
**LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE IN AREE RURALI: IL
“NODO” DELLE RELAZIONI TRA POLITICHE A LIVELLO
REGIONALE**

I casi della Regione Puglia e della Regione Sardegna

Versione provvisoria

Giugno 2011

Documento prodotto nell'ambito della Rete Rurale Nazionale

Progetto: "Rete Rurale Nazionale 2007-2013" – Linea Progettuale 1 "Supporto tecnico-scientifico alla governance e creazione di postazioni tecniche nazionali e regionali"

Responsabile del progetto: Francesco Mantino

Autore: Francesco Mantino e Barbara Forcina (INEA)

Elaborazione dati e cartografie: Stefano Tomassini

Indice

PREMESSA.....	6
1.INTRODUZIONE	7
2.MOTIVAZIONI DELLA RICERCA E METODOLOGIA DI LAVORO	9
3.IL CASO DELLA REGIONE PUGLIA	11
3.1. L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE.....	11
3.2. GLI STRUMENTI DI INTEGRAZIONE SUL TERRITORIO	17
3.2.1. <i>I Progetti Integrati Territoriali e i Progetti Integrati Settoriali</i>	17
3.2.2. <i>Le Aree Vaste</i>	22
3.2.3. <i>L'approccio Leader</i>	29
4.IL CASO DELLA REGIONE SARDEGNA.....	34
4.1. L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE.....	34
4.2. LA PROGRAMMAZIONE UNITARIA	40
4.3. GLI STRUMENTI DI INTEGRAZIONE SUL TERRITORIO	43
4.3.1. <i>I Progetti Integrati Territoriali</i>	43
4.3.2. <i>L'approccio Leader</i>	53
CONCLUSIONI.....	57
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	61



Premessa

Il presente lavoro si inquadra come prosecuzione ideale dei diversi studi condotti dall'INEA incentrati sulla governance e sull'importanza che essa assume nel design e nel delivery delle politiche riferite alle aree rurali e si propone di aggiungere, insieme agli altri rapporti prodotti dal Gruppo di Lavoro interdisciplinare appositamente costituito, alcuni tasselli fondamentali per comprendere i meccanismi di coordinamento tra livelli istituzionali, strutture amministrative, politiche e loro strumenti attuativi, attori locali.

L'analisi tradizionale dell'efficacia delle politiche pubbliche, basata sulla misurazione e valutazione di relazioni lineari tra le policies (i mezzi) ed i loro risultati (i fini) attraverso le batterie di indicatori predisposte in fase di programmazione, non tiene in considerazione l'influenza che il sistema di multi-level governance può avere sull'impatto delle politiche sul sistema delle imprese e sui contesti territoriali.

Nei paesi a forte decentramento regionale quali l'Italia, invece, le relazioni tra politiche diverse a livello regionale si presentano come un fattore di rilevante interesse per spiegare le performance delle politiche.

L'attenzione viene posta sulle modalità strutturate (o, del caso, informali) di coordinamento e/o interazione tra le diverse strutture (ed attori) della Regione nelle fasi di ideazione ed attuazione delle politiche di competenza e sulle procedure con cui le politiche vengono delimitate ed applicate sul territorio.

Il focus è sui territori rurali, interessati, oltre che dal I e II pilastro della PAC e dalle politiche specifiche di settore, da una pluralità di politiche differenziate (politiche di coesione, politiche riferite alle aree sottoutilizzate, politiche infrastrutturali, ambientali, di assetto del territorio, energetiche, turistiche, sociali, formative, etc.) che, pur quando insistono negli stessi luoghi e sugli stessi ambiti/temi di intervento, vengono il più delle volte pensate ed attuate come se fossero monadi, nonostante le forti spinte da parte della UE a mettere a sistema le risorse disponibili a fini di sviluppo (aggiuntive e non) al fine di ottenere risultati più efficienti.

Ma tale separatezza di strategie, politiche e interventi può essere ricomposta attraverso adeguati meccanismi di coordinamento (e non di mera suddivisione di compiti) e di integrazione (e non di surrogazione) tra programmazioni, strumenti ed attori che consentano di mettere a valore quanto già stratificato a livello territoriale a seguito di interventi di sviluppo locale? E tutto ciò come può influenzare la qualità delle politiche?

Sono questi i principali aspetti che si è cercato di approfondire nelle pagine che seguono.

1. Introduzione

La programmazione per il periodo 2007-2013 è caratterizzata dalla logica del “ciclo unico”, ossia dall’unificazione dell’orizzonte temporale della programmazione delle risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, finalizzata ad agevolare il coordinamento e l’integrazione di strategie, programmi ed interventi e favorire un maggiore impatto delle politiche di sviluppo.

Lo scenario di riferimento di tale unitarietà è dato dal Quadro Strategico Nazionale (QSN), a partire dal quale le Regioni hanno definito sia i programmi operativi dei fondi FESR ed FSE, sia il Documento Unico/Unitario di Programmazione (DUP), documento che esplicita la strategia integrata della politica regionale di coesione per il 2007-2013 finanziata dalle risorse sia comunitarie (Fondi strutturali) che nazionali (Fondo di cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali e Fondo per le Aree Sottoutilizzate - FAS) e mette a sistema le scelte effettuate con i diversi strumenti di programmazione per evitare sovrapposizioni e duplicazioni.

La programmazione regionale unitaria 2007-2013 viene impostata tenendo in considerazione anche la politica ordinaria, al fine sia di mettere in evidenza (a livello finanziario e programmatico) la sua aggiuntività sia di garantire la massima integrazione con le altre risorse nel perseguimento degli obiettivi comuni. E, anche se non espressamente richiesto dalla delibera CIPE n. 166/2007 di attuazione del QSN e di programmazione del FAS, in molte Regioni anche altri programmi hanno trovato collocazione all’interno di tale contesto, come ad esempio il Piano di Sviluppo Rurale FEASR, il Programma Operativo FEP, i Programmi Operativi Interregionali FESR, etc.

Un simile sistema di strumenti programmatici vede coinvolti una molteplicità di soggetti cui sono affidate le varie fasi del ciclo di programmazione, di gestione e di attuazione di ciascun programma e della politica unitaria e per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati occorre che tale complessità sia ben organizzata e gestita.

Le innovazioni intervenute (il principio “un fondo, un programma”, l’assegnazione dei fondi FAS non più su base annuale ma per l’intero periodo 2007-2013, la necessità di ricondurre le diverse programmazioni alla unitarietà di criteri e principi, etc.) hanno richiesto alle Regioni di dare coerenza, in un’ottica di lungo periodo, a tutte le risorse disponibili, a prescindere dalla loro fonte, e di modificare la propria struttura per rispondere alle nuove esigenze, ricomponendo e presidiando tale complessità attraverso un sistema rinnovato di governo e di coordinamento tra le diverse strutture regionali competenti per materia, ai fini della programmazione e dell’attuazione della politica regionale unitaria.

Il processo di programmazione unitario si accompagna, quindi, con un nuovo assetto di governance regionale per lo più impernata, ferme restando le prerogative e le funzioni regolamentari del Comitato di Sorveglianza e dell’Autorità di Gestione di ciascun Programma Operativo, su una struttura di riferimento che coordina i diversi livelli istituzionali coinvolti nella programmazione ed attuazione della politica regionale unitaria (come indicato nel paragrafo 2.1.2 della delibera CIPE n. 166/2007). Il coordinamento unitario era stato pensato per facilitare e promuovere l’azione integrata, da un lato, tra Stato e Regione (per quanto attiene l’utilizzo dei fondi di provenienza nazionale) e, dall’altro, tra le diverse strutture che, all’interno e all’esterno della Regione, hanno la responsabilità dell’attuazione e del coordinamento dei diversi Programmi o che svolgono funzioni di indirizzo metodologico e supporto tecnico. Ma nella realtà le cose sembrano essere andate in modo del tutto differente.

Partendo da tali premesse, gli studi di caso del presente rapporto di ricerca sono focalizzati proprio sul funzionamento dei meccanismi di coordinamento interni alla Regione e sul loro impatto sull'implementazione e sui risultati delle politiche, nell'intento di verificare quale ruolo svolge la governance nell'influenzare le performance delle politiche, in quale modo il funzionamento delle strutture organizzative può influenzare le dinamiche di cambiamento a livello locale e quali implicazioni politiche per la futura programmazione emergono dall'analisi delle relazioni tra i soggetti regionali a diverso titolo coinvolti nell'ideazione ed attuazione delle politiche.

In questa sede ci si concentrerà su uno dei "nodi relazionali" cruciali del processo di governance: le relazioni tra politiche a livello regionale.

I temi chiave presi in esame riguardano le innovazioni istituzionali introdotte e il loro impatto, il coordinamento tra politiche e strumenti attuativi e gli eventuali problemi di coordinamento che sembrano ostacolare una buona performance delle politiche nelle aree rurali, sia in fase di programmazione che di attuazione.

Ci si propone, quindi, di analizzare quali conseguenze produce, sulla rappresentazione territoriale degli strumenti attuativi e sui risultati delle politiche, il modo in cui si sviluppa il processo decisionale interno alle Regioni di definizione delle politiche e si applicano le modalità di utilizzo delle risorse disponibili a fini di sviluppo.

2. Motivazioni della ricerca e metodologia di lavoro

La ricerca condotta è finalizzata ad approfondire, attraverso due casi di studio su Regioni del Mezzogiorno (Puglia e Sardegna), come si sviluppa il tema della governance tra politiche diverse che possono avere impatto sulle aree rurali. In particolare, si è cercato di verificare se ci sono esperienze di coordinamento, di rilevare se e quali problemi di coordinamento tra politiche e tra fondi (comunitari, nazionali e regionali) si riscontrano e di individuare se e come politiche e fondi differenti si integrano ed identificano strategie condivise nei confronti delle aree rurali.

Lo scopo non è solo quello di rappresentare lo stato dell'arte, ma anche, e soprattutto, di trarre indicazioni utili in prospettiva del prossimo ciclo di programmazione, per il quale attualmente si prefigura la predisposizione di un qualche schema strategico comune per tutti i fondi e una maggiore integrazione tra politiche comunitarie e tra queste e le politiche nazionali.

La metodologia prescelta per lo studio dei casi regionali è quella dell'analisi documentale a supporto di prime ipotesi interpretative, implementate e corrette con una indagine di campo, al fine di trarre conclusioni sull'impatto dell'assetto organizzativo predisposto ai fini della politica regionale unitaria, sugli strumenti attuativi territorializzati delle diverse politiche e sulle interrelazioni tra di essi, nonché indicazioni per il futuro.

Preliminarmente, è stata realizzata una analisi desk incentrata prima sui documenti programmatici regionali e poi sulla identificazione delle strutture di governance della politica unitaria. Sono stati presi in considerazione, in particolare, i Programmi di Sviluppo Rurale, i Programmi Operativi FESR, i Programmi Attuativi Regionali FAS e la pianificazione di settore al fine di individuare eventuali interrelazioni tra le diverse politiche che insistono sulle aree rurali e verificare se gli interventi previsti dai differenti strumenti di programmazione fossero diretti ad una mera divisione dei compiti, a completarsi a vicenda perseguendo una politica regionale preesistente o a occupare spazi di intervento lasciati scoperti a causa dell'assenza di politiche ordinarie in materia.

In seguito, è stato predisposto un questionario ad hoc e somministrato nel corso di focus group con soggetti chiave regionali direttamente coinvolti nella programmazione, attuazione e valutazione delle politiche prese in esame ed interviste ad attori territoriali. Tale scelta è stata motivata dall'intento di raccogliere informazioni dirette nell'ambito di un dibattito tra i partecipanti al fine di confrontare i diversi punti di vista sui processi conclusi ed in atto nelle Regioni prese in esame. In particolare, si è cercato di far emergere se e come il coordinamento all'interno dell'apparato regionale favorisce/ostacola la buona performance delle politiche e di rispondere ai principali quesiti da cui parte la ricerca:

- a) Quali sono gli aspetti cruciali della governance su cui soffermarsi per analizzare il funzionamento delle politiche nelle aree rurali?
- b) Quale ruolo ha la governance nell'influencare le performance delle politiche rurali?
- c) In quale modo le strutture di governance possono influenzare le dinamiche di cambiamento a livello locale?
- d) Quali implicazioni per la futura programmazione emergono dall'analisi della governance delle diverse politiche nelle aree rurali?

La lettura dei casi di studio verte, soprattutto, sulla capacità delle Regioni di attivare la

cooperazione interna ed interistituzionale necessaria a realizzare l'unitarietà della politica regionale, e cerca di dare risposta a quanto segue:

- a) Come si integrano i fondi propri regionali con i fondi europei ed i fondi FAS?
- b) Quali sono le sedi deputate al coordinamento della politica regionale unitaria? Quali ruoli e funzioni di coordinamento sono stati previsti per l'attuazione unitaria della strategia?
- c) Il disegno organizzativo adottato a livello regionale è adeguato a garantire omogeneità e unitarietà all'azione regionale in materia di politica di sviluppo?
- d) Quali sono i vincoli che impediscono il funzionamento dei meccanismi di coordinamento?

Nell'analisi prende in considerazione la programmazione 2007-2013, mettendo in luce il ruolo delle istituzioni nel funzionamento delle politiche, l'assetto di governance definito e gli strumenti predisposti per l'attuazione delle politiche.

Necessariamente, però, ciò conduce anche a ripercorrere le principali fasi dell'evoluzione degli strumenti attuativi del passato ciclo 2000-2006 che hanno avuto rilevanza nella definizione di quelli attuali.

3. Il caso della Regione Puglia

3.1. L'organizzazione regionale

La Regione Puglia si è dotata recentemente di un nuovo modello istituzionale-organizzativo, la formale adozione del quale è stata preceduta da una condivisione all'interno¹ (dirigenti e dipendenti) e all'esterno (consultazione con i portatori di interessi che interagiscono con l'Ente e concertazione con le Organizzazioni sindacali) della Regione.

Il modello organizzativo Gaia², adottato dalla Regione Puglia con DPGR n. 161 del 22 febbraio 2008, rappresenta il tentativo di costruire un sistema a matrice di strutture e funzioni coerente con le politiche e le attività regionali, che fosse in linea con le competenze e gli obiettivi assegnati a ciascun Direttore e che rispondesse a cinque principi guida³:

- i. garantire l'unitarietà e la sistematicità nell'attuazione delle politiche;
- ii. eliminare sovrapposizioni e/o duplicazioni di funzioni e responsabilità;
- iii. razionalizzare l'organizzazione dell'amministrazione;
- iv. favorire il raccordo di ciascun Servizio con la propria Area e di ciascuna Area con le altre;
- v. ridurre il numero delle strutture dirigenziali per rispettare il parametro di "virtuosità organizzativa", dato dal rapporto tra personale in servizio e dirigenza.

Con il Decreto è stata approvata l'organizzazione della Presidenza e della Giunta regionale e l'istituzione di otto Aree di Coordinamento (articolate in Servizi e Uffici, strutture di Staff e strutture di Progetto) e della Conferenza di Direzione (partecipata da tutti i Direttori di Area e presieduta dal Capo di Gabinetto della Presidenza, che si riunisce, di norma, settimanalmente) ed è stato sancito il passaggio da un modello basato sullo stretto legame tra Assessorati e Settori di riferimento (e, quindi, tra Assessori e Capi Settore) ad un modello caratterizzato dalla interposizione di un livello intermedio tra i referenti politici ed i referenti tecnici.

In base al Modello Gaia, quindi, i Dirigenti di Servizio non hanno come riferimento immediato gli Assessori ma i Direttori di Area, che definiscono gli obiettivi con il livello politico e li rappresentano ai livelli dirigenziali ed amministrativi di riferimento, che sono poi chiamati a raggiungerli.

Attualmente, le Aree di Coordinamento sono passate da otto a nove, in quanto si è deciso spaccettare in due quella che originariamente era l'Area "Politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana", al fine di superare le difficoltà e le criticità dovute al fatto che facevano capo

¹ L'Assessorato alla Trasparenza ed alla Cittadinanza Attiva ha incontrato dapprima tutti i dirigenti regionali (un incontro a Bari il 26 settembre 2007) e poi tutti i dipendenti (a Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto tra l'11 e il 25 ottobre 2007) per una riflessione comune sul modello e sul percorso di innovazione che da esso derivava. Il documento è stato inoltre messo a disposizione sul sito "PRIMANOI", la finestra di dialogo interna all'Ente.

² La Giunta regionale ha preso atto del documento "Modello Gaia: la Regione intelligente", elaborato in sinergia con la società RSO e le Università di Bari e del Salento, con la Delibera n. 1399 del 3 agosto 2007 condividendone le opzioni, il modello e i percorsi individuati per affrontare in modo organico il cambiamento organizzativo della Regione.

³ Cfr. Deliberazione della Giunta regionale 28 luglio 2009, n. 1351, Attuazione modello "Gaia" - Nuova organizzazione delle Aree di Coordinamento.

ad essa ben undici Servizi. L'Area di cui sopra è stata snellita e rinominata "Politiche per l'ambiente" ed è stata istituita la nuova Area "Politiche per la mobilità e la qualità urbana", realizzando una suddivisione di competenze e di responsabilità finalizzata a garantire una maggiore integrazione tra territorio e mobilità da una parte, e tra qualità ambientale e funzionalità del sistema di sicurezza del territorio e di igiene urbana dall'altra. Tale decisione è stata, però, accompagnata dal mandato al Direttore dell'Area "Organizzazione e Riforma dell'Amministrazione" ad elaborare, in seno alla Conferenza di Direzione, una proposta organizzativa finalizzata a mantenere inalterato il numero complessivo delle Aree di Coordinamento previsto dal Modello.

Le Aree di Coordinamento sono suddivise in:

– sei Aree di Line:

1. *Politiche per lo sviluppo rurale;*
2. *Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione;*
3. *Politiche per la mobilità e la qualità urbana;*
4. *Politiche per la riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale e per l'attuazione delle opere pubbliche;*
5. *Politiche per la promozione del territorio, dei saperi e dei talenti;*
6. *Politiche per la promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità.*

– tre Aree di Governance:

7. *Organizzazione e riforma dell'amministrazione;*
8. *Programmazione e finanza;*
9. *Presidenza e relazioni istituzionali.*

L'Area Sviluppo Rurale assicura la programmazione, l'attuazione ed il controllo delle politiche regionali dell'agricoltura, zootecnia e alimentazione, governa le politiche di regolazione e tutela del patrimonio boschivo, delle attività venatorie, presidia le politiche di promozione nazionale ed internazionale dei prodotti agroalimentari della Puglia, tutela gli standard qualitativi e sanitari delle produzioni agroalimentari, promuove, valorizza e regola la pesca e l'acquacoltura e regola le iniziative di infrastrutturazione e bonifica in agricoltura

In merito alla Giunta regionale insediatasi a seguito delle elezioni del 2010, il Presidente detiene le deleghe a Avvocatura Regionale, Politiche legislative, Controllo strategico ed Aziende partecipate, Controllo interno di Gestione, l'Internal Auditing, Rapporti Istituzionali, Politiche Internazionali e distribuisce le altre in quattordici Assessorati:

1. *Opere pubbliche e protezione civile;*
2. *Qualità del territorio;*
3. *Risorse umane, semplificazione, sport;*
4. *Sviluppo economico;*
5. *Sud e federalismo;*
6. *Sanità;*
7. *Politiche giovanili, cittadinanza sociale, attuazione del programma;*
8. *Welfare;*
9. *Mediterraneo, cultura, turismo;*
10. *Infrastrutture strategiche e mobilità;*
11. *Qualità dell'ambiente;*
12. *Bilancio e programmazione;*



13. *Diritto allo studio e formazione;*
 14. *Risorse agroalimentari.*

In base al Modello Gaia, quindi, le relazioni tra Assessorati ed Aree di Coordinamento risultano legate alle deleghe affidate ai primi e alle competenze di pertinenza dei secondi, come illustrato nella tabella che segue.

Tabella 1 – Aree di Coordinamento e Assessorati di riferimento

ASSESSORATI	AREE DI COORDINAMENTO							Aree di Governance		
	Aree di Line							Organizzazione e riforma dell'amministrazione	Programmazione e finanza	Presidenza e relazioni istituzionali
	Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione	Politiche per la mobilità e la qualità urbana	Politiche per la riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale e per l'attuazione delle opere pubbliche	Politiche per la promozione del territorio, dei saperi e dei talenti	Politiche per la promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità	Politiche per lo sviluppo rurale				
Bilancio e programmazione										
Diritto allo studio e formazione										
Infrastrutture strategiche e mobilità										
Mediterraneo, cultura, turismo										
Opere pubbliche e protezione civile										
Politiche giovanili, cittadinanza sociale, attuazione del programma										
Qualità dell'ambiente										
Qualità del territorio										
Risorse umane, semplificazione, sport										
Risorse agroalimentari										
Sanità										
Sviluppo economico										
Sud e federalismo										
Welfare										

Fonte: nostra elaborazione su informazioni reperite sul sito della Regione Puglia.

Al di sotto delle Aree di Coordinamento, l'articolazione organizzativa è composta, per ordine, da Servizi ed Uffici, oltre che da Strutture di Staff e, in alcuni casi, da Strutture di Progetto Dirigenziale (come, ad esempio, la Gestione tecnica, procedurale, finanziaria e progettuale POIn e PAIn inserita nell'Area Politiche per la Promozione del Territorio, dei Saperi e dei Talenti).

Rispetto a quella che era l'impostazione iniziale, il Modello Gaia sembrerebbe, però, essere

stato realizzato solo parzialmente e sembrerebbe risentire di debolezze, diseconomie, problemi di coordinamento e di interfaccia che, di recente, lo hanno fatto divenire oggetto di riconsiderazione da parte della Regione.

In primo luogo, l'intervento di riorganizzazione ha interessato essenzialmente solo la parte apicale dell'organigramma, lasciando del tutto invariata la struttura sottostante che va dai Dirigenti di Servizio e di Ufficio in giù.

In secondo luogo, si riscontra la mancata applicazione della logica interassessoriale per l'Area "Politiche per lo sviluppo rurale" (che ricade solo sotto l'Assessorato all'Agricoltura), e che invece sarebbe stato opportuno ricondurre, sia per la connotazione quasi completamente rurale della regione sia per scardinare la logica settoriale e produttivistica, in parte sui sistemi produttivi, in parte sulla difesa del suolo, in parte sulle politiche sociali. Dal punto di vista tecnico, ciò ha comportato il perpetuarsi di logiche, modalità e consuetudini di settore tipiche del vecchio modello organizzativo e delle difficoltà a portare avanti processi di contaminazione tra fondi.

Se da un lato, l'essere trasversali agli Assessorati fornisce elementi di stimolo alla contaminazione tra diversi settori, dall'altro, non si può dire che riesca a risolvere da sé il problema dell'integrazione. In parte, la mancata integrazione viene ascritta al fatto che la funzione "programmazione" non è prevista a livello di Area di Coordinamento, non è presente in tutte le Aree né è incardinata al di sopra o trasversalmente alle diverse Aree: in alcune, pur avendo spazi abbastanza limitati in termini di risorse e di scelte, sono previsti Uffici Programmazione; in altre, per le quali sarebbe opportuno (come, ad esempio, l'Area "Politiche per lo sviluppo rurale"), è totalmente assente. A questo riguardo, la questione cruciale ai fini del coordinamento sembrerebbe essere non tanto l'attribuzione della competenza a programmare, quanto la percezione del ruolo che svolge la programmazione: facendo esplicito riferimento all'organizzazione dell'Area "Politiche per lo sviluppo rurale", manca del tutto qualsiasi riferimento operativo necessario a fare integrazione con le altre Aree.

Questo problema ha investito tutta la nuova organizzazione regionale. A seguito della ripartizione delle deleghe, si è avuta una frammentazione della programmazione a cui si è tentato di trovare sintesi dal punto di vista tecnico e politico: da un lato, attraverso la Conferenza di Direzione, si tenta di radunare tutti i Direttori di Area sulle scelte tecnico-politiche più importanti, dall'altro, è stato istituito un Assessorato dedicato, tra le altre cose, all'attuazione del programma, che dovrebbe monitorare l'intero processo attuativo non dei singoli programmi operativi ma del programma del governo regionale.

La Conferenza di Direzione risulta essere, al momento, l'unico strumento di coordinamento esistente. Le deleghe sono distribuite tra i vari Assessorati ma non risulta chiaro come le competenze programmatiche siano ripartite tra di essi: la programmazione della politica di coesione fa capo ad un Assessorato (Sud e Federalismo) e ad un'Area (Programmazione e Finanza), la quale, in quanto tale, risponde ad un altro Assessorato (Bilancio e Programmazione); la programmazione dei fondi FAS è divisa tra due Assessorati (Programmazione e Finanza e Attuazione del Programma) e due Servizi (il Servizio Programmazione e Politiche dei Fondi Strutturali dell'Area Programmazione e Finanza e il Servizio Attuazione del Programma del Gabinetto della Presidenza); il Servizio Agricoltura è, invece, a se stante e fa capo al solo Assessorato alle Risorse Agroalimentari. In tale situazione, si comprende come sia estremamente difficile addivenire ad un coordinamento o ad una sintesi delle diverse strategie, seppure siano state definite.

