Delibera di Giunta Regionale n.1036 del 01/08/06 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Modifica interventi a valere sulla Mis. 6.5, ai sensi della DGR 593/05

Delibera di Giunta Regionale n.1730 del 30/10/06 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Modifica DGR 178/04. Inserimento intervento finanziato con ribassi d'asta

Delibera di Giunta Regionale n.1833 del 23/11/06 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Sostituzione intervento

Delibera di Giunta Regionale n.2088 del 22/12/06 P.O.R. Campania 2000-2006 - P.I.O. "Parco Regionale dei Monti Picentini". Inserimento interventi finanziati con ribassi d'asta

NVVIP (2005) Esito finale della Valutazione del PI "Parco Regionale dei Monti Picentini"

NVVIP (2005) Relazione di Accompagnamento del PI "Parco Regionale dei Monti Picentini"

Autorità di Bacino Interregionale del fiume Sele (2009 a) Collana di studi, documentazione e ricerca- Quaderno n. 1

Autorità di Bacino Interregionale del fiume Sele (2009 b) Collana di studi, documentazione e ricerca- Quaderno n. 2

Autorità di Bacino Interregionale del fiume Sele (2009 c) Collana di studi, documentazione e ricerca- Quaderno n. 3

Ressa A. e Gatto I. (2010) Il Castello di Nusco. Storia e archeologia. Avellino: De Angelis Editore

***Documenti e pubblicazioni sul caso-studio PI “Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano”***

Tavolo di Concertazione (2002) Documento di Orientamento Strategico (DO.S) del PI Grande Attrattore Culturale “Pompei - Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”

Tavolo di Concertazione (2003) Scheda Generale del PI “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”

DGR n. 1815/2005, POR Campania 200-2006, PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. Modifica interventi “I SGC SGC 001” e I LET LET 001”

DGR n. 120/2006, POR Campania 200-2006, PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. DGR 937/05. Inserimento Interventi.

DGR n. 120/2006, POR Campania 200-2006, P.I. Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. DGR 937/05. Inserimento Interventi.

DGR n. 763/2006 – POR Campania 200-2006 – PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. Sostituzione e Modifica Interventi

DGR n. 925/2006 – POR Campania 200-2006 – PI Grande attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”. DGR 937/05. Inserimento Intervento finanziato con ribassi d’asta

NVVIP (2003) Esito finale della Valutazione del PI “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”

NVVIP (2003) Relazione di Accompagnamento del PI “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”

Arthur Andersen S.r.l. (2001) Studio di Prefattibilità e di Fattibilità “Il Sistema integrato archeologico-territoriale dell’area pompeiana”

COINS (2006) Relazione di monitoraggio: Il Sorriso del Vulcano

COINS (2007) Relazione di monitoraggio: Il Sorriso del Vulcano

Corte Dei Conti (2011) Indagine sullo stato di manutenzione dei siti archeologici

Escalona F. (a cura di) Rapporto di Attuazione Progetto Integrato Grande Attrattore Culturale “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano”

Regione Campania (2008) Arte A scuola

Regione Campania (2008) La.P.I.S. Pompei Ercolano e Sistema archeologico vesuviano

## ***Appendice 1 – I PI nel contesto degli strumenti di sviluppo territoriale***

I PI hanno rappresentato un banco di prova concreto per le teorie sullo sviluppo locale e sull'approccio collaborativo alla programmazione, che a tutt'oggi suscitano tanto facili riserve quanto superficiali entusiasmi. Si è dunque profilata l'esigenza di un approfondimento tecnico, che questo documento si prefigge di fornire, arricchendo le conoscenze a disposizione dei decisori politici e dei tecnici con nuove lezioni apprese dall'analisi sia di dati secondari che primari.

Il dibattito teorico sulla *governance* dello sviluppo locale ha, a partire soprattutto dagli anni '90, catalizzato l'attenzione di esperti provenienti da vari campi disciplinari, in particolare dall'economia sociale e dalle scienze politiche e sociali, nonché dall'economia territoriale e dallo sviluppo regionale. La ricchezza di approcci, portatori ciascuno di una specifica angolatura privilegiata di indagine e di una diversa chiave di ingresso alla lettura critica dei fenomeni, rende assai difficoltosa un'operazione di sintesi che rischierebbe di risultare svilente della complessità e dell'accuratezza degli approfondimenti condotti e resi noti attraverso la letteratura scientifica internazionale e nazionale.

In particolare, il contributo della letteratura italiana al tema dello sviluppo locale è stato molto rilevante. Tuttavia, essendosi sviluppato nell'alveo della grande tradizione teorica dei distretti industriali, anche a partire dalla constatazione del successo di modelli di sviluppo imprenditoriale reticolari in aree del paese come il Nord-Est, si è ritenuto che questo tipo di approccio al tema dello sviluppo locale sarebbe risultato poco applicabile al caso della progettazione integrata in Campania, in cui la componente prevalente risulta non tanto quella delle imprese, quanto lo sviluppo territoriale nel suo complesso.

L'appendice propone, pertanto, una rilettura delle questioni affrontate dalla letteratura scientifica attraverso un'articolazione su due filoni concettuali, che vanno intesi come campi di indagine all'interno dei quali le diverse posizioni, selettivamente scelte tra quelle maggiormente collimanti con i concetti applicabili all'esperienza campana dei PI -escludendo per questa ragione l'analisi della letteratura italiana incentrata sui distretti industriali-, trovano una loro collocazione prevalente e non necessariamente univoca, essendo entrambi i filoni tra di loro strettamente interconnessi.

I due filoni concettuali di riarticolazione della letteratura internazionale sono ricondotti allo sviluppo economico locale (LED: Local Economic Development) all'approccio istituzionalista alla *governance* territoriale multilivello. Entrambi, si possono far discendere idealmente dalla messa in crisi, negli anni '90, dell'impianto autoritativo del processo decisionale correlato alle istituzioni pubbliche e dunque dalla riconcettualizzazione del ruolo del *pubblico* all'interno dei processi decisionali (attivando nuovi costrutti teorici quali ad esempio il new public management, le teorie istituzionaliste, il nuovo regolamentarismo).

Da questo radicale rinnovamento di senso del ruolo dell'operatore pubblico nei processi decisionali incidenti sugli assetti plurimi dei territori si possono far conseguire due esigenze alle quali si ricollegano varie tematiche (la partecipazione, la copianificazione, i processi decisionali, il rapporto pubblico-privato), ovvero:

1. la necessità di pervenire, per ragioni plurime (miglioramento della conoscenza dei fabbisogni e delle problematiche in gioco, incremento di efficacia dei processi di implementazione attraverso la rimozione dei potenziali ostacoli...) ad una costruzione condivisa dei processi decisionali e ad un coinvolgimento *ab origine* di tutti gli attori del processo implementativo di dette decisioni (attivando approcci fondati sui concetti di partecipazione, di partnership, di coinvolgimento degli *stakeholder*, incluso il terzo settore);
2. la necessità di "reingegnerizzare" l'impalcato istituzionale attraverso un approccio non più gerarchico in senso tradizionale, ovvero fondato su successivi trasferimenti di poteri, bensì

molto più complesso, fondato sul principio, chiaro in linea teorica ma controverso al banco di prova della sua applicazione pratica, secondo cui l'istituzione più appropriata ad affrontare un certo problema è quella più "vicina" al problema stesso, ovvero che non è corretto avocare verso l'alto processi decisionali che possano essere risolti in un certo ambito territoriale (attivando approcci fondati sui concetti di sussidiarietà, di *governance*, di pianificazione collaborativa).

La mancanza di capisaldi teorici espliciti all'interno di un così ricco dibattito, rende difficoltoso posizionare in modo chiaro l'esatta collocazione dell'esperienza italiana, non tanto in termini scientifici, quanto in termini di quale sia l'implementazione dell'approccio alla *governance* dello sviluppo locale attraverso gli strumenti di *policy* effettivamente applicati nella realtà concreta. Evidentemente, l'impalcato concettuale sopra sommariamente descritto rappresenta senza dubbio la cornice di inquadramento di diverse esperienze italiane della passata programmazione. Queste esperienze, difatti, coltivano lo sforzo di concretizzare in modo operativo l'ipotesi teorica che l'attivazione di processi decisionali finalizzati al cambiamento di un certo territorio debba passare attraverso il coinvolgimento di una partnership complessa, espressione del capitale sociale e istituzionale esistente e non riconducibile necessariamente ad una configurazione geografica rigida di un ambito territoriale in quanto orientata in base agli obiettivi di sviluppo prescelti.

La progettazione integrata, implementata attraverso il POR 2000-2006, rispecchia questo assunto. Partendo da questo punto di vista, è chiaro che essa assume una connotazione intrinsecamente strategica, in quanto a partire da un obiettivo finalizzato occorre determinare strumenti e mezzi per il suo perseguimento a tempi dati, facendo leva sulla valutazione del *milieu* territoriale (Camagni 2006), così come composto dall'insieme delle risorse ambientali e infrastrutturali e dal capitale umano.

Il valore aggiunto di un approccio simile è pertanto non soltanto riconducibile ad un potenziale innalzamento dell'efficienza dei processi decisionali, ma anche e soprattutto all'accrescimento dello "spessore istituzionale" di un dato territorio, così come teorizzato da Amin e Thrift (1994: 14) nel forgiare il concetto di "institutional thickness": "il successo – in termini di declinare verso il basso il globale (embeddedness locale) e dunque di generare una crescita capace di autoalimentarsi - non può essere ricondotto ad un insieme di meri fattori economici. Ciò non significa naturalmente che stiamo affermando che i fattori economici non siano importanti, ..., bensì che anche i fattori sociali e culturali siano il cuore del successo economico e che questi fattori possono essere riassunti dall'espressione "spessore istituzionale".

Le ripercussioni sulle modalità di indagine e di ricerca valutativa in un campo così complesso sono evidenti. La valutazione degli esiti di un'esperienza di progettazione integrata deve necessariamente implicare l'analisi dei meccanismi istituzionali e dell'organizzazione della filiera decisionale a monte e a valle dell'esperienza di progettazione integrata, onde registrare i cambiamenti indotti dall'immissione della progettazione integrata stessa nel circuito delle competenze locali. E' altresì di difficile definizione l'ambito geografico delle analisi, che più opportunamente devono essere rivolte a compagini di *stakeholder* più che a territori specifici, pur avendo come fine la valutazione del cambiamento in un certo ambito spaziale. Infine, un ordine di considerazioni non irrilevante riguarda la difficoltà di esprimere i risultati con grandezze misurabili attraverso indicatori quantitativi, pervenendo al valore aggiunto misurabile dell'azione di politica di sviluppo della Commissione Europea. D'altro canto, è pur vero che le analisi qualitative devono essere caratterizzate da particolare rigore al fine di garantire attendibilità, e questo rigore ha costi spesso pesanti da sostenere. In effetti, il valutatore non nasconde lo sforzo che un'analisi composita ha richiesto in termini di dedizione di un ristretto gruppo di ricercatori onde raccogliere nella maniera più sistematica e capillare possibile tutti gli indizi di un avanzamento di competitività dei territori grazie alla progettazione integrata.

Soprattutto con la “nuova programmazione” dei fondi strutturali 2000-2006, l’impostazione fino ad allora prevalente di strumenti di politica economica fundamentalmente governati dal centro (a livello nazionale o regionale), ha fatto posto alla scelta di decentrare sempre di più la costruzione e l’attuazione delle strategie di sviluppo, puntando sulla ricerca di “programmi” (grappoli di progetti e di investimenti) il più possibile vicini e meglio interconnessi al territorio e alle diverse espressioni del capitale territoriale. In quest’ottica, i progetti integrati possono essere considerati come “programmi” di sviluppo locale anche se il costruito procedurale condurrebbe a qualificarli a stretto rigore come strumenti di spesa con vocazione territoriale integrata.

A questo riguardo, più che la verifica dei risultati conseguiti dai singoli interventi, l’analisi valutativa deve poter esaminare, in generale, il modo in cui obiettivi “corretti” siano stati effettivamente “realizzati” attraverso la progettazione integrata, portando a formulare, di conseguenza, un giudizio sulla possibilità di replicare e/o di modificare l’impostazione e l’articolazione della strategia di sviluppo.

Naturalmente, l’analisi della spesa - cioè l’esame quantitativo degli aspetti finanziari legati all’effettiva realizzazione degli interventi - rappresenta il punto di passaggio cruciale da una formulazione di giudizi fundamentalmente qualitativi ad una concreta rendicontazione di costi e risultati dei PI. Ciò nondimeno, l’esame dell’intero processo di realizzazione degli investimenti, anche dal punto di vista delle capacità espresse dall’organizzazione per la gestione ed il controllo, costituisce un ulteriore tema di valutazione, al cui interno saranno oggetto di attenta verifica anche gli aspetti connessi all’efficienza dei circuiti finanziari e informativi, nonché quelli legati al partenariato.

Il concetto di Sviluppo Locale è estremamente complesso e variegato, ed un’analisi approfondita dei suoi significati esula dagli obiettivi di questo rapporto di valutazione. Posto che la letteratura di riferimento è troppo vasta per poter essere trattata esaustivamente in un paragrafo limitato, si citano strumentalmente solo quegli autori che hanno costituito punto di riferimento per la costruzione della griglia di valutazione dei casi studio.

