
**L'ORGANIZZAZIONE DELLA *GOVERNANCE* REGIONALE
DELLE POLITICHE DI SVILUPPO PER I TERRITORI RURALI**

I casi della Regione Liguria e della Regione Toscana

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: Albino Caporale (Regione Toscana)

Indice

1.PREMESSA.....	6
1.1. GOVERNANCE E POLITICHE	6
1.2. GOVERNARE MEDIANTE GLI STRUMENTI	8
2.LA STRUTTURA ORGANIZZATIVE DELLE DUE REGIONI: PROCESSI DI VERTICIZZAZIONE E COMPLESSITÀ FUNZIONALE	10
2.1. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLE POLITICHE SPECIFICHE DI SVILUPPO RURALE, TRA RAZIONALIZZAZIONE E RIDONDANZA.....	11
2.2. LA ORGANIZZAZIONE DELLE MATERIE.....	12
2.3. I TRATTI PECULIARI DEI PROCESSI DECISIONALI.....	15
2.3.1. <i>Il ruolo dei GAL, tra decentramento e sperimentazione</i>	18
3.LA STRUTTURA DELLE PROGRAMMAZIONI DI SETTORE	22
3.1. IL RUOLO DEL PARTENARIATO	24
4.PROVE GENERALI DI COORDINAMENTO/INTEGRAZIONE.....	26
4.1. A) I FONDI COMUNITARI IN REGIONE TOSCANA.....	26
TAB. 2 L'UTILIZZO DEL DOCUP IN ALCUNI SLL DELLA TOSCANA	28
4.2. B) E CON IL RESTO DELLE POLITICHE SETTORIALI ?	30
5.CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	33
APPENDICE.....	36

1. Premessa

La organizzazione delle funzioni regionali in materia di sviluppo rurale ha subito nel corso degli ultimi 15 anni significative modificazioni e innovazioni a seguito del processo di graduale riforma dell'ordinamento amministrativo, prima con il c.d. disegno del terzo decentramento rappresentato dalle c.d. leggi Bassanini, poi con la riforma costituzionale del titolo V della costituzione.

Tale disegno si viene ad integrare, all'interno di un processo ancora in corso, con l'attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale, la quale va ad incidere lo scenario normativo in essere, per quanto non sia ancora possibile esprimere un equilibrato e fondato giudizio poiché il percorso di scrittura delle disposizioni attuative è tutt'ora in itinere e troverà successiva implementazione negli anni a venire.

Tale processo vede sullo sfondo, o meglio, si inserisce nel quadro delle politiche comunitarie in materia di sviluppo rurale, che per loro natura hanno una durata pluriennale e per certi versi attribuiscono un carattere di maggiore stabilità alle politiche, nazionali e regionali, sia pur in un quadro di trasformazione del contesto di riferimento e in parte di evoluzione dei contenuti medesimi delle politiche.

Oggetto del presente lavoro è l'analisi della *governance* nelle politiche di sviluppo economico per i territori rurali, così come si sono venute strutturando in due Regioni, la Toscana e la Liguria: anche in questa perimetrazione dell'oggetto di indagine, la rilevanza della dimensione comunitaria incide oltremodo alla luce di una constatazione, essenziale, che la gran parte delle risorse per queste politiche deriva dal bilancio dell'Unione europea, residuando in sede regionale, per non dire locale, una quota minimale di risorse - e non comparabile con quelle europea.

L'analisi si concentrerà sulle modalità con le quali si organizza questa politica nelle due Regioni e come le altre politiche, di sviluppo e/o settoriali, si integrano o intercettano il tema "rurale".

Il tema della *governance* sarà declinato all'interno della nota nozione di *governance multi-livello* laddove si fa riferimento "a processi di policy che comportano il coinvolgimento sistematico di una pluralità di istanze governative a diversi livelli territoriali, secondo uno schema di relazioni che eccede ed in parte contraddice il loro ordinamento gerarchico".¹

Queste considerazioni inoltre sono assunte a partire – come si accennava in precedenza - dalla dimensione *specific* delle politiche regionali di sviluppo, vale a dire di quel complesso di interventi che interessano in via principale se non esclusiva i territori rurali comunemente intesi e le rispettive economie, e che sono correlati per convenzione alle linee di finanziamento del Feaser, oltre che delle politiche più strettamente agricole.