Forse, se la programmazione fosse stata organizzata in una struttura operativa o orizzontale al di sopra delle diverse Aree o verticale rispetto a ciascuna singola Area, probabilmente il problema sarebbe stato meno pervasivo, in quanto si sarebbe potuto agire sul coordinamento degli strati più bassi dell'organizzazione della Regione (Servizi ed Uffici), che sono poi quelli che determinano e caratterizzano l'attività delle Aree di appartenenza.

Un ulteriore punto critico rilevato è la separazione tra programmazione ed attuazione dei fondi comunitari. Se, da un punto di vista sostanziale, al di là del posizionamento dei Servizi Programmazione e delle diverse Autorità di Gestione (FESR, FSE, FEASR, FEP, FAS), le strutture preposte alle diverse programmazioni e attuazioni dovrebbero collaborare, in realtà si riscontra il più delle volte una netta separazione sia tra i diversi fondi cofinanziati sia tra essi e il complesso delle altre politiche che insistono sul territorio regionale.

Sembra, comunque, rilevarsi, sia dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente regionale sia dalle deleghe affidate ai diversi Assessori, l'intenzione di modificare radicalmente la struttura organizzativa regionale, soprattutto in relazione a tema della programmazione ed attuazione dei fondi strutturali e del FAS, incardinando l'attuazione dei programmi sotto la Presidenza (o direttamente o tramite Assessorati). Ma, a causa di resistenze al cambiamento, il nuovo disegno, sebbene evidente, ancora tarda ad attuarsi e crea incertezza all'interno dell'Amministrazione, in quanto l'originario Modello Gaia, sebbene considerato inefficiente, continua a vigere. E il tutto viene aggravato dalle contingenze: il patto di stabilità, la crisi economica, la non erogazione dei fondi FAS, i problemi legati alla sanità.

Al di là delle considerazioni sul modello organizzativo vero e proprio, non si è trovata neanche evidenza di rapporti informali che vanno oltre i programmi e i loro strumenti e che avrebbero potuto in qualche modo ovviare al mancato coordinamento e favorire l'integrazione delle scelte decisionali. E anche la partecipazione incrociata delle diverse Autorità di Gestione ai diversi Comitati di Sorveglianza non riesce a favorire il coordinamento, essendo la partecipazione più che altro formale e mirata alla sola condivisione di informazioni.

Di fatto, quindi, la Conferenza di Direzione risulta essere l'unico punto di raccordo delle funzioni direttive. Ma ciò, non essendo tale struttura specificamente demandata ad esercitare funzioni di coordinamento di azioni e strategie, non sembra sufficiente ad ovviare la mancata istituzione delle due sedi dedicate al coordinamento unitario delle strutture regionali preposte alla gestione e attuazione dei programmi operativi 2007-2013: il Comitato regionale di programmazione e il Comitato di coordinamento della gestione⁴.

Il Comitato regionale di programmazione, comune ai programmi cofinanziati con fondi comunitari, sarebbe dovuto essere composto dai membri dei Comitati di Sorveglianza dei programmi regionali ed altre componenti optate dal Comitato stesso e avrebbe dovuto riunirsi almeno una volta l'anno con il compito di assicurare la coerenza della programmazione e dell'attuazione e, qualora fosse stato necessario, formulare osservazioni/raccomandazioni ai Comitati di Sorveglianza al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei programmi operativi.

Il Comitato di coordinamento della gestione avrebbe dovuto essere attivato presso l'Assessorato alla Programmazione ed essere presieduto dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato con il compito di favorire un maggior coordinamento tra i diversi

⁴ Entrambi previsti sia nel Programma Operativo FESR (paragrafo 5.4.6) sia nel Programma Operativo FSE (paragrafo 5.4.5).

Programmi Operativi. Nei P.O. è indicata anche la sua composizione: le tre Autorità di Gestione (PO FESR, PO FSE, PSR FEASR), il Dirigente Ragioneria, l'Autorità Ambientale e il Dirigente del Settore Programmazione. L'attività di coordinamento, inoltre, avrebbe dovuto includere anche le diverse risorse finanziarie a disposizione (oltre ai fondi UE anche il FAS) ed essere ulteriormente rafforzata attraverso le azioni dei Policy Manager degli Assi previsti dal PO FESR dirette ad *“assicurare la coerenza dell'attuazione delle singole linee di intervento rispetto al soddisfacimento degli obiettivi generali dell'asse, nonché al carattere integrato della programmazione comunitaria e nazionale”*. Si fa presente, a tal proposito, che, sebbene nel PSR non vi sia menzione di alcuna struttura preposta al coordinamento *“inter-programma”*, si asserisce (capitolo 11) che *“occorre tener presente che la peculiare articolazione delle modalità di programmazione e attuazione degli interventi della politica strutturale comunitaria adottate per il periodo 2007-2013”* e che ciò *“implica un grande impegno di coordinamento e di integrazione tra i Fondi (FEASR, FESR, FSE e FEP), che chiama in causa soprattutto il ruolo delle rispettive Autorità di Gestione e, di conseguenza, per quanto concerne il FEASR, dell'Assessorato alle Risorse Agroalimentari – Settore Agricoltura”*.

Oltre a non aver istituito i due Comitati di cui sopra, la Regione Puglia non si è dotata di un Documento Unitario di Programmazione né di un Piano Regionale di Sviluppo. Riguardo al primo, in particolare, la bozza elaborata non è stata mai approvata dalla Giunta, probabilmente perché il DUP, essendo stato interpretato come uno mero strumento per utilizzare i fondi FAS, non è più stato ritenuto prioritario e necessario dal momento in cui è risultato chiaro che non si sarebbe avuta la disponibilità dei fondi FAS. Nell'idea originaria, così come previsto nella delibera di attuazione del QSN, il CIPE avrebbe infatti dovuto approvare il Piano di Attuazione Regionale (PAR) dei fondi FAS contestualmente all'approvazione del DUP da parte della Regione. Ed essendo venuta meno la possibilità di avere i fondi FAS, la Regione ha perso interesse per l'approvazione del DUP. Il PAR FAS, depositato al CIPE nell'agosto 2009, è, invece, ad oggi, ancora fermo, e seppure si volesse approvarlo, necessiterebbe di una radicale revisione, stanti i cambiamenti intervenuti nel frattempo.

La mancanza di coordinamento emerge come forte elemento di criticità.

Sebbene il ciclo di programmazione 2007-2013 nasca con l'impostazione dei monofondo, in fase di elaborazione del QSN si era pensato di recuperare ex post l'unitarietà dei fondi e delle modalità attuative attraverso i DUP che avevano la funzione di unificare le diverse programmazioni sulla base della strategia generale tracciata, prima della stesura del P.O., nei Documenti Strategici Regionali (DSR). Ma, se di certo la decisione di operare con programmi monofondo ha comportato effetti negativi rispetto al periodo 2000-2006 (quando l'aver un programma operativo unico per il FESR, il FSE e il FEOGA facilitava l'integrazione delle azioni, delle strategie e, quindi, anche delle politiche), dall'altro, in Puglia, non si è proceduti a ricomporre le diverse scelte effettuate in un quadro unitario.

L'integrazione delle politiche a livello regionale, soprattutto in tempo di crisi e di ristrettezze finanziarie, è fondamentale ed occorre trovare soluzioni adeguate a superare gli effetti disgreganti degli attuali regolamenti comunitari, superando la separatezza delle iniziative messe in campo. Indubbiamente, ha pesato molto l'assenza di coerenza e di coordinamento da parte del governo nazionale (i fondi FAS non sono stati resi disponibili, il Piano per il Mezzogiorno non è partito, sono cambiati i Ministeri e con essi i Dirigenti ed i riferimenti tecnici), ma di certo non si è tentato, a livello regionale, di porvi in qualche modo rimedio, attuando con coerenza quanto proposto nei programmi operativi e, proprio in discontinuità con quanto accadeva nel frattempo a livello nazionale, si sarebbe dovuto presidiare

maggiormente l'unitarietà delle politiche ed il coordinamento dei diversi assessorati, i quali sembrano aver agito invece come meri intermediatori di risorse.

Il disegno di sviluppo regionale è stato perseguito in modo frammentario. Il DUP, in assenza del FAS, sarebbe stato difficilmente attuabile, ma se fosse stato approvato avrebbe comunque dato al territorio un segnale importante di unitarietà, anche se solo simbolico. Invece, la Regione Puglia né si è dotata di un DUP, né ha istituito i due Comitati di coordinamento previsti dai P.O. FESR e FSE.

3.2. Gli strumenti di integrazione sul territorio

Per verificare se e come l'integrazione delle politiche si manifesta sul territorio regionale è stata effettuata una ricognizione delle territorializzazioni scaturite dagli interventi realizzati a valere su differenti programmi regionali.

Per il periodo 2007-2013, in particolare, sono state prese in considerazione le dieci Aree Vaste individuate nel Programma operativo FESR, confrontandole, con riferimento alla programmazione 2000-2006, con i dieci Progetti Integrati Territoriali (PIT), i cinque Progetti Integrati Settoriali (PIS), e, rispetto alla programmazione 2007-2013, con i venticinque GAL dell'approccio Leader, al fine di individuare se e come ci fossero punti di contatto tra le delimitazioni territoriali e strategie di fondo dei diversi strumenti.

3.2.1. I Progetti Integrati Territoriali e i Progetti Integrati Settoriali

Nel periodo di programmazione 2000-2006, in considerazione delle indicazioni del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), la Regione Puglia ha riconosciuto e dato adeguato spazio a modalità operative di attuazione che rispondevano a principi di integrazione e di concentrazione (sia funzionale che territoriale) attraverso la definizione di dieci Progetti Integrati Territoriali (PIT) e di cinque progetti Integrati Settoriali (PIS) attraverso cui interventi di natura diversa ma sinergici tra loro sono stati finalizzati a concorrere allo sviluppo dei rispettivi ambiti territoriali di riferimento.

Il processo di progettazione integrata da attuare ed i dieci PIT⁵ da costituire sono stati individuati già in sede di stesura del Programma Operativo Regionale (POR) e del relativo Complemento di Programmazione e la loro delimitazione territoriale è stata definita partendo dai risultati di uno studio condotto dall'IPRES nell'ambito del Programma Operativo Plurifondo (POP) 94-99 che ha individuato diciotto Sistemi Produttivi Locali (SPL) e sei Distretti Industriali (DI), aggregazioni caratterizzate, nonostante le differenze, da una elevata omogeneità socio-economica interna.

I PIT, inizialmente pensati come supporto dei territori ad uno sviluppo industriale fatto per settori o specializzazioni produttive, sono divenuti uno strumento attuativo gestito, con logiche assimilabili a quelle che sono proprie degli Organismi Intermedi, da partenariati pubblici e caratterizzato da tre diverse tipologie di specializzazione⁶:

⁵ I PIT avrebbero dovuto essere nove, ma la Regione ha deciso di accogliere le indicazioni scaturite direttamente dai territori interessati aggiungendo il PIT n. 10 Sub Appennino Dauno.

⁶ Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia (2008), Indagine valutativa su uno

1. PIT a carattere logistico-trasportistico: PIT n. 3 - Area metropolitana di Bari; PIT n. 6 - Taranto; PIT n. 7 - Brindisi;
2. PIT a carattere rurale agro-alimentare: PIT n. 1- Area Tavoliere; PIT n. 4 - Area della Murgia; PIT n. 8 - Area Ionico-Salentina; PIT n. 10 - Sub Appennino Dauno;
3. PIT a carattere manifatturiero: PIT n. 2 - Area Nord Barese; PIT n. 5 - Valle d'Itria; PIT n. 9 - Territorio Salentino Leccese.

Nel POR, oltre alle aree di sperimentazione dei PIT, che hanno interessato il 98% dei Comuni del territorio regionale, veniva individuata anche l'idea forza generale che doveva orientare l'ambito strategico da promuovere e sviluppare, nonché le misure utilizzabili.

Tabella 2 – I Progetti Integrati Territoriali

Denominazione del PIT e riferimento territoriale	N° Comuni	Soggetti capofila	Sintesi dell'idea Forza
PIT n. 1 - Area Tavoliere <u>Riferimento territoriale:</u> SPL Sansevero, SPL Foggia, SPL Cerignola	21	Comune di Foggia	Sviluppo ed innovazione dell'economia rurale ed agro-alimentare attraverso l'integrazione e la diversificazione produttiva
PIT n. 2 - Nord barese <u>Riferimento territoriale:</u> DI Nord Barese Ofantino; DI Conca Nord Barese	14	Comune di Andria	Consolidamento ed innovazione dei sistemi manifatturieri attraverso un più elevato livello di integrazione ed un più diverso e più incisivo posizionamento competitivo che privilegi segmenti più qualificati di prodotto/mercato
PIT n. 3 - Area metropolitana di Bari <u>Riferimento territoriale:</u> SPL Bari	15	Comune di Bari	Consolidamento del polo di reti e nodi di servizi presente nell'area metropolitana sia rispetto alle infrastrutture di logistica e di trasporto, sia rispetto ai servizi innovativi di rete basati sull'offerta di prestazioni ad alta intensità di conoscenza derivanti dalla diffusione della Società dell'informazione
PIT n. 4 - Area della Murgia <u>Riferimento territoriale:</u> DI Murgiano; SPL Gravina	14	Comune di Santeramo in Colle	Consolidamento del sistema locale basato sull'economia rurale e sulla produzione del mobile imbottito, attraverso l'integrazione di filiera e la diffusione di processi di innovazione di prodotto/mercato in direzione di segmenti più elevati di offerta
PIT n. 5 - Valle d'Itria <u>Riferimento territoriale:</u> DI dei Trulli	7	Comune di Martina Franca	Creazione di un sistema locale integrato valorizzando l'offerta esistente ed ampliando le capacità di innovazione in riferimento in prevalenza alle presenze di manifatturiero leggero diffuse nell'area
PIT n. 6 – Taranto <u>Riferimento territoriale:</u> SPL Taranto	6	Comune di Taranto	Sviluppo di un sistema integrato logistico-distributivo legato alle più importanti direttrici internazionali che muove dagli investimenti in corso di realizzazione nell'area
PIT n. 7 – Brindisi <u>Riferimento territoriale:</u> SPL Brindisi; SPL Fasano	18	Provincia di Brindisi	Sviluppo di un sistema integrato di servizi di logistica e distribuzione in grado di favorire la connessione tra l'asse Nord-Sud interno alla regione e la comunicazione con le altre direttrici del Corridoio internazionali n.8 e n.10
PIT n. 8 - Area Ionico-Salentina <u>Riferimento territoriale:</u> SPL Manduria; SPL Brindisi; SPL Fasano; SPL Lecce	62	Provincia di Brindisi	Sviluppo ed innovazione dell'economia agricola e rurale attraverso l'integrazione e la diversificazione produttiva
PIT n. 9 - Territorio Salentino Leccese <u>Riferimento territoriale:</u> DI Nardò-Gallipoli; DI Casarano; SPL Maglie	67	Comune di Casarano	Consolidamento ed innovazione del sistema produttivo locale incentrato sulla presenza diffusa di imprese manifatturiere
PIT n. 10 - Sub Appennino Dauno <u>Riferimento territoriale:</u>	28	CM Sub Appennino Dauno	Sviluppo ed innovazione del Sub Appennino Dauno attraverso la sicurezza del territorio, la tutela e la salvaguardia delle risorse ambientali

strumento di policy: i PIT. Primo stato di avanzamento, Atto NVVIP n. 184 del 22.7.2008.

Denominazione del PIT e riferimento territoriale	N° Comuni	Soggetti capofila	Sintesi dell'idea Forza
CM Sub Appennino Dauno meridionale; CM Sub Appennino Dauno settentrionale		meridionale; CM Sub Appennino Dauno settentrionale	e naturali, la valorizzazione e promozione del binomio produzione
TOTALE COMUNI PIT	252		
TOTALE COMUNI REGIONE	258		

CM = Comunità Montana; DI = Distretti Industriali; SPL = Sistemi Produttivi Locali.

Fonte: nostra elaborazione su informazioni tratte dal POR PUGLIA 2000-2006, dal Complemento di Programmazione ad esso e dall'indagine valutativa sul Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, Atto n. 184 del 22.7.2008.

Il ventaglio di Misure attivate per finanziare i PIT rispondeva alla esigenza di attuare l'integrazione tra fondi FESR, FSE e FEOGA su quattro diverse tipologie di interventi (regimi di aiuto, formazione, servizi e infrastrutture): per tutti i PIT sono state utilizzate Misure FSE, una cospicua parte della Misura 6.1 "Adeguamento e miglioramento delle reti di trasporto" (FESR) è stata assegnata ai PIT a carattere logistico-transportistico e della Misura 4.1 "Aiuti al sistema industriale" (FESR) ai PIT manifatturieri. Ai PIT a carattere rurale agro-alimentare sono state, infine, prioritariamente attribuite le Misure FEOGA (1.2, 1.4, 1.7, 2.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.8, 4.9, 4.21).

Complessivamente, le risorse assegnate dal POR Puglia 2000-2006 sono state pari a 714,5Meuro (circa il 12% dell'intera dotazione del POR), di cui il 60% FESR, 20,3% FSE e 19,7% FEOGA⁷.

Il modello prescelto dalla Regione per la gestione dei PIT è quello dell'Ufficio Unico, ai sensi dell'art.30 del Testo Unico Enti Locali, a cui è stato affidato il compito di curare l'attuazione amministrativa del PIT, svolgere tutti gli atti di natura gestionale connessi, assumere il ruolo di beneficiario finale e unica stazione appaltante per gli interventi infrastrutturali e fornitura di servizi, nonché curare la comunicazione e l'animazione sui territori. Era richiesta, inoltre, l'individuazione di un soggetto responsabile del progetto dal punto di vista gestionale e di coordinamento.

Il coordinamento a livello regionale dell'intero processo della progettazione integrata territoriale è stato assicurato dalla Struttura PIT, istituita presso l'allora Settore Programmazione.

Mentre i PIT hanno riguardato tutti i settori produttivi e sono stati guidati dalla logica della complementarità di sistemi con differenti vocazioni e della loro interconnessione intra ed interregionale, i PIS sono stati concepiti e definiti tenendo conto delle valenze culturali ed ambientali del territorio regionale (itinerari turistico-culturali, parchi naturali, aree protette, etc.), caratterizzati da un progetto strategico di valorizzazione dell'area di riferimento e da un ambito storico-culturale omogeneo per l'attuazione degli interventi previsti e mirati sia a coniugare la valorizzazione delle risorse culturali con lo sviluppo del territorio urbano e rurale sia a valorizzare e potenziare sinergie e interdipendenze tra settori produttivi e risorse

⁷ Cfr. Grafico 1: Ripartizione della spesa pubblica dei PIT per tipologie di fondo, in Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT. primo stato di avanzamento, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, 2008, p. 8.

immateriali (ambiente, cultura, risorse umane).

La fase di programmazione dei PIS è stata avviata nel 2001, con la presentazione di idee progettuali da parte delle autonomie locali rappresentative dei partenariati istituzionali e socio-economici locali, e si è conclusa nel dicembre 2004 con la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia delle delibere di approvazione di cinque PIS: 1. Itinerario turistico-culturale Barocco Pugliese; 2. Itinerario turistico-culturale Habitat Rupestre; 3. Itinerario Turistico-Culturale Normanno Svevo Angioino; 4. Turismo Cultura e Ambiente nel Territorio del Sud Salento; 5. Territorio-Cultura e Ambiente del Gargano.

Il coordinamento a livello regionale dell'intero processo della progettazione integrata settoriale è stato assicurato dal Servizio Beni Culturali.

Le procedure di attuazione hanno previsto la presentazione da parte delle amministrazioni pubbliche dei Piani di recupero, fruizione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali⁸ individuati come volano per lo sviluppo del territorio e dei Piani di valorizzazione e gestione delle risorse⁹ dell'intero itinerario, coerente con l'idea forza, la strategia, gli obiettivi ed il piano finanziario, le cui valutazioni da parte del NVVIP si sono concluse nel 2006.

Il modello di gestione integrata prevalentemente adottato nell'ambito dei PIS è stato caratterizzato, a differenza dei PIT, da un coordinamento leggero delle funzioni e dei compiti connessi all'attuazione dei programmi.

Le risorse assegnate ai Progetti Integrati Settoriali ammontano a 488,29Meuro e rappresentano circa il 10% della dotazione del POR 2000-2006.

Tabella 3 – I Progetti Integrati di Settore

Denominazione dei PIS e riferimento territoriale	N. Comuni	Sintesi dell'idea forza
PIS n. 11 - Itinerario turistico-culturale Barocco Pugliese Riferimento territoriale: 1. Il polo incentrato sul capoluogo di Lecce; 2. L'area intorno a Martina Franca e Francavilla Fontana, che interessa le province di Bari, Brindisi e Taranto; 3. l'Alto Tavoliere.	34*	Costruire un sistema turistico integrato (connubio fra mare, enogastronomia, arte e cultura) basato sulla valorizzazione e fruizione del patrimonio storico-culturale, sul recupero di beni contenitori da destinare ad attività turistico-culturali e su una più ampia qualificazione dell'offerta complessiva a livello turistico, artigianale ed ambientale.
PIS n. 12 - Itinerario turistico-culturale Habitat Rupestre Riferimento territoriale: si estende all'interno del Parco Regionale della Terra delle Gravine e del Parco Nazionale dell'Alta Murgia	74*	Costruzione di un sistema turistico articolato e composito finalizzato alla valorizzazione e alla più ampia fruizione delle gravine e del paesaggio rupestre sulle tracce dell'Uomo di Altamura e sulle Orme dei Dinosauri, in un'ottica di integrazione e di qualificazione dell'offerta complessiva dell'area di beni storico-culturali e naturalistico-ambientali
PIS n. 13 - Itinerario Turistico-Culturale Normanno Svevo Angioino Riferimento territoriale:	13*	Costruire un sistema articolato e integrato di fruizione delle risorse storico-culturali presenti nell'area composte, da un lato, da importanti beni artistici espressione dell'architettura

⁸ I Piani integrati di recupero, fruizione e valorizzazione sono stati elaborati secondo uno schema metodologico adottato dal NVVIP e riportano la descrizione della tipologia di intervento, l'analisi della domanda relativa al contesto territoriale di riferimento, il piano di valorizzazione dei beni culturali, il modello di gestione ipotizzato, il piano finanziario e informazioni sulle figure professionali coinvolte nella gestione del bene.

⁹ I Piani di valorizzazione e gestione delle risorse sono stati elaborati secondo uno schema proposto dalla Regione Puglia, con il contributo del Foromez – Progetto Sprint, finalizzato a favorire una pianificazione strategica del territorio che esalti le specificità economiche e socio-culturali dell'area e far emergere un sistema integrato di gestione e valorizzazione delle risorse locali.

Denominazione dei PIS e riferimento territoriale	N. Comuni	Sintesi dell'idea forza
1. polo territoriale del foggiano, nel quale emergono i centri di Foggia, Cerignola, Apricena, Torremaggiore, Lucera, Bovino;		castrense e religiosa del periodo Normanno Svevo Angioino (castelli, torrioni, residenze reali, palazzi, chiese), dall'altro, da ricchezze naturalistiche e testimonianze dell'identità locale (enogastronomiche, artigianali, folkloristiche, rurali) in grado di rafforzare la competitività dell'area e di favorire flussi turistici crescenti e destagionalizzati.
2. polo territoriale del Nord Barese, nel quale emergono i centri Trani, Barletta, Andria;		
3. polo territoriale di Bari-Taranto lungo l'asse Bari, Sannicandro di Bari, Conversano, Gioia del Colle, Taranto;		
4. polo territoriale brindisino nel quale confluiscono i centri di Brindisi, Oria, S. Vito dei Normanni;		
5. polo territoriale salentino nel quale confluiscono i centri di Melendugno, Vernole, Copertino, Corigliano d'Otranto.		
PIS n. 14 – Turismo Cultura e Ambiente nel Territorio del Sud Salento <u>Riferimento territoriale:</u> si estende a sud di una linea ideale che unisce Otranto, Maglie e Gallipoli	62*	Costruzione di un unico sistema turistico incentrato sulla valorizzazione e sulla più ampia fruizione dei "paesaggi della pietra", in un'ottica di integrazione e di qualificazione dell'offerta complessiva dell'area
PIS n. 15 – Territorio-Cultura e Ambiente del Gargano <u>Riferimento territoriale:</u> si estende sull'intero promontorio includendo anche il territorio del Parco Nazionale	16	Costruire un "prodotto Gargano" complesso che si basa, da un lato, sul potenziamento del patrimonio paesaggistico-culturale più espressivo dell'identità locale; dall'altro, sulla più ampia qualificazione dell'offerta turistica, artigianale e ambientale complessiva
TOTALE COMUNI PIS	199	
- di cui presenti in un solo PIS	194	
- di cui non PIT	23	
TOTALE COMUNI REGIONE	258	

* Il Comune di Lecce appartiene sia al PIS n. 11 che al PIS n. 12; il Comune di Gravina in Puglia appartiene sia al PIS n. 12 che al PIS n. 13; i Comuni di Aradeo, Gallipoli e Otranto appartengono sia al PIS n. 12 che al PIS n. 14.