Secondo Coffey e Polese (1985: 85), da un’analisi della letteratura precedente la metà degli anni ‘80 e riguardante in maniera anche indiretta i principi dello sviluppo locale (Friedman, Weaver, Stohr citati da Coffey e Polese), i seguenti fattori possono essere considerati come caratterizzanti l’approccio dello sviluppo locale: definizione spaziale selettiva; condivisione della ricchezza prodotta; creazione di sistemi economici alternativi e paralleli.

Secondo gli stessi autori, la definizione di sviluppo locale si fonda sul concetto di uno sviluppo economico che si attiva localmente, e che concettualmente si appoggia all’idea che il capitale sociale contribuisca a rendere un’area appetibile per l’insediamento e la crescita industriale. A partire da questo presupposto, Coffey e Polese desumono dal concetto di sviluppo locale un nuovo approccio alle politiche pubbliche a supporto dello sviluppo economico, suggerendo che debbano comprendere anche “l’animazione sociale e culturale..., la struttura organizzativa” (p. 91). L’importanza del capitale sociale nello sviluppo dei territori viene ampiamente coltivata in ambito nazionale italiano nel campo delle scienze sociali.

Ad esempio, Trigilia (2001: 427) enfatizza il ruolo del capitale sociale nella comprensione dello sviluppo economico contemporaneo, in particolare nell’era della globalizzazione, pur distinguendo tra modalità di espressione del capitale sociale che possono tradursi in un freno per lo sviluppo (generalmente ascrivibili a categorie statiche, quali ad esempio il senso civico o la cultura peculiare di un luogo) e modalità che invece fungono da catalizzatore per lo sviluppo (generalmente riconducibili a categorie dinamiche, come per esempio la formazione e il consolidamento di reti rappresentative di un’intensa dinamica relazionale tra gli attori del territorio).

Lo Sviluppo Economico Locale (Bennet, 1991) esalta i meccanismi di partnership nella costruzione di processi di sviluppo territoriale. L’idea di partnership supporta il principio che “non soltanto i fattori della produzione, ma anche gli attori coinvolti nella gestione di ciascuno di essi devono

essere coordinati al fine di assicurare uno sviluppo che sia di successo e sostenibile. ... Naturalmente si accetta che la partnership non necessariamente implichi che tutti gli attori siano partner di uguale peso, ma che piuttosto ciascuno debba assumersi in pieno le proprie responsabilità nel processo di sviluppo economico” (Bennet 1991: 158).

Il cuore del processo di costruzione delle partnership risiede non soltanto nella costruzione del processo di sviluppo in sé, ma anche nei meccanismi di animazione. Il processo di sviluppo e la sua animazione debbono essere collegati tra loro attraverso una combinazione dei due principali approcci allo sviluppo economico, quello “dal basso”, che rafforza il coinvolgimento locale, e quello “dall’alto”, che invece riesce ad avere una visione più ampia e capace di superare limitazioni di carattere localistico. Obiettivo chiave è l’efficace combinazione di approcci “dal basso” e “dall’alto” al fine di raggiungere una strategia sostenibile. Difatti, la dimensione locale è quella in cui risiede la maggiore potenzialità di coordinamento intersettoriale, in quanto locale è la scala a cui si percepiscono le problematiche e, data la vicinanza al territorio, le loro chiare interazioni. D’altro canto, la dimensione sovralocale è quella che fornisce il miglior legame ai quadri di coerenza generale nonché a quelli di carattere normativo e regolamentare, e può anche svolgere un ruolo chiave nei processi di animazione (Bennet 1991: 4).

Le declinazioni più recenti dello Sviluppo Economico Locale prevedono una sua ampia applicazione in ambiti territoriali di interesse di organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale. Questa ha predisposto un vero e proprio manuale di riferimento (toolkit) per lo Sviluppo Economico Locale, in cui ne illustra i contenuti-chiave, sottolineando come lo Sviluppo Economico Locale dipenda dallo sforzo collettivo dei tre settori pubblico, privato e terzo settore ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), accesso 4 marzo 2011). Uno dei principi cardine per una sua efficace implementazione risiede nella focalizzazione, sin dai primi momenti della costruzione della strategia, di una “casa” per lo sviluppo locale all’interno del soggetto istituzionale di governo responsabile. Difatti, l’analisi delle esperienze di successo dimostra come sia indispensabile una chiara figura di riferimento che assicuri continuità al processo e che sia dotata di competenze specifiche rispetto al territorio in cui opera, ovvero sia in grado di individuare e di interloquire con i principali *stakeholder*.

Secondo quanto evidenziato da recenti studi condotti per conto della Commissione Europea dall’Adetef – agenzia francese per lo sviluppo economico finanziario - (Adetef, 2010), i fattori di successo delle esperienze di sviluppo locale positive dell’ambito europeo sono i seguenti: capacità di focalizzare su un’area ben definita, capacità di mobilitare un’ampia compagine dei *stakeholder* locali, capacità di creare partnerships e coalizioni, focalizzazione del progetto di sviluppo su prodotti e su risultati espliciti. Lo studio evidenzia come (Adetef 2010: 6) lo sviluppo locale non debba essere considerato l’unica modalità di approccio allo sviluppo territoriale, bensì una metodologia complementare a politiche di sviluppo diverse. L’analisi dei casi indagati consente di pervenire alla conclusione che la maggiore debolezza delle esperienze di sviluppo locale condotte dalla metà degli anni ’80 fino al 2000 è consistita nell’assenza di investimenti finalizzati alla capitalizzazione delle metodologie innovative di lavoro acquisite, nonché alla diffusione del know-how acquisito e nel suo trasferimento ad altre realtà. Tale debolezza è in parte addebitabile ad una serie di elementi specifici delle esperienze di sviluppo locale, che possono essere riassunte nella scala ridotta della loro applicazione, nella difficoltà alla standardizzazione delle metodologie e dei risultati e soprattutto nella limitazione all’utilizzo di tecniche quantitative per la misurazione dei risultati raggiunti. D’altro canto, a fronte di queste intrinseche debolezze lo sviluppo locale ha dimostrato anche notevoli punti di forza, consistenti in particolare nei suoi costi sostanzialmente bassi di implementazione, nella sua resilienza e nella connessione al modello Europeo.

I risultati dello sviluppo locale vengono così riassunti (Adetef 2010: 10): aumento dei beni collettivi e comuni, rafforzamento, benessere, intelligenza collettiva. Si specifica altresì che “il valore aggiunto dello sviluppo locale risiede più nei risultati di lungo termine che su risultati immediati” (Adetef 2010:18).

Lo studio dell'Adetef si conclude con la costruzione di quattro possibili declinazioni del tema dello sviluppo locale nei programmi europei, caratterizzati dalla diversificazione delle modalità di inserimento dello sviluppo locale e della sua maggiore/ minore integrazione trasversale all'interno dei programmi. Tutto ciò conduce a ritenere come la questione dello sviluppo locale sia quanto mai attuale nel dibattito comunitario, e come sia ancora necessario chiarire i limiti e le potenzialità di questa metodologia ai fini di una sua corretta ed efficace applicazione. Questo studio può essere considerato, nel contesto del dibattito europeo, anche un ulteriore elemento di approfondimento su casi studio reali delle problematiche discusse finora.

Il secondo filone utilizzato per costruire un quadro di riferimento concettuale alla progettazione integrata in Campania si può ricondurre al principio dell'*institutional thickness*, come già richiamato nei paragrafi precedenti. Tale principio si poggia sull'assunto che la vita economica sia dipendente da relazioni di tipo sociale e sia quindi fortemente influenzata da un mix di istituzioni culturali, sociali e politiche. Questo è ancora più rilevante nell'era della globalizzazione, in cui il potere della finanza, l'importanza della conoscenza come fattore di produzione, la presenza di oligopoli, l'insorgenza di una cultura della deterritorializzazione, comportano la ridefinizione delle specificità del locale e dei fattori che ne definiscono la competitività. Sempre più emergono quali fattori competitivi la capacità di poter contare su reti solide alla scala territoriale, che offrano massa critica al rinnovamento della conoscenza e alla diffusione dell'innovazione: tutto questo comporta la costruzione di un nuovo paradigma concettuale, l'*institutional thickness*, che rappresenta una sorta di reinterpretazione delle agglomerazioni marshalliane intese come grumi relazionali nelle reti globali.

Come notato da Amin (1998), sin dagli anni '90 si era riscontrato come l'approccio keynesiano e quello neo-liberista non avessero dimostrato sempre grande efficacia nel risolvere le problematiche delle regioni meno favorite, in particolare, si pensava, a causa del limite intrinseco di entrambi nel considerare lo sviluppo in termini monodimensionali (il successo economico come prodotto dell'*homo economicus* lasciato libero), e nel sostenere politiche standardizzate e ritenute valide dappertutto.

In parte in risposta a questa constatazione, una serie di approcci alternativi, non codificabili in una vera e propria teoria, iniziarono ad emergere, accomunati dal fatto che sollecitassero politiche che partissero dal basso, fossero calibrate sulle specificità territoriali e fondate sull'attivazione di una pluralità di attori (Amin 1998: 3); poiché essi riconoscevano l'importanza del ruolo del capitale sociale (Putnam 1993) nel comportamento economico, vengono considerati come l'"approccio istituzionalista allo sviluppo regionale" (Amin 1998). A partire da questa prospettiva, sono state indagate le caratteristiche che deve avere un sistema di *governance* appropriato a supportare la valorizzazione delle componenti endogene dello sviluppo, concludendo che tale sistema dovrebbe innanzi tutto dare preferenza ad azioni di *policy* diseguate per rafforzare reti di attori piuttosto che favorire la risposta individualista, quindi, coinvolgere una pluralità di organizzazioni decentralizzate e autonome, dal momento che una *governance* efficace va al di là della portata delle semplici istituzioni stato-mercato (Hirst 1994); il ruolo delle istituzioni di livello superiore dovrebbe essere innanzi tutto quello di stabilire gli obiettivi strategici, quindi quello di fornire risorse, mediare tra autorità decentrate, assicurare risultati condivisi e non quello di pianificare in modo centralista o di divenire un facilitatore per il mercato (Hausner, 1995); il ruolo delle politiche dovrebbe essere quello di favorire la responsabilizzazione e la negoziazione, insieme con l'apprendimento di processi di comportamento virtuosi (Amin and Hausner, 1997); infine, le politiche dovrebbero fondarsi sulle specificità del contesto territoriale ed essere capaci di interpretare le interdipendenze locali, incoraggiando forme intermedie di *governance*, al fine di sollecitare lo "spessore istituzionale" (*institutional thickness*, Amin e Thrift 1994). In definitiva, costruire il successo economico necessita della costruzione di politiche economiche collocate nella cornice di un processo complessivo di riforme capaci di sollecitare la formazione di capitale sociale per un'azione autonoma dei territori (Putnam 1993).

Se da un lato la letteratura riconosce in modo inequivocabile l'importanza nei processi di sviluppo regionale della costruzione di capitale sociale, particolarmente nell'era della globalizzazione, in cui l'apprendimento costante diviene un elemento essenziale per la competitività di una regione e per la sua capacità di adattarsi a contesti in continuo cambiamento, non altrettanto evidenti sono le modalità per captare il valore aggiunto di politiche che, oltre a consentire il perseguimento di obiettivi quantitativi riconducibili ad una metrica tradizionale dello sviluppo economico, consentono l'accrescimento degli elementi di competitività legati alla componente sociale del territorio.

Al contempo, emerge con chiarezza la grande complessità ed interconnessione delle dinamiche in gioco, in quanto nella prospettiva istituzionalista dello sviluppo regionale componenti essenziali del successo economico della regione vengono ricondotte a fattori difficilmente controllabili alla scala regionale, come l'autonomia decisionale delle autorità regionali e locali in ambiti strategici che restano di competenza nazionale o europea.

In altre parole, la prospettiva istituzionalista non soltanto pone problematiche di metodologia nella valutazione degli effetti di politiche che agiscono sulle componenti plurime dello sviluppo, ma richiede anche un allargamento di campo di indagine agli aspetti del decentramento dei poteri e dell'attivazione del principio di sussidiarietà (*governance* multilivello).

L'importanza della riduzione delle asimmetrie all'interno dei processi di *governance* emerge quale declinazione del principio di multiscalarità dell'approccio allo sviluppo (Somerville 2011), e risulta peraltro indagata anche in termini politici come valore essenziale di una reale partecipazione democratica (Crocker 2007). L'applicazione del concetto di *governance* multilivello nelle politiche comunitarie evidenzia altresì l'importanza di raggiungere un reale superamento dei livelli di alta frammentazione settoriale ancora perduranti nei territori dell'Unione Europea, in particolare nelle regioni meno sviluppate, insieme alla necessità di superare la ancora presente mancanza di efficaci sinergie interistituzionali (Panayotis 2003).

L'esperienza della progettazione integrata in Campania, per la sua intenzione di attivare meccanismi di *governance* multilivello in alcuni casi ad una scala intermedia e non strettamente locale (talvolta perfino su filiere o tematismi), si colloca in una posizione peculiare rispetto ad altre esperienze di sviluppo locale introdotte da strumenti comunitari o nazionali (per esempio, i Gruppi di Azione Locali promossi dal programma LEADER in ambito rurale).

Sulla base dei due filoni concettuali sopra descritti, è possibile collocare concettualmente l'esperienza della progettazione integrata in Campania all'interno degli strumenti di sviluppo locale intenzionati ad attivare in modo particolare la *governance* multilivello.