1.1. Governance e politiche

Una lettura più corretta e completa di una analisi della *governance* delle politiche per i territori

¹ E.Gualini, Governance dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato, in Rivista Italiana di Scienze Politiche, (2006), pag.34

rurali dovrebbe riguardare comunque l'insieme delle politiche che in qualche modo hanno una ricaduta diretta sui territori e le economie rurali, e che attengono ad altri settori non strettamente correlati: dalle politiche sociali alle politiche per i trasporti e l'accessibilità; oppure il complesso delle politiche di sviluppo che interessano i settori diversi da quello agricolo-forestale e che operano in modo significativo sui territori rurali, ivi compresi gli interventi di carattere regolatorio (vedi piani del governo del territorio).

Questo approccio però dovrebbe riguardare alla fine l'insieme di quelle politiche che incidono direttamente e indirettamente sullo sviluppo e che operano su base territoriale (*place-based*), cioè modificando il paradigma in cui si definiscono gli interventi, non a partire dai vincoli di destinazione settoriale o tematica originari delle risorse o dal riparto delle competenze, quando da una unità di riferimento costituita dal territorio, o meglio, dai fabbisogni di quel territorio, variegati e differenziati.

Seguire questo approccio significherebbe procedere ad una scomposizione non solo della tradizionale ripartizione delle politiche – ed in verità anche degli specialismi e delle più o meno velate settorializzazioni – per ricomporle tenendo conto delle unità di intervento che dovrebbero essere costituite per l'appunto dai territori.

Ma anche in questo caso si ricadrebbe in un lungo ed estenuato dibattito su come definire e elaborare le politiche: da un lato, il confronto sulle modalità ed i criteri di ripartizione del territorio, che porta inevitabilmente a ri-percorrere l'idea di una zonizzare il territorio; dall'altro a separare e settorializzare gli interventi, per poi ricomporli successivamente secondo la declinazione territoriale. Questo potrebbe riguardare qualsiasi tipo di territorio che nella sua definizione è caratterizzato da specificità e particolarità: la città, la montagna, il mare.

Uno dei vizi di origine di questo limite delle politiche di sviluppo (territori vs. settori) ha origine nella separazione organizzativa che storicamente si è venuta determinando per effetto della costruzione delle forme statuali nei suoi vari sviluppi ed articolazioni, sovranazionali come infranazionali. Queste ultime, poi, tendono storicamente a replicare il modello di riferimento,² attraverso o una ministerializzazione (è il caso delle regioni) o una articolazione per ambiti omogenei di competenze o talvolta per ordinamenti sezionali,³ ricongiungendosi sul piano giuridico, alla fine sul tema delle materie.

Questa separatezza alla fine si è cercato di recuperarla nella elaborazione delle *politiche*, e spesso alcune soluzioni le si sono trovate negli *strumenti delle politiche*, in cui si tende a definire talvolta ambiti integrati di intervento, che consentano di assemblare linee di attività separate, divise e segmentate, in una unità di riferimento unitaria che sia un programma piuttosto che un progetto.

Molti dei recenti tentativi di innovazione sono connessi sostanzialmente al concetto di integrazione, comunque la si voglia intendere; ed anche nel caso della integrazione si pone il problema se tale condizione/modalità di intervento si applichi ad una unità territoriale omogenea (la città, la montagna, il territorio rurale) piuttosto che ad un settore di riferimento (l'industria della trasformazione agroalimentare piuttosto che le imprese del settore turismo e commercio) oppure ancora a gruppi di beneficiari (imprese e/o produttori in specifiche aree di riferimento), riproducendo le problematiche, d'ordine teorico e organizzativo degli interventi settoriali.