Fonte: nostra elaborazione su informazioni tratte dal POR PUGLIA 2000-2006, dal Complemento di Programmazione ad esso e dal portale Sistema Puglia della Regione Puglia.

Il modello PIT non è stato riproposto nella programmazione 2007-2013, ma, sulla base dell'esperienza maturata, la percezione che si ha di esso non è del tutto negativa: in base a quanto emerso da una attività valutativa ex-post condotta dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Puglia a metà del 2008 finalizzata a verificare e spiegare i risultati conseguiti nonché i processi di policy in tema di promozione dello sviluppo locale e di decentramento di funzioni e responsabilità, i Progetti Integrati Territoriali, pur essendo partiti con molto ritardo¹⁰ ed essendosi verificato un iniziale blocco della spesa, una volta superata la fase di start-up, hanno dimostrato una capacità di spesa maggiore rispetto a quella registrata per le altre linee di intervento del POR.

Tuttavia, ancora al luglio 2008, l'avanzamento della spesa risultava ancora insoddisfacente (la spesa complessiva era ancora pari solo all'11,6% del totale programmato¹¹) e delle 137

¹⁰ Sono occorsi tre anni esatti (giugno 2002 – giugno 2005) per giungere alla sottoscrizione degli Accordi di Programma tra la Regione e ciascuno dei PIT, che ha dato formale avvio all'attuazione, sancendo la chiusura della programmazione dei PIT, l'individuazione degli interventi e la definizione dell'elenco di progetti che sono poi andati a finanziamento.

¹¹ I maggiori livelli di spesa si sono registrati nella formazione superiore (57% per la Misura 3.7 "Formazione superiore" attivata in 9 PIT), negli aiuti alle imprese agricole (45% per la Misura 4.9 "Diversificazione delle attività delle imprese agricole" attivata nei quattro PIT agricoli) e negli interventi sulle aree di insediamento produttivo (39% per la Misura 4.2 attivata in 7 PIT). I livelli di spesa più bassi si sono riscontrati, invece, negli aiuti alle imprese a

Misure/Azioni previste nei piani finanziari dei PIT solo 65 risultavano effettivamente attivate (47,4%), pari a poco più dei 2/3 delle risorse ammissibili attivate nel Monitoraggio Investimenti Regionali in favore dei PIT, per un totale di circa 422Meuro.

E ancora, dal punto di vista della cantierabilità dei progetti proposti nell'ambito dei PIT, nonostante la lunga fase di programmazione, si sono riscontrate forti criticità. Meno del 50% delle proposte di opere pubbliche erano ad un livello di progettazione definitiva, i progetti relativi alla internazionalizzazione, alla Società dell'Informazione e alla formazione sono stati attivati in tempi diversi a partire dal 2006, mentre nei PIT a carattere rurale agro-alimentare i bandi sulle Misure del FEOGA, anche per motivi di limite temporale previsto per i progetti di investimento e la loro compatibilità con i tempi di chiusura del POR, sono stati avviati subito dopo la sottoscrizione degli Accordi.

I forti ritardi registrati nell'attuazione dei PIT, se in un primo momento sono stati dovuti alla mancata capacità dei territori di programmare nel rispetto del cronoprogramma fissato dalla Regione, in seguito sono però dipesi fundamentalmente dalle resistenze e dalle lungaggini procedurali in seno alla Regione stessa nell'approvazione formale dei Programmi, nelle istruttorie di alcune tipologie di intervento, nella definizione delle determine di impegno delle risorse e nella pubblicazione di avvisi e bandi, tutti elementi che hanno causato lo stallo della programmazione fino a metà del 2005.

In relazione al modello gestionale, sebbene si pensasse che l'esperienza dell'Ufficio Unico PIT potesse produrre effetti oltre i PIT ed essere presa a riferimento anche per altre future modalità di intervento a livello territoriale a vantaggio del miglioramento organizzativo e gestionale delle azioni comuni e dell'integrazione delle scelte dei territori, nella realtà dei fatti ciò non è avvenuto nella misura attesa.

Il punto maggiormente critico è stato, infine, l'assenza di coinvolgimento nei PIT dei privati (eccetto che per il PIT n. 9 il quale beneficiava dell'esperienza dell'Area Sistema di Casarano¹²), i quali hanno preferito trovare finanziamenti a valere su strumenti simili alla Legge 488 che rendevano disponibili incentivi alle imprese senza una logica di insieme del sistema produttivo e di specializzazione.

3.2.2. Le Aree Vaste

Il processo partito con la progettazione integrata territoriale è continuato, in veste diversa, con la pianificazione strategica di area vasta.

valere sulla Misura 4.1 legata ai Programmi Integrati di Agevolazione per medie imprese e Consorzi di PMI (attivata in 8 PIT) e negli interventi per la Società dell'Informazione a valere sulla Misura 6.2 (attivata in tutti i PIT).

¹² L' "Area Sistema di Casarano e Comuni Associati" è una Società Consortile a responsabilità limitata, costituita nel 2000 e divenuta nel 2005 a totale capitale pubblico, che sostiene e promuove lo sviluppo economico, sociale, imprenditoriale e l'occupazione nel territorio di riferimento occupandosi del coordinamento promozionale e della rappresentanza dei consorziati e della realizzazione di programmi integrati di sviluppo locale.

L'Area Vasta è stata pensata come strumento per confermare nella programmazione 2007-2013 un approccio territoriale e per consolidare in altra forma quanto si era riusciti a produrre con i sistemi territoriali e di governance dei PIT (in ritardo nella precedente programmazione), governare il partenariato istituzionale e favorire una maggiore integrazione della dimensione economica, sociale, urbanistica e territoriale della regione.

L'iter che ha portato alla definizione delle dieci Aree Vaste è iniziato utilizzando dapprima risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate riservate alle aree urbane¹³ e poi risorse a valere sul POR Puglia 2000-2006¹⁴, attraverso le quali è stata finanziata l'elaborazione di Piani Strategici per le città capoluogo in un primo momento e in seguito per altri raggruppamenti di città.

Tabella 4 - Risorse assegnate per Area Vasta a valere su fondi FAS – riserva urbana

Comune Capofila AREA VASTA	Delibera CIPE 20/2004		Risorse Delibera CIPE 35/2005	Totale risorse
	Oggetto*	Risorse		
BARI	P.U.M.	308.000,00	703.228,50	1.011.228,50
BRINDISI	P.S. + P.U.M.	357.604,32	132.112,45	489.716,77
FOGGIA	P.S. + P.U.M.	412.533,81	355.672,43	768.206,24
LECCE	P.U.M.	308.000,00	316.958,76	624.958,76
TARANTO	P.S. + P.U.M.	500.362,39	158.235,41	658.597,80
CASARANO	P.S. + P.U.M.	338.918,93	761.638,41	1.100.557,34
GRAVINA	P.S. + P.U.M.	660.238,36	78.947,11	739.185,47

¹³ A valere sui fondi messi a disposizione dalla Delibera CIPE n. 20/2004 "Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate - Rifinanziamento legge 208/1998 - Periodo 2004-2007 (Legge Finanziaria 2004)" la Regione Puglia, con Atto Dirigenziale del Settore Programmazione n. 199 del 30 giugno 2006, ha ammesso a finanziamento, per un totale di 3.680.264,30 Euro, nove proposte progettuali relative alla realizzazione di "Piani strategici per le Città e le aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzano una popolazione di almeno 50.000 abitanti", nonché di "Piani urbani di mobilità" e di progetti inerenti la diffusione della Società dell'Informazione. Con Deliberazione della Giunta regionale n. 72 dell'8 febbraio 2007, la Regione ha poi provveduto a ripartire le risorse rivenienti, per un totale di 3.772.000 Euro, dalla Delibera CIPE n. 35/2005 "Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate - Rifinanziamento Legge 208/1998 - Periodo 2005-2008 - (Legge Finanziaria 2005)", in parte (3.318.500 Euro) ad integrazione delle risorse precedentemente assegnate alle nove proposte approvate nel 2006 (attribuendo ad ogni proposta ammessa le risorse necessarie a soddisfare le rispettive richieste finanziarie relativamente ai soli P.U.M. per i Comuni capoluogo, nonché assicurando una quota di risorse aggiuntive in relazione alla popolazione delle nove aree così come risultanti dalla riagggregazione dei Comuni) e in parte (453.500 Euro) a favore della proposta di Piano Strategico "Dal mare alla Valle d'Itria: qualità dell'ambiente, del lavoro e della vita" presentata dal Comune di Monopoli quale Ente capofila ed approvata dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici con parere n. 138 del 05.12.2006, Area Vasta altrimenti esclusa dalla pianificazione strategica regionale.

¹⁴ Conclusa la fase relativa alla individuazione delle Aree Vaste ed alla connessa quantificazione delle risorse, in sede di istruttoria tecnica e di valutazione delle proposte progettuali presentate in riscontro all'Avviso Pubblico di procedura negoziale per la presentazione delle domande per interventi di pianificazione e progettazione innovativa relativamente ai Piani strategici per le città e le aree metropolitane, con risorse finanziarie a valere sulle Delibere CIPE nn. 20/04 e 35/05, la Regione Puglia ha ritenuto necessario riservare, al fine di assicurare completezza ed omogeneità di interventi di pianificazione strategica sull'intero territorio regionale, una integrazione finanziaria con specifico riferimento ai Comuni capoluogo di provincia a valere sulla Misura 5.1. del POR Puglia 2000-2006, Linea E "Miglioramento della gestione e dei processi di governance" (appositamente introdotta a seguito della revisione di metà periodo al fine di garantire progetti pilota in materia di pianificazione strategica) e di definire uno strumento di riferimento per la redazione e per la successiva gestione amministrativa, esecutiva e finanziaria dei Piani Strategici di Area Vasta e dei relativi progetti, nonché per la redazione dei Piani Urbani della Mobilità, individuando percorsi e metodologie, tempi e procedure di attuazione comuni, per la redazione dei documenti finali, anche al fine di allineare, uniformare ed integrare le procedure ed i tempi del percorso di pianificazione strategica.

BARLETTA	P.S. + P.U.M.	332.606,49	791.502,06	1.124.108,46
COMUNITA' MONTANA MONTI DAUNI MERIDIONALI	P.S	462.000,00	20.204,87	482.204,87
MONOPOLI	-	0	453.500,00	453.500,00
TOTALE		3.680.264,30	3.772.000,00	7.452.264,30

* P.S. = Piano Strategico; P.U.M. = Piano Urbano di Mobilità.

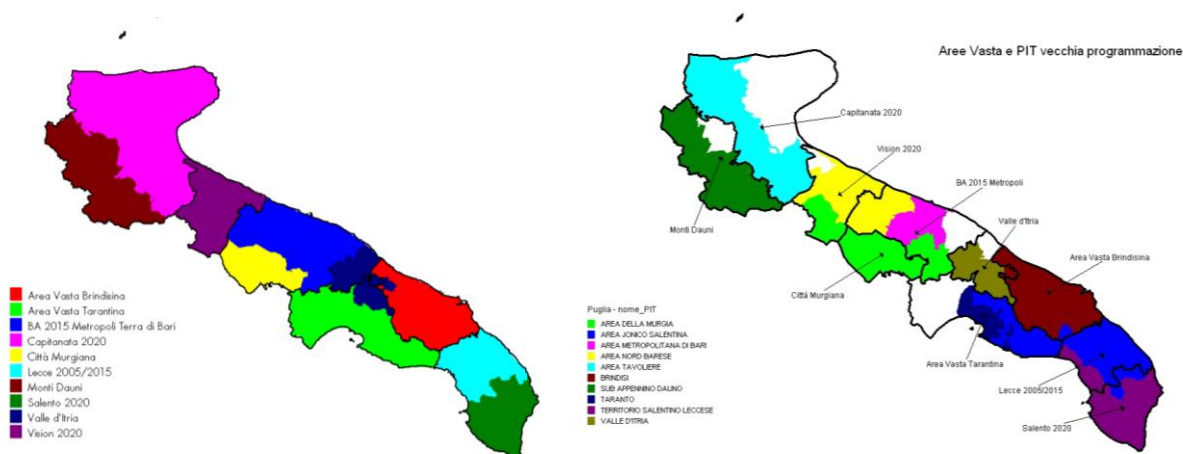
Fonte: nostre elaborazioni su dati della Regione Puglia.

L'attuale maglia delle dieci Aree Vaste risulta essere il frutto di iniziali auto-proposizioni spontanee da parte dei territori, ricomposte ed accorpate dalla Regione laddove si riscontravano contiguità territoriale e/o difficoltà a individuare differenziazioni sostanziali di vision strategica, di obiettivi e di azioni, cercando di rispettare la coerenza con le forme di pianificazione territoriale e settoriale realizzate in attuazione di altri programmi e progetti su scala metropolitana e sovracomunale finalizzati alla rivitalizzazione economica e sociale dei rispettivi territori di riferimento.

Si rileva, però, come tale ricomposizione non sia riuscita a creare aree sufficientemente omogenee né in merito alla specializzazione né in merito all'ampiezza.

Se, quindi, inizialmente, la proposizione di Aree Vaste non era immediatamente legata al nuovo ciclo di programmazione ma volta piuttosto a promuovere la redazione dei Piani Strategici, in seguito, una volta considerata politicamente superata l'esperienza dei PIT e dei PIS, la scelta della Regione è stata indirizzata a mantenerne in qualche modo l'eredità per non disperdere del tutto le competenze accumulate, recuperandone le basi per territorializzare gli interventi del nuovo ciclo di programmazione attraverso l'orientamento dei Piani Strategici affinché potessero divenire un luogo di proposizione, coordinamento ed integrazione delle progettualità a livello territoriale e, quindi, uno strumento per attuare la programmazione regionale 2007-2013 (non solo del FESR ma anche del FAS, del FSE e del FEASR, nonché delle politiche ordinarie), anche tramite, ove se ne fossero riscontrate le necessarie capacità gestionali, l'eventuale designazione delle Aree Vaste come Organismi Intermedi del P.O. FESR.

Figura 1 - Mappa delle Aree Vaste (a sinistra) e sovrapposizione con i PIT (a destra)



Fonte: elaborazione Task Force Leader su dati della Regione Puglia

La scelta di non definire ex ante una allocazione finanziaria specifica per le Aree Vaste, come

invece è avvenuto per i PIT e per i GAL, è scaturita da scelte politiche avvalorate da considerazioni tecniche, in primo luogo, riferite al fatto che per la predisposizione dei Piani Strategici erano state già investite risorse nazionali e regionali per un totale di circa 11Meuro senza aver prodotto i risultati sperati, sebbene ogni Area avesse potuto contare su circa 1Meuro, e, in secondo luogo, motivate dal voler evitare che la riserva di risorse potesse compromettere la buona qualità delle progettazioni che si sarebbero finanziate. La Regione ha deciso, quindi, di rinviare la definizione delle allocazioni per i progetti al momento in cui le progettualità avessero manifestato il dettaglio necessario per una corretta valutazione delle idee di sviluppo e delle priorità, come richiesto dalle Linee Guida per la pianificazione strategica territoriale di area vasta elaborate al NVVIP nel giugno 2007.

Inizialmente, la Commissione Europea ha considerato con molto interesse la scelta innovativa di legare parte dell'attuazione del P.O. FESR alla pianificazione strategica di area vasta. Ma, quando iniziò a palesarsi che l'implementazione di queste scelte rallentava invece che accelerare la spesa e creava contenziosi, la situazione è cambiata e le critiche sono divenute abbastanza forti nell'ambito dei Comitati di Sorveglianza.

Per ovviare alla lentezza del processo di elaborazione dei Piani Strategici e avviare l'attuazione del P.O., si è reso, quindi, necessario operare una verifica concertata tra Aree Vaste, Aree di Coordinamento interessate e NVVIP, per l'individuazione, nell'ambito dei programmi strategici presentati e sulla base di proposte operative formulate dalle Aree Vaste, di prime operazioni sulle quali definire accordi stralcio su alcuni progetti proposti dai territori.

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 917 del 26 maggio 2009 la Regione decise, quindi, di attivare con le sole risorse FESR un Programma Stralcio di Interventi per ciascuna Area Vasta¹⁵ (individuando le Linee di intervento¹⁶ su cui finanziare progetti gerarchizzati e il budget per ciascuna linea di intervento).

Gli interventi, riferiti ad operazioni dotate di un livello avanzato di progettazione, sono stati individuati direttamente dalle Aree Vaste, selezionati con procedura negoziale ed ammessi a finanziamento sulla base di un iter che prevedeva: (i) l'invio da parte delle Amministrazioni capofila delle dieci Aree Vaste della gerarchizzazione degli interventi, corredata dalle relative schede progetto come da allegato III delle Linee Guida; (ii) l'istruttoria da parte dell'Autorità di Gestione, con il supporto del NVVIP, relativa alla coerenza ed ammissibilità degli interventi presentati con le Linee di intervento del P.O. FESR e con la disponibilità finanziaria, per un totale di 340Meuro; (iii) l'attivazione e il completamento, da parte dell'Autorità di Gestione, in

¹⁵ La dotazione finanziaria è stata decisa in un importo fisso di 20Meuro ad Area Vasta (200Meuro in totale) più una quota variabile dei 140Meuro rimanenti in base alla popolazione residente al 2007 (ponderata al 60%) e alla estensione dell'Area Vasta (ponderata al 40%).

¹⁶ Le linee di intervento attivate e le risorse stanziare per ciascuna di esse per i Piani Stralcio sono le seguenti: 1.5 Interventi per lo sviluppo dei servizi pubblici digitali – 15Meuro; 2.3 Interventi di prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e di protezione dal rischio idraulico, idrogeologico e sismico, e di erosione delle coste – 60Meuro; 2.4 Interventi per l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e per l'adozione di tecniche per il risparmio energetico nei diversi settori di impiego – 50Meuro; 2.5 Interventi di miglioramento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati – 30Meuro; 3.2 Interventi per la infrastrutturazione sociale e socio-sanitaria territoriale – 5Meuro; 3.3 Interventi per l'accessibilità dei servizi e per l'inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – 7Meuro; 4.1 Infrastrutture, promozione e valorizzazione dell'economia turistica – 30Meuro; 4.2 Tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale – 54Meuro; 4.3 Sviluppo di attività culturali e dello spettacolo – 1meuro; 5.2 Adeguamento e potenziamento dei sistemi di trasporto in ambito urbano – 20Meuro; 6.2 Iniziative per le infrastrutture di supporto degli insediamenti produttivi – 18Meuro; 7.2 Piani integrati di sviluppo territoriale – 50Meuro.

collaborazione con i Responsabili di Asse del P.O. FESR o propri delegati, della procedura negoziale con le singole Aree Vaste; (iv) la predisposizione del Programma Stralcio, a cura dell'Autorità di Gestione, sentita la Conferenza di Direzione; (v) la consultazione del partenariato istituzionale, economico e sociale; (vi) l'approvazione da parte della Giunta Regionale del Programma Stralcio. Fatta l'ammissione a finanziamento, si sviluppava poi il percorso tradizionale basato sulle varie specifiche delle Linee di intervento coinvolte.

Non si è trattato, quindi, di progettazioni integrate ma di mera attivazione di singole Linee di intervento, tranne alcuni casi in cui l'integrazione era prevista già all'interno della Linea stessa (come ad esempio è avvenuto per gli interventi di infrastrutturazione sociale per i quali è prevista l'integrazione con i Piani Sociali di Zona).

L'esperienza dell'Area Vasta, iniziata come presa d'atto delle scelte di territorializzazione effettuate in precedenza, non è ancora conclusa ed ha sinora condotto all'approvazione, con alcune riserve sulla concentrazione degli investimenti riportate nelle osservazioni finali del NVVIP, di soli quattro dei dieci Piani Strategici presentati alla Regione: Bari, Lecce, Casarano e Brindisi.

La ricerca di una continuità con gli strumenti attuativi delle passate programmazioni ha prodotto, da un lato, l'equivoco di considerare i Piani Strategici delle Aree Vaste come nuovi accordi di investimento (alla stregua dei Patti territoriali) di cui potessero avvantaggiarsi i gruppi di interesse consolidati localizzati sul territorio regionale e, dall'altro, la mancata consapevolezza di vivere non un passaggio meramente amministrativo tra PIT e Aree Vaste ma un passaggio di programmazione e di strategia.

L'ambizioso disegno delle Aree Vaste si è rivelato, inoltre, non adeguatamente supportato né da una reale omogeneità dimensionale, territoriale e partenariale all'interno delle Aree, né da strumenti gestionali che potessero renderlo operativo, né da programmazioni radicate sulle specificità delle differenti zone in esse raccolti e pensate direttamente dalle amministrazioni locali. I processi di aggregazione non sono avvenuti secondo una logica di continuazione dei sistemi fiduciari costruiti tra le amministrazioni ma secondo la logica del confronto "in gara", che ha necessitato una riaggregazione successiva gestita politicamente dalla Regione per ricoprire tutto il territorio regionale e una ricucitura di specificità e di aspettative a livello locale, non sempre riuscita, tra coloro che avevano vinto e coloro che avevano perso.

La Regione, non ritenendo che tutte le Aree potessero divenire Organismi Intermedi del FESR, non ha proposto un modello di gestione di riferimento, ma ha richiesto ai territori, al fine di sollecitare le diverse Aree a presentare modelli differenziati di gestione, uno sforzo di autovalutazione che mettesse in evidenza la capacità di gestire l'intera operazione e di differenziarsi dalle altre aree. Purtroppo, però, il solo fatto di averne prospettato la possibilità, ha provocato l'aspettativa da parte di tutti di divenire Organismi Intermedi senza che avessero compiuto una reale autoanalisi sulla capacità effettiva di esserlo e senza che nei documenti di piano fossero presenti modelli organizzativi da cui la Regione potesse evincerla. Le aspettative della Regione in tal senso sono rimaste insoddisfatte: nonostante il supporto di una apposita Task Force regionale preposta a sostenere le Aree Vaste nella predisposizione delle progettualità secondo criteri di coerenza e di gerarchizzazione rispetto alle strategie regionali, non solo le Aree Vaste non sono riuscite ad evidenziare tale capacità, ma non sono neanche riuscite a corredare le migliaia di singole schede progetto dei Piani con studi di fattibilità adeguati dal punto di vista territoriale e dal punto di vista economico, comportando l'impossibilità di procedere ad una valutazione della vision di sviluppo e della capacità strategica, progettuale e gestionale, svuotando l'intero processo del significato originario e

rendendolo ingestibile, soprattutto dal punto di vista politico.

Anche a causa delle indicazioni non diversificate della Regione, le Aree Vaste si sono omologate le une alle altre, anziché differenziarsi puntando sulle specificità economiche, sociali e culturali costitutive dei territori, ed hanno prodotto un mero assemblaggio di progettualità invece che un processo di sintesi (e, quindi, selezione) delle stesse, per il quale sarebbe occorsa una più stringente azione regionale a monte.

La Regione, se da un lato ha scientemente deciso di non specificare come strutturare il modello di gestione del Piano Strategico (per evitare che le Aree Vaste si limitassero alla mera riproposizione del modello richiesto piuttosto che autodeterminare l'organizzazione interna in base alle proprie effettive specificità/necessità/capacità), dall'altro ne ha esasperato le criticità, criticità che si sono riproposte nel momento in cui è stato varato l'avviso che ha dato il via alla presentazione sul FESR dei Programmi Stralcio. In tale occasione, infatti, ciascuna Area Vasta ha presentato lunghe liste di progetti, alcuni dei quali nemmeno coerenti con le Linee di intervento FESR attivate e riferibili semmai ad altri canali di finanziamento, sia comunitari che nazionali.

Già dall'analisi delle schede progetto inserite nei Piani Strategici, la Regione aveva rilevato un forte scollamento tra l'ideazione dello strumento e la sua attuazione, ma riteneva che, nel momento in cui si fosse richiesto di candidare i progetti a finanziamento su specifici fondi, le Aree Vaste avrebbero considerato, in sede di proposta, la compatibilità dei singoli progetti con le regole di quei fondi, e avrebbero mostrato la capacità sia di portare a sintesi le richieste del territorio in base agli obiettivi del piano, sia di indicarne le priorità rispetto ai fondi specifici, sia di dare evidenza concreta della fattibilità dei progetti.