Per tale ragione, è ragionevole attendersi che fattori critici per valutare il successo dei PI possano essere:

- i PI si devono riferire ad un territorio ben delimitato (concentrazione territoriale);
- la progettazione e implementazione deve basarsi su una corretta mappatura degli attori interessati e sul loro effettivo coinvolgimento (*stakeholder*);
- devono essere in grado di agire come catalizzatore per la più ampia partecipazione della community nel suo complesso (partecipazione)
- il processo di progettazione e gestione deve fare capo ad un soggetto responsabile chiaramente individuato (soggetto gestore);
- devono fondarsi su un decentramento non nominale ma reale di poteri, incluso il potere di spesa (sussidiarietà, efficacia della delega);
- devono evitare le asimmetrie di potere tra gli attori coinvolti (asimmetria degli attori);
- devono favorire il superamento di un approccio settoriale (intersectorialità).

## Appendice 2 – Analisi dei PI per tipologia

### I PI Città

I PI Città interessano la limitata superficie dei 5 comuni capoluogo: 391 Km<sup>2</sup> (2,88% del territorio campano) su cui insiste circa il 22,5% della popolazione regionale con densità medie molto elevate, superiori a 3.000 ab/km<sup>2</sup>.

Le misure minime integrabili di questa tipologia di PI sono: 5.1; 5.2; 3.21 (ex 5.3), come riportato nella tabella sottostante insieme alle idee-forza dei 5 PI Città.

Tab. 50 – Obiettivi programmatici (Misure minime integrabili) e idea forza dei PI Città (fonti: CdP e schede generali PI)	
Città	Asse 5 – migliorare l’articolazione delle funzioni urbane, rafforzare le potenzialità dei centri urbani e la competitività del sistema regionale. Migliorare la qualità urbana. Rafforzare il capitale sociale. 5.1 – (Infrastrutture) recupero e miglioramento della qualità urbana in un’ottica di sviluppo sostenibile sociale ed ambientale. Sviluppo di funzioni direzionali. Offerta di servizi sociali alle persone ed alle imprese nelle aree degradate anche rivolte alla cooperazione territoriale. 5.2 – (RA) sostegno alle piccole imprese, commerciali, artigianali e di servizio finalizzato alla riqualificazione per un migliore inserimento nel contesto urbano e sociale. Delocalizzazione produttiva nell’ottica del miglioramento dell’efficienza, della qualità ambientale e dello sviluppo sociale 3.21 (5.3) programmi integrati di cooperazione tra enti locali territoriali per la prevenzione dell’esclusione sociale ed il miglioramento della qualità della vita attraverso la promozione e la riqualificazione di servizi sociali, di servizi di cura alla persona, di servizi di assistenza e la crescita dell’imprenditoria sociale per la promozione dello sviluppo locale
Città di Benevento	“Il futuro nella storia” per esprimere la consapevolezza che il futuro può avvalersi della ricchezza insita nella storia e nei suoi luoghi. Accanto ad interventi per la valorizzazione e conservazione dei cospicui giacimenti culturali, dei beni architettonici, storici e ambientali, sono previste azioni per la rivitalizzazione del tessuto imprenditoriale.
Città di Avellino	Il Progetto Integrato della città di Avellino, intorno all’idea “Il Centro farà centro”, punta al recupero, alla riqualificazione e alla valorizzazione delle risorse storico-culturali e ambientali del territorio.
Città di Caserta	L’idea forza del Progetto è quella di aprire la Reggia alla Città attraverso interventi di riqualificazione urbana dell’area antistante con la pedonalizzazione della Piazza Carlo III. Sono inoltre previsti interventi sul centro storico e interventi per il rafforzamento delle funzioni direzionali della città.
Città di Napoli	Rafforzare Napoli come città a dimensione internazionale, mediterranea ed europea, attraverso la riconquista e la valorizzazione del rapporto città/mare – centro/periferia. Sono previsti interventi tesi alla rottura con il degrado fisico per puntare alla riqualificazione urbana e territoriale, alla rottura con il degrado economico per puntare al rilancio qualificato e moderno dell’apparato produttivo .
Città di Salerno	Per rispondere al bisogno reale della città di trovare una sua dimensione specifica nel contesto dello sviluppo regionale, facendo leva sull’idea di fare di Salerno una “Città dell’eccellenza”. Sono previsti interventi sia nel campo delle infrastrutture con la creazione del nuovo palazzetto dello sport e di un’area fieristica che in quello dell’alta formazione e della riqualificazione degli stabilimenti balneari.

Nella tabella seguente, sono riportati, misura per misura, il numero di progetti finanziati sia entro tetto, sia fuori tetto, ed il rispettivo valore; a questi si è ritenuto opportuno aggiungere il numero ed il valore dei progetti portanti, al fine di fornire un’analisi esaustiva delle fonti di finanziamento a cui hanno fatto ricorso i PI città.

I progetti portanti per le città si sono concentrati sulla misura 5.1 con 15 interventi portanti sui 77 complessivi. I progetti portanti sono stati finanziati, altresì, a valere sulla misura 3.21 con 11 progetti su 18. Per tutte le altre misure sono stati finanziati mediamente 3/4 progetti. Le uniche misure su cui i progetti portanti non sono stati finanziati sono la 2.1 e la 4.1.

Nell’ambito delle città, inoltre, sono stati presentati diversi progetti fuori misura; in particolare, le misure 2.1, 3.2, 3.11 e 3.12 hanno finanziato progetti per un valore medio di 1,5 milioni di €

**Tab. 51 - Dettaglio risorse approvate – PI città (fonte: delibere di approvazione PI)**

	Misur a	Entro tetto				di cui portanti entro tetto				Fuori tetto				di cui portanti fuori tetto					
		N. Progett i	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Totale	Portant i entro tetto	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Costo totale	N. Progett i	Costo non POR	Costo privato	Totale	N. Progett i	Costo non POR	Costo privato	Totale
Città	2.1	2	1.591.000	0	0	1.591.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.2	10	1.290.476	0	0	1.290.476	2	420.000	0	0	420.000	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.4	5	863.000	0	0	863.000	5	863.000	0	0	863.000	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.9	3	389.200	0	97.300	486.500	3	389.200	0	97.300	486.500	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.11	3	1.260.000	0	0	1.260.000	3	1.260.000	0	0	1.260.000	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.12	1	1.503.258	0	0	1.503.258	1	1.503.258	0	0	1.503.258	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.14	1	252.000	0	0	252.000	1	252.000	0	0	252.000	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.21	18	2.258.255	0	120.060	2.378.315	11	1.385.860	0	120.060	1.505.920	0	0	0	0	0	0	0	0
	4.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	5.623.610	0	5.623.610	0	0	0	0
	5.1	77	323.642.932	51.867.559	11.054.183	386.564.674	15	121.543.794	23.952.156	11.054.183	156.550.133	116	214.645.943	0	214.645.943	7	115.790.610	0	115.790.610
5.2	6	37.480.264	0	23.677.028	61.157.292	4	31.608.453	0	20.329.668	51.938.121	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Totale Città</b>	<b>126</b>	<b>370.530.385</b>	<b>51.867.559</b>	<b>34.948.573</b>	<b>457.346.515</b>	<b>45</b>	<b>159.225.564</b>	<b>23.952.156</b>	<b>31.601.211</b>	<b>214.778.932</b>	<b>119</b>	<b>220.269.553</b>	<b>0</b>	<b>220.269.553</b>	<b>7</b>	<b>115.790.610</b>	<b>0</b>	<b>115.790.610</b>	

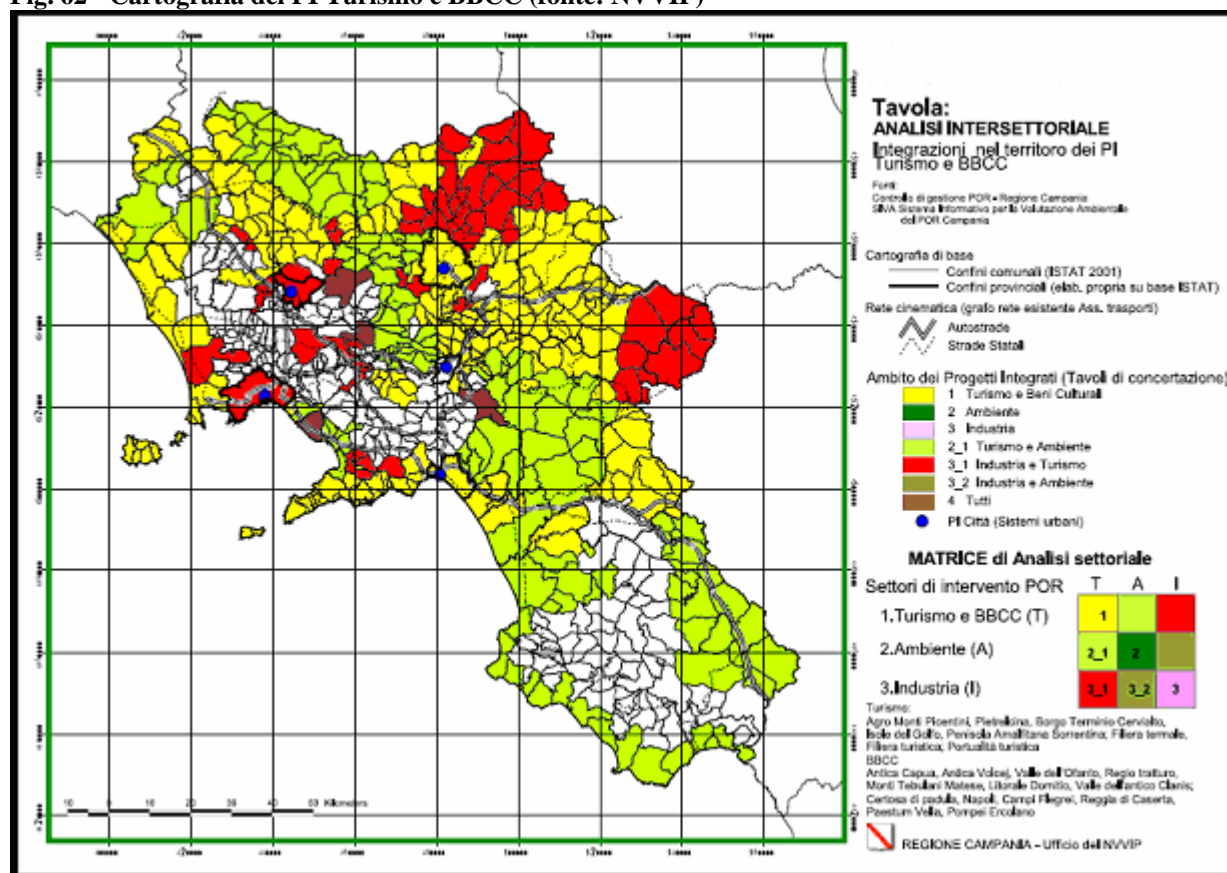
### I PI turistico-culturali

I PI *turismo e beni culturali* interessano 362 comuni con una popolazione di 3.670.120 abitanti (63% della popolazione campana) su una superficie complessiva di 10.230 Km<sup>2</sup>.

Al settore del turismo appartengono i sistemi locali turistici, la Portualità turistica, i Grandi attrattori e gli Itinerari culturali.

- Nei *sistemi locali a vocazione turistica* sono compresi i sistemi locali turistici, le filiere enogastronomiche, i SL termali e le isole del golfo. I comuni che appartengono ai SL sono 264 con una popolazione di 2.461.126 abitanti ed una superficie di 6.776 Km<sup>2</sup>.
- La *portualità turistica* comprende 60 comuni con una popolazione di 2.147.627 ed una superficie complessiva di 1.738 Km<sup>2</sup>.
- I *Grandi attrattori* comprendono 43 comuni con una popolazione di 1.777.778 abitanti su una superficie complessiva di 1.525 Km<sup>2</sup>.
- Infine, appartengono al settore del turismo gli *Itinerari culturali* con 108 comuni con una popolazione di 706.241 abitanti su una superficie di 4.150 Km<sup>2</sup>.

Fig. 62 - Cartografia dei PI Turismo e BBCC (fonte: NVVIP)



Le misure minime integrabili di questa tipologia tematica di PI sono: 1.5, 2.1, 2.2, 3.19 (ex 2.3), 4.5, 4.6, 4.7, 6.1, 6.5.

La seguente tabella dettaglia i contenuti delle misure minime integrabili e delle idee forza dei PI turistico-culturali.