² G.Melis, *Storia della amministrazione italiana*, 1996, S.Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, 1983

³ M.S.Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, 1989³

1.2. Governare mediante gli strumenti

In questo contesto una linea di lettura che può aiutare ad analizzare e meglio descrivere anche nelle loro differenze i modelli di *governance* oggetto del presente lavoro, può essere costituito dalle modalità in cui, all'interno di un quadro organizzativo e nell'ambito di una medesima politica, analoga nei contenuti e nelle prescrizioni (la componente regolativa), sono utilizzati gli strumenti dell'azione pubblica.

Per strumenti dell'azione pubblica si intende “*l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage ds outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale*”⁴: attraverso l'analisi degli strumenti di politica, delle scelte sottese alla loro adozione, è possibile giungere ad individuare o se non altro a descrivere “la sequenza di azioni immaginate attraverso le quali i decisori concepiscono, si rappresentano e articolano la propria razionalità decisionale”⁵. La varietà e la eterogeneità delle scelte possibili, in presenza di un superamento della identità tra fini e mezzi, porta inevitabilmente ad una analisi della differenziazione del quadro di riferimento e delle conseguenti scelte degli attori della politica, divenendo rilevante “l'osservazione della varietà delle forme e dei modi attraverso le quali si scelgono dei fini e poi si identificano (...) dei mezzi per raggiungerli. (...) I modi sono plurali, le matrici valoriali eterogenee, modelli puri non ve ne sono più”⁶.

Tale fenomeno si accentua ancor più in presenza di un processo di incremento costante del riconoscimento della autonomia delle forme e delle organizzazione delle istituzioni titolari di competenze, della possibilità di produrre forme di policy originali e differenziare, e quindi strumentazione implementativa diversificata.

Nell'ambito delle politiche che sono oggetto dell'analisi, le politiche di sviluppo rurale *strictu sensu*, si è in presenza di una relativa rigidità delle forme e delle modalità con le quali si pongono in essere, in quanto il processo di regolazione (a livello di *instruments*, dunque) è estremamente penetrante: i regolamenti comunitari, per fare un esempio, giungono a definire a livello di singola misura i contenuti degli interventi dei Piani di sviluppo rurale; la possibilità di diversificare all'interno di tali previsioni è minima, è connessa a poche variabili di carattere quantitativo, avendo una limitata possibilità sui contenuti qualitativi.

Invece a livello di organizzazione dei processi gestionali è possibile registrare una diversificazione, nell'articolazione delle competenze, nel livello di decentramento istituzionale e territoriale, così come nella *governance* multilivello verticale piuttosto che nel livello di coordinamento tra politiche diversificate che insistono sui medesimi territori.

Non a caso, si ritiene una buona pratica, per quanto logorata da una permanenza oramai ultraventennale dello spirito sperimentale che con difficoltà riesce a divenire esso stesso politica, l'iniziativa Leader, che non a caso si definisce ancora (e forse non sempre a ragione) *metodo*.

⁴ P.Lascoumes, P.Le Galès (eds), *Gouverner par les instruments*, 2004, pag.34, individuano tre tipi di strumenti: gli *instruments*, intesi come tipi di istituzioni sociali; le *techniques*, meccanismi operativi mediante i quali gli instruments vengono implementati; i *tools*, microstrumenti dentro specifiche techniques. La nostra analisi oscillerà tra l'analisi delle techniques e quella dei tools

⁵ G.Capano, A.Lippi, *Gli strumenti di governo stanno cambiando?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.2, 2010, pag. 6

⁶ *Ibidem*, pag. 8

L'analisi si svolge prevalentemente all'interno del campo del paradigma del governo pubblico dell'economia ed con particolare riferimento alle politiche per lo sviluppo, delle forme di organizzazione dei processi decisionali pubblici, sia pur partecipati – e vedremo come – da soggetti altri da quelli pubblico-istituzionali, i quali in modo sufficientemente articolato portano a considerare forme di razionalità decisionali diverse dalla gerarchia (scambio, associazione, comunità).

La nostra analisi riguarderà due Regioni, la Liguria e la Toscana; e le modalità strumentali con le quali è organizzata la *governance* della politica di sviluppo dei territori rurali. I contenuti *specifici* delle politiche sono quelli che a livello comunitario sono riconducibili all'ambito dello sviluppo rurale, della PAC (politica agricola comune) e dell'agricoltura in generale, così come integrate dalle specifiche disposizioni di ordine nazionale e dalla legislazione regionale. Le materie possono essere diversamente ripartite in funzione delle soluzioni organizzative assunte, ma ad ogni modo sono tendenzialmente convergenti.