Sebbene richiesto dalle Linee Guida per stimolare a produrre solo progetti realmente rispondenti alle esigenze, agli obiettivi di crescita e di sviluppo ed alle potenzialità dell'Area Vasta, il vincolo della presentazione di studi di fattibilità¹⁷ a corredo delle schede progettuali inserite nei Piani Strategici non è stato rispettato: i Piani Strategici sono risultati accompagnati da una moltitudine di schede indicanti solo obiettivi e interventi da realizzare senza dar conto della fattibilità tecnica, amministrativa e gestionale dei progetti proposti.

Le risorse messe a disposizione di ciascuna Area Vasta avrebbero dovuto essere utilizzate anche per corredare i Piani con studi tecnici di fattibilità sui progetti maggiori e le Linee Guida sono state fornite per dare i dettagli su come redigere i Piani, fare una valutazione socio-economica del contesto e predisporre gli studi di fattibilità. Per di più, in alcuni casi, la Regione ha riscontrato che, oltre a non aver presentato gli studi tecnici a corredo delle schede progetto, non è stata né fatta una esaustiva ricognizione, sistematizzazione e messa a valore

¹⁷ Le Linee Guida indicavano che, congiuntamente alla redazione dei Piani Strategici di Area Vasta (accompagnati dai documenti previsti dal processo di Valutazione Ambientale Strategica), si dovesse provvedere a corredare la progettazione operativa (individuazione del "Parco Progetti" e dei "Progetti Strategici di Qualità") con i seguenti documenti: 1. quadro analitico degli interventi; 2. schede progetto; 3. studi di fattibilità. Il quadro analitico degli interventi doveva contenere *"l'indicazione di tutti i progetti, interventi ed azioni da attuare, il riferimento e la relazione con gli obiettivi e le strategie del Piano, le sinergie e la coerenza con altri obiettivi del Piano stesso ed eventualmente anche con altri programmi/progetti ed interventi attuati e/o in corso di attuazione dagli Enti coinvolti nel processo di pianificazione strategica"*. Per ciascun singolo progetto ed intervento, doveva essere prodotta una scheda descrittiva dettagliata, corredata, in caso il costo di realizzazione fosse stato da 1Meuro in su, anche da studi di fattibilità: per gli interventi di importo compreso tra 1Meuro e 5Meuro occorreva redigere uno "Studio di fattibilità sintetico" (Allegato IV) e per quelli superiori a 5Meuro, uno "Studio di fattibilità completo" (Allegato V).

degli studi dedicati disponibili e di quanto era stato già sedimentato sul territorio, né una ricollocazione dei Piani nel contesto.

I maggiori limiti di questo strumento di programmazione sono, quindi, stati riscontrati nel passare dalla visione di piano, dall'idea generale, dagli obiettivi alla proiezione di essa nell'attuazione, ossia nel sostanziare la strategia in progetti da realizzare. Avendo fornito le risorse per stilare i Piani Strategici, si pensava di poter avere, per ciascun territorio, una sorta di programma attuativo che potesse consentire di valutare ed approvare le idee in diretta connessione con i progetti specifici per realizzarle. Ma ciò non è avvenuto.

In generale, quasi tutti i Piani Strategici sono riusciti ad individuare una condivisibile "visione guida proiettata sul territorio" (per usare i termini adoperati nelle Linee Guida), anche se non così innovativa come la Regione si aspettava, e, soprattutto, sono riusciti a fare lo sforzo di rendere coerenti e compatibili le scelte di programmazione territoriale con le scelte strategiche regionali, ma non si sono spinti a fare l'attesa forte selezione e concentrazione delle priorità strategiche in base alla effettiva lettura del territorio.

A livello politico, questo strumento poteva continuare ad essere utile se fosse riuscito a calibrare i progetti in maniera consensuale, a fare la selezione e dare priorità ai progetti e ad accelerare la spesa dei programmi regionali. Ma, dal momento che avrebbe comportato necessariamente un decentramento e una certa perdita di potere decisionale da parte della Regione senza risolvere il problema della selezione della progettualità, che è compito solitamente in capo alla struttura regionale, si sono manifestate resistenze a portare a compimento il disegno iniziale che prevedeva di giungere alla individuazione delle Aree Vaste come Organismi Intermedi.

La Regione non solo non ha risolto il problema dell'efficienza della decisione (ritrovandosi a dover selezionare i progetti nell'avviso per la presentazione dei Programmi Stralcio), ma anzi si è trovata far fronte sia a scontri all'interno delle Aree Vaste dovuti alla mancanza di coesione sui progetti da presentare (e, in alcuni casi, anche sulla indicazione dei capofila), sia alla proposizione di numerosissimi progetti non corredati da elementi oggettivi su cui effettuare una valutazione di fattibilità.

Si dava per scontato che, dopo le esperienze maturate nella programmazione 2000-2006 in cui il protagonismo dei Comuni e delle Province era stato fortemente guidato, fossero state acquisite e sedimentate le necessarie capacità gestionali, che si potesse confidare sull'autodeterminazione dei territori e chiudere la programmazione delle Aree Vaste in tempi che avrebbero consentito di acquisirne il risultato nei programmi operativi per il periodo 2007-2013. Invece, dopo anni di prolungamenti delle scadenze fissate e di tavoli partenariali dedicati, non si è riusciti neanche ad approvare tutti i Piani Strategici.

Oltre alla concertazione interna delle Aree Vaste, è mancata da parte regionale la capacità di dialogo con le autonomie locali ed è mancato il coraggio politico di mantenere fermi alcuni punti, in primo luogo quello della tempistica (se fossero stati rispettati i tempi, probabilmente, le liste dei progetti presentati sarebbero state più contenute). Ed è mancato, soprattutto, sia da parte della Regione che dei territori, l'atteso salto culturale in materia di sviluppo locale che ha comportato l'incapacità, da un lato, di fare scelte coraggiose e, dall'altro, di sfruttare al meglio le esperienze passate, come ad esempio le ben funzionanti, ed in alcuni casi di

eccellenza, strutture gestionali (Uffici Unici) messe in piedi con i PIT¹⁸.

Si prevede, al momento, che le Aree Vaste continueranno ad utilizzare i fondi messi a disposizione per i Programmi Stralcio, che sono in un stadio avanzato di realizzazione. Ma non è chiaro quali decisioni saranno prese in seguito, ad esempio in relazione ai casi in cui si riscontrano inadempimenti.

3.2.3. **L'approccio Leader**

La programmazione dei GAL 2007-2013 è stata realizzata in una logica di mantenimento della stratificazione della geografia Leader e l'attuale mappatura è frutto della sedimentazione territoriale di quindici anni di esperienza Leader.

In base all'Art. 61 del Regolamento (CE) 1698/05 le caratteristiche essenziali dell'approccio Leader, oggi incardinato nella programmazione del PSR, risultano essere: le strategie di sviluppo locale *“destinate a territori rurali ben definiti, di livello sub regionale”*, il partenariato pubblico-privato attivato localmente dai Gruppi di Azione Locale (GAL), l'approccio bottom-up attuato da GAL *“dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale”*, la *“concezione e attuazione multisettoriale della strategia basata sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale”*, la realizzazione di approcci innovativi e di progetti di cooperazione e il networking di più partenariati locali. Tali caratteristiche individuate dal Regolamento si sono tradotte in Puglia nella identificazione di venticinque GAL, un numero notevolmente maggiore rispetto ai nove del periodo 2000-2006.

Al fine di recuperare le esperienze partenariati in ambito rurale maturate nei precedenti cicli di programmazione, nel Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Puglia è stato previsto di attuare l'approccio Leader non solo nelle macroaree, classificate come aree rurali intermedie e come aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, ma anche, in deroga ai principi definiti nei regolamenti comunitari e nel Piano Strategico Nazionale, nelle aree ad agricoltura intensiva specializzata che *“sono risultate beneficiarie nell'ambito della programmazione Leader II e Leader Plus o che hanno già dato vita ad un gruppo di azione locale o ad un comitato promotore di un gruppo di azione locale organizzato secondo il modello Leader”*¹⁹.

¹⁸ In relazione all'aspetto operativo del Piano Strategico le Linee Guida prevedevano che le Amministrazioni interessate, aggregate a livello di polo territoriale di Area Vasta, potessero *“stabilire di voler valorizzare e far evolvere l'esperienza di alcuni Uffici Centrali già costituiti per l'attuazione dei Progetti integrati (PIS e PIT) nella fase di Programmazione 2000-2006 (ad esempio Uffici Unici PIT)”* e *“demandare ad essi i compiti inerenti la gestione in forma associata del Piano Strategico di Area Vasta, in una prospettiva attenta all'economicità ed all'ottimale utilizzo delle risorse già disponibili ed in uso”*. In caso l'esperienza dei PIS e dei PIT avesse fatto emergere *“criticità tali da non rendere funzionale, in relazione alle esigenze territoriali e/o agli obiettivi del proprio percorso di pianificazione strategica di Area Vasta, la continuazione e l'ulteriore sviluppo dei modelli di governance già sperimentati per l'attuazione e la gestione di detti progetti integrati”*, le Aree Vaste avrebbero, invece, potuto *“ipotizzare e sviluppare un livello di multilevel governance ex novo”*. Cfr. Linee Guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta, p. 31.

¹⁹ Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Puglia, dicembre 2009, p. 452.

Tabella 5 – Indicatori di contesto dei GAL

				LEADER ASSE IV		
				Aree Ammissibili*	Selezionate	
		LEADER I	LEADER II	LEADER PLUS		
Sistema fisico-territoriale	N GAL	2	17	9	14	25
	N comuni	22	106	75	223	238
	Dimensione media kmq	280,9	479,8	793,1	1.108,7	689,0
	Percentuale sup. protetta	7,8	2,3	74,9	91,2	99,4
Sistema socio-demografico	Dimensione media pop	56.166	71.374	84.799	179.677	114.269
	Popolazione percentuale	2,8	30,1	19,0	61,7	70,1
	Indice di vecchiaia	69,5	60,2	96,3	116,1	114,0
	Spopolamento	1,0	5,4	-0,4	1,1	1,3

*da programmazione PSR

Fonte: elaborazioni Task Force Leader su dati ISTAT, Ministero Ambiente

I partenariati pubblico-privati, già costituiti in GAL o costituitisi tramite Protocollo d’Intesa (nel caso di nuovi GAL), si sono candidati ad attuare l’approccio Leader presentando alla Regione un Documento Strategico Territoriale (DST) – elaborato secondo il format allegato all’Avviso pubblico per la selezione di “Manifestazioni di Interesse” dell’ottobre 2008 – indicante la strategia complessiva di sviluppo territoriale e rurale (sintetizzata nel tema unificante), le modalità di coinvolgimento del partenariato locale, l’area di applicazione dell’approccio Leader, l’analisi territoriale comprensiva di SWOT, la coerenza interna ed esterna (la complementarità con la PAC e con le altre politiche comunitarie, nonché l’integrazione tra le misure del PSR e, dove possibile, tra le misure del PSR e quelle dei Programmi Operativi Regionali FESR e FSE attuate nei territori di riferimento), i progetti di cooperazione e il piano finanziario generale.

Le proposte pervenute sono state valutate da una apposita Commissione (nominata con Determinazione del Dirigente del Settore Agricoltura e composta da tre funzionari regionali con esperienza nella gestione di programmi comunitari) sulla base delle caratteristiche del partenariato²⁰ e dell’area interessata²¹ e della presenza di progetti di cooperazione da attivare.

Mentre nel PSR si prevedeva un numero di GAL da selezionare pari almeno a quattordici, i partenariati (e territori) ammessi a graduatoria nell’agosto 2009 sono stati venticinque su ventisette proposte presentate. I DST non ammessi alla seconda fase di selezione sono stati quindi solo due: Ori del Tavoliere e Colli di Canne. Il Comitato promotore del GAL Colli di Canne non è rientrato in graduatoria in quanto il punteggio totalizzato (53,0 punti) risultava al di sotto della soglia minima dei 75 punti previsti dall’articolo 5 dell’Avviso. Nel caso di Ori del

²⁰ Occorreva dimostrare la “capacità di aggregare i diversi interessi del territorio in funzione degli obiettivi globali del PSL”, ossia “capacità della partnership locale di rappresentare i principali operatori della vita economica e sociale della zona, i settori e le associazioni che intervengono in materia di ambiente, cultura ed inclusione sociale, competenza acquisita dal GAL e dai soci nelle esperienze pregresse, partecipazione dei soggetti privati al capitale sociale, fatto salvo che a livello decisionale i partner economici e le associazioni dovranno rappresentare obbligatoriamente almeno il 50% del partenariato locale, coerenza della strategia di sviluppo locale rispetto alle indicazioni pervenute in sede di animazione e concertazione”. Cfr. PSR 2007-2013, p. 454.

²¹ Era richiesto che l’area interessata fosse “contraddistinta da un elevato grado di ruralità e di omogeneità dal punto di vista fisico-geografico, economico e sociale”. Cfr. PSR 2007-2013, p. 454.

Tavoliere, invece, l'esclusione è stata dovuta ad un problema di sovrapposizione con il GAL Piana del Tavoliere che non è stato possibile risolvere mediante accordo consensuale tra i proponenti dei partenariati locali²². La Regione ha proceduto d'ufficio eliminando i territori in sovrapposizione (i Comuni di Cerignola e Stornara) dal GAL Ori del Tavoliere²³, il quale è stato escluso poiché la popolazione totale dell'area, passando da 94.090 a 31.261 abitanti, risultava inferiore al requisito minimo di 50.000 previsto dal punto b) dell'articolo 2 dell'Avviso.

A causa di errori di calcolo dei punteggi generati da un bug del software e conseguenti errori materiali non emersi durante la prima fase di controllo dei dati, la graduatoria di agosto è stata revocata, sono stati assegnati nuovi punteggi di valutazione ed è stata formulata una nuova graduatoria, approvata in via definitiva con Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura n. 2355 del 18 settembre 2009. Il Comitato Promotore G.A.L. Ori del Tavoliere ha presentato ricorso al TAR avverso tale determinazione, ma il ricorso è stato integralmente respinto nell'ottobre 2010.

Delle venticinque macroaree selezionate nella prima fase, sedici avevano Gruppi di Azione Locale esistenti (nove provenienti dalla programmazione 2000-2006 – n. 1 Gargano, n. 2 Luoghi del Mito, n. 7 Alto Salento, n. 10 Daunofantino, n. 14 Meridaunia, n. 16 Terra d'Arneo, n. 18 Terre del Primitivo, n. 19 Piana del Tavoliere, n. 21 Capo Santa Maria di Leuca – e sette già costituiti come GAL in precedenza – n.3 Terra dei Trulli e di Barsento, n. 5 Terre di Murgia, n. 6 Murgia Più, n. 8 Le Città di Castel del Monte²⁴, n. 11 Terra dei Messapi, n. 17 Valle della Cupa, n. 25 Isola Salento) e nove erano state presentate da Comitati promotori di GAL (n. 4 Valle d'Itria, n. 9 Serre Salentine, n. 12 Terra d'Otranto, n. 13 Daunia Rurale, n. 15 Fior d'Olivu, n. 20 Conca Barese, n. 22 Colline Joniche, n. 23 Sud Est Barese, n. 24 Ponte Lama).

Nella seconda fase dell'iter di selezione (partita nel mese di ottobre 2009), sono stati costituiti i GAL e selezionati i Piani di Sviluppo Locale (PSL)²⁵ indicanti, come richiesto, i soggetti proponenti, l'analisi del territorio di intervento, gli obiettivi, le misure del PSR selezionate in

²² La Regione ha convocato i rappresentanti del Comitato Promotore Ori del Tavoliere e del GAL Piana del Tavoliere per due incontri negoziali nel mese di maggio 2009, proseguiti poi bilateralmente, ma, non avendo ricevuto documentazione attestante il superamento della situazione di sovrapposizione, nel mese di giugno 2009 ha invitato i partenariati a comunicare, in modo congiunto o separatamente, quanto deciso in merito. Nel mese di luglio sono pervenute due note distinte, una da ciascun proponente, attestanti la mancata risoluzione del problema e una nota del GAL Piana del Tavoliere che diffidava la Regione a procedere nell'attribuzione e pubblicazione della graduatoria. Su iniziativa dell'Assessore all'Agricoltura, la Regione ha quindi promosso un ulteriore incontro tra i due promotori il 29 luglio 2009 conclusosi con l'individuazione di una delegazione tra le parti che approfondisse entro gli inizi di agosto i percorsi possibili di accordo. I due promotori hanno inviato però distintamente gli atti dei verbali in quanto discordanti sulle modalità procedurali di unificazione dei contenuti del DST. Inoltre, il GAL Piana del Tavoliere ha inviato alla Regione una nota che ribadiva la chiusura della fase negoziale senza il raggiungimento di un accordo.

²³ In base agli esiti della fase istruttoria le due proposte, entrambe ritenute ammissibili, hanno riportato punteggi diversi: il GAL Piana del Tavoliere ha ottenuto un punteggio superiore (88,6 punti nella prima graduatoria approvata – 84 nella graduatoria corretta definitiva) rispetto al Comitato Promotore Ori del Tavoliere (78 punti nella prima graduatoria – 81 in quella definitiva).

²⁴ Inizialmente, il Comitato Promotore del GAL Le Città di Castel del Monte era stato escluso dalla graduatoria ma, a conclusione del procedimento di ricorso amministrativo presentato dallo stesso nell'aprile 2009, la Commissione ha ritenuto di poter ammettere all'esame la documentazione originale pervenuta ed ha proceduto alla conseguente valutazione e all'inserimento in graduatoria.

²⁵ A causa di difficoltà legate alla complessità delle procedure burocratiche connesse alla fase di costituzione giuridica dei GAL, la data per la presentazione dei PSL è stata prorogata prima dal sessantesimo giorno dalla pubblicazione della Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura n. 2463 del 9 ottobre 2009 sul BURP al 15 gennaio 2010 e poi al 29 gennaio 2010.

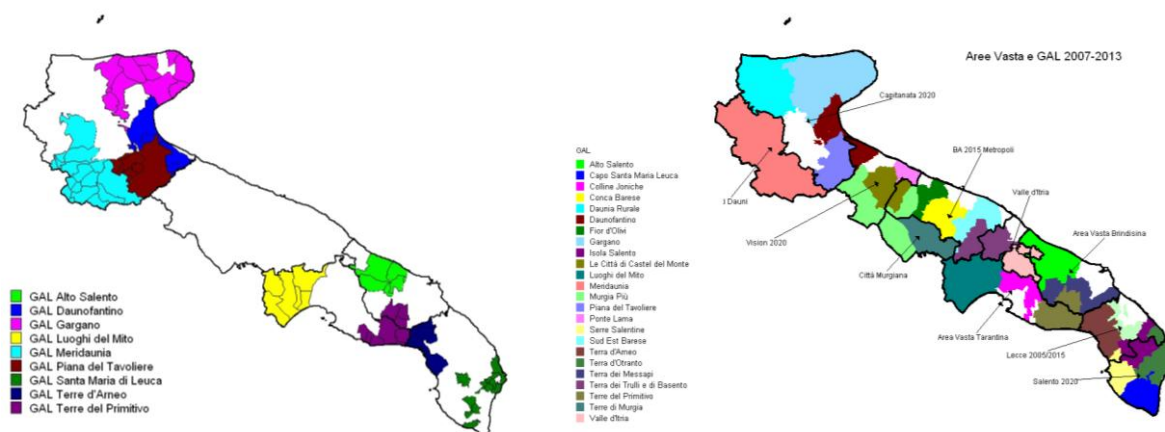
base al tema unificante individuato nel DST, gli interventi e le risorse finanziarie previste, gli aspetti procedurali e i risultati attesi.

Tra maggio e giugno 2010 è stata chiusa l'istruttoria per la selezione dei PSL e tra giugno e luglio sono stati pubblicati sul BURP i provvedimenti di approvazione di dieci dei venticinque PSL presentati (Alto Salento, Serre Salentine, Terre di Murgia, Daunofantino, Gargano, Piana del Tavoliere, Murgia Più, Terra dei trulli e di Barsento, Fior d'Olivi e Sud-Est Barese). Con le stesse deliberazioni della Giunta regionale sono stati approvati gli schemi dei Protocolli d'Intesa che saranno sottoscritti dalle parti interessate e si è avviata la fase negoziale per la ridefinizione del piano finanziario e per la presa in considerazione di eventuali criteri di selezione aggiuntivi proposti dai GAL, nonché per apportare modifiche ai PSL, in caso si evidenziassero disallineamenti rispetto a quanto disposto dal Programma di Sviluppo Rurale.

Come riscontrato per le Aree Vaste, anche il processo di individuazione dei GAL sembra aver risentito di forti pressioni da parte dei territori.

Dai quattordici previsti nel PSR si è arrivati all'approvazione di venticinque GAL, con un processo fatto di dilazioni di tempi, ridefinizioni delle graduatorie, tensioni e, persino ricorsi amministrativi che non hanno agevolato la concentrazione delle risorse e la fermezza nella selezione delle progettualità.

Figura 2 – GAL 2000-2006 (a sinistra) e GAL 2007-2013 (a destra)



Fonte: elaborazioni Task Force Leader su dati della Regione Puglia

I GAL, essendo basati su presupposti completamente diversi e sottostanno a regole, tempi e modalità attuative differenti, non sembrano essere stati costituiti considerando eventuali relazioni con le altre modalità attuative (PIT/PIS ed Aree Vaste).

Rispetto ai beneficiari, ad esempio, mentre i PIT/PIS e le Aree Vaste hanno avuto come interlocutori principali le autorità amministrative locali, i GAL sono indirizzati prioritariamente verso i privati e le loro forme strutturate (società, consorzi, etc.). In merito alle Aree Vaste, inoltre, le interrelazioni non sarebbero risultate agevoli a causa soprattutto del fatto che esse, immaginandosi già Organismi Intermedi del FESR, si sono concentrate essenzialmente su interventi a valere su tale fondo, a prescindere dalla previsione che nei Piani Strategici fossero considerate anche le aree rurali. Infine, mentre in tutti i GAL sono presenti le amministrazioni comunali che appartengono alle Aree Vaste, lo stesso non avviene nelle Aree Vaste, in cui non compaiono i GAL, come in passato non comparivano i PIT.

Non sono stati riscontrati tentativi di ricomposizione delle differenze sedimentate sul territorio dai vari strumenti attuativi nell'attuale ciclo in fase di programmazione o ex post. I GAL e le Aree Vaste risultano difficilmente comparabili (i GAL hanno una lunga tradizione alle spalle, una struttura gestionale ben definita, un piano di sviluppo puntuale e un budget per realizzarlo, mentre le Aree Vaste sono dotate di un piano molto generale ed una lista di progetti alimentati con risorse decise volta per volta per singole Linee di intervento del FESR) e neanche tra PIT e GAL si è riscontrata alcuna relazione, eccetto il fatto che nei GAL sono presenti Comuni che appartenevano anche ai PIT.

Sembra che tutta la riflessione sulle Aree Vaste, sebbene fosse previsto che coinvolgesse anche tutti gli altri fondi insistenti sul territorio regionale, si sia svolta solo in seno al P.O. FESR e che non vi sia stata partecipazione dei settori regionali impegnati nella elaborazione degli altri programmi operativi. Il Settore Agricoltura, in particolare, sembra non aver prestato attenzione al modo in cui l'impostazione territoriale delle Aree Vaste andasse ad incidere sulle aree rurali e di come l'articolazione dei GAL potesse andare a sovrapporsi alla territorializzazione FESR.

Senza nulla togliere alla giusta esigenza di dare continuità all'esperienza Leader e di agevolare l'accumulo di competenze e di buone pratiche, la Regione avrebbe potuto tenere in qualche considerazione la riflessione che ha condotto alla perimetrazione delle Aree Vaste e tentare di orientare maggiormente i partenariati rurali in funzione di un accorpamento delle proposte di coalizioni territoriali dei GAL e favorire, ove possibile, una maggiore aderenza alle altre territorializzazioni già presenti sul territorio, come è avvenuto sul FESR nel percorso di costituzione delle Aree Vaste

Sicuramente, bisogna soffermarsi non solo su considerazioni basate sulla "dimensione" della programmazione e sul numero delle coalizioni partenariali ma anche sulla scala territoriale che consente di condurre ad una efficiente attuazione e ad una ottimale specificazione dei progetti. E, sicuramente, si deve tener presente sia quanto avvenuto per le Aree Vaste (la cui ampia dimensione territoriale è stata forse tra le cause dei problemi attuativi manifestatisi) sia i vincoli posti dal PSR ai GAL (delimitazioni territoriali, misure, ambiti di intervento, risorse). Ma si sarebbe potuta cercare una soluzione che consentisse di raggiungere una maggiore dimensione dei GAL senza operare eccessive forzature e compromettere i rapporti di fiducia e le relazioni socio-economiche instauratisi sul territorio.

Si potrebbe pensare che una delle maggiori criticità nella ricomposizione delle territorializzazioni sia la mancanza di visione strategica dei partenariati locali: se il partenariato (sia istituzionale che socio-economico) viene vissuto come mero adempimento di carattere formale o addirittura come un impedimento difficilmente è possibile instaurate sinergie e collegamenti tra aggregazioni e progettualità.