<b>Tab. 52 – Obiettivi Programmatici (Misure minime integrabili) e Idea forza dei PI Turismo e BBCC (fonti: CdP e schede generali PI)</b>	
Turismo e Beni Culturali	<p>Misure min integrabili SLT</p> <p>4.5 (RA) Sostegno allo sviluppo imprese per la riqualificazione dei sistemi turistici locali e la realizzazione di itinerari turistici. sviluppo dei segmenti turistici non ancora maturi e riqualificazione dei segmenti del turismo in via di saturazione. interventi a favore dell'ittiturismo, nell'ottica del riposizionamento competitivo.</p> <p>4.6 – (Infrastrutture) strutture complementari allo sviluppo dei sistemi turistici locali e degli itinerari turistici. Miglioramento e potenziamento della portualità turistica;</p> <p>1.5 -(Infrastrutture) Miglioramento delle caratteristiche di stabilità e di sicurezza dei centri urbani, delle aree produttive e delle coste, in attuazione della pianificazione di bacino.</p> <p>4.7 - Marketing strategico e promozione della distribuzione dei prodotti turistici regionali analisi, studio e monitoraggio, osservatorio del turismo, supporto della programmazione del settore, creazione di marchi territoriali certificazione dei prodotti/territorio; riposizionamento competitivo del "prodotto Campania" sui mercati nazionali ed internazionale, campagne promozionali.</p> <p>6.1 – (Infrastrutture) sviluppo del sistema del trasporto regionale mediante l'integrazione, anche intermodale e marini, fra reti locali, metropolitane e nazionali, connessione dei sistemi locali di sviluppo, riduzione dell'impatto ambientale, migliorare la conciliazione dei tempi. Ricorso alla finanza di progetto</p> <p>6.5 (anche RA) Sviluppo dell'internazionalizzazione e della cooperazione internazionale GA e IC</p> <p>2.1 - (Infrastrutture) Conservazione e valorizzazione del patrimonio storico culturale, mediante piani di gestione, per innescare processi di sviluppo locale, ed imprenditoriali collegate alla valorizzazione del bene culturale nei settori dell'artigianato, del turismo, dei servizi, del restauro; Attrazione di capitali privati nel recupero, valorizzazione e gestione dei beni culturali, anche finanza di progetto.</p> <p>2.2 – (RA) sviluppo di microfilieri imprenditoriali dell'artigianato tipico, restauro e del recupero, piccola ricettività turistica, servizi turistici, attività commerciali, nei settori della valorizzazione e gestione del sistema dei beni culturali e della cultura.</p> <p>3.19 (2.3) FSE</p>
SLT Agro Monti Picentini	Il Progetto ha lo scopo di creare di un sistema turistico integrato nell'area che, accanto ad un patrimonio naturalistico rilevante, vanta una vasta rete di siti storico culturali di pregio.
SLT Borgo Terminio Cervialto	Il Progetto vuole creare, nell'area dell'Altopiano del Laceno, un sistema integrato turistico che assuma la fisionomia del "Borgo diffuso" grazie alla valorizzazione di beni culturali.
SLT Filiera termale	Obiettivo del Progetto è la riqualificazione del patrimonio termale della Campania, insieme alla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali dei territori che le ospitano, sia costieri che interni.
SLT Filiera turistica enogastronomica	La strategia del progetto è quella di indurre la crescita delle attività economiche direttamente e indirettamente collegate al turismo con lo sviluppo di servizi di base (ristorazione, ricettività, eventi, trasporto turistico).
SLT Isole del Golfo	Il Progetto intende realizzare un sistema territoriale di sviluppo locale che unisca in una visione complessiva, il territorio di Ischia, Capri e Procida.
SLT Penisola Amalfitana Sorrentina	Il Progetto ha l'obiettivo di diversificare l'offerta turistica della Costiera, una delle mete più note e consolidate del sistema turistico regionale.
SLT Piana del Sele	Il Progetto ha l'obiettivo di valorizzare e riqualificare l'area a sud di Salerno prevedendo in particolare la rimozione dei fattori di degrado.
SLT Pietrelcina	Il Progetto Integrato vuole consolidare l'offerta turistica cresciuta nel paese natale di S.Pio sia completando la catena dei servizi per il turismo religioso che potenziando le infrastrutture di mobilità e comunicazione.
SLT Ravello città della musica	Il Progetto Integrato propone una serie di interventi, alcuni sulle infrastrutture, altri di tipo culturale e imprenditoriale, per garantire alla "Città della Musica" di attrarre turisti e visitatori non soltanto nei mesi estivi, epoca di svolgimento del famoso Ravello festival, ma nel corso dell'intero anno.
GAC Reggia di Caserta	Il Progetto vuole promuovere il passaggio dal un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo stanziale allo scopo di far recuperare a Caserta la sua tradizionale vocazione turistica. Sono previsti interventi di riqualificazione e valorizzazione della Reggia e di altri importanti siti borbonici, di miglioramento della qualità ambientale e delle infrastrutture.
GAC Campi Flegrei	Re-tour nei Campi Flegrei" per evocare il tour dei viaggiatori del Settecento. Sono previste azioni per il restauro, la riqualificazione e la valorizzazione di alcuni dei grandi poli di visita (Pozzuoli, Baia, Miseno, Monte di Procida, Fusaro, Cuma, Lago d'Averno, Quarto).
GAC Certosa di Padula	Il Progetto mira ad integrare la valorizzazione, la promozione e l'uso innovativo della Certosa di Padula in un processo che trasformi l'intero territorio del Vallo di Diano in un sistema culturale turistico. Gli interventi proposti vanno dal restauro dei beni culturali alla dotazione di infrastrutture e servizi, dalla formazione delle risorse umane al potenziamento del sistema ricettivo.
GAC Napoli	Il Progetto promuove il recupero e il riutilizzo istituzionale e culturale del suo patrimonio storico culturale.
GAC Paestum Velia	Il Progetto vuole conferire, ai centri compresi nel territorio interessato dal PI, un ruolo centrale nell'offerta turistica e culturale della provincia di Salerno. Sono previsti interventi di riqualificazione e razionalizzazione delle infrastrutture per consentire l'accessibilità e la valorizzazione dei siti archeologici di Paestum e Velia.
GAC Pompei Ercolano	Obiettivo del Progetto è lo sviluppo dell'area vesuviana costiera attraverso la valorizzazione del patrimonio archeologico e culturale.
IC Antica Capua	Il Progetto, per ridare vita alla Città Antica di Capua, definita "Città della Storia", vuole costituire un moderno itinerario di visita archeologico-paesistico. Sono previsti interventi per la creazione di un itinerario culturale diffuso e per il potenziamento del sistema ricettivo e produttivo nel campo dell'artigianato tradizionale e dei servizi turistici.
IC Antica Volcei	Il Progetto promuove un itinerario storico, archeologico, monumentale e ambientale. Insieme a progetti di recupero, riqualificazione, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-culturale, sono previsti interventi di aiuti alle imprese nel campo della valorizzazione e gestione dei beni culturali e dei servizi turistici.
IC Direttrice Monte Trebulani Matese	Il Progetto punta alla valorizzazione del patrimonio archeologico, storico-monumentale e paesaggistico per innescare uno sviluppo eco-compatibile del territorio.
IC Litorale Domitio	Il Progetto vuole conferire alla Riviera Domitia uno sviluppo locale durevole attraverso il recupero delle criticità ambientali e la valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio.
IC Regio Tratturo (AV)	Il Progetto mira a costruire un itinerario turistico e culturale a partire dal recupero dell'antico tracciato del Tratturo, la via utilizzata dai pastori per la transumanza.
IC Regio Tratturo (BN)	Il Progetto ha lo scopo di ancorare, ad una più complessiva strategia di qualificazione, gli interventi di salvaguardia del territorio nel quale corre il tratto sannitico del Regio Tratturo.

IC Valle dell'Antico Clanis	Attirare l'attenzione del visitatore attraverso una vera e propria "avventura nel tempo", ossia un viaggio dalla preistoria al Medioevo. L'intero territorio è considerato come un unico parco archeologico a tema, di cui il Parco naturale del Partenio costituisce lo sfondo naturalistico.
IC Valle dell'Ofanto	Il Progetto punta al recupero di monumenti e aree museali, a rafforzare il sistema turistico e ricettivo, a formare operatori in tali campi. Il Progetto punta al recupero di monumenti e aree museali, a rafforzare il sistema turistico e ricettivo, a formare operatori in tali campi.

Come si evince dalla tabella 12 i progetti portanti sono stati finanziati in via principale attraverso le misure minime integrabili, anche se in alcuni casi si è fatto ricorso ad altre misure, quali la 3.2, 3.9, 4.7, 6.1 e 6.5.

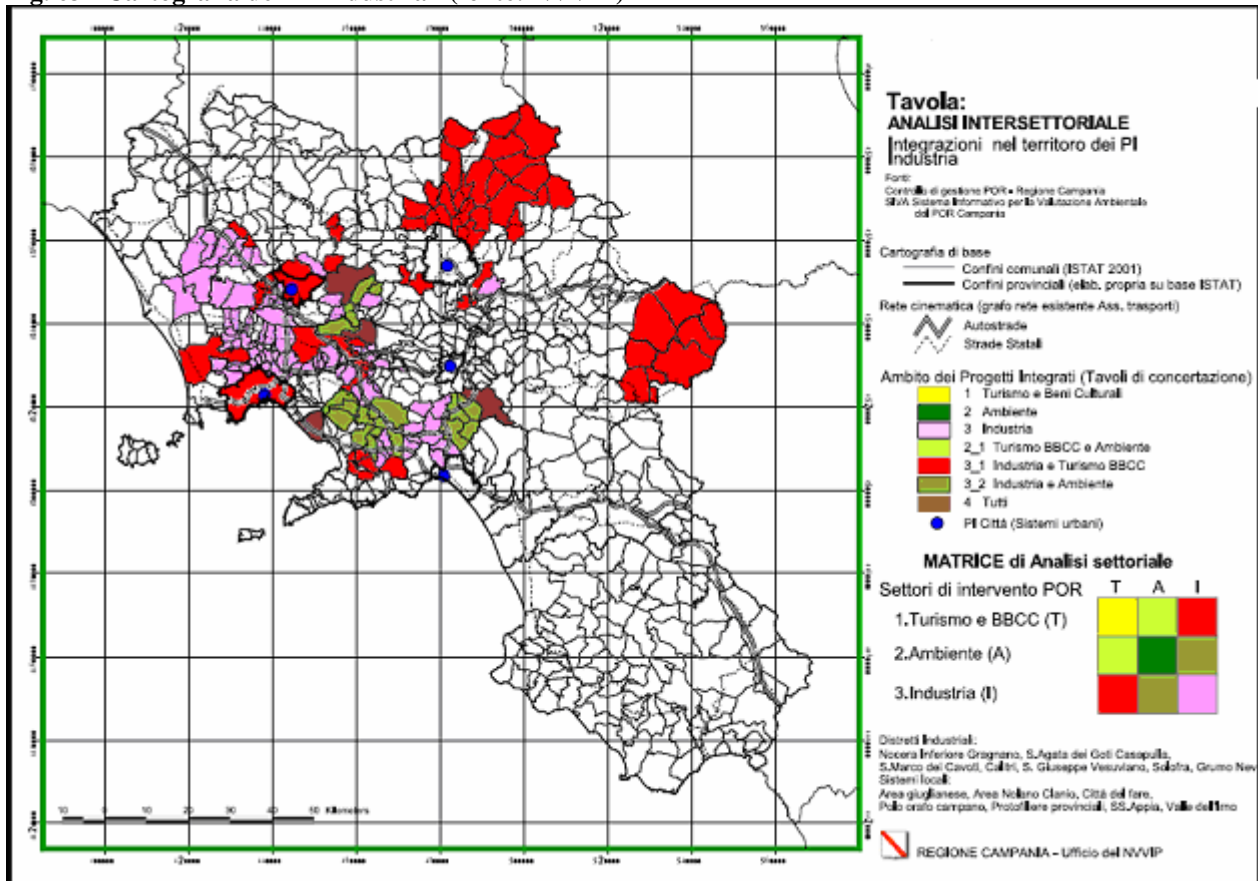
Per quanto riguarda i GAC e gli Itinerari culturali la misura 2.1 è quella che fa registrare il maggior numero di progetti portanti, rispettivamente 78 su 241 e 27 su 151. Per quanto riguarda i sistemi a vocazione turistica, invece la misura in cui si registra la più alta concentrazione di progetti portanti è la 4.6 con 31 progetti su 163, seguita dalla misura 4.7 con 12 progetti su 36.