A questa parte si aggiungono riflessioni su forme e modalità di possibili integrazioni che sono generalmente il risultato di un disegno strategico regionale o sovregionale (comunitario) di cui la regione è portatrice/attuatrice oppure di un sistema implicito di condizionalità/sussidiarietà cui la programmazione regionale dà avvio e di cui in realtà è protagonista, casuale o esplicito, il livello di *governance* sub-regionale.

2. La struttura organizzative delle due Regioni: processi di verticizzazione e complessità funzionale

Prima di procedere all'analisi organizzativa delle strutture di governo della politica di sviluppo rurale come precedentemente descritta, è utile descrivere la struttura organizzativa generale delle due Amministrazioni regionali.

La **Regione Liguria** ha una articolazione organizzativa amministrativa interna con un grado di verticalizzazione gerarchica spinta, con una struttura composta di 4 livelli:

- Segreteria generale
- Direzione centrale o il Dipartimento [risultano istituiti solo i Dipartimenti]
- Settore
- Servizio
- Ufficio

cui si aggiungono le Unità di progetto e le Unità specialistiche di staff.

Il Segretario generale è l'organo di vertice dell'organizzazione burocratica, il Direttore generale può avere la titolarità di una Direzione generale o di un Dipartimento; il Dirigente può essere preposto ad una delle 3 articolazioni organizzative ordinate per complessità e ampiezza (settore, servizio, ufficio).

Attualmente la struttura organizzativa è articolata in 9 Direzioni generali, oltre la Segreteria generale:

- Direzione centrale Affari legali, giuridici e legislativi
- Direzione centrale Risorse strumentali, finanziarie e controlli
- *Dipartimento Agricoltura, Turismo e Cultura*
- Dipartimento Ambiente
- Dipartimento Istruzione, Formazione, Lavoro e Sport
- Dipartimento Pianificazione territoriale, Urbanistica
- Dipartimento Programmi regionali, Porti, Trasporti, Lavori pubblici ed Edilizia
- Dipartimento Salute e Servizi sociali
- Dipartimento Sviluppo economico

La **Regione Toscana** ha una struttura maggiormente accorpata, frutto, come la Regione Liguria (2009) di una recente riorganizzazione (2009-2010), con una catena di comando ridotta ma egualmente distribuita orizzontalmente a prescindere dalla ampiezza dell'articolazione:

- Direzione generale
- Area di coordinamento
- Settore

a cui è possibile avere posizioni dirigenziali individuali assegnate direttamente al Direttore generale o ad una Area di coordinamento, per lo svolgimento di attività a contenuto specialistico.

La struttura organizzativa si articola in 4 Direzioni generali:

- Presidenza

-
- DG Organizzazione e risorse
 - DG Sanità e politiche sociali
 - DG Competitività del sistema regionale e sistema delle competenze

Le due modalità organizzative risolvono in modo diverso il tema del coordinamento.

Nel caso della **Regione Liguria** il coordinamento è affidato ad un doppio livello, una Segreteria generale sovraordinata gerarchicamente alla intera struttura regionale; e la Direzione generale, che ha compiti di coordinamento tra le strutture di proprio riferimento. Nel caso della **Regione Toscana** il doppio livello è rappresentato dai Direttori generali, che costituiscono un Comitato tecnico di coordinamento, organo collegiale, anche di raccordo con il livello politico di vertice, la Presidenza della Giunta; con funzioni formalizzate riferite al coordinamento delle fasi di elaborazione dei principali atti di programmazione e di gestione; e dalle Aree di coordinamento, che svolgono compiti a loro volta di coordinamento delle strutture cui è a sua volta sovraordinata gerarchicamente. Una sorta di *primus inter pares*, sempre in Regione Toscana, è il ruolo del Direttore generale della Presidenza, il quale, “sovrintende alle funzioni svolte dai Direttori generali” avvalendosi del Comitato tecnico di coordinamento, ma opera a diretto