4. Il caso della Regione Sardegna

4.1. L'organizzazione regionale

L'assetto organizzativo della Regione Sardegna è ancora regolato dalla Legge Regionale 13 novembre 1998, n. 31 (e successive modifiche e integrazioni²⁶) e dalle linee guida in materia di organizzazione, contenute nella Deliberazione di Giunta n. 15/9 del 7.4.2005 e nel relativo D.P.G.R n. 66/2005 e successive modifiche e integrazioni.

L'amministrazione regionale risulta articolata in dodici Assessorati e ventitre Direzioni Generali, di cui alcune con articolazione gerarchico-funzionale (Servizi e Settori) e altre con competenze orizzontali (come il Centro Regionale di Programmazione, che è composto da Gruppi di Lavoro tematici).

Tabella 6 – Presidenza, Assessorati, Direzioni Generali

PRESIDENZA E ASSESSORATI	DIREZIONI GENERALI
Presidenza della Regione	Direzione generale della presidenza
	Direzione generale della ragioneria
	Direzione generale dell'area legale
	Direzione generale della programmazione unitaria e della statistica regionale
	Direzione generale agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna
	Direzione generale della protezione civile
Assessorato degli affari generali, personale e riforma della regione	Direzione generale degli affari generali e della società dell'informazione
	Direzione generale dell'organizzazione e metodo e del personale
Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale	Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale
Assessorato della difesa dell'ambiente	Direzione generale della difesa dell'ambiente
	Direzione generale del corpo forestale e di vigilanza ambientale
Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica	Direzione generale enti locali e finanze
	Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia
Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale	Direzione generale della sanità
	Direzione generale delle politiche sociali
Assessorato dell'industria	Direzione generale dell'industria

²⁶ Legge Regionale 14 giugno 2000, n. 6 "Modifiche alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) e norme varie sugli uffici e il personale della Regione" e Legge Regionale 8 luglio 2002, n. 11 "Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31".

Assessorato dei lavori pubblici	Direzione generale dei lavori pubblici
Assessorato del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale	Direzione generale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale
Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio	Direzione generale della programmazione, bilancio e assetto del territorio Centro Regionale di Programmazione
Assessorato della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport	Direzione generale dei beni culturali, informazione, spettacolo e sport Direzione generale della pubblica istruzione
Assessorato dei trasporti	Direzione generale dei trasporti
Assessorato del turismo, artigianato e commercio	Direzione generale del turismo, artigianato e commercio

Fonte: nostre elaborazioni su dati reperiti sul sito della Regione Sardegna

Le Direzioni generali sono direttamente collegate ad un Assessorato di riferimento per materia di competenza e sono strutturate al loro interno in Servizi e Settori.

Tra il 2006 ed oggi, le maggiori innovazioni nell'architettura organizzativa regionale hanno riguardato l'Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale.

In primo luogo, sono state introdotte importanti novità nella modalità di esercizio delle funzioni in agricoltura attraverso la riforma degli enti agricoli (definita con la Legge Regionale n. 13 dell'8 agosto 2006) che, accorpando le competenze di enti preesistenti in due macroaree (ricerca e assistenza tecnica), ha dotato il governo regionale di strumenti tecnico-operativi istituendo tre Agenzie regionali:

- *l'Agenzia per la ricerca in agricoltura (AGRIS Sardegna)*, dedicata alla ricerca scientifica generale nelle filiere agricole, agro-industriale e forestale che assume le funzioni svolte in precedenza dall'ERA Sardegna (con esclusione di quelle già esercitate dall'Istituto di incremento ippico) e subentra nelle attività svolte dal Consorzio interprovinciale per la frutticoltura di Cagliari, Oristano e Nuoro e dal Consorzio provinciale per la frutticoltura di Sassari;
- *l'Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale (LAORE Sardegna)*, finalizzata all'attuazione della programmazione regionale, in conformità con le direttive della Giunta regionale, che subentra nell'esercizio delle funzioni di assistenza tecnica svolte dall'ERSAT Sardegna (e di quelle previste dall'articolo 15 della L.R.) e dall'Istituto di incremento ippico;
- *Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura (ARGEA Sardegna)*, a cui viene trasferita la competenza in materia di aiuti, contributi e premi previsti da norme comunitarie, nazionali e regionali, compresa la ricezione, l'istruttoria, la liquidazione ed il controllo delle domande.

Il coordinamento delle tre Agenzie è assicurato dal Comitato di coordinamento tecnico e programmatico, costituito dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale e dai tre Direttori Generali delle Agenzie e partecipato dai Direttori di dipartimento delle Agenzie direttamente interessati agli argomenti in discussione. Il Comitato ha il compito di coordinare l'attuazione dei programmi elaborati dalle singole Agenzie, garantire il coordinamento tecnico e l'integrazione funzionale tra le attività attribuite ad esse, organizzare, con cadenza periodica, attività di formazione per il trasferimento dei risultati della ricerca alle strutture preposte all'assistenza tecnica.

Nell'art. 38 della L.R. 13/2006 è, inoltre, prevista la realizzazione di sportelli unici territoriali per la prestazione di servizi integrati a favore degli imprenditori agricoli e degli operatori della filiera agro-alimentare, organizzati sulla base di protocolli d'intesa tra l'Amministrazione regionale e le Agenzie LAORE e ARGEA.

In base alla L.R. n. 13/2006, all'Amministrazione regionale viene riservato l'esercizio diretto delle funzioni in materia di agricoltura non attribuite espressamente alle tre Agenzie (fatte salve quelle attribuite al sistema delle autonomie locali) e, in particolare, l'esercizio delle funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo. La Giunta regionale è coadiuvata dalla Consulta agricola²⁷, che svolge funzioni consultive e di supporto nelle fasi di elaborazione e di verifica dei programmi di indirizzo delle Agenzie e viene convocata dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale che la presiede e ne coordina i lavori.

In secondo luogo, nel 2007, in vista dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione e delle nuove funzioni da svolgere per la gestione del PSR (e del Leader, prima in capo al Centro Regionale di Programmazione), è stata riorganizzata²⁸ anche la Direzione generale dell'Assessorato dell'Agricoltura, da un lato sopprimendo i Servizi Ripartimentali e dall'altro istituendo tre nuovi Servizi e rimodulando le competenze dei restanti. Attualmente, i Servizi della Direzione sono, quindi, nove: (i) Servizio affari generali, legali, programmazione finanziaria, credito ed agenzie; (ii) Servizio sviluppo, monitoraggio e valutazione; (iii) Servizio produzioni; (iv) Servizio strutture; (v) Servizio territorio rurale, ambiente e infrastrutture; (vi) Servizio sviluppo locale; (vii) Servizio sostegno delle imprese agricole e sviluppo delle competenze; (viii) Servizio politiche di mercato e qualità; (ix) Servizio pesca.

Tabella 7 – Direzione Generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale

VECCHIA ARTICOLAZIONE (D.P.R. N. 66/2005)	NUOVA ARTICOLAZIONE (D.P.R. N. 109/2007)
Servizio attività generali, legali, amministrativi e usi civici	Servizio affari generali, legali, programmazione finanziaria, credito e agenzie
Servizio studi, programmazione e bilancio, ricerca e assistenza tecnica	Servizio sviluppo, monitoraggio e valutazione
Servizio produzioni	Servizio produzioni
Servizio strutture e infrastrutture	Servizio strutture
Servizio sviluppo locale e agro-ambiente	Servizio territorio rurale, ambiente e infrastrutture
Servizio politiche di mercato e qualità	Servizio sviluppo locale
Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Cagliari	Servizio sostegno delle imprese agricole e sviluppo delle competenze
Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Oristano	Servizio politiche di mercato e qualità
Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Nuoro	Servizio pesca
Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Sassari	

Fonte: nostra elaborazione

²⁷ La Consulta è composta da: (a) l'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale; (b) un componente indicato dalla Facoltà di agraria dell'Università degli studi di Sassari; (c) un componente indicato dalla Facoltà di medicina veterinaria dell'Università degli studi di Sassari; (d) cinque rappresentanti delle filiere agricole organizzate (tre indicati dalle organizzazioni professionali agricole – come individuate dalla legge regionale 8 gennaio 1986, n. 1 – in base alla rispettiva rappresentatività e due indicati dalle centrali cooperative maggiormente rappresentative). I componenti sono nominati dal Presidente della Regione e durano in carica cinque anni (in coincidenza con la legislatura regionale) e decadono in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

²⁸ Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale 19 ottobre 2007, n. 109, si è proceduto a riformarne l'articolazione rispetto a quanto definito con Decreto Presidenziale n. 66 del 28 aprile 2005 e successive modificazioni

Inoltre, nel 2008, è stato definito²⁹ l'elenco delle articolazioni organizzative dei servizi della Direzione generale dell'Assessorato dell'Agricoltura (così come modificato con atto pubblicato nel BURAS n. 26 del 16 agosto 2008), che comprende ora l'assistenza tecnica al PSR 2007-2013 tra le linee di attività del Servizio affari generali, legali, programmazione finanziaria, credito e Agenzie – Settore URP e Rapporti Agenzie.

La gestione del FESR è in capo al Centro Regionale di Programmazione (CRP) dell'Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio. Il CRP ha competenze di tipo orizzontale ed è caratterizzato da una organizzazione interna non gerarchico-funzionale ma matriciale, non per Servizi ma per Gruppi di Lavoro interoperanti:

1. Gruppo di lavoro servizi di direzione;
2. Gruppo di lavoro gestione amministrativa dei programmi e dei progetti;
3. Gruppo di lavoro nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici;
4. Gruppo di lavoro monitoraggio dei programmi e dei progetti;
5. Gruppo di lavoro verifica dei programmi e dei progetti;
6. Gruppo di lavoro programma regionale di sviluppo e programmazione economica e finanziaria regionale;
7. Gruppo di lavoro programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 - obiettivo 2: competitività;
8. Gruppo di lavoro programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 - obiettivo 3: cooperazione territoriale europea;
9. Gruppo di lavoro programmazione territoriale e progettazione integrata;
10. Gruppo di lavoro POR Sardegna 2000-2006;
11. Gruppo di lavoro programma LEADER Plus della Regione Sardegna;
12. Gruppo di lavoro Iniziativa Comunitaria Interreg III;
13. Gruppo di lavoro controllo di I livello, certificazione delle spese e gestione delle irregolarità dei programmi comunitari;
14. Gruppo di lavoro intesa istituzionale di programma e degli accordi di programma quadro;
15. Gruppo di lavoro APQ ricerca e innovazione tecnologica;
16. Gruppo di lavoro interventi di programmazione negoziata nazionale;
17. Gruppo di lavoro programmi regionali.

La struttura di direzione è costituita da un Vice Direttore e dalla Conferenza dei Responsabili dei Gruppi di Lavoro³⁰.

In base a quanto indicato nel Documento Unitario di Programmazione (DUP) 2007-2013, avrebbe dovuto essere in capo al CRP anche il Comitato di coordinamento per la programmazione unitaria, istituito nel dicembre 2008³¹ con funzioni di struttura tecnico-

²⁹ Con Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura n. 1633/DecA/567 del 4 luglio 2008 (pubblicato nel BURAS n. 24 del 28 luglio 2008).

³⁰ Istituita ai sensi dell'art. 4 del Regolamento (DPG 20.04.1968, n. 16 e s.m.i) e costituita dal Direttore, dal Vice Direttore e dai Responsabili dei Gruppi di Lavoro.

³¹ In base alla Delibera di Giunta regionale n. 73/5 del 20 dicembre 2008 "Programmazione Unitaria 2007/2013. Istituzione del Comitato di coordinamento", il Comitato avrebbe dovuto essere presieduto dal Direttore del CRP ed essere composto da: 1. Autorità di gestione del POR FESR Sardegna 2007-2013; 2. Autorità di gestione del POR FSE Sardegna 2007-2013; 3. Autorità di gestione del Programma di Sviluppo Rurale FEASR Sardegna 2007-2013; 4. Direttore del Servizio Programmazione della Presidenza della Regione, responsabile del Programma attuativo del FAS regionale; 5. Responsabile regionale dell'Obiettivo Cooperazione; 6. I Direttori generali degli Assessorati

operativa del ciclo di programmazione unitaria 2007-2013 e compiti di coordinamento tecnico tra le Autorità responsabili delle diverse funzioni di progettazione, attuazione, valutazione, certificazione e audit finalizzati a: (i) fornire il supporto tecnico alla Presidenza ed alla Giunta regionale per l'attuazione della politica unitaria, nonché informative in relazione alle attività svolte; (ii) proporre al Presidente ed alla Giunta le eventuali azioni correttive per i programmi di intervento in atto; (iii) verificare la corretta applicazione delle priorità orizzontali con particolare riferimento agli aspetti ambientali e alle Politiche di parità tra uomini e donne e di non discriminazione; (iv) analizzare ed individuare le possibili integrazioni, sia in fase di programmazione che di attuazione, tra i programmi comunitari, nazionali e regionali; (v) assicurare la propria partecipazione alle sedi di sorveglianza dei programmi; (vi) coordinare e rilevare le osservazioni ed i suggerimenti del partenariato istituzionale, sociale ed economico; (vii) coordinare i diversi programmi di attuazione della politica regionale e in particolare: a) valutare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi e degli interventi in atto; b) verificare lo stato di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei diversi programmi; c) approva le linee guida e la modulistica finalizzate a rendere omogenee ed efficaci le procedure di controllo e di certificazione della spesa nell'attuazione dei diversi programmi operativi; d) assicurare lo svolgimento delle funzioni previste dalla deliberazione n. 18/12 del 21.4.2005 ed in particolare le attività connesse alla chiusura del POR 2000-2006.

Ma la nuova Giunta regionale insediatasi nel 2009 ha modificato la decisione originaria affidando la titolarità del Comitato alla Direzione generale per il coordinamento della programmazione unitaria istituita *ex novo* presso la Presidenza (articolo 11, comma 9, della L.R. n. 3/2009), di recente rinominata Direzione generale della programmazione unitaria e della statistica regionale³², che, pur nel mantenimento dell'attribuzione di responsabilità e competenze tra i vari organi ed uffici regionali cui sono affidate le varie fasi del ciclo di programmazione unitaria³³, viene a rappresentare la struttura di riferimento con cui la

coinvolti in relazione agli argomenti trattati; 7. L'Autorità di certificazione; 8. L'Autorità di Audit. Per il migliore espletamento delle sue funzioni, il Comitato si sarebbe avvalso inoltre del supporto dell'Autorità ambientale, dell'Autorità per i diritti e le pari opportunità, dei Responsabili dei Piani di comunicazione dei singoli Programmi Operativi e del Direttore del Servizio Comunicazione della Presidenza della Regione, del Responsabile del Nucleo di valutazione regionale, del Responsabile del monitoraggio e del Responsabile dei controlli.

³² Ha assunto le funzioni assegnate all'Agenzia regionale "Osservatorio economico" ora soppressa.

³³ Le strutture tecnico operative responsabili dei vari programmi sono: il Centro regionale di programmazione, per il POR FESR e per i programmi Operativi per la Cooperazione Territoriale Europea (PO Italia-Francia Marittimo); l'Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, per il POR FSE; l'Assessorato dell'Agricoltura e riforma agro-pastorale, per il Programma di Sviluppo Rurale; la Presidenza, per il Programma Attuativo Regionale del FAS. Le predette strutture, per la gestione dei programmi, si avvalgono dei seguenti organismi: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – presso il Centro regionale di programmazione – con il compito di coordinare l'intero processo di valutazione (ex-ante ed in itinere) per tutti i documenti programmatici (POR FESR e FSE, programmazione FAS, FEASR, Cooperazione territoriale europea); Autorità ambientale, per l'organizzazione del processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) dei diversi documenti programmatici regionali (POR FESR e FSE, programmazione FAS e FEASR-PSR); Autorità per i diritti e le pari opportunità (per la valutazione e l'applicazione del principio di "pari opportunità tra uomini e donne e non discriminazione" nell'ambito dei diversi documenti programmatici regionali - POR FESR e FSE, programmazione FAS, FEASR-SR, Cooperazione territoriale europea); Autorità di certificazione per il POR FESR e per il POR FSE e per i fondi FAS, ruolo esercitato dal Servizio Autorità di certificazione presso la Direzione generale del bilancio; Autorità di

Presidenza (direttamente o attraverso il coordinamento politico affidato all'Assessore competente in materia di programmazione) assicura l'unitarietà della programmazione per la corretta attuazione delle linee strategiche presenti nel programma di governo esplicitate nel Piano Regionale di Sviluppo (PRS). In particolare, la nuova Direzione ha assunto il compito di:

- collaborare con gli organi di direzione politica e con gli uffici competenti per la elaborazione e la formulazione dei documenti di programmazione regionale;
- coordinare l'attuazione del programma regionale e presiedere il comitato di coordinamento;
- collaborare con la Direzione generale della Presidenza per le iniziative di programmazione da attuarsi in raccordo col governo nazionale per assicurarne la coerenza con il quadro comunitario regionale;
- promuovere la definizione di intese per la partecipazione delle amministrazioni locali alla pianificazione strategica regionale;
- curare il monitoraggio sull'attuazione dei programmi e predisporre report di sintesi per gli organi di direzione politica e per gli uffici competenti, al fine di valutare la congruenza degli interventi rispetto al documento unitario di programmazione e agli indirizzi del Presidente, e fornire collaborazione e supporto agli uffici attuatori anche attraverso studi ed analisi ai fini del perseguimento degli obiettivi prefissati dalla programmazione regionale.

Nella fase finale della legislatura Soru, l'articolazione delle strutture regionali è stata oggetto del disegno di legge (Ddl) n. 260 "Ordinamento della struttura organizzativa e della dirigenza della Regione" presentato nel novembre 2006, il cui iter di approvazione è stato interrotto dalla richiesta di referendum sulla legge statutaria e mai più ripreso. Il modello organizzativo proposto era finalizzato a tener conto del nuovo ruolo rivestito dalla Regione quale ente di indirizzo e programmazione e rispondeva all'esigenza di ridisegnare le competenze regionali per politiche d'intervento e di superare l'organizzazione per singola materia.

L'assetto organizzativo della Regione è ora rimesso in discussione dall'attuale Giunta che, nel più generale disegno di semplificazione e delegificazione e in coerenza coi criteri introdotti a livello nazionale con le leggi di riforma della P.A., ha inviato al Consiglio (su proposta dall'Assessorato Affari generali, personale e riforma della Regione) un disegno di legge contenente disposizioni per il potenziamento dell'organizzazione regionale e per la semplificazione. Nelle more della sua approvazione, nel mese di marzo 2010³⁴ sono state approvate le Linee guida per la "Riforma dell'assetto delle fonti della disciplina dell'organizzazione e del personale della Regione", in cui il sistema di governance si basa su una organizzazione gerarchico-funzionale con Direzioni generali, ora con competenze settoriali ora con competenze orizzontali (come il CRP).

Audit della spesa comunitaria per i programmi POR FESR e FSE, FAS, Cooperazione territoriale europea, presso il Servizio ispettivo della Presidenza.

³⁴ Delibera di Giunta Regionale n. 12/14 del 25 marzo 2010 Linee guida per la "Riforma dell'assetto delle fonti della disciplina dell'organizzazione e del personale della Regione".

Il coordinamento unitario, pensato originariamente in modo collegato al programma FESR e quindi collocato in capo al CRP, aveva il compito di svolgere funzioni prettamente tecniche (e non gerarchiche) finalizzate ad operare una sintesi delle strategie delle diverse Direzioni generali e un sostegno nella risoluzione di eventuali problemi di attuazione che venissero a verificarsi nella gestione di programmi e strumenti. L'attuale Amministrazione regionale non ha confermato tale impostazione ed ha ricondotto il Comitato di coordinamento unitario in seno alla Presidenza, costituendo una apposita Direzione (Direzione generale della programmazione unitaria e della statistica regionale) che, proprio perché strutturata gerarchicamente e di emanazione politica, stenta ad esercitare le funzioni affidatele. Il Comitato non si è mai riunito e l'unico momento di incontro tra le Autorità di Gestione dei diversi programmi avviene grazie ad una attività di supplenza esercitata dall'Assessore alla Programmazione, che riunisce settimanalmente tutte le Direzioni ed Autorità.

Tutto il resto, quando c'è, è lasciato all'iniziativa spontanea ed informale: le Autorità di Gestione del FESR, del FAS e del FSE si consultano e concordano alcune decisioni e scambiano idee, ma lo stesso non accade con l'Autorità di Gestione del FEASR (neanche per la parte relativa alle politiche di diversificazione del settore agricolo) né con il Responsabile del FEP (se non per la risoluzione di problemi tecnici concernenti soprattutto la chiusura della programmazione 2000-2006 e per i progetti a cavallo tra le due programmazioni).

I contatti tra responsabili della gestione e attuazione sembrerebbero, quindi, più difficili quando i fondi in questione non rientrano nel monitoraggio unitario, poiché, essendo caratterizzati da procedimenti, regole e regimi di pagamento diversi e da assenza di protocolli di colloquio tra sistemi informativi, cade anche la motivazione tecnica che potrebbe spingere a scambi di idee sulle soluzioni pratiche da adottare.

Attualmente, l'unico punto di contatto tra CRP e Direzione generale agricoltura e riforma agropastorale sembra essere veicolato attraverso il Nucleo di Valutazione Regionale che ha preso in carico una domanda valutativa sollevata dal CRP mirata a rilevare quanto è stato realizzato nelle aree rurali attraverso gli strumenti programmatici territorializzati di tipo bottom-up attivati nel periodo 2000-2006 (alcune Misure del POR, il Leader Plus, il Piano di Sviluppo Rurale, i Patti Territoriali agricoli, il Contratto di Programma "Consorzio Latte").

Emerge quindi chiaramente come, sebbene la Regione abbia vissuto l'esperienza della programmazione operativa plurifondo, nel giro di pochi anni si sia persa ogni possibilità di dialogo, di risolvere problemi comuni, di coordinarsi.

4.2. La programmazione unitaria

Il quadro della programmazione unitaria della Regione Sardegna è costruito attraverso una serie di documenti concatenati che delineano strategie, priorità e obiettivi di sviluppo e individuano le diverse risorse a disposizione per attuarle.

Il Documento Strategico Regionale (DSR) individua gli obiettivi, le strategie e le priorità per le politiche di sviluppo della Sardegna per il periodo di programmazione 2007-2013 e costituisce il quadro strategico di riferimento utilizzato per la definizione del Programma regionale di sviluppo (PRS), dei Programmi Operativi FESR e FSE 2007-2013 e delle modalità di utilizzo del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Il PRS è stato introdotto dalla Legge Regionale n. 11/2006 e quello vigente approvato nel 2009

riguarda il periodo 2010-2014 (XIV Legislatura). È lo strumento principale della programmazione finanziaria e economica regionale, ha durata quinquennale (viene approvato dalla Giunta regionale all'inizio di ogni legislatura) e delinea la strategia di sviluppo che la Regione intende perseguire su base pluriennale riconnettendo le scelte politico-programmatiche in un unico disegno di sviluppo che mette a sistema tutti gli atti di programmazione regionale (e quindi tutte le risorse a disposizione), con particolare riferimento ai programmi a valere sui fondi comunitari e agli strumenti della programmazione negoziata.

Il quadro in esso delineato si articola in sette strategie, coerenti anche con la programmazione di settore, che rappresentano gli obiettivi generali della politica regionale:

1. Istituzioni - La riforma della Regione: semplificazione ed efficienza;
2. Educazione: valorizzare e potenziare i luoghi dell'educazione;
3. Patrimonio culturale: dare forza a una identità viva;
4. Ambiente e territorio: responsabilità e opportunità;
5. Servizi alla persona: più vicini al bisogno;
6. Economia: il lavoro come intrapresa;
7. Crescita delle reti infrastrutturali.

Per ciascuna strategia vengono indicati gli obiettivi da perseguire e, dove possibile, la fonte e l'importo delle risorse stanziare per il loro raggiungimento.

Il Documento Annuale di Programmazione Economico Finanziaria (DAPEF) rappresenta la manovra finanziaria regionale e si configura come un aggiornamento annuale del PRS: con esso si verifica lo stato di attuazione dei programmi indicati nel PRS, la coerenza con le strategie, il raggiungimento degli obiettivi e l'opportunità di definirne di nuovi.