<b>Tab. 53 – Dettaglio risorse approvate – PI GAC (fonte: schede generali PI)</b>																			
Categoria	Misura	Entro tetto					di cui portanti entro tetto					Fuori tetto				di cui portanti fuori tetto			
		N. Progetti	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Totale	Portanti entro tetto	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Costo totale	N. Progetti	Costo non POR	Costo privato	Totale	N. Progetti	Costo non POR	Costo privato	Totale
GAC	2.1	241	340.383.200	9.944.593	3.084.968	353.412.761	78	141.950.369	1.110.362	0	143.060.731	179	324.399.928	8.939.120	333.339.048	8	26.128.587	0	26.128.587
	2.2	12	61.974.828	0	64.557.112	126.531.940	9	46.481.121	0	50.784.928	97.266.049	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.2	7	2.303.618	0	0	2.303.618	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.4	1	500.000	0	0	500.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.9	2	3.603.072	0	1.544.174	5.147.245	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.11	5	3.205.664	0	357.416	3.563.080	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.12	2	600.000	0	0	600.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.19	55	28.597.268	97.000	1.987.944	30.682.212	14	6.543.819	97.000	161.500	6.802.319	1	920.000	0	920.000	0	0	0	0
	4.6	4	88.955.404	21.821.646	3.786.001	114.563.051	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale GAC</b>	<b>329</b>	<b>530.123.054</b>	<b>31.863.239</b>	<b>75.317.615</b>	<b>637.303.908</b>	<b>101</b>	<b>194.975.308</b>	<b>1.207.362</b>	<b>50.946.428</b>	<b>247.129.099</b>	<b>180</b>	<b>325.319.928</b>	<b>8.939.120</b>	<b>334.259.048</b>	<b>8</b>	<b>26.128.587</b>	<b>0</b>	<b>26.128.587</b>	
Itinerari Culturali	1.5	5	7.075.459	0	0	7.075.459	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	2.1	151	148.136.567	14.707.317	0	162.843.884	27	37.876.259	1.545.239	0	39.421.498	75	74.273.464	493.871	74.767.335	0	0	0	
	2.2	17	51.947.838	0	49.580.796	101.528.634	11	37.554.414	0	35.998.621	73.553.036	0	0	0	0	0	0	0	
	3.2	20	3.731.672	0	0	3.731.672	1	189.000	0	0	189.000	0	0	0	0	0	0	0	
	3.7	5	1.065.360	0	100.000	1.165.360	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.9	2	84.060	0	21.015	105.075	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.11	7	2.948.682	0	0	2.948.682	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.14	2	148.440	0	0	148.440	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.19	41	6.622.408	0	28.929	6.651.337	5	1.285.977	0	0	1.285.977	0	0	0	0	0	0	0	
4.6	7	10.120.231	1.078.775	0	11.199.006	2	4.857.277	539.697	0	5.396.975	0	0	0	0	0	0	0		
<b>Totale Itinerari culturali</b>	<b>257</b>	<b>231.880.716</b>	<b>15.786.093</b>	<b>49.730.740</b>	<b>297.397.549</b>	<b>46</b>	<b>81.762.927</b>	<b>2.084.936</b>	<b>35.998.621</b>	<b>119.846.485</b>	<b>75</b>	<b>74.273.464</b>	<b>493.871</b>	<b>74.767.335</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
Sistemi a vocazione turistica	1.5	15	9.857.855	0	0	9.857.855	1	1.500.000	0	0	1.500.000	4	1.278.496	0	1.278.496	0	0	0	
	1.7	2	1.100.000	0	0	1.100.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	1.12	7	10.100.000	0	3.308.666	13.408.666	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	2.1	3	6.132.160	0	0	6.132.160	1	516.457	0	0	516.457	1	1.032.914	0	1.032.914	0	0	0	
	3.2	40	9.372.528	0	0	9.372.528	1	2.400.000	0	0	2.400.000	0	0	0	0	0	0		
	3.7	17	2.416.922	0	0	2.416.922	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	3.8	3	323.000	0	0	323.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	3.9	9	2.210.929	0	320.694	2.531.623	2	1.509.519	0	208.506	1.718.025	0	0	0	0	0	0		
	3.11	10	3.621.281	0	0	3.621.281	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	3.14	9	1.739.500	0	0	1.739.500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	3.20	15	4.300.000	0	886.667	5.186.667	2	1.340.000	0	446.667	1.786.667	0	0	0	0	0	0		
	4.5	15	134.894.456	19.508.150	143.957.006	298.359.612	10	118.001.826	0	118.001.826	236.003.651	0	0	0	0	0	0		
	4.6	163	155.231.856	76.488.821	2.344.785	234.065.462	31	58.181.599	6.769.394	0	64.950.993	90	77.168.996	6.680.709	83.849.704	5	9.770.100	0	
	4.7	36	24.686.063	0	100.000	24.786.063	12	9.679.789	0	0	9.679.789	0	0	0	0	0	0		
5.1	1	2.972.315	0	0	2.972.315	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
6.1	21	14.213.637	254.286	0	14.467.923	4	8.333.157	0	0	8.333.157	5	3.939.168	0	3.939.168	0	0	0		
6.5	19	14.100.000	0	1.633.333	15.733.333	1	500.000	0	166.667	666.666	0	0	0	0	0	0			
<b>Totale sistemi a vocazione turistica</b>	<b>385</b>	<b>397.272.501</b>	<b>96.251.257</b>	<b>152.551.152</b>	<b>646.074.910</b>	<b>65</b>	<b>201.962.347</b>	<b>6.769.394</b>	<b>118.823.666</b>	<b>327.555.408</b>	<b>100</b>	<b>83.419.574</b>	<b>6.680.709</b>	<b>90.100.282</b>	<b>5</b>	<b>9.770.100</b>	<b>0</b>	<b>9.770.100</b>	

## I PI industriali

Al settore industria appartengono due tipi di PI: i *distretti industriali* ed i *sistemi locali a vocazione industriale*. Il settore *industria* abbraccia 161 comuni con una popolazione di 3.258.324 abitanti su una superficie di 3.305 Km<sup>2</sup>. Dei 161 comuni, 98 appartengono ai distretti industriali con 1.335.000 abitanti e una superficie di 2.073 Km<sup>2</sup>, mentre 65 comuni appartengono ai sistemi locali a vocazione industriale con 1.967.000 abitanti e una superficie di 1.295 Km<sup>2</sup>.

Fig. 63 - Cartografia dei PI Industriali (fonte: NVVIP)



Le misure minime integrabili di questa tipologia di PIT sono: 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 3.20 (ex 4.4).

La tabella alla pagina seguente dettaglia i contenuti delle misure minime integrabili e delle idee forza dei PI industriali.

<b>Tab. 54 – Obiettivi Programmatici (Misure minime integrabili) e Idea forza dei PI industria (fonti: CdP e schede generali PI)</b>	
Industria	<p>4.1 - Riqualficazione, completamento e potenziamento della infrastrutturazione delle aree per insediamenti produttivi dei sistemi locali di sviluppo, particolarmente negli agglomerati ASI e nei piani di insediamento produttivo comprensoriale. infrastrutture di sostegno ai processi di delocalizzazione produttiva, rifunzionalizzazione di aree industriali dismesse;</p> <p>4.2 (RA) - La misura sostiene lo sviluppo e la crescita delle PMI industriali e artigianali (esclusi i settori applicati ai prodotti agricoli di cui all'allegato I del Trattato) per il consolidamento e l'ampliamento del tessuto imprenditoriale e dell'ecocompatibilità dei cicli produttivi e delle produzioni. Sostegno agli investimenti, per l'acquisizione di servizi.</p> <p>4.3 - assistenza e animazione, per promuovere la nascita di nuove imprese, specie giovanili e femminili, realizzazione di percorsi di emersione e di cooperazione fra imprese; marketing territoriale, per la localizzazione di investimenti esogeni e la cooperazione interregionale fra distretti, sistemi di imprese, ecc.</p> <p>5.1 - (Infrastrutture) recupero e miglioramento della qualità urbana in un'ottica di sviluppo sostenibile sociale ed ambientale. Sviluppo di funzioni direzionali. Offerta di servizi sociali alle persone ed alle imprese nelle aree degradate anche rivolte alla cooperazione territoriale.</p> <p>3.20 – (FSE, anche RA) sviluppo locale e crescita economica attraverso la valorizzazione del potenziale endogeno del territorio, con riferimento all'occupabilità delle risorse umane: supporto alla creazione d'impresa, formazione continua, rafforzamento delle dinamiche cooperative orizzontali e verticali e il sostegno della programmazione integrata e degli istituti della programmazione negoziata</p>
SLI Area Giuglianese	Il Progetto mira alla realizzazione di poli integrati destinati alla creazione di attività industriali, artigianali e di servizio come opportunità di sviluppo del territorio.
SLI Area Nolana Clanio	L'idea forza del Progetto è la realizzazione di un "Ecocompensorio integrato Ambiente – Produzione.
SLI Città del Fare	il Progetto Città del Fare intende rafforzare la capacità competitiva del Sistema Locale dell'area a Nord-Est di Napoli che rappresenta una realtà produttiva complessa e con significative potenzialità di crescita.
SLI Polo Orafo Campano	Il Progetto vuole costituire un Polo Orafo Campano con azioni integrate per la creazione di aree attrezzate per l'insediamento comune di imprese del settore.
SLI Protofiliere Provinciali	Il Progetto ha lo scopo di creare un sistema innovativo territoriale capace di accrescere il patrimonio di risorse materiali e immateriali a disposizione del territorio.
SLI SS Appia - Pianure Interne	Il Progetto vuole rafforzare il sistema locale di sviluppo dell'area a nord del Voltorno in un'ottica di integrazione tra i Comuni dell'area. Si punta in particolare ad accrescere le potenzialità per la localizzazione di "ecoimprese".
SLI Valle dell'Irno	Il Progetto ha lo scopo di integrare il polo dell'Università di Salerno, insediata nell'area di Fisciano, con il più ampio contesto territoriale dell'Alta Valle dell'Irno, un bacino territoriale caratterizzato da forte valenza industriale e da un considerevole patrimonio storico e artistico.
DI Calitri	Dall'arcipelago alla filiera: lo sviluppo e la qualificazione di una nuova imprenditorialità nel sistema tessile abbigliamento. Si punta infine a incentivare la localizzazione nell'area del distretto di imprese della filiera tessile – abbigliamento.
DI Grumo Nevano - Aversa	Il Progetto intende promuovere, con interventi infrastrutturali e azioni di sostegno alle imprese, la crescita e la competitività del tessuto produttivo sviluppando la qualità del territorio e dei servizi alle imprese.
DI Nocera Inferiore - Gragnano	Rafforzamento del sistema produttivo locale e sulla crescita della sua competitività. Sono previsti interventi per la riqualificazione ambientale e lo sviluppo sostenibile, per la creazione di aree produttive comprensoriali con infrastrutture, nodi di servizio e servizi integrati per le imprese.
DI San Giuseppe Vesuviano	Rafforzare le capacità competitive del sistema territoriale delle imprese nell'area di S. Giuseppe Vesuviano.
DI San Marco Dei Cavoti	Il Progetto intende promuovere la crescita e la competitività del tessuto produttivo puntando sul settore del tessile - abbigliamento. Si prevedono in particolare, accanto alla creazione di infrastrutture, azioni di sostegno alle imprese per l'acquisizione di servizi reali, la promozione della sostenibilità ambientale e gli investimenti materiali e immateriali.
DI Sant'Agata Dei Goti - Casapulla	Si punta a modernizzare il sistema economico produttivo locale, fondato prevalentemente sul tessile - abbigliamento e sulla produzione di macchine industriali.
DI Solofra	Il Progetto intende promuovere la crescita e la competitività del tessuto produttivo. Tale area è specializzata nella lavorazione delle pelli, dall'industria conciaria al prodotto finito. tutti elementi che si punta a valorizzare con interventi infrastrutturali e azioni di sostegno alle imprese.

I dati del monitoraggio mostrano l'ammissione a finanziamento di interventi portanti anche a valere sulle misure 1.12 per l'acquisizione da parte delle imprese di impianti per la produzione di energia rinnovabile, 6.5 per studi e programmi di internazionalizzazione delle imprese. Tuttavia, la maggiore concentrazione di interventi portanti, si ha a valere sulla misura 4.1: 11 portanti su 19 progetti, per quanto riguarda i Distretti industriali e 11 su 33 per i Sistemi a vocazione industriale. Va registrata anche la presenza di altri interventi fuori misura che hanno riguardato il miglioramento delle reti elettriche (1.12), la realizzazione di centri servizi alle imprese (5.1), il recupero di un bene culturale per servizio pubblico (2.1) e diverse misure FSE.

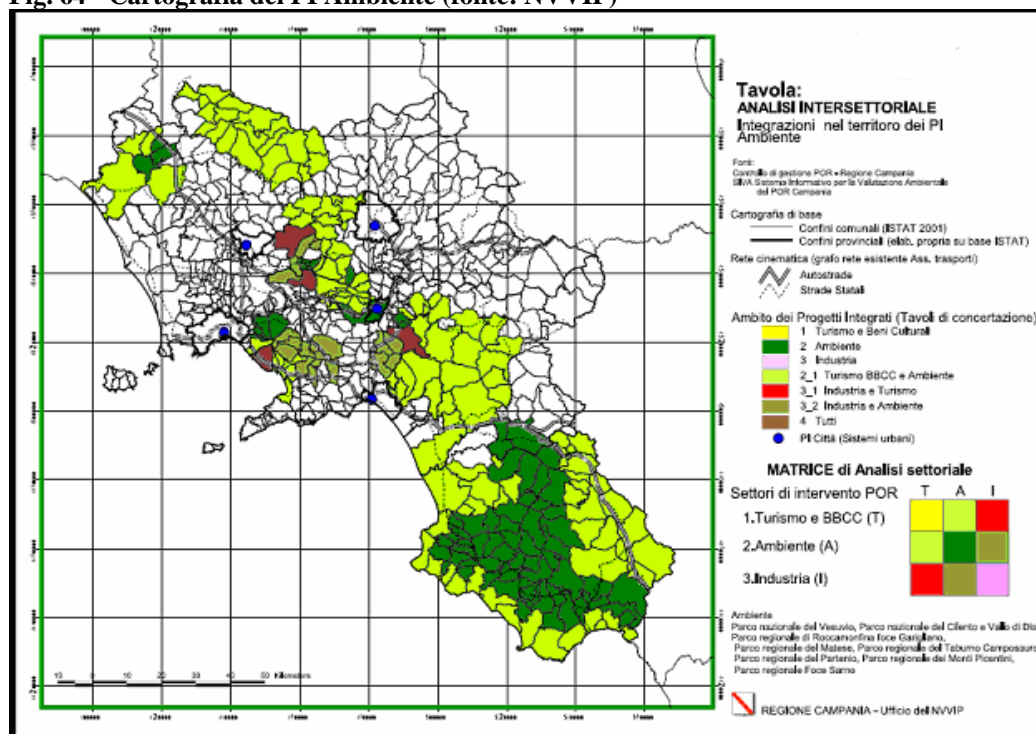
**Tab. 55 Dettaglio risorse approvate (fonte: schede generali PI)**

Categori a	Misura	Entro tetto					di cui portanti entro tetto					Fuori tetto				di cui portanti fuori tetto			
		N. Progetti	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Totale	Portanti entro tetto	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Costo totale	N. Progetti	Costo non POR	Costo privato	Totale	N. Progetti	Costo non POR	Costo privato	Totale
Distretti industriali	1.12	17	33.575.094	0	50.551.862	84.126.956	1	4.226.403	0	12.679.209	16.905.612	2	417.593	1.184.078	1.601.671	0	0	0	0
	3.2	1	300.513	0	557.468	857.981	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.7	6	1.251.041	0	0	1.251.041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.8	1	322.772	0	80.692	403.464	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.9	5	2.600.000	0	550.160	3.150.160	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.11	1	67.145	0	16.786	83.931	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.13	1	443.590	0	110.897	554.487	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.14	1	82.067	0	0	82.067	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.20	24	10.102.641	0	4.167.473	14.270.114	5	3.972.251	0	2.934.237	6.906.488	1	100.000	0	100.000	1	100.000	0	100.000
	4.1	44	24.113.617	74.048.521	24.544.929	122.707.066	9	7.098.528	13.066.532	0	20.165.060	24	48.813.509	0	48.813.509	11	22.490.474	0	22.490.474
	4.2	19	67.549.867	0	67.299.867	134.849.734	11	46.328.099	0	46.328.099	92.656.198	0	0	0	0	0	0	0	0
	4.3	8	6.399.998	0	472.547	6.872.545	4	2.646.950	0	0	2.646.950	0	0	0	0	0	0	0	0
	5.1	10	13.698.140	0	1.232.914	600.000	2	3.151.250	0	0	3.151.250	0	0	0	0	0	0	0	0
6.5	31	9.090.000	0	1.226.448	10.316.448	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Totale Distretti</b>		<b>169</b>	<b>169.596.484</b>	<b>74.048.521</b>	<b>150.812.043</b>	<b>394.457.048</b>	<b>32</b>	<b>67.423.480</b>	<b>13066532</b>	<b>61941545</b>	<b>142.431.558</b>	<b>27</b>	<b>49.331.102</b>	<b>1.184.078</b>	<b>50.515.180</b>	<b>12</b>	<b>22.590.474</b>	<b>0</b>	<b>22.590.474</b>
Sistemi a vocazione Industrial e	1.12	8	20.572.011	0	15.281.171	35.853.182	1	2.202.658	0	734.219	2.936.877	0	0	0	0	0	0	0	0
	2.1	1	1.067.677	0	0	1.067.677	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.2	5	1.370.000	0	0	1.370.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.7	1	134.646	0	0	134.646	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.9	2	235.164	0	64.436	299.600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.11	1	90.000	0	0	90.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.12	3	359.731	0	0	359.731	1	126.000	0	0	126.000	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.14	2	376.000	0	0	376.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.20	13	5.525.756	0	1.476.448	7.002.204	3	1.047.812	0	272.381	1.320.193	0	0	0	0	0	0	0	0
	4.1	33	10.926.381	44.468.336	0	55.394.718	11	3.699.760	25.136.050	0	28.835.810	17	43.396.634	1.249.826	4.646.460	6	24.314.658	1.249.826	25.564.484
	4.2	11	45.997.961	0	51.800.384	97.798.345	6	27.317.831	0	33.120.254	60.438.085	1	3.237.240	3.253.147	6.490.386	1	3.237.240	3.253.147	6.490.386
	4.3	11	3.495.600	0	0	3.495.600	3	1.148.000	0	0	1.148.000	0	0	0	0	0	0	0	0
	5.1	14	10.247.456	1.965.063	0	12.212.520	3	3.606.638	1.250.869	0	4.857.507	0	0	0	0	0	0	0	0
6.5	22	4.827.245	0	953.400	5.780.645	1	47.175	0	0	47.175	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Totale sistemi a vocazione industriale</b>		<b>127</b>	<b>105.225.629</b>	<b>46.433.399</b>	<b>69.575.840</b>	<b>221.234.868</b>	<b>29</b>	<b>39.195.874</b>	<b>26.386.919</b>	<b>34.126.854</b>	<b>99.709.647</b>	<b>18</b>	<b>46.633.874</b>	<b>4.502.972</b>	<b>51.136.846</b>	<b>7</b>	<b>27.551.898</b>	<b>4.502.972</b>	<b>2.054.870</b>

## I PI naturalistici

I PI ambiente sono rivolti ai parchi nazionali e regionali, ne fanno parte 212 comuni, di cui 95 del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano e 13 del Parco nazionale del Vesuvio, mentre i restanti 104 comuni appartengono ai parchi regionali dei Monti Picentini, del fiume Sarno, del Matese, del Partenio, del Taburno Camposauro e del Parco Regionale di Roccamonfina Foce Garigliano. In questi territori abita una popolazione complessiva di 1.432.444 abitanti su una superficie di 6.500 Kmq con densità modeste

Fig. 64 - Cartografia dei PI Ambiente (fonte: NVVIP)



Tab. 56 – Obiettivi Programmatici (Misure minime integrabili) e Idea forza dei PI Ambiente (fonti: CdP e schede generali PI)

Ambiente	1.10 (RA) - sviluppo di microfilieri imprenditoriali dell'artigianato tipico, della ricettività e ristorazione, dei servizi turistici, del commercio nei parchi regionali e nazionali . servizi di accoglienza . 1.9 - valorizzazione delle risorse immobili delle aree protette al fine di innescare processi di conservazione delle risorse naturali. Porre basi per lo sviluppo di microfilieri imprenditoriali nei sistemi locali naturalistici, sviluppare modelli gestionali delle risorse naturali ad alta intensità di manodopera, promuovere la domanda di turismo verde e di prodotti tipici locali. azioni di sistema per il rafforzamento della Rete Ecologica.
Parco Nazionale del Cilento e V. di Diano	Tutelare e valorizzare dal punto di vista naturalistico il parco, garantendo ad esempio la conservazione delle biodiversità e il rafforzamento dei servizi di fruizione.
Parco Nazionale del Vesuvio	Costruire intorno al Parco un sistema locale di sviluppo sostenibile che coordini le attività volte alla tutela e conservazione del patrimonio ambientale e trasformi in fattori di sviluppo economico e sociale le risorse naturali, culturali e turistiche.
Parco Regionale dei Monti Picentini	Il Progetto mira a costruire un "sistema parco aperto", migliorando la fruizione e l'accessibilità del territorio, "luogo dell'acqua" per la presenza delle sorgenti di numerosi fiumi e dei più importanti acquedotti campani.
Parco Regionale del Fiume Sarno	Il Progetto vuole costruire, attraverso la valorizzazione ambientale del percorso fluviale e del patrimonio storico, culturale, archeologico del territorio, un'area parco contrastando i fenomeni di marcato degrado ambientale.
Parco Regionale del Matese	Il Progetto mira allo sviluppo durevole del Parco Regionale del Matese attraverso la conservazione della natura e la valorizzazione del territorio e delle sue risorse.
Parco Regionale del Partenio	L'idea forza del Progetto è la creazione di uno sviluppo durevole del territorio del Parco fondata sulla conservazione, la valorizzazione, la promozione e la fruizione delle risorse naturalistiche, ambientali, storico, religiose e culturali dell'area.
Parco Regionale del Taburno Camposauro	Il Progetto del Parco Regionale Taburno-Camposauro mira allo sviluppo sostenibile del territorio da perseguire attraverso la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico e naturalistico esistente.
Parco Regionale Roccamonfina	Il Progetto ha lo scopo di realizzare, nell'area del Parco regionale di Roccamonfina - Foce Garigliano un modello di sviluppo locale ecosostenibile.

I dati del monitoraggio mostrano che i progetti portanti sono tutti entro le misure base; in particolare, nell'ambito della misura 1.9 sono stati finanziati 83 progetti portanti sui 380 progetti complessivi per un valore di 61.650.256 € Una forte concentrazione di progetti portanti si registra anche nell'ambito della misura 3.18, con 20 progetti portanti su 44 complessivi ed una spesa di circa il 30% rispetto al totale.

Tab. 57 – Dettaglio risorse approvate (fonte: schede generali PI)																				
Categoria	Misura	Entro tetto					di cui portanti entro tetto					Fuori tetto				di cui portanti fuori tetto				
		N. Progetti	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Totale	Portanti entro tetto	Costo POR	Costo non POR	Costo privato	Costo totale	N.	Costo non POR	Costo privato	Totale	N. Progetti	Costo non POR	Costo privato	Totale	
Parchi Nazionali e Parchi Regionali	1.9	380	197.684.754	16.450.599	0	214.135.353	83	54.918.482	6.731.774	0	61.650.256	100	81.944.412	0	81.944.412	5	3.874.170	0	3.874.170	
	1.10	17	76.685.486	0	62.595.138	139.280.623	10	29.679.811	0	29.518.566	59.198.377	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.2	18	2.798.317	0	0	2.798.317	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.4	1	134.400	0	0	134.400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.7	15	4.128.036	0	0	4.128.036	1	685.716	0	0	685.716	0	0	0	0	0	0	0	0	
	3.8	3	725.928	0	0	725.928	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.9	1	111.528	0	0	111.528	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.11	9	3.347.923	0	0	3.347.923	1	855.051	0	0	855.051	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.13	1	405.000	0	0	405.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3.14	9	2.020.711	0	0	2.020.711	1	855.051	0	0	855.051	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.18	44	9.626.290	0	0	9.626.290	20	3.644.263	0	93.379	3.737.643	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Totale parchi</b>		<b>498</b>	<b>297.668.372</b>	<b>16.450.599</b>	<b>62.595.138</b>	<b>376.714.109</b>	<b>116</b>	<b>90.638.374</b>	<b>6.731.774</b>	<b>29.611.945</b>	<b>126.982.094</b>	<b>100</b>	<b>81.944.412</b>	<b>0</b>	<b>81.944.412</b>	<b>5</b>	<b>3.874.170</b>	<b>0</b>	<b>3.874.170</b>	

## Appendice 3 – Strumenti per le indagini di campo

### Schema di questionario

**0. Per favore, laddove possibile fornire immagini fotografiche degli interventi realizzati grazie al PI - almeno dei più importanti- sotto forma di file di immagine allegati al questionario, indicando nel titolo del file di immagine il codice o il titolo dell'opera o elencandoli di seguito.**

---

**1. Ritieni che la strategia contenuta nell'idea forza del PI sia stata attuata conformemente a quanto programmato?**

1.a) molto  abbastanza  poco  per nulla

1.b) Specificare:

**Quanto il progetto portante o i progetti portanti ha/ hanno inciso sull'attuazione della strategia del PI così come definita nell'idea forza?**

1.c) molto  abbastanza  poco  per nulla

1.d) Specificare:

**Ritieni che progetti ritenuti cruciali in fase programmatoria ai fini dell'integrazione non siano stati in fase attuativa realizzati?**

1.e) molto  abbastanza  poco  per nulla

1.f) Specificare:

---

**2. Quali sono state le principali difficoltà incontrate nella attuazione del PI?**

2.a) Conflitti tra i soggetti del tavolo istituzionale

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.b) Difficoltà a riunire il tavolo di concertazione

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.c) Lentezza dell'avanzamento progettuale degli interventi

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.d) Lentezza nella preparazione dei bandi di infrastrutture

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.e) Lentezza nella preparazione dei bandi di regimi di aiuto

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.f) Lentezza nella preparazione dei bandi di formazione e servizi

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.g) Lentezza da parte degli uffici regionali, in particolare nell'erogazione delle risorse

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.h) Ricorsi

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.i) Difficoltà nei rapporti con il partenariato economico e sociale

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.l) Eccessivo numero di interventi previsti

molto  abbastanza  poco  per nulla

2.m) Altro (specificare):

molto  abbastanza  poco

---

**3. Il Progetto Integrato ha subito modifiche nel corso della sua attuazione rispetto a quanto programmato nella delibera iniziale?**

3.a)  sì  no

**In caso affermativo, giudica le modifiche subite sostanziali?**

3.b) molto  abbastanza  poco  per nulla

3.c) Specificare:

- *Laddove possibile, fornire cortesemente i seguenti dati di dettaglio (facoltativo):*

**3.d) Quali progetti sono stati aggiunti?**

Codice	Beneficiario	Titolo	Misura	Importo totale	Importo POR

**3.e) Quali progetti sono stati eliminati?**

Codice	Beneficiario	Titolo	Misura	Importo totale	Importo POR

**3.f) Motivazioni per cui i progetti sono stati eliminati** (nel caso le motivazioni siano differenti, tagliare e incollare tante volte quanti sono i gruppi di progetti analoghi):

Ostacoli tecnici  NO  SI (Specificare.....)

Ostacoli normativi  NO  SI (Specificare.....)

Migliore definizione del progetto iniziale  NO  SI (Specificare.....)

Altro (specificare): .....