Il DAPEF per il periodo 2011-2013³⁵ per la prima volta scardina la classificazione degli interventi dall'organizzazione interna dell'amministrazione, seguendo unicamente le linee strategiche e gli obiettivi del PRS. Fa inoltre richiamo (p. 20) ad una nuova coesione interna evidenziando la necessità di *“una visione di sviluppo del territorio orientata al superamento delle logiche settoriali e a favore di un approccio territoriale integrato, tale da generare una più fitta rete di interrelazioni e capace di valorizzare le specificità e i punti di forza di ciascuno ambito”* e di un *“un modello territoriale di sviluppo policentrico che dovrà coinvolgere tutto il territorio regionale”*. Coerentemente con il quadro strategico del PRS, i vincoli del patto di stabilità, la strategia “Europa 2020” e con gli impegni politico-programmatici, il DAPEF individua una serie di priorità per l'allocatione delle risorse: (i) riforma strutturale della spesa (maggiore attenzione alle imprese, al lavoro, all'istruzione, all'efficienza della pubblica amministrazione); (ii) riforma del sistema sanitario; (iii) riforma del funzionamento dell'apparato regionale; (iv) modifica del sistema dell'istruzione (soprattutto universitaria); (v) riduzione del numero dei consiglieri regionali, abolizione delle province e dei consorzi industriali; (vi) interventi urgenti per il mondo agro-pastorale; (vii) rilancio dell'edilizia e del piano casa; (viii) nuova continuità territoriale; (ix) rilancio della politica energetica basata sulle fonti rinnovabili e sulla green economy; (x) potenziamento degli investimenti nel settore turistico; (xi) razionalizzazione e modernizzazione della macchina amministrativa.

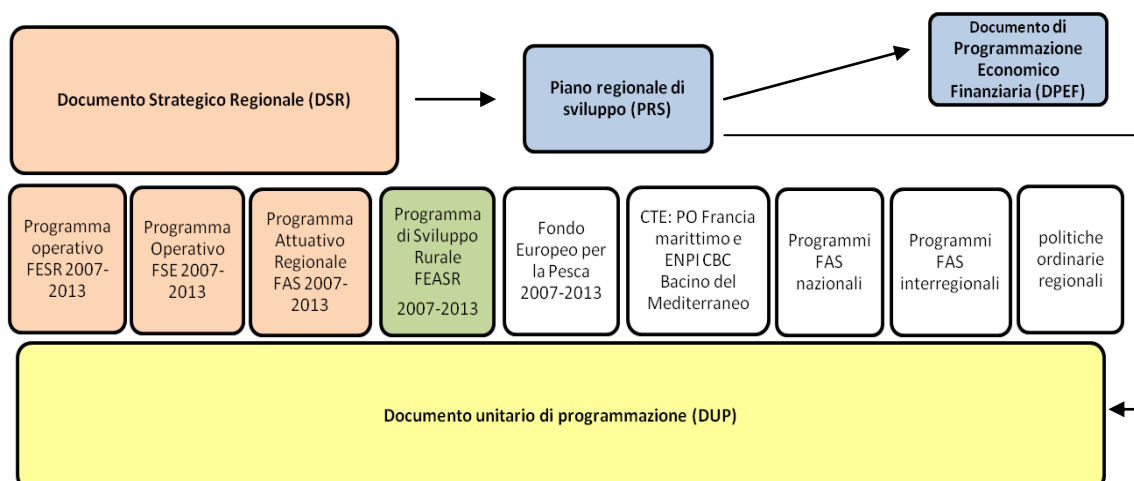
I programmi operativi elaborati dalla Regione rappresentano, invece, la strumentazione

³⁵ http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_335_20110222110623.pdf

attuativa degli obiettivi generali della politica regionale, a cui si aggiungono il FEP, i programmi FAS e i programmi settoriali regionali. Costituiscono, quindi, il quadro complessivo dei programmi che interessano la Regione Sardegna i programmi regionali PSR FEASR, PO FESR, PO FSE, il PO FEP, i programmi interregionali (FESR e FAS), i programmi nazionali Reti e Mobilità, Governance e Assistenza Tecnica (sia FESR che FSE), Ricerca e Competitività, Competitività dei sistemi agricoli e rurali, il Documento di Programma nazionale per il recupero economico-produttivo dei siti industriali inquinati, i programmi di Cooperazione Territoriale Europea Italia-Francia Marittimo e ENPI-CBC Bacino del Mediterraneo.

Tutti questi programmi vengono presi in considerazione e riconnessi alle sette strategie di sviluppo della Regione nel Documento Unitario di Programmazione (DUP). Il DUP, approvato nel 2008, rappresenta lo strumento programmatico con cui la Regione indica le modalità con le quali intende concorrere, in modo unitario e integrato, al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi del QSN. Nel DUP l'articolazione per strategie del PRS viene declinata in obiettivi generali e specifici al fine di ricondurre a sistema gli obiettivi della politica regionale individuati dal PRS e quelli perseguiti dagli strumenti della politica regionale unitaria (i Fondi strutturali europei e il FAS) ma anche da tutti gli altri programmi a disposizione della Regione (il PSR FEASR, il PO FEP, i programmi per la Cooperazione Territoriale Europea, il programma attuativo regionale FAS e le risorse ordinarie a valere su leggi di settore e sul bilancio regionale).

Figura 3 – La “catena” dei documenti di programmazione regionale



Fonte: nostra elaborazione

Tale complesso quadro strategico testimonia come, in Sardegna, la programmazione 2007-2013 era iniziata con una forte spinta alla collaborazione tra coloro che gestivano i programmi 2000-2006 e coloro che scrivevano i nuovi documenti.

Nella fase di transizione tra la XIII e la XIV legislatura, però, tale impulso è stato messo in discussione e la coesione, il coordinamento strutturato, l'unitarietà di strategie e di finalizzazione sembrano aver perso del tutto la rilevanza che avevano acquisito nel periodo 2007-2008. Rispetto ad allora, infatti, oggi si avverte palesemente il venir meno, sia a livello centrale che regionale, di qualsiasi logica di programmazione unitaria.

Sulla carta, lavorano nel senso del coordinamento sia il PRS, che il DPEF, che il DUP. Il coordinamento è finalizzato al perseguimento delle sette strategie poste nel PRS e riprese negli altri documenti, nonché degli obiettivi specifici ed operativi che le declinano.

Eppure, in tutto ciò l'agricoltura e il mondo rurale sembra del tutto assente: si ha l'impressione che il PRS ed il DUP siano stati considerati un mero esercizio di programmazione piuttosto che documenti con significato strategico e che non si sia prestata la dovuta attenzione al fatto che tale costruzione programmatica, sebbene non avrebbe avuto ripercussioni dirette sul mondo agricolo e rurale, avrebbe però potuto mobilitare altre risorse (comunitarie, nazionali o regionali) verso di esso.

4.3. Gli strumenti di integrazione sul territorio

Al fine di evidenziare quanto sedimentato sul territorio regionale, sono state prese in considerazione, oltre ai Gruppi di Azione Locale dell'approccio Leader, la progettazione integrata territoriale del periodo 2001-2005 e l'esperienza dei Laboratori Territoriali istituiti in ciascuna delle otto nuove province sarde, che hanno operato nel biennio 2005-2006.

4.3.1. I Progetti Integrati Territoriali

La progettazione integrata della Regione Sardegna è stata caratterizzata da due fasi distinte, la prima svoltasi nel periodo 2001-2004 e la seconda nel periodo 2005-2006.

I PIT di "prima generazione" sono stati avviati con la pubblicazione nel luglio del 2001 del bando regionale di selezione per l'assegnazione dei finanziamenti a valere su risorse del POR Sardegna 2000-2006 – che prevedeva una riserva totale del 40% delle risorse pubbliche per interventi integrati a livello territoriale³⁶ (poi ridotta al 20% nella revisione di metà periodo) – da attivare tramite bandi annuali fino al 2004 ed un cofinanziamento privato di almeno il 10% (al netto delle risorse pubbliche).

Le diciannove aree territoriali di riferimento identificate nel POR (sette per la Provincia di Sassari, cinque per quella di Cagliari, quattro per Nuoro e tre per Oristano) sono state definite attraverso una concertazione partenariale, coordinata dalle Province, tra gli Enti Locali, gli attori socio-economici e gli operatori privati e riportate nel Complemento di Programmazione. Alle Province, in particolare, è stato affidato, sotto la regia regionale, il compito di raccogliere e coordinare le proposte delle aggregazioni di Comuni (stabilite pari ad almeno 10 Comuni o 30.000 abitanti), verificarne la coerenza con la zonizzazione di base e inviarle alla Regione.

In risposta al bando del 2001 – indicante la soglia dimensionale del territorio per la presentazione di proposte, l'esplicitazione per ciascuna delle diciannove aree territoriali del tema portante su cui elaborare l'idea forza e la strategia del PIT, l'elenco dei Comuni appartenenti all'area territoriale identificata, le priorità strategiche, le misure e le azioni che potevano concorrere a cofinanziare gli interventi – sono pervenute (tra l'agosto e il settembre) ventinove proposte, corredate dalla descrizione sia della strategia locale (idea forza), sia del dettaglio delle operazioni.

Le proposte sono state sottoposte, da parte del Gruppo Regionale di Coordinamento dei PIT³⁷

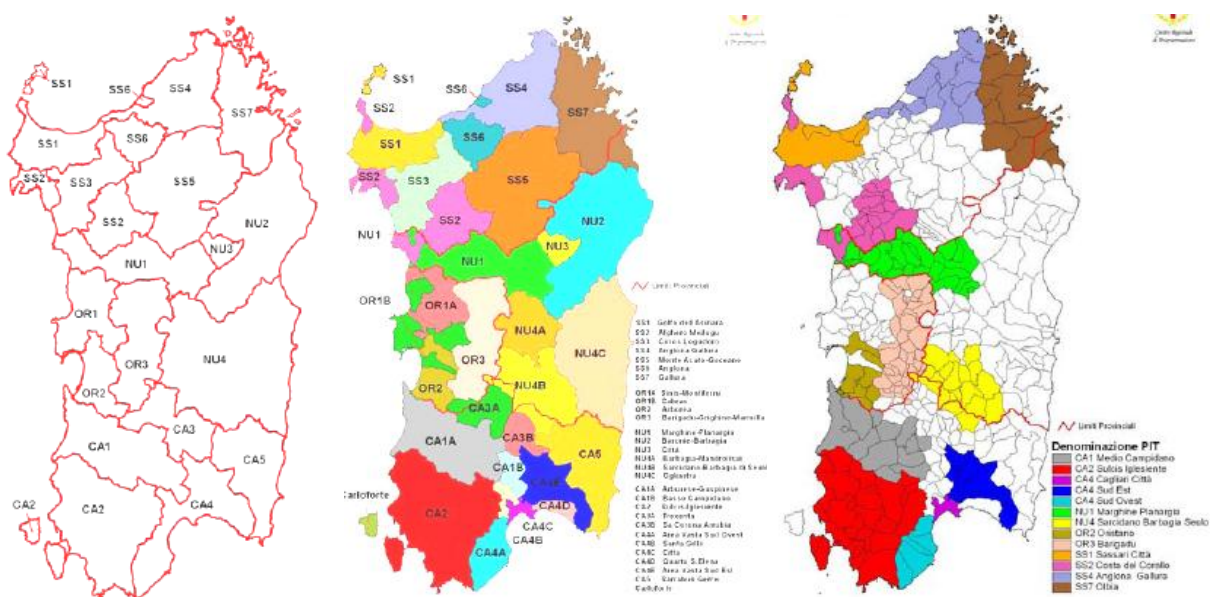
³⁶ Con l'art.1, comma 48, della Legge Regionale n. 6/2001 (legge finanziaria per il 2002) veniva inoltre stabilito che tali risorse fossero destinate, in misura non inferiore al 60%, ai territori provinciali con PIL pro capite inferiore al 75% della media di quello europeo e ad altri territori che, pur registrando un PIL pro-capite più elevato, fossero caratterizzati da un tasso di disoccupazione e di spopolamento superiore alla media regionale.

³⁷ Si tratta di un organismo nominato con decreto dell'Assessore della Programmazione e Bilancio, appositamente

(poi rinominato nel 2002 Gruppo di Lavoro Tecnico Regionale), ad un'istruttoria di ammissibilità (che ne ha selezionate 22) e ad una successiva valutazione di merito (che ne ha escluse 9 tra quelle ammesse, ritenute non coerenti con gli indirizzi e gli orientamenti della programmazione e corredate di una progettualità di livello qualitativo non adeguato).

I 13 PIT approvati (novembre 2001) sono stati resi esecutivi tra il settembre e l'ottobre del 2002 attraverso la stipula di specifici Accordi di Programma sottoscritti tra l'Amministrazione regionale, le Province e i soggetti pubblici beneficiari finali dei finanziamenti.

Figura 4 - Aree PIT proposte nel Complemento di Programmazione (a sinistra), aggregazioni territoriali che hanno presentato il proprio Progetto Integrato Territoriale in risposta al bando 2001 (al centro), PIT selezionati dal Gruppo Regionale di Coordinamento sulla base del bando 2001 (a destra)



Fonte: Regione Sardegna

Nel 2003, con la selezione per l'annualità 2002, sono state introdotte importanti novità.

Sono state approvate delle Linee Guida, che, per ovviare alle criticità emerse con il bando precedente, prevedevano sia l'erogazione di assistenza tecnica ai proponenti (da parte di soggetti esterni all'Amministrazione regionale) al fine di migliorare la qualità progettuale, sia una maggiore attenzione alla definizione della strategia di sviluppo locale e dell'idea forza e alla coerenza con altre esperienze già presenti sul territorio, sia l'attivazione di una procedura negoziale (e non più concorsuale) attraverso la quale assegnare (attraverso la stipula di accordi

istituito per la messa a punto dei capitolati tecnici, la gestione dei bandi, la valutazione delle proposte e il coordinamento regionale dei PIT.

di programma di ottimizzazione e rimodulazione³⁸) un ulteriore 10% del totale della riserva di risorse del POR, di cui l'80% territorializzate e riservate alle aree deboli (eccetto che per le aree già assegnatarie nel bando 2001 di un ammontare superiore a quello spettante) ed il 20% attribuite ai PIT maggiormente performanti in base a specifici criteri definiti a livello regionale e concertati con il partenariato istituzionale e socio-economico.

La struttura organizzativa dei PIT non prevedeva una vera e propria forma gestionale ma, a livello locale, un Soggetto responsabile (che rappresentava gli interessi di tutti i soggetti del PIT, sottoscriveva l'accordo di programma con la Regione e provvedeva a comunicare lo stato di avanzamento al Gruppo di Lavoro Tecnico Regionale) e un Coordinatore del PIT (nominato con decreto dell'Assessore della Programmazione previa deliberazione della Giunta regionale, coadiuvava il Soggetto responsabile nello svolgimento delle sue attività e interloquiva con i soggetti del PIT) e, a livello regionale, un Gruppo di Lavoro Tecnico (che si occupava della valutazione ex-ante dei PIT, del coordinamento dell'assistenza tecnica e del monitoraggio e coordinamento dell'iter procedurale e del cronoprogramma delle operazioni).

La cosiddetta fase di "ottimizzazione" (condotta attraverso appositi tavoli a cui hanno partecipato l'Autorità di Gestione del POR, il Soggetto Responsabile del PIT, il Coordinatore del PIT, i Responsabili delle Misure interessate al finanziamento e un rappresentante della Provincia coinvolta) è consistita però, più che in un miglioramento della progettualità, in una integrazione ed ulteriore copertura finanziaria dei 13 PIT del bando del 2001. Inoltre, le operazioni finanziate hanno riguardato esclusivamente opere pubbliche (contrariamente alle aspettative, non è stato possibile attivare regimi di aiuto) e le erogazioni sono state rallentate dalla indisponibilità di progettazioni esecutive.

Tabella 8 – I Progetti Integrati Territoriali del 2001

DENOMINAZIONE PIT	N. Comuni coinvolti	Soggetto responsabile	Sintesi Idea forza
CA1 Medio Campidano	12	Comunità montana n° 18	Inserire le aree minerarie dismesse, gli insediamenti storici, archeologici e culturali in un circuito d'interventi di recupero e di restauro conservativo, nell'ottica della salvaguardia dei valori ambientali e culturali e della riqualificazione finalizzata allo sviluppo turistico del territorio
CA2 Sulcis Iglesiente	27	Comunità montana n° 19	Sviluppo di un sistema turistico integrato e di servizi, attraverso il recupero ambientale delle aree minerarie e industriali dismesse rendendole disponibili a nuovi utilizzi
CA4 Cagliari Città	1	Comune di Cagliari	Miglioramento della qualità della vita a Cagliari, trasformandola in una città turistica e ambientale
CA4 Sud Est	11	Comunità montana n° 24	Creazione di un circuito integrato di qualità delle produzioni agro-alimentari, realizzando strutture di ricerca applicata e di innovazione tecnologica
CA4 Sud Ovest	5	Consorzio 21	Rafforzamento della capacità competitiva del territorio valorizzando le risorse endogene (produttive e ambientali) e le nuove opportunità che si creano dall'integrazione fra la ricerca scientifica, l'innovazione tecnologica, ed i settori tradizionalmente presenti nel territorio
NU1 Marghine Planarigia	26	Comunità montana n° 8	Potenziare i distretti produttivi esistenti del settore industriale e della filiera agro-alimentare e a realizzare un sistema territoriale integrato di offerta turistica e culturale

³⁸ Sottoscritti nell'ultimo trimestre del 2004, sono stati perfezionati solo nel febbraio 2005 con la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione dei decreti presidenziali di approvazione.

DENOMINAZIONE PIT	N. Comuni coinvolti	Soggetto responsabile	Sintesi Idea forza
NU4 Sarcidano Barbagia Seulo	18	Comunità montana n° 13	Sviluppare nuove forme di turismo integrato e innovativo, rivolto a nuovi target di riferimento che esprimono una domanda diversificata rispetto al turismo tradizionale costiero
OR2 Oristano	7	Consorzio Nucleo Industrializzazione dell'Oristanese	Promuovere il ruolo centrale della città capoluogo, in una logica di espansione e modernizzazione dei servizi e delle infrastrutture e sostenere collateralmente il sistema produttivo
OR3 Barigadu	43	Comunità montana del Barigadu	Attivazione nel territorio di un insieme di attività economiche legate al turismo
SS1 Sassari Città	4	Comune di Sassari	Realizzare un rafforzamento del sistema metropolitano di area vasta.
SS2 Costa del Corallo	18	Comune di Alghero	Attribuire al turismo un ruolo centrale nello sviluppo locale, soprattutto delle aree interne, creando un'offerta di nicchia complementare all'offerta turistica della zona costiera.
SS4 Anglona Gallura	12	Comune di Tempio	Passaggio da un tipo di turismo tradizionale e monoprodotto ad un turismo innovativo, di tipo integrato, che utilizza e ingloba in sé i fattori strategici e di successo locali prevalenti
SS7 Olbia	12	Comune di Olbia	Favorire lo sviluppo di un sistema turistico integrato attraverso il rafforzamento del contesto urbano, migliorare la funzionalità dei servizi e delle infrastrutture primarie, potenziare e favorire la crescita del tessuto imprenditoriale per valorizzare le risorse dei territori rurali
TOTALE COMUNI PIT	196		
TOTALE SARDEGNA	377		

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Sardegna e Formez

In considerazione della povertà progettuale dei PIT e della mancata effettiva integrazione delle operazioni in essi contenute attorno alla idea forza, in sede di revisione di metà periodo del POR la neo-eletta Giunta Soru ritenne necessario procedere ad una rivisitazione dell'intero processo di progettazione integrata (descritto nel paragrafo 1.6 del Complemento di Programmazione) attraverso l'istituzione presso ciascuna delle otto nuove Province sarde di Laboratori Territoriali di progettazione.

L'attuazione del nuovo percorso prevedeva una serie di fasi che, partendo dall'individuazione di obiettivi, strategie e azioni prioritarie (territoriali e settoriali) e dalla costruzione di un quadro logico di riferimento (Fase A), portasse all'approvazione di delibere di Giunta per il finanziamento (con risorse non POR: delibere CIPE n. 20/2004 e n. 35/2005, Fondo per la Programmazione Negoziata, Legge Regionale n. 1 del 2006) delle operazioni inserite in Progetti Integrati di Sviluppo (Fase B), alla presentazione, valutazione e approvazione dei Progetti Integrati di Sviluppo migliori (Fase C) e, infine, alla pubblicazione dei bandi di gara per la selezione delle operazioni inserite nei Progetti Integrati di Sviluppo approvati da ammettere a finanziamento (Fase D).

La struttura organizzativa era molto più articolata di quella precedente e consisteva in specifici organismi partenariali (Tavolo di Partenariato Regionale, Tavoli di Partenariato Provinciali) e tecnici (Gruppo Regionale di Coordinamento, Gruppi Tecnici Regionali, Laboratori Territoriali di Progettazione).

Il Tavolo di Partenariato Regionale era costituito dai rappresentanti del partenariato istituzionale e socio-economico che partecipavano al Comitato di Sorveglianza del POR ed

aveva il compito di presidiare l'impostazione strategica della progettazione integrata, la concertazione nell'ambito dei Tavoli di Partenariato Provinciali e la sorveglianza della coerenza delle priorità territoriali e settoriali da adottare nei Progetti Integrati con la programmazione regionale.

Gli otto Tavoli di Partenariato Provinciali, organismi assembleari presieduti dai rispettivi Presidenti di Provincia, erano composti dagli Enti Locali (Provincia, Comuni e Comunità Montane), dai soggetti del partenariato socio-economico presenti nel Tavolo di Partenariato Regionale, da altri organismi pubblici locali o organizzazioni economiche e sociali radicati nel territorio di riferimento. Con il supporto dei Laboratori Territoriali, questi Tavoli hanno agito come luoghi di confronto e riflessione finalizzati a dare indirizzi strategici alla programmazione territoriale e sorvegliare la loro applicazione.

I Laboratori Territoriali sono stati istituiti a livello provinciale come centri di condivisione strategica, punti di ascolto del partenariato e di raccolta dei fabbisogni, oltre che di recupero della componente privata a cui non si erano potuti erogare finanziamenti nell'ambito dei PIT del 2001. Hanno lavorato come unità tecniche locali di supporto ai territori nella definizione di obiettivi, strategie e azioni (territoriali e settoriali), nella redazione di "Rapporti d'Area", nel coordinamento ed accompagnamento alla formazione della progettualità regionale e territoriale, nell'identificazione delle idee forza, nella verifica della fattibilità delle operazioni proposte e della coerenza di esse con le azioni strategiche regionali e territoriali definite nell'ambito della programmazione regionale per il 2007-2013. I Laboratori erano affidati ad un gruppo di Coordinamento Tecnico (composto dal Coordinatore Tecnico del Laboratorio selezionato con procedura di evidenza pubblica da una commissione appositamente istituita dalla Regione, un Coordinatore Regionale del CRP e un Coordinatore Istituzionale dell'Amministrazione Provinciale) ed uno Staff Tecnico Locale (composto da Agenti di Sviluppo, personale tecnico della Provincia, degli Enti strumentali della Regione e delle Agenzie di Sviluppo Locale operanti sul territorio e da tecnici nominati dalle parti socio-economiche).

I Gruppi Tecnici Regionali consistevano in gruppi di lavoro tematici³⁹ composti dai Coordinatori del Centro Regionale di Programmazione, dai Coordinatori Tecnici o Agenti di Sviluppo dei Laboratori Territoriali di Progettazione, dai Coordinatori Istituzionali dei Laboratori Territoriali di Progettazione, dai Responsabili di Misura del POR, dai Dirigenti/Funzionari/Tecnici individuati dalle Province o dai Tavoli di Partenariato Provinciali, da esperti delle Agenzie Regionali e da tecnici designati dal partenariato socio-economico.

Infine, il Gruppo Regionale di Coordinamento, coordinato dal Direttore (o dal Vice Direttore) del Centro Regionale di Programmazione, era composto dai Coordinatori dei Laboratori Territoriali di Progettazione e dai Coordinatori dei Gruppi Tecnici Regionali e fungeva da cabina di regia tecnica finalizzata a formulare metodologie e strumenti da utilizzare per realizzare le diverse fasi e attività previste dal processo della progettazione integrata.

La Fase A, iniziata con otto incontri nelle diverse province per riaprire il dialogo tra Regione e territorio e condividere il nuovo approccio strategico alla progettazione integrata e continuata con la realizzazione di Forum provinciali a cui hanno partecipato in totale oltre 1.600 persone,

³⁹ 1. Industria, artigianato e servizi; 2. Filiere agroalimentari e sviluppo delle aree rurali; 3. Valorizzazione delle zone umide e sviluppo dei Sistemi Locali della pesca; 4. Turismo e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale; 5. Rete ecologica, parchi forestali regionali e interventi per la sostenibilità ambientale; 6. Occupazione e inclusione sociale.

si è conclusa nel mese di febbraio 2006 con la presa d'atto da parte del Tavolo di Partenariato Regionale dell'approvazione dei Rapporti d'Area Provinciali.

Solo nel maggio del 2006 è stato poi pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione di Progetti Integrati di Sviluppo Regionali⁴⁰ e di Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale⁴¹ (entrambi di tipo settoriale o intersettoriale), che, insieme alle Azioni di Sistema⁴² regionali a sostegno dei Progetti Integrati, andavano a comporre il Quadro Unitario Regionale della Progettazione Integrata.

A seguito dell'Avviso, sono pervenute alla Regione, tra novembre e dicembre 2006, oltre 11.000 domande di partecipazione ai Partenariati di Progetto, per un totale di oltre 16.000 manifestazioni di interesse ricomposte in un paio di centinaia di progetti integrati.