**4. Gli interventi compresi nel PI hanno subito variazioni rispetto a quanto enunciato nella scheda iniziale di progetto (descrizione, importo, ecc.)?**

4.a)  sì  no

**In caso affermativo, giudica le variazioni subite dai progetti sostanziali?**

4.b) molto  abbastanza  poco  per nulla

4.c) Specificare:

- *Laddove possibile, fornire cortesemente i seguenti dati di dettaglio (facoltativo):*

**4.d) Quali progetti sono stati variati?**

Codice	Beneficiario	Titolo	Misura	Importo totale	Importo POR

**4.e) Motivazioni per cui i progetti sono stati variati** (nel caso le motivazioni siano differenti, tagliare e incollare tante volte quanti sono i gruppi di progetti analoghi):

Ostacoli tecnici  NO  SI (Specificare.....)

Ostacoli normativi  NO  SI (Specificare.....)

Migliore definizione del progetto iniziale  NO  SI (Specificare.....)

Altro (specificare): .....

**5. Il progetto portante o i progetti portanti ha/ hanno subito modifiche sostanziali o variazioni sostanziali nel corso dell'implementazione del PI?**

5.a)  sì  no

**In caso affermativo, ritiene che le modifiche o le sostituzioni abbiano influenzato il successo del PI?**

5.b) molto  abbastanza  poco  per nulla

5.c) Specificare:

**6. Ritiene che il PI abbia catalizzato l'interesse di investitori privati?**

6.a) molto  abbastanza  poco  per nulla

6.b) Specificare:

- *Laddove possibile, fornire cortesemente i seguenti dati di dettaglio (facoltativo):*

6.c) Può specificare per quali interventi?

Codice	Beneficiario	Titolo	Misura	Importo totale	Importo privato

7. Ritiene che lo strumento PI abbia contribuito a gestire con tempi congrui le diverse fasi di attuazione del POR (scelta degli investimenti sul territorio, allocazione delle risorse, implementazione delle misure)?

7.a) molto  abbastanza  poco  per nulla

7.b) Qualora la risposta sia diversa da “molto”: motivazioni per cui non ha facilitato:

Ha reso più lenta la fase di selezione degli interventi SI NO (Specificare.....)

Ha reso più lenta la fase di gestione degli interventi SI NO (Specificare.....)

Altro (specificare): .....

8. Ritiene che il tavolo di concertazione abbia facilitato il processo di attuazione degli interventi compresi nel PI?

8.a) molto  abbastanza  poco  per nulla

8.b) Qualora la risposta sia diversa da “molto”: motivazioni per cui non ha facilitato:

Ha reso più complicata la fase di selezione degli interventi SI NO (Specificare.....)

Ha reso più complicata la fase di gestione complessiva del PI SI NO (Specificare.....)

Altro (specificare): .....

9. Ritiene che il rapporto tra comunità locale e Regione sia stato equilibrato?

9.a) molto  abbastanza  poco  per nulla

9.b) Qualora la risposta sia diversa da “molto”: motivazioni per cui non ha facilitato:

La Regione ha avuto un comportamento inefficiente SI NO (Specificare.....)

La Regione ha accentrato eccessivamente alcune funzioni SI NO (Specificare.....)

La Regione ha decentrato funzioni che non avrebbe dovuto decentrare SI NO (Specificare.....)

Altro (specificare): .....

10. Ritiene che il principio dell'integrazione tra interventi infrastrutturali, regimi di aiuto, formazione e servizi sia stato rispettato?

10.a) molto  abbastanza  poco  per nulla

10.b) Le procedure di attuazione hanno favorito l'integrazione tra gli interventi?

molto  abbastanza  poco  per nulla

10.c) Le procedure di attuazione hanno favorito l'integrazione tra gli attori?

molto  abbastanza  poco  per nulla

11. L'esperienza del tavolo di concertazione del PI ha innescato meccanismi di *governance* interistituzionali permanenti e/o regolamentati, finalizzati alla gestione di sistema delle opere realizzate grazie al PI ?

**11.a)** molto                       abbastanza                       poco                       per nulla

**11.b) Se la risposta è stata “molto” o “abbastanza”, specificare:**

Attraverso un’Agenzia di tipo privatistico	SI	NO
Attraverso un consorzio di enti locali	SI	NO
Attraverso una convenzione specifica	SI	NO
Attraverso un’Unione di Comuni	SI	NO
Attraverso un Ufficio Unico intercomunale	SI	NO
Attraverso uno Sportello Unico intercomunale	SI	NO
Altro (specificare): .....		

---

**12. L’esperienza del partenariato economico e sociale del PI ha innescato meccanismi di partecipazione partenariale permanente e/o regolamentata?**

**12.a)** molto                       abbastanza                       poco                       per nulla

**12.b) Se si:**

Finalizzata ad una gestione di sistema delle opere del PI	SI	NO
Finalizzata alla attuazione di strategie partecipative permanenti	SI	NO
Finalizzata alla creazione di filiere produttive territoriali	SI	NO
Altro (specificare):.....		

---

**13. Gli interventi sono stati realizzati in modo coordinato?**

**13.a)** molto                       abbastanza                       poco                       per nulla

**13.b) Specificare:**

---

**14. Farebbe cambiamenti se potesse riprogrammare lo strumento dei PI oggi?**

**14.a)** molto                       abbastanza                       poco                       per nulla

**14.b) Specificare:**

---

**15. La nuova programmazione ha tesaurizzato l’esperienza del PI?**

**15.a)** molto                       abbastanza                       poco                       per nulla

**15.b) Specificare:**

---

**16. Spazio per ulteriori osservazioni**

---

### *Schema di intervista semi-strutturata per i casi- studio*

1. L'idea forza del PI "....." è: ".....". Il processo partenariale, concertativo e di analisi territoriale per l'individuazione dell'idea forza è stato a suo giudizio sufficiente a garantire che fosse reale espressione del potenziale endogeno territoriale? In quale misura la domanda di sviluppo integrato è stata accolta in fase di programmazione?
2. Ritiene che l'idea forza sia stata raggiunta attraverso l'attuazione del PI? Se ha subito modifiche anche attraverso rilevanti cambiamenti al programma, per quali ragioni ritiene sia stata modificata? In quale misura la domanda di sviluppo integrato è stata corrisposta in fase di attuazione?
3. Ritiene che l'attuazione del PI abbia prodotto un valore aggiunto per il territorio rispetto all'alternativa di realizzare indipendentemente l'uno dall'altro i medesimi interventi (ovvero: ritiene che in assenza del PI si sarebbero potuti raggiungere gli stessi risultati, vale a dire operando con interventi "non integrati"?). Se sì, come definirebbe il "valore aggiunto" per il territorio prodotto dall'attuazione del PI con una frase?
  - a. (In caso di risposta affermativa) Cortesemente, descriva un caso concreto emblematico in cui sia evidente il valore aggiunto della progettazione integrata.
  - b. (In caso di risposta non affermativa) Che cosa ha impedito alla progettazione integrata di produrre un valore aggiunto?
4. Ritiene che i servizi previsti come effetto del PI siano stati resi realmente disponibili alla popolazione interessata?  
In caso negativo, per quale ragione (quali sono stati i fattori ostativi)?  
In caso affermativo: quali servizi ritiene siano stati principalmente attivati dalla realizzazione del PI, chi se ne sta maggiormente beneficiando e chi li sta gestendo?
5. Quali soggetti a suo giudizio hanno maggiormente beneficiato del Progetto Integrato?
6. Ritiene che il PI abbia indotto:
  - a. la creazione di reti stabili istituzionali per la gestione integrata delle politiche di sviluppo del territorio?
  - b. la creazione di filiere produttive territoriali?
  - c. la creazione di reti pubbliche, private o pubblico-private per la gestione dei servizi realizzati attraverso il PI?In caso affermativo, in qual modo si sono organizzate? Quali sono i soggetti istituzionali e/o i soggetti non istituzionali che attualmente portano avanti politiche di sviluppo integrato nel vostro territorio?
7. Vi sono state criticità nell'interazione tra i soggetti coinvolti, sia a livello di tavolo istituzionale, che nel rapporto tra tavolo e territorio?
  - a. In caso negativo: di chi o di cosa è il merito?
  - b. In caso affermativo: da cosa sono state originate? Sono state risolte? Se sì, come sono state risolte?

8. Ritiene che i soggetti imprenditoriali interni ed esterni al territorio del PI siano stati sufficientemente coinvolti nell'attuazione della strategia del PI? Se no, perché? Ritiene che i bandi ad essi indirizzati siano stati in grado di agevolare l'espressione del potenziale endogeno territoriale in termini di imprenditoria e/o di sostenere un incremento di attrattività del territorio per gli investitori esterni?
9. Erano previsti interventi di opere pubbliche da realizzarsi con strumenti di PPP? Se sì, sono stati realizzati? Se no, perché?
10. Spazio per osservazioni supplementari dell'intervistato

### *Schema di intervista semistrutturata “trasversale”*

1. Come valuta la sua competenza in materia di progettazione Integrata in Campania? Quali sono i Progetti Integrati di cui è maggiormente a conoscenza? In quale ruolo specifico ha maturato la sua esperienza in materia di progettazione integrata?
2. Come valuta complessivamente l'esperienza della Progettazione Integrata in Campania, eventualmente anche in confronto con il Mezzogiorno?
3. Quale/i caso/i concreto/i porterebbe ad esempio per indicare il valore aggiunto che la progettazione integrata ha (eventualmente) prodotto a consuntivo dell'esperienza complessiva in Campania?
4. Richiamando i principi comunitari di Integrazione, Concentrazione e Sussidiarietà, in qual misura e in che modo sono stati praticati nelle diverse fasi di elaborazione e attuazione dei PI di cui lei è maggiormente a conoscenza?
  - a. In fase di animazione
  - b. In fase di programmazione
  - c. In fase di progettazione
  - d. In fase di attuazione
  - e. In fase di esercizio
5. Ritiene che l'esperienza della progettazione integrata abbia rappresentato una forma di apprendimento per gli attori dello sviluppo dei territori della Campania? Se sì, per quali soggetti in particolare e in quali casi? Se no, quali sono stati i fattori ostativi al perseguimento di tale risultato?
6. Quali soggetti a suo giudizio hanno maggiormente beneficiato della progettazione integrata in Campania?
7. Ritiene che la progettazione integrata abbia prodotto
  - a. la creazione di reti stabili istituzionali per la gestione integrata delle politiche di sviluppo del territorio?
  - b. la creazione di filiere produttive territoriali?
  - c. la creazione di reti pubbliche, private o pubblico-private per la gestione dei servizi realizzati attraverso il PI?In caso affermativo, in quali casi concreti?
8. Come valuta l'atteggiamento generalmente tenuto dai soggetti imprenditoriali nei confronti della progettazione integrata (indifferenza, fastidio, favore)?

## *Appendice 4 – Piano delle interviste*

### *Interviste sul caso studio PI “Città di Benevento”*

<b>Nominativo</b>	<b>Qualifica</b>	<b>Data intervista</b>	<b>Forma di somministrazione</b>	<b>Durata</b>	<b>Tipologia di intervista</b>
Angelo Mancini	Referente del PI “Città di Benevento”	24/2/2011	In loco	1h e 30’	Semistrutturata
Quaranta Adele	Responsabile della misura 5.2 (Aiuti alle Imprese)	24/2/2011	In loco	1h e 30’	Semistrutturata
Palmieri Pasquale	RUP – Lavori pubblici del Comune di Benevento	24/2/2011	In loco	2h	Semistrutturata
Luigina Tomay	Soprintendenza Beni Archeologici Salerno, Avellino, Benevento e Caserta responsabile per la città di Benevento	7/3/2011	In loco	1h e 30’	Semistrutturata
Pasquale Giglio	Direttore di Confesercenti Campania – Sezione Benevento	3/3/2010	Telefonica	10’	Non strutturata
Imprenditore	Imprenditore beneficiario di Regimi di Aiuto (misura 5.2)	3/3/2010	Telefonica	40’	Non strutturata
Imprenditore	Imprenditore beneficiario con revoca di Regimi di Aiuto (misura 5.2)	28/2/2011	Telefonica	20’	Non strutturata

### *Interviste sul caso studio PI “Parco Regionale dei Monti Picentini”*

<b>Nominativo</b>	<b>Qualifica</b>	<b>Data intervista</b>	<b>Forma di somministrazione</b>	<b>Durata</b>	<b>Tipologia di intervista</b>
Valeria Frasca	Responsabile regionale del PI	10/2/2011	In loco	50’	Semistrutturata
Raffaele Spagnolo	Presidente Associazione “Amici della terra” - componente del Consiglio Direttivo Ente Parco Picentini e delegato della CM Serinese Solofrana a seguire il tavolo di concertazione del PI	23/2/2011	In loco	2h	Semistrutturata
Sabino Aquino	Presidente Parco dei Monti Picentini	23/2/2011	In loco	1h	Semistrutturata
Nicola Di Iorio	Rappresentante della Comunità Montana del Terminio Cervialto – componente del Consiglio Direttivo Ente Parco Picentini	23/2/2011	In loco		Semistrutturata
Fernando Bianco	Rappresentante Confagricoltura Avellino - componente del Consiglio Direttivo Ente Parco Picentini	23/2/2011	In loco	45’	Semistrutturata
Dario Dello Buono	RUP Ente Parco Picentini	25/2/2011	In loco	1h e 30’	Semistrutturata
Gerardo Bruno	RUP e progettista dei progetti della CM inclusi nel PI Parco dei Picentini	23/2/2011	In loco	40’	Semistrutturata
Valeria De Gennaro	Delegata dell’ Autorità di Bacino Interregionale del Fiume Sele a seguire il tavolo di concertazione del PI	02/3/2011	In loco	1h e 30’	Semistrutturata
Imprenditore	Beneficiario dei Regimi di aiuto	25/2/2011	In loco	20’	Non strutturata
Imprenditore	Beneficiario dei Regimi di aiuto	25/2/2011	In loco	10’	Non strutturata