Ma il processo della progettazione integrata si è concluso solo nel settembre 2007, quando la Giunta regionale ha preso atto della determinazione dell'Autorità di gestione del POR ed ha approvato l'elenco finale dei 198 progetti valutati dal NVVIP.

Quindi, entrambe le generazioni di PIT del periodo 2000-2006, per motivi diversi, non hanno sortito gli esiti sperati.

I PIT del 2001 non sono stati veri e propri ambiti di programmazione di sviluppo locale: non solo erano dotati di un comitato di partenariato molto leggero senza una leadership, ma sono diventati anche strumenti orizzontali senza alcuna strategia di sviluppo di fondo. Sebbene fosse richiesto che nascessero su una idea forza centrale, venuta a mancare tutta la parte degli investimenti privati, sono rimasti composti solo da opere pubbliche proposte dagli Enti Locali (consistenti, in gran parte, in progetti già disponibili). Né sono state ricercate interrelazioni con i partenariati e le progettualità dei GAL.

La Regione, pur avendo operato una forte selezione dei PIT, che ha condotto ad escludere

⁴⁰ Ambiti settoriali/tematici: Industria, Artigianato e Servizi (Comparto Lapideo e delle Pietre Ornamentali e Naturali, Comparto del Sughero, Comparto della Cantieristica e della Nautica, Artigianato Tipico e Tradizionale, Iniziative Imprenditoriali Innovative, Parchi di Imprese, Sistema Logistico Intermodale per il Trasporto delle Merci); Filiere e Produzioni Agroalimentari (Filiera vitivinicola, Filiera olivicolo-olearia, Filiera lattiero-casearia, Filiera della carne e dei derivati, Produzione del mandorlo, Settore florovivaistico, Filiera orticola: Pomodoro e Carciofo, Filiera del pane); Pesca, Acquacoltura e Aree Umide; Turismo Sostenibile e Valorizzazione del Patrimonio Ambientale e Culturale (Rete Ecologica Regionale, Parchi e Compendi Forestali Regionali, Itinerari di Sardegna); Inclusione Sociale, Legalità e Sicurezza.

⁴¹ Ambiti settoriali/tematici/territoriali: Industria, Artigianato e Servizi (settori/comparti non compresi tra quelli indicati nella nota precedente, ad eccezione delle iniziative imprenditoriali innovative e per l'artigianato tipico e tradizionale, che presentano potenzialità di crescita per le imprese localizzate nell'ambito territoriale di riferimento); Filiere e Produzioni Agroalimentari (le stesse filiere/produzioni elencate sopra più le filiere apistica, delle piante aromatiche e officinali e dell'allevamento del cavallo anglo arabo sardo); Sviluppo delle Aree Rurali e Montane (con riferimento al modello di intervento del Leader e gli indirizzi della nuova programmazione 2007-2013 per le aree rurali); Turismo Sostenibile e Valorizzazione del Patrimonio Ambientale e Culturale (sistemi e i prodotti turistici che presentano maggiori potenzialità di sviluppo, anche sulla base delle prime risultanze delle attività del Gruppo di Lavoro per l'elaborazione del Piano Regionale del Turismo Sostenibile e delle attività di programmazione e pianificazione dei Sistemi Turistici Locali costituiti a livello provinciale); .

⁴² L'Avviso prevedeva la predisposizione di tre Azioni di Sistema: "Territori di Sardegna" (valorizzazione e promozione coordinata e unitaria dell'offerta turistica e le produzioni artigianali e agroalimentari delle regioni storiche della regione), "Sistemi Innovativi di Accoglienza dei Turisti nelle Aree Rurali e Montane" (sperimentazione di forme innovative di ospitalità nelle aree interne) e "Grandi Attrattori Turistici" (individuazione di grandi attrattori – parchi tematici, centri congressi, campi da golf – in grado di contribuire alla destagionalizzazione dei flussi turistici).

diversi territori, non è riuscita a generare al loro interno una convergenza su priorità strategiche condivise. A ciò si è cercato di ovviare con l'avvio della cosiddetta fase di "ottimizzazione" dell'annualità 2002, attraverso un iter organizzato in modo tale che, per quanto riguardava le opere pubbliche, attraverso il Comitato regionale, i singoli interventi previsti nei PIT fossero indirizzati direttamente alle pertinenti misure del POR e fungessero da traino per la spesa, e, in merito ai regimi di aiuto, non potendosi finanziare direttamente i privati, si riorientavano gli interventi garantendo una priorità all'interno dei diversi bandi per gli aiuti alle imprese a coloro che avevano partecipato ai PIT.

L'attenta rilettura dell'esperienza dei primi PIT ha poi condotto alla seconda fase della progettazione territoriale (2005-2006) e all'istituzione di presidi tecnici altamente inclusivi (i Laboratori Territoriali Provinciali), nati da un'idea dell'allora Assessore alla Programmazione e sostenuta dal Direttore del CRP. Negli anni 2005-2006 la Regione si è fatta promotrice e parte attiva di un considerevole sforzo di ascolto del territorio, nell'intento di stimolare strategie locali di lungo respiro e progettualità da porre alla base anche della programmazione FESR 2007-2013. I Laboratori Territoriali hanno coinvolto tutti i soggetti del partenariato istituzionale e socio-economico ed hanno prodotto un Rapporto d'Area per ciascuna delle otto province, contenenti bisogni, priorità, strategie.

Con le dimissioni dell'Assessore alla Programmazione prima, e con il cambio di amministrazione regionale poi, il percorso della "nuova" progettazione integrata si è arrestato e non è stato possibile portare a compimento il disegno di traghettare i frutti nella programmazione attuale.

Non tutto però è andato perso: alcune progettualità maturate nell'ambito dei Laboratori sono state finanziate tramite lo strumento regionale dei Pacchetti Integrati di Agevolazione (PIA)⁴³ e, con essi, la Regione è riuscita a fornire anche servizi di carattere generale alla popolazione delle aree Leader; le strategie elaborate in seno ai Laboratori sono state utilizzate per la definizione dei Piani di Sviluppo Locale dei GAL e molti degli interventi presentati nel 2006 sono stati inseriti in essi; alcuni partenariati nati dai Laboratori vivono ancora, come in Ogliastra e in Gallura; alcuni progetti sono andati avanti, come quello che è sfociato nel progetto di ricerca CONVISAR (Consorzio Vino e Sardegna) che, inserito nell'ambito dell'APQ filiera vitivinicola, è stato finanziato dalla Regione nel 2007.

Il processo di progettazione integrata è nato e si è sviluppato con il forte sostegno politico dell'Assessore alla Programmazione, che ha dato l'idea di base di innestare sulla strutturazione dei PIT del 2001-2002 l'esperienza del Leader (poi sviluppata nei dettagli in seno al CRP), ha partecipato a molte riunioni sul territorio, è stato sempre disposto ad ascoltare e ad approfondire. E il CRP ha funzionato come cinghia di trasmissione tra l'Assessorato ed i territori, interloquendo direttamente con essi, finanziando i costi di funzionamento dei Laboratori con il POR, selezionando coordinatori che non avessero un radicamento territoriale, innestando altri operatori di supporto provenienti dall'ex ERSAT.

La partecipazione del territorio alle attività dei Laboratori è stata sorprendente ed i rapporti instaurati con gli Enti Locali, con alcune eccezioni, sono stati molto soddisfacenti, in quanto non hanno pensato che i Laboratori potessero togliere loro competenze.

⁴³ I Pacchetti Integrati di Agevolazione sono innovativi strumenti regionali di incentivazione rivolto alle PMI che prevedono una procedura unificata di accesso, di istruttoria e di concessione che consta nella presentazione di un Piano di sviluppo aziendale unico articolato in piani specifici singolarmente ammissibili.

Sebbene il processo si sia concluso senza dare adeguata risposta alle forti aspettative generate, l'esperienza maturata negli anni 2005-2006 sembra avere avuto importanti ricadute sul territorio.

In primo luogo, ha consentito la ripresa del dialogo tra Regione e territori, ha prodotto forte coesione sociale, ha favorito scambi di esperienze e conoscenze tra i principali soggetti locali (rappresentanti degli Enti locali, dell'artigianato, dell'industria, del turismo, dei servizi, etc.). L'esperienza della "nuova stagione" dei PIT ha mobilitato moltissime risorse, energie, passioni ed ha generato una sorta di euforia motivata dall'impressione che i territori potessero avere voce sulle strategie regionali di sviluppo.

In secondo luogo, i Laboratori Territoriali sono stati caratterizzati dall'attivo coinvolgimento di soggetti istituzionali e forze socio-economiche, che hanno collaborato a raccogliere ed elaborare i progetti e a presentarli alla Regione come un insieme strutturato, dando vita ad una produzione progettuale molto copiosa, in molti casi valida. Una parte dei progetti ha trovato comunque una fonte di finanziamento, attingendo, ad esempio alla graduatoria della progettazione integrata per i bandi regionali dei PIA turismo, industria/artigianato/servizi, imprese (utilizzando il punteggio ottenuto come una sorta di premialità, con trasposizione diretta), altri sono stati realizzati a valere su bandi emanati autonomamente dalla Direzione agricoltura, altri ancora sono stati finanziati dal settore privato o sono confluiti nell'ambito di interventi infrastrutturali. Si è inoltre registrato un grosso slancio nelle iniziative in campo energetico, ambientale, agro-ambientale e della trasformazione che in alcuni casi resiste ancora (come, ad esempio, le sperimentazioni nella trasformazione dei liquami in biogas nella zona di Arborea).

Sebbene l'esperienza dei Laboratori Territoriali si sia chiusa a giugno 2006 con la presentazione dei progetti, in alcuni casi ha continuato a produrre effetti: qualche Provincia li ha mantenuti in piedi (Cagliari), altre li hanno trasformati⁴⁴. In ogni caso i Laboratori hanno rappresentato un forte investimento che ha prodotto ottimi risultati in merito sia all'integrazione degli interventi a livello territoriale, sia alla conoscenza dei programmi comunitari da parte del territorio, sia all'accrescimento delle risorse umane. Il processo di progettazione integrata ha consentito la sedimentazione sul territorio di conoscenze e competenze preziose e di capitale umano altamente specializzato, che dopo aver collaborato alla realizzazione dei Laboratori Territoriali, è ancora in gran parte impegnato in attività di sviluppo locale.

Diversa, invece, è la considerazione che si può fare sull'iter prescelto, che è risultato troppo complesso e farraginoso, e sui tempi di realizzazione. Il processo dei Laboratori Territoriali è stato molto ambizioso e molto complesso da costruire e condurre, ma mentre la fase di avvio, di individuazione dei soggetti e di costruzione dei partenariati è stata vissuta dai territori in modo molto positivo, diverso è il discorso in merito alla fase di raccolta dei progetti, di identificazione degli interventi e di prima valutazione della qualità progettuale in seno ai Laboratori in quanto le modalità di selezione e la modulistica da utilizzare era eccessivamente complessa rispetto alla necessità di arrivare ad individuare un pool di progetti effettivamente integrabili, ancorati al territorio, esponenti le strategie espresse dal territorio.

Per quanto riguarda la selezione e valutazione dei progetti, quello che avrebbe dovuto essere

⁴⁴ La Provincia di Sassari che ne ha fatto una struttura che si occupa del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia Marittimo 2007-2013 o la Provincia dell'Ogliastra che l'ha commutato nell'Ufficio Programmazione del Servizio di Segreteria Generale.

un esercizio progettuale collettivo mirato ad accrescere la capacità istituzionale e a far emergere le migliori idee di sviluppo si è tradotto nella ricezione di una moltitudine indifferenziata di interventi che la Regione si è trovata comunque a dover valutare. Ai singoli interventi contenuti nei Progetti Integrati presentati è stato assegnato da parte del Nucleo di Valutazione regionale un punteggio attribuito in base ad una griglia predisposta dal CRP e sono stati collocati in una graduatoria da cui fosse possibile attingere per l'attuazione della programmazione regionale. Ma solo pochi di quei progetti erano definitivi e/o cantierabili e molti di livello preliminare (anche se molto dettagliati, come richiesto dalla copiosa e puntigliosa modulistica, pensata per costringere i territori ad individuare in modo specifico i contenuti degli interventi ma in realtà molte volte compilata di default).

In relazione alla tempistica, il forte ritardo nella chiusura del processo (avvenuta solo a fine dicembre 2006) ha costretto il NVVIP a lavorare su tempi molto ristretti (la fase preparatoria si è protratta troppo a lungo rispetto a quanto inizialmente previsto ed i progetti sono stati presentati entro il mese di giugno 2006), oltre che sulla base dei complicati criteri decisi dal CRP per l'espletamento della procedura. Ai fini della qualità progettuale, sarebbe stato forse più utile che la fase di valutazione dei progetti fosse prevista come una prima "scrematura". Ma così non è stato e si sono avuti migliaia di progetti, per ognuno dei quali si sono create molte aspettative.

Inoltre, la stessa valutazione dei progetti da parte del NVVIP è stata resa difficile dal fatto che, dovendo prestare attenzione oltre che al rispetto dei molteplici criteri di selezione anche alle strategie che si era dato il territorio e ai punti di forza e di debolezza dei progetti, non è sempre stato possibile concentrarsi sulle iniziative dotate di migliore qualità tra le migliaia pervenute ed esaminate. Inoltre, entrare nel merito dei progetti presentati, del loro legame con il territorio e con la strategia, della partnership, dei business plan, delle azioni di comunicazione, ha comportato un ulteriore allungamento dei tempi di chiusura del processo di valutazione.

Questa stagione di progettazione integrata, sebbene avviata con i migliori auspici, si è tradotta, per i diversi motivi evidenziati in precedenza, in un fallimento. L'intento era quello di far fare alle politiche integrate, e alla Sardegna nel suo insieme, un salto di qualità. Ma la complessità del percorso, i problemi ed i limiti di impostazione, le dilazioni, i ritardi, il cambio ai vertici dell'Assessorato e il venire a mancare del sostegno politico hanno annullato ogni possibilità di riuscita. È vero che sono rimaste sul territorio alcune progettualità di spessore e molte professionalità valide, ma sono rimaste anche, e soprattutto, la frustrazione e la delusione del territorio per la mancata prosecuzione del percorso iniziato e realizzazione dei risultati attesi. Se dai Laboratori si fosse, invece, riusciti a far emergere solo pochi progetti importanti da traghettare nell'attuale programmazione, probabilmente si sarebbero avuti alcuni degli effetti di rilievo che erano nelle intenzioni iniziali.

I PIT di "prima generazione" si sono organizzati in modo spontaneo, su base volontaria e senza una guida forte né della Regione né della Provincia. Ma non avendo sortito buoni risultati, la Regione tentò di porre rimedio individuando degli indici con i quali vennero delimitati (e imposti) gli Ambiti Territoriali Ottimali, che avrebbero dovuto rappresentare le delimitazioni chiave su cui articolare non solo la gestione associata dei servizi in ambito comunale ma anche diventare gli ambiti di programmazione subprovinciali a cui fare riferimento per tutti i fondi e non solo per quelli regionali per cui erano stati pensati. Con la nuova Giunta insediatasi nel 2009, però, anche tale articolazione organizzativa del territorio è venuta meno (eccetto che per il PSR, che l'ha utilizzata come base per circoscrivere gli attuali GAL).

Inoltre, va sottolineato che la crisi economica ed il blocco del FAS hanno causato il crollo del sistema programmatico. Venendo meno il FAS, che costituiva la base di tutte le realizzazioni infrastrutturali, è venuta meno ogni idea di programmazione e di strategia.

L'esperienza di progettazione integrata è comunque proseguita nella fase 2007-2013, anche se con una impostazione diversa, meno dispersiva e diffusa, più oculata e concentrata nella selezione degli interventi locali. Nel 2009, infatti, la Regione ha adottato⁴⁵ i Progetti di Filiera e Sviluppo Locale (PFSL), strumenti di incentivazione innovativi la cui attuazione è affidata al CRP, con il supporto dell'Agenzia regionale BIC Sardegna e in raccordo con gli Assessorati e gli altri soggetti competenti per materia coinvolti nel processo. Essi vengono attivati attraverso una procedura di concertazione con gli attori locali, intervengono nelle aree di crisi e nei territori svantaggiati (anche rurali), consentono di individuare priorità di intervento o in un ambito territoriale o su filiere locali⁴⁶ e possono essere finanziati con i programmi operativi che attuano la programmazione unitaria 2007-2013 (FSE, FESR, FEASR, FEP).

La prima esperienza pilota di PFSL è stata realizzata a partire dal settembre 2009 nel territorio dell'Unione dei Comuni della Marmilla. L'intervento non è andato come sperato, ma la Regione sta tentando di recuperare la situazione facendone un altro per salvare sia l'investimento (15Meuro) che le dinamiche di sviluppo dell'area facendo leva, in particolare, sulle potenzialità dell'attrattore naturale dell'area, il Parco della Giara.

Nel marzo del 2010 sono state poi approvate le direttive attuative dei PFSL ed è stata lanciata la manifestazione di interesse per il Progetto di Sviluppo Locale dell'Area di Crisi di "Tossilo", dove è stato costruito un intervento per oltre 70Meuro orientando risorse del FESR (per un impianto di termovalorizzazione dell'area industriale di Macomer-Tossilo), risorse liberate del FSE e risorse regionali (per sei iniziative di riqualificazione delle risorse umane cassintegrate che vanno dai tirocini formativi, alla formazione generale, al sostegno dell'autoimpiego, agli interventi a favore di imprese nuove ed esistenti, ai Pacchetti Integrati di agevolazione, ai Contratti di Investimento). Il PFSL di Tossilo è attualmente sotto osservazione della Commissione Europea come buona pratica di integrazione dei fondi in un'ottica di programmazione unitaria.

L'attuazione dei PFSL si articola in diverse fasi: 1) analisi territoriale; 2) animazione territoriale e definizione dell'Accordo di Programma; 3) attuazione degli interventi. L'analisi del territorio non è stata fatta ex novo ma prendendo in considerazione le analisi esistenti (in particolare i Rapporti d'Area elaborati nell'ambito dei Laboratori territoriali) ed individuando insieme al partenariato le linee portanti del percorso di sviluppo da intraprendere. La Regione ha quindi incontrato le imprese e le parti istituzionali, ha organizzato assemblee pubbliche, ha convalidato l'analisi e poi è partita con i primi interventi.

Come si vede, quindi, sebbene i Laboratori non abbiano prodotto interventi concreti, sul territorio sardo è rimasto moltissimo di quella esperienza, soprattutto in relazione al rafforzamento della capacità istituzionale e alla formazione di prezioso capitale sociale e capitale umano. Ciò è vero soprattutto laddove vi è stata un'impronta politica forte e

⁴⁵ Legge regionale n. 3/2009 e DGR n. 12/15 del 25.3.2010.

⁴⁶ L'ambito territoriale dell'area di crisi o del territorio svantaggiato coincide con il Sistema Locale del Lavoro o con i Comuni dell'insediamento industriale in crisi o con l'Unione dei Comuni o con i Comuni ricadenti nell'ambito territoriale dei Gruppi di Azione Locale 2007-2013 o dei Gruppi di Azione Costiera (GAC) previsti dal Fondo Europeo della Pesca 2007-2013.

continuativa e personale tecnico di rilievo nelle istituzioni e nei territori.

4.3.2. **L'approccio Leader**

Il Programma di Iniziativa Comunitaria Leader Plus – gestito, come il Leader II, dal Centro Regionale di Programmazione con il supporto di un Comitato Interassessoriale (composto da rappresentanti degli Assessorati all'Agricoltura, Ambiente, Pubblica Istruzione, Turismo e Artigianato) che fungeva da cabina di regia intersettoriale – ha interessato il 53% dei Comuni⁴⁷ sardi (200 su 377) ed ha messo a disposizione dei territori rurali eleggibili 52,5 milioni di euro, di cui oltre 26,8 di contributo FEOGA, oltre 10,7 di quota regionale, oltre 6,2 di quota nazionale e oltre 8,6 di cofinanziamento privato.

Rispetto al Leader II (19 GAL), il Leader Plus (8 GAL) ha interessato il 45% della superficie regionale (contro il 50% della programmazione precedente) ed il 22% della popolazione residente (contro il 27%).

Tabella 9 – Indicatori di contesto dei GAL

				LEADER ASSE IV		
				Aree Ammissibili*	Selezionate	
		LEADER I	LEADER II	LEADER PLUS		
Sistema fisico-territoriale	N GAL	1	19	8	15	13
	N comuni	15	303	200	366	281
	Dimensione media kmq	1.372,2	968,7	1.359,7	1.422,8	311,3
	Percentuale sup. protetta	-	93,7	74,1	96,2	22,0
Sistema socio-demografico	Dimensione media pop	41.416	35.080	45.344	67.997	21.197
	Popolazione percentuale	2,5	40,4	22,2	61,2	16,5
	Indice di vecchiaia	67,9	81,7	147,7	143,8	227,5
	Spopolamento	4,7	-6,1	-1,1	0,9	3,0

*da programmazione PSR

Fonte: elaborazioni Task Force Leader su dati ISTAT, Ministero Ambiente

Nell'attuale periodo di programmazione si riscontra, rispetto al 2000-2006, sia una rilevante estensione delle aree ammissibili all'approccio Leader (74% dei Comuni, 68% della superficie regionale ed il 35% della popolazione) sia una articolazione dei GAL molto differente.

Per quanto concerne le aree Leader, la Regione Sardegna, considerando che l'applicazione della metodologia di definizione della ruralità prevista dal PSN non consentisse di cogliere i differenziali di sviluppo tra le diverse aree rurali intermedie e in ritardo di sviluppo (che rappresentano il 97% dei Comuni), ha circoscritto l'attenzione sulle subaree classificate come C1 e D1 caratterizzate anche da condizioni di salute demografica gravissime, gravi e precarie (ossia da Stato di Malessere Demografico>40) e popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (229 Comuni) e su 52 Comuni⁴⁸ classificati C2 e D2 e con SMD tra "discreto" e "buono" a garanzia di continuità con la programmazione precedente.

⁴⁷ L'area di applicazione Leader Plus ha interessato i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti.

⁴⁸ Di cui 33 della zonazione LeaderPlus e 19 ricadenti in aree i cui territori confinano per più del 50% con aree C1 e D1 con SMD>40.

In merito ai GAL, nel PSR 2007-2013 della Regione Sardegna è previsto che l'intero Asse 3 (con parziale esclusione di alcune Azioni delle Misure 311, 323 e 341, che sono gestite direttamente dalla Regione) venga attuato con la metodologia Leader dell'Asse 4, assi a cui viene assegnato complessivamente oltre il 15% (quasi 190Meuro) dell'intero programma. È richiesto, inoltre, che la composizione dei GAL debba rispettare l'integrità dei 38 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per l'esercizio associato delle funzioni⁴⁹, con esplicita esclusione della possibilità che più GAL insistessero su di uno stesso ATO. Essendo, infatti, gli ATO basati sulle caratteristiche identitarie del territorio e rispecchiando la suddivisione della Sardegna in regioni storiche, si è ritenuto che il rispetto di tale requisito potesse favorire l'aumento della capacità di integrazione fra strumenti di programmazione locale.

La prima fase di selezione dei GAL, iniziata nell'aprile 2008, si è conclusa nel luglio del 2008 con l'approvazione delle 13 aggregazioni partenariali pubblico-private ammesse alla seconda fase.

La fase di trasformazione dei partenariati in GAL e dell'approvazione dei relativi PSL, iniziata nel dicembre 2008, si è protratta fino al febbraio 2010, quando è stata approvata la graduatoria finale dei 13 GAL⁵⁰, dopo aver subito diverse proroghe ai termini di presentazione delle domande (dal 31 marzo al 15 maggio 2009, poi al 15 giugno ed infine al 15 luglio), prima su richiesta dei partenariati (a seguito dei rallentamenti e delle incertezze generate dal cambio di amministrazione regionale e dalla sua visione dell'economia agricola più incentrata sul ruolo del settore primario che sugli aspetti multifunzionali ed ambientali e sulla creazione di beni collettivi pubblici nei territori dei GAL) e poi del neo-insediato Assessore che riteneva necessario più tempo per impartire nuove direttive politiche alle strutture regionali competenti.

Anche la fase istruttoria si è protratta oltre il previsto. Nel luglio del 2009 è stata, infatti, approvata l'integrazione della commissione interassessoriale incaricata della valutazione dei GAL e dei PSL con i rappresentanti delle Agenzie regionali AGRIS Sardegna (Agenzia regionale per la ricerca in agricoltura) e ARGEA (Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura) e a partire dal mese di agosto la commissione è stata convocata ben 54 volte ma, oltre alle cinque riunioni andate deserte, spesso non tutti gli undici componenti hanno partecipato ai lavori perché trattenuti presso i propri uffici.

Le azioni di accompagnamento, di informazione e animazione sulle strategie di sviluppo locale attuabili a valere sugli Assi 3 e 4 sono state realizzate con il supporto dell'Agenzia regionale LAORE, struttura tecnico-operativa che si occupa dell'attuazione della programmazione in campo agricolo e dello sviluppo rurale. Le iniziative volte alla formazione dei partenariati

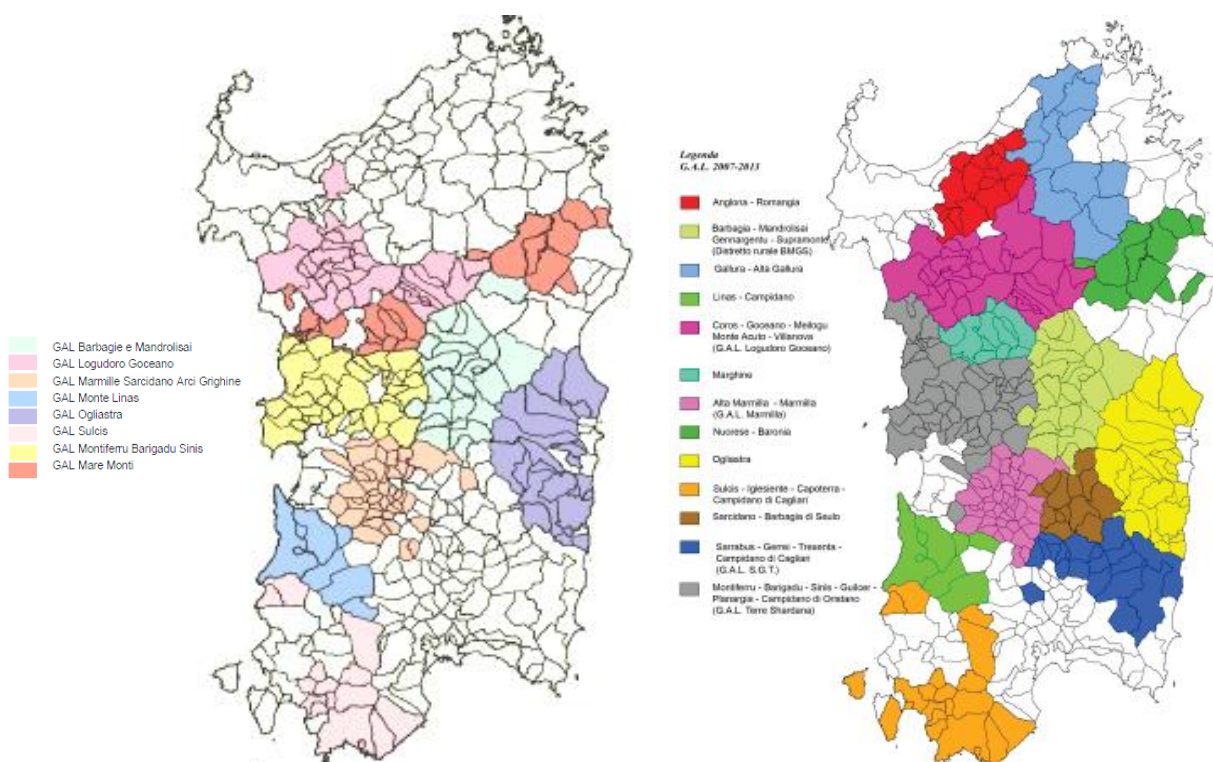
⁴⁹ Come da Deliberazione di Giunta Regionale n. 52/2 del 15.12.2006 che approva il Piano per il riordino degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 2 della L.R. 2 agosto 2005, n. 12 "Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni".

⁵⁰ 1) "Sulcis – Iglesiente" – Soggetto capofila: GAL Sulcis-Iglesiente; 2) "Terre Shardana" – Soggetto capofila: GAL Montiferru-Barigadu-Sinis; 3) "Le Colline dell'Anglona" - ricomprendente anche i comuni eleggibili dell'ATO Romangia – Soggetto capofila: Unione dei Comuni dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinas; 4) "Montalbo" – Soggetto capofila: Comune di Lula; 5) "Marghine" – Soggetto capofila: Unione di Comuni Marghine; 6) "Logudoro – Goceano" – Soggetto capofila: Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Sassari; 7) "Gallura" – Soggetto capofila: Unione Comuni Alta Gallura; 8) "Sarcidano – Barbagia di Seulo" – Soggetto capofila: Comunità Montana Sarcidano – Barbagia di Seulo; 9) "Distretto rurale delle regioni storiche di Barbagia – Mandrolisai – Gennargentu e Supramonte" – Soggetto capofila: Consorzio BIM Taloro; 10) "SGT (Sarrabus, Gerrei, Trexenta – Sole, Grano, Terra)" – Soggetto capofila: Comune di Goni; 11) "Ogliastra" – Soggetto capofila: GAL dell'Ogliastra; 12) "Marmilla" – Soggetto capofila: GAL Interprovinciale Marmille – Sarcidano - Arci – Grighine; 13) "Monte Linas" – Soggetto capofila: GAL Monte Linas.

pubblico-privati dei GAL e all'accompagnamento nella elaborazione e redazione dei PSL hanno coinvolto oltre 3.000 soggetti nella prima fase (quasi 2.700 pubblici e oltre 300 privati) e quasi 4.300 nella seconda fase (quasi 4.000 pubblici e oltre 300 privati) ed hanno condotto, prima, ad oltre 4.000 soggetti firmatari delle manifestazioni di interesse pervenute alla Regione al luglio del 2008 e, poi, agli attuali 1.850 soci dei 13 GAL.

Il territorio degli 8 GAL del periodo 2000-2006 è ricompreso nei 13 GAL attualmente vigenti ma, anche nei casi in cui c'è uguale denominazione, non si riscontra né coincidenza territoriale né coincidenza nella composizione partenariale, in quanto i criteri utilizzati per la valutazione (come, ad esempio, il livello di consultazione del territorio, la presenza di almeno il 50% di soggetti privati nonché di giovani e donne negli organi decisionali, la scelta di forme giuridiche nuove e l'adozione del principio "una testa un voto") hanno scardinato le aggregazioni preesistenti ed hanno condotto gli Enti Locali ed i partner socio-economici a confluire in nuove compagini partenariali.

Figura 6 – GAL 2000-2006 (a sinistra) e GAL 2007-2013 (a destra)



Fonte: Regione Sardegna

L'elaborazione della progettazione Leader ha avuto l'intento di creare un forte legame tra aree deboli ed aree forti e tra le risorse finanziarie messe a disposizione dai diversi fondi europei, nazionali e regionali, ma quello che si sta realizzando sul territorio non va esattamente in questa direzione.

La Direzione Agricoltura ritiene che la classificazione individuata nel PSN (aree rurali ad agricoltura intensiva, intermedie, marginali ed urbane) equivalga ad operare già una scelta definitiva e che, al fine di non penalizzare gli agricoltori situati nelle aree in rurali intermedie e con problemi di sviluppo, occorra piuttosto fare appello ad un supporto reciproco da parte dei gestori di tutti gli altri fondi finalizzato a differenziare le politiche. Ma ciò significa dare

indicazioni politiche più che tecniche.

Con il Leader Plus, quando sono stati circoscritti i territori utilizzando indici di ruralità e costituiti otto GAL, sono state avanzate forti richieste per allargare le maglie della territorializzazione; ma allora, una volta esercitata la scelta, la Regione è riuscita a resistere alle pressioni grazie ad un forte appoggio politico.

Quando invece la Regione non riesce a dotarsi di una idea forza imprescindibile, i programmi finiscono per piegarsi di volta in volta alle emergenze piuttosto che perseguire le linee di sviluppo in essi definite. Sebbene il PSR fosse stato redatto con tutte le migliori intenzioni quello che è accaduto in seguito a causa della crisi lo ha in parte snaturato: l'Amministrazione regionale ha dovuto rispondere alle richieste che venivano dal territorio (e, soprattutto, dal mondo agricolo) e molte delle risorse disponibili a valere sul FEASR sono state dirottate per arginare le crisi di settore evitando di incorrere nel patto di stabilità e nelle procedure di notifica alla UE per i regimi di aiuto.

L'attuale Leader sconta anche forti problemi organizzativi iniziali. Mentre il Leader II ed il Leader Plus sono stati gestiti con continuità dal CRP, l'attuale Leader, essendo incorporato nel PSR, è passato alla Direzione generale agricoltura. Ciò è avvenuto in modo naturale e senza conflitti ma ha comportato forti ritardi in quanto la Direzione non disponeva di personale sufficiente ad elaborare e gestire quelli che in realtà erano due programmi in uno (PSR e Leader): aveva la struttura per il PSR (i Responsabili di Misura) ma ha dovuto mettere in piedi ex-novo la struttura che si occupasse del Leader.

In ogni caso, nonostante tutte le difficoltà di cui sopra, dopo il fallimento del processo di progettazione territoriale e la mancata continuità dei Laboratori territoriali insediati nelle otto province sarde, l'unico strumento territorializzato che sopravvive in Sardegna è proprio il Leader, che ha lasciato dietro di sé molti interventi, di certo di piccole dimensioni ma comunque molto numerosi. In alcune occasioni, nel 2000-2006, si sono instaurate anche buone integrazioni tra i GAL e i Laboratori Territoriali (ad esempio, sia Presidenti che operatori dei GAL hanno partecipato attivamente ai Laboratori, i GAL Montiferru, Monte Linas, Ogliastra, Mari e Monti sono stati promotori di progetti che poi sono diventati patrimonio comune dei Laboratori, molti PSL sono stati elaborati a partire dai Rapporti d'Area definiti nell'abito dei Laboratori, etc.). E alcune progettualità ed esperienze della progettazione integrata di seconda generazione, si sono trasferite in un modo o nell'altro nel territorio tramite la programmazione FEASR ed i GAL, molti dei quali dotati di strutture locali che sono riusciti (e riescono) a coordinare le diverse iniziative di sviluppo sul territorio.

Un problema, invece, che sta emergendo con grande forza è quello del ruolo dell'Agenzia ARGEA, che, nata con compiti operativi di pagamento, sta acquisendo via via mansioni sempre più gestionali che influiscono sulle modalità di attuazione. La vera forza del Leader nelle passate programmazioni era che i capofila dei GAL avevano la possibilità di gestire direttamente i pagamenti, fare scelte e prendersene la responsabilità. Attualmente, l'intermediazione dell'agenzia di pagamento rende tutto ciò impossibile e rappresenta un passo indietro rispetto all'autonomia decisionale di cui i GAL disponevano in passato.

Conclusioni

Questo rapporto ha focalizzato l'attenzione sul "nodo" delle relazioni tra politiche diverse nell'istituzione Regione. Sono stati approfonditi i due casi di studio della Puglia e della Sardegna, due regioni del Mezzogiorno con spiccate caratteristiche di ruralità e con forti interrelazioni tra ruralità e sviluppo economico locale in cui, nel decennio 2000, sono state gestite rilevanti risorse e programmi di investimento.

L'analisi condotta ha messo in evidenza che, in queste due regioni, esistono tre fondamentali fattori di governance capaci di influenzare la qualità delle politiche rurali:

- 1) La struttura organizzativa generale della Regione;
- 2) Le modalità con cui le diverse politiche e i programmi che ne discendono vengono coordinati;
- 3) La definizione del quadro regolativo regionale per la progettazione integrata locale.

Sono tre variabili che decidono in modo sostanziale le caratteristiche della governance regionale. Ma nello stesso tempo non sono variabili di tipo esogeno, anzi tutt'altro: sono variabili fortemente endogene, determinate da strategie e scelte politiche regionali.

Ci preme sottolineare questa conclusione per diversi motivi. Quando si discute della governance regionale, molto spesso si tende ad esaltare i vincoli esogeni che la Regione subisce: fondamentalmente, le regole e le procedure della politica UE e i vincoli posti dallo Stato centrale. Questo rapporto, invece, intende volutamente spostare l'attenzione dalle variabili esogene, che pure sono importanti per comprendere la governance, a quelle endogene. Ciò nella convinzione che, pur essendo la politica europea e nazionale importanti fattori di governance, esistono margini a livello regionale per darsi una "governance costruttiva" e capace di incidere sulla qualità delle politiche. In sostanza, si vuole sottolineare che, entro certi margini, la Regione può costruirsi una politica rurale con un approccio territoriale, differenziata in funzione dei territori e con il sostegno di strumenti diversi. Se non lo fa è perché non ha una strategia di questo genere, il che implica sostenere che i vincoli esterni possono agire fino ad un certo punto. Si tratta di una conclusione che deriva dalla consapevolezza maturata dall'analisi della realtà, dove convivono esempi di cattiva governance accanto ad esempi di buona governance, in un contesto generale (europeo e nazionale) dove i vincoli esterni valgono per tutti.

E veniamo alla discussione dei tre specifici fattori di governance.

La struttura organizzativa generale della Regione. Sotto questo profilo le due Regioni esaminate, Puglia e Sardegna, hanno cercato nel tempo di apportare una riorganizzazione interna della struttura generale: la Puglia creando delle aree cosiddette orizzontali alle strutture assessorili, di cui lo sviluppo rurale ne rappresenta una che ingloba tutte le funzioni di settore, ma in realtà il coordinamento è molto apicale, a livello della Conferenza dei Direttori. La Sardegna, invece, ha proceduto ad una profonda riforma del settore agricolo, creando tre Agenzie (AGRIS, LAORE e ARGEA) e lasciando all'Assessorato una funzione di programmazione generale, senza tuttavia scardinare la complessiva struttura in Assessorati.

Le modalità con cui le diverse politiche e i programmi che ne discendono vengono coordinati. Questo aspetto richiede un'attenzione maggiore in quanto le politiche si sostanziano sempre

più spesso di programmi co-finanziati da Fondi europei, nazionali e regionali. Questi programmi richiedono alla Regione specifiche forme di governance (documenti di programmazione; responsabilità di programmazione, gestione, controllo, monitoraggio e valutazione affidati a diversi soggetti; distinzione accurata di ruoli e funzioni, ecc.) che devono essere create ex-ante come *conditio sine qua non* per accedere ai Fondi europei. Al di là degli adempimenti comunitari, tuttavia, appare importante verificare quali specifiche forme organizzative le due Regioni si siano date per assolvere al meglio le funzioni di coordinamento dei diversi programmi. In particolare, ci si riferisce ai programmi di coesione, per lo sviluppo rurale, per i fondi FAS.

La Puglia in questo senso appare alquanto carente per l'assenza sia di un quadro comune (il DUP previsto dalla programmazione unitaria) sia di un luogo di coordinamento di tutte le politiche cofinanziate dall'UE; non così invece può dirsi per la Sardegna, che presenta un quadro comune, ma soprattutto possiede un luogo di coordinamento tecnico che tuttora risiede presso il Centro Regionale di Programmazione (CRP). Questo luogo presenta tre caratteristiche cruciali per un'efficace struttura di coordinamento:

- a) l'essere incardinato presso un Assessorato con funzioni generali di programmazione e bilancio (legittimazione istituzionale);
- b) un'organizzazione interna flessibile, strutturata per aree tematiche orizzontali;
- c) la presenza di competenze tecniche diversificate (incluso lo sviluppo rurale) e funzioni di animazione e supporto tecnico in diversi campi (programmazione, gestione, controllo e certificazione delle spese)

In realtà l'esperienza del CRP è un po' atipica in quanto si situa, nel decennio 2000, in un trend di fondo caratterizzato da fenomeni del tutto diversi, quali:

- una centralizzazione della struttura gestionale e del coordinamento presso la presidenza della Giunta;
- la tendenza a esprimere forme piuttosto "deboli" di coordinamento, perché poco efficaci: comitati poco incisivi o addirittura non funzionanti; documenti di programmazione unitaria molto generali e poco cogenti per i livelli inferiori di programmazione; ecc.). Oppure a esprimere modalità del tutto "informali" di coordinamento, che in alcuni casi risultano più efficaci di quelli delle sedi formali;
- una maggiore attenzione al coordinamento e all'efficienza organizzativa «interna» alle singole politiche rurali (es. riforma degli enti strumentali in agricoltura in Sardegna) più che al coordinamento orizzontale tra le politiche.

E su tutti questi fenomeni la crisi finanziaria dei bilanci pubblici (dal 2008 in poi) ha di fatto agito come una sorta di acceleratore dei processi in atto.

La definizione del quadro regolativo regionale per la progettazione integrata locale. La governance della progettazione integrata locale, nelle sue diverse forme espressive (PIT, PIS, Leader, ecc.), è fortemente regolata dalla Regione, in special modo con norme e procedure che condizionano la progettualità e i partenariati che possono accedere al sostegno regionale. Pertanto ciò implica che in una certa misura il successo della progettazione integrata locale dipende dalla qualità delle regole definite a livello regionale. Queste regole possono incidere in modo rilevante sulla qualità progettuale, sull'efficienza dell'implementazione e sul

finanziamento dei partenariati locali.

Nel decennio 2000 le due regioni considerate hanno visto una grande diffusione dei PIT sul fronte dello sviluppo locale e dei PSL Leader sul fronte dello sviluppo rurale. In Puglia l'esperienza dei PIT 2000-2006 si è tramutata nel periodo 2007-2013 in forme diverse di governance locale, le Aree Vaste, più centrate sulla pianificazione strategica di tipo urbano estesa a tutto il territorio regionale. Anche l'esperienza Leader pugliese ha avuto una diffusione forse eccessiva, soprattutto nel periodo più recente, senza una reale concentrazione di risorse (addirittura 25 GAL, un record sia per la Puglia sia per il reso delle regioni italiane). In Sardegna, invece, l'esperienza dei primi PIT (2001-2003), in forte crisi, si è trasformata alla fine del periodo (2005-2006) nei cosiddetti Laboratori Territoriali di progettazione, che tuttavia non hanno più avuto vita nel periodo successivo. L'esperienza della progettazione integrata in Sardegna è proseguita comunque con i Progetti di Filiera e Sviluppo Locale (PFSL), ma in modo più selettivo e concentrato su aree effettive di crisi e su particolari filiere.

Guardando a queste esperienze recenti e all'evoluzione della progettazione locale non si può non notare uno stato complessivo di regresso rispetto alle premesse dell'inizio del decennio 2000. Questo vale soprattutto per l'evoluzione dei PIT. Mentre per il Leader si assiste in entrambe le regioni ad indubbio rallentamento delle progettazioni messe in campo nell'ultima programmazione dello sviluppo rurale. Vi sono elementi comuni di difficoltà, anche se nel primo caso (l'evoluzione dei PIT) si può parlare di un vero e proprio passo indietro. Quali sono le ragioni che possono spiegare queste difficoltà della progettazione integrata a fine anni 2000?

Innanzitutto occorre premettere che, dopo le criticità registrate dai PIT nella programmazione 2000-2006, si è cercato di trovare vie nuove, anche nella direzione di una maggiore sperimentazione e un maggior gradi di innovazione. Da questo punto di vista i modelli seguiti da Puglia e Sardegna ci appaiono molto diversi. Il primo è fortemente ancorato alla pianificazione strategica sul modello urbano. Il secondo ha operato due tipi di cambiamento: un primo dettato dalla ricerca di un diffuso consenso e partecipazione delle popolazioni locali per dare nuovo slancio ai PIT (i laboratori territoriali di progettazione); un secondo, dettato da una radicale sterzata verso un approccio più selettivo e focalizzato (i progetti di filiera e di sviluppo locale) con una maggiore regia regionale (CRP). In entrambi i casi si è assistito a due tipi di problemi:

- 1) il primo dato dalle caratteristiche del modello regolativo regionale;
- 2) il secondo derivante dal sostegno politico accordato nel tempo all'approccio integrato.

Il modello regolativo individuato in entrambi i casi è apparso caratterizzato da procedure complesse e allocazioni finanziarie incerte e mutevoli nel tempo; da un ruolo locale della partnership molto debole in termini di gestione e più focalizzato sulle funzioni dell'animazione, informazione e raccolta di progetti; infine, da un accentramento sulla regione delle scelte rilevanti (ad es. per la definizione dei bandi di selezione dei progetti individuali).

Questi «vizi» del modello regolativo si sono estesi in qualche modo anche all'esperienza Leader, che in realtà era l'unica nel panorama locale a godere di un'autonomia gestionale centrata sul GAL come agenzia tecnica. Questa tendenza ha caratterizzato anche il Leader, dunque, facendogli perdere quella spinta e capacità innovativa che aveva registrato in precedenza.

L'evoluzione dei PIT (Area Vasta in Puglia e laboratori territoriali in Sardegna), inoltre, ha

sofferto parecchio di un difetto di legittimazione politica che, con il cambio delle Giunte regionali (di uguale colore nella prima, di colore opposto nell'altra), è venuta a mancare del tutto, il che ha segnato definitivamente la sorte di questi modelli sperimentali. Ciò ha infatti definitivamente compromesso l'esito di modelli regolatori dell'approccio allo sviluppo locale che già di per se erano problematici e richiedevano una forte azione di supporto e una continuità temporale per rivederne e correggerne i limiti.

Occorre infine sottolineare che non sempre esisteva una reale osmosi tra le diverse forme di progettazione locale in aree rurali, in particolare tra PIT e PSL Leader. Ciò è vero in particolare in Puglia.

Quali lezioni possiamo in sintesi trarre dall'analisi di queste esperienze per il futuro delle politiche rurali con un approccio territoriale?

Innanzitutto, la necessità di costruire strutture organizzative regionali dove rendere stabile il coordinamento tra settori e programmi separati. Si tratta di un luogo essenzialmente tecnico, ma con stretti legami con i decisori politici, e preferibilmente collocato laddove prevalgono le funzioni di programmazione e bilancio. Da questo punto di vista l'esperienza del Centro Regionale di Programmazione della Sardegna appare un punto di riferimento estremamente interessante per l'impostazione di strutture di coordinamento efficaci.

In secondo luogo, un'altra implicazione per il futuro è che la struttura regionale deve assumere un ruolo del tutto nuovo, accanto a quelli più tradizionali della programmazione e della gestione. Deve introdurre anche degli elementi di animazione territoriale, soprattutto allorquando si tratta di promuovere approcci integrati e fortemente place-based.

In terzo luogo il quadro regolativo per la progettazione locale deve essere radicalmente rivisitato nell'impostazione, tenendo conto delle esperienze maturate nel decennio 2000. Non è pensabile ripetere gli stessi difetti di eccesso regolativo, occorre invece introdurre in modo significativo elementi quali semplificazione, chiarezza, certezza di budget, combinazione di fondi diversi, modello gestionale decentrato. Ciò vale anche per la costituzione dei partenariati locali, per i quali appare opportuno esaltare certe caratteristiche: modello pubblico-privato, premio della qualità progettuale, maggiore concentrazione su innovazione e tematiche prioritarie.

Riferimenti bibliografici

BARCA F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy. Independent report, Paper, DG REGIO

BIANCHI T., CASAVOLA P. (2008): I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale, Materiali UVAL, Numero 17 - Anno 2008

BOLLI M., TARANGIOLI S., MANTINO F. (2009): Country profile on rural characteristics – Italy, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 1.1

DI IACOVO F., SCARPELLINI P. (2006): “La governance e le aree rurali: un’introduzione critica”, in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali, INEA, ESI, Napoli

FORMEZ (2003a): La progettazione integrata in Puglia. Raccolta di documenti e materiali, Progetto SPRINT

FORMEZ (2003b): I Progetti Integrati Territoriali in Sardegna. Primo rapporto 2003, Progetto SPRINT

FORMEZ (2007a): La progettazione integrata territoriale nel 2000-2006. Elementi di analisi e interpretazione, Progetto SPRINT

FORMEZ (2007b): La progettazione integrata territoriale nel 2000-2006. Percorsi di autovalutazione, Progetto SPRINT

FORMEZ (2007c): Strategie territoriali e sviluppo locale nei documenti di programmazione 2007-2013, Progetto SPRINT

GOODWIN M. (1998): “The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas”, *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 5-12

GOODWIN M. (2005): Rural Governance: a review of relevant literature, paper prepared for ESRC, Countryside Agency and DEFRA

LANZALACO L., LIZZI R. (2008): Governance e government come fattori strategici per le politiche agricole e rurali, *Rivista di Economia Agraria*, n. 3, settembre

MANTINO F. (2008): Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi, *Il Sole 24 ore*, Milano

MANTINO F. (2009): Typologies of Governance Models, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 3.2

MANTINO F., BOLLI M., FAGIANI P., TARANGIOLI S. (2009): Report on Policy Delivery Systems and their Relations with Types of Governance Models, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 3.3

PALLARA P., VALENTINO G. (2009): National report on RD policy design. Italy – Puglia, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 2.2

REGIONE PUGLIA, Assessorato alla Programmazione, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (2007): Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta, Atto NVVIP n. 151 del 15.5.2007

REGIONE SARDEGNA, Assessorato della programmazione, bilancio, credito ed assetto del territorio, Centro regionale di programmazione (2005): Costituzione e funzionamento dei laboratori provinciali di progettazione integrata in Sardegna. Linee guida