***Interviste sul caso studio PI “Pompei-Ercolano e sistema archeologico vesuviano”***

<b>Nominativo</b>	<b>Qualifica</b>	<b>Data intervista</b>	<b>Forma di somministrazione</b>	<b>Durata</b>	<b>Tipologia di intervista</b>
Bruno Sammarco	SAP - - Delegato al Tavolo di Concertazione e Coordinatore dei RUP	14 /3/2011	In loco	3 h	Semistrutturata
Alfonso Conforti	Assessore al Turismo Comune di Pompei	14 /3/2011	In loco	1 h 30'	Semistrutturata
Francesco Escalona	Regione Campania. Coordinatore-Responsabile del PI	28/2/2011 11/5/2011	In loco	1 h 30' + 2 h	Semistrutturata
Mariapaola Guidobaldi	SAP - Direttrice degli scavi di Ercolano	15 /3/2011	In loco	3 h	Semistrutturata
Vincenzo Parita'	Regione Campania – Responsabile della misura 2.2	2/3/2011	In loco	1 h 30'	Semistrutturata
Christian Biggi	Centro internazionale per gli studi di Herculaneum, Villa Maiuri - Direttore	15 /3/2011	In loco	1 h	Semistrutturata
Giorgio Zinno	Vicesindaco e Assessore ai Lavori pubblici Comune di S. Giorgio a Cremano	28/3/2011	In loco	1 h	Semistrutturata
Brigida De Somma	Comune di S. Giorgio a Cremano – Settore Infrastrutture	28/3/2011	In loco	1 h	Semistrutturata
Maria Benedetto	Direttore Amministrativo Ente Strumentale Istituzione comunale Premio Massimo Troisi Comune di S. Giorgio a Cremano	28/3/2011	In loco	1 h	Semistrutturata

***Interviste trasversali***

<b>Nominativo</b>	<b>Qualifica</b>	<b>Data intervista</b>	<b>Forma di somministrazione</b>	<b>Durata</b>	<b>Tipologia di intervista</b>
Tiziana Arista	Autorità di Gestione del POR Campania in fase di programmazione PI	8/3/2011	Telefonica	45'	Semistrutturata
Antonio Risi	Autorità Ambientale della Regione Campania dal 1999 – ad oggi	2/2/2011	Telefonica	45'	Semistrutturata
Francesco Escalona	Responsabile di 2 PI dal 2001 al 2010 e Responsabile della Misura 2.1	10/2/2011	In loco	3 h	Semistrutturata
Domenico Ranesi	Coordinatore Territoriale di 4 PI dal 2001 al e Responsabile dei fondi FEOGA per la provincia di Salerno per la programmazione 2000-2006	22/2/2011	Telefonica	1 h	Semistrutturata
Giovanni De Angelis	Patto territoriale Agro Nocerino Sarnese	17/2/2011	In loco	1 h 30'	Semistrutturata
Raffaele Colaizzo	Esperto Formez	11/2/2011	Telefonica	1 h	Semistrutturata
Gino Rocca	Esperto Formez	4/3/2011	Telefonica	1 h	Semistrutturata
Lucio Fierro	Responsabile PI industriali	22/3/2011	In loco	2h 45'	Non strutturata, integrativa del questionario

Il piano delle interviste a testimoni privilegiati comprende le 7 interviste utilizzate per l'analisi comparata, sia l'intervista non strutturata a Lucio Fierro finalizzata a colmare il gap di conoscenza sui PI industriali emerso dai questionari.

## Appendice 5 – Sintesi dei dati raccolti attraverso i questionari

<b>Batteria I</b>	Ritiene che la strategia contenuta nell'idea forza del PI sia stata attuata conformemente a quanto programmato?	Quanto il progetto/i portante/i ha/ hanno inciso sull'attuazione della strategia del PI così come definita nell'idea forza?	Ritiene che progetti ritenuti cruciali in fase programmatoria ai fini dell'integrazione non siano stati in fase attuativa realizzati?
Molto	9	4	0
Abbastanza	24	11	0
Poco	0	1	3
Per nulla	1	1	5
Non risponde	0	17	26
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Tab. 58– Numero risposte al quesito sui cambiamenti occorsi alla strategia del PI

Quali sono state le principali difficoltà incontrate nella attuazione del PI?											
<b>Batteria II</b>	Conflitti tra i soggetti del tavolo istituzionale	Difficoltà a riunire il tavolo di concertazione	Lentezza dell'avanzamento progettuale interventi	Lentezza preparazione bandi infrastrutture	Lentezza preparazione bandi di regimi di aiuto	Lentezza preparazione bandi di formazione e servizi	Lentezza degli uffici regionali, in particolare nell'erogazione delle risorse	Ricorsi	Difficoltà nei rapporti con il PES	Eccessivo numero di interventi previsti	Altro
Molto	1	0	1	0	10	8	8	0	0	2	3
Abbastanza	0	1	8	7	4	6	9	3	2	1	0
Poco	9	20	12	11	4	1	4	5	9	8	0
Per nulla	23	12	13	15	2	3	0	11	21	9	0
Non risponde	1	1	0	1	14	16	13	15	2	14	0
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Tab. 59 – Numero di risposte al quesito sulle difficoltà incontrate in fase attuativa

Batteria III	Il Progetto Integrato ha subito modifiche nel corso della sua attuazione rispetto a quanto programmato nella delibera iniziale?	In caso affermativo, giudica le modifiche subite sostanziali?	Motivazioni per cui sono stati eliminati i progetti			
			Ostacoli tecnici	Ostacoli normativi	Migliore definizione del progetto iniziale	Altro
	Molto	3				
	Abbastanza	4				
	Poco	9				
	Per nulla	3				
	Non risponde	0				
	<b>Totale</b>	<b>34</b>				
	Si	18	5	1	1	2
	No	4	4	9	9	7
	Risposta non dovuta	0	6	6	6	6
	Non Risponde	12	19	18	18	19
	<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Tab. 60 – Numero risposte relative al quesito sulle modifiche subite dal PI in fase di attuazione e motivazioni

Batteria IV	Gli interventi compresi nel PI hanno subito variazioni rispetto a quanto enunciato nella scheda iniziale di progetto	In caso affermativo, giudica le variazioni subite dai progetti sostanziali?	Motivazioni per cui i progetti sono stati variati			
			Ostacoli tecnici	Ostacoli normativi	Migliore definizione del progetto iniziale	Altro
Molto		0				
Abbastanza		3				
Poco		4				
Per nulla		7				
Non risponde		2				
<b>Totale</b>		<b>34</b>				
SI	11		1	1	3	0
NO	8		3	3	1	3
Risposta non dovuta			22	22	22	22
Non Risponde	15		8	8	8	9
<b>Totale</b>	<b>34</b>		<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Tabb. 61 e 62 – Numero risposte relative alle variazioni agli interventi del PI in attuazione e motivazioni; numero risposte relative alle variazioni dei progetti portanti

Batteria V	Il progetto portante o i progetti portanti ha/ hanno subito modifiche sostanziali o variazioni sostanziali nel corso dell'implementazione del PI?	In caso affermativo, ritiene che le modifiche o le sostituzioni abbiano influenzato il successo del PI?	Ritiene che il PI abbia catalizzato l'interesse di investitori privati?
Molto		0	1
Abbastanza		3	4
Poco		5	21
Per nulla		3	5
Non risponde		13	3
<b>Totale</b>		<b>34</b>	<b>34</b>
Si	6		
No	15		
Risposta non dovuta	0		
Non Risponde	13		
<b>Totale</b>	<b>34</b>		

<b>Batteria VI</b>	Ritiene che il PI abbia catalizzato l'interesse di investitori privati?
Molto	7
Abbastanza	19
Poco	4
Per nulla	4
Non risponde	0
<b>Totale</b>	<b>34</b>

Tabb. 63 e 64 – Numero risposte relative al quesito sulla componente privata; numero risposte relative al quesito sulla congruità della tempistica attuativa

<b>Batteria VII</b>	Ritiene che lo strumento PI abbia contribuito a gestire con tempi congrui le diverse fasi di attuazione del POR (scelta degli investimenti sul territorio, allocazione delle risorse, implementazione delle misure)?	<b>Qualora la risposta sia diversa da “molto”: motivazioni per cui non ha facilitato</b>		
		Ha reso più lenta la fase di selezione degli interventi	Ha reso più lenta la fase di gestione degli interventi	Altro
Molto	7			
Abbastanza	19			
Poco	4			
Per nulla	4			
Non risponde	0			
<b>Totale</b>	<b>34</b>			
SI		5	6	4
NO		3	3	2
Risposta non dovuta		7	7	6
Non Risponde		19	18	22
<b>Totale</b>		<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

<b>Batteria VIII</b>	Ritiene che il tavolo di concertazione abbia facilitato il processo di attuazione degli interventi compresi nel PI?	<b>Qualora la risposta sia diversa da “molto”: motivazioni per cui non ha facilitato</b>		
		Ha reso più complicata la fase di selezione degli interventi	Ha reso più complicata la fase di gestione complessiva del PI	Altro
Molto	12			
Abbastanza	18			
Poco	4			
Per nulla	0			
Non risponde	0			
<b>Totale</b>	<b>34</b>			
Si		4	3	1
No		3	4	3
Risposta non dovuta		11	11	11
Non Risponde		16	16	19
<b>Totale</b>		<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Tabb. 65 e 66 – Numero risposte ai quesiti sul ruolo del tavolo di concertazione; numero di risposte ai quesiti sull'equilibrio tra comunità locale e Regione

<b>Batteria IX</b>	Ritiene che il rapporto tra comunità locale e Regione sia stato equilibrato?	<b>Qualora la risposta sia diversa da “molto”: motivazioni per cui non ha facilitato</b>			
		La Regione ha avuto un comportamento inefficiente	La Regione ha accentrato eccessivamente alcune funzioni	La Regione ha decentrato funzioni che non avrebbe dovuto decentrare	Altro
Molto	17				
Abbastanza	5				
Poco	5				
Per nulla	6				
Non risponde	1				
<b>Totale</b>	<b>34</b>				
SI		7	10	1	5
NO		7	4	13	9
Risposta non dovuta		17	17	17	17
Non Risponde		3	3	3	3
<b>Totale</b>		<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

<b>Batteria X</b>	Ritiene che il principio dell'integrazione tra interventi infrastrutturali, regimi di aiuto, formazione e servizi sia stato rispettato?	Le procedure di attuazione hanno favorito l'integrazione tra gli interventi?	Le procedure di attuazione hanno favorito l'integrazione tra gli attori?
Molto	1	1	13
Abbastanza	17	14	2
Poco	8	5	6
Per nulla	8	5	4
Non risponde	0	9	9
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Tabb. 67 e 68 – Numero di risposte relative al rispetto del principio di integrazione; numero di risposte relative alle modalità di gestione condivisa degli interventi

<b>Batteria XI</b>	L'esperienza del tavolo di concertazione del PI ha innescato meccanismi di governance interistituzionali permanenti e/o regolamentati, finalizzati alla gestione di sistema delle opere realizzate grazie al PI ?	Se la risposta è stata "molto" o "abbastanza", specificare						
		Attraverso un'Agenzia di tipo privatistico	Attraverso un consorzio di enti locali	Attraverso una convenzione specifica	Attraverso un'Unione di Comuni	Attraverso un Ufficio Unico intercomunale	Attraverso uno Sportello Unico intercomunale	Altro
Molto	1							
Abbastanza	7							
Poco	5							
Per nulla	20							
Non risponde	1							
<b>Totale</b>	<b>34</b>							
Si		0	0	0	0	3	0	5
No		8	8	8	8	5	8	3
Risposta non dovuta		26	26	26	26	26	26	26
Non Risponde		0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>		<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Batteria XII	L'esperienza del partenariato economico e sociale del PI ha innescato meccanismi di partecipazione partenariale permanente e/o regolamentata?	Se si, quali?			
		Finalizzata ad una gestione di sistema delle opere del PI	Finalizzata alla attuazione di strategie partecipative permanenti	Finalizzata alla creazione di filiere produttive territoriali	Altro
Molto	1				
Abbastanza	0				
Poco	10				
Per nulla	21				
Non risponde	2				
<b>Totale</b>	<b>34</b>				
Si		1	1	3	2
No		4	3	1	2
Risposta non dovuta		27	28	28	28
Non Risponde		2	2	2	2
<b>Totale</b>		<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Tabb. 69 e 70– Numero di risposte relative alla partecipazione del partenariato economico sociale; numero di risposte relative ai quesiti sulla qualità del coordinamento degli interventi, sui potenziali cambiamenti allo strumento del PI e sui riflessi dei PI nella nuova programmazione

Batterie XIII – XIV XV	XIII	XIV	XV
	Gli interventi sono stati realizzati in modo coordinato?	Farebbe cambiamenti se potesse riprogrammare lo strumento dei PI oggi?	La nuova programmazione ha tesaurizzato l'esperienza del PI?
Molto	2	18	2
Abbastanza	20	7	0
Poco	8	5	3
Per nulla	3	1	13
Non risponde	1	3	16
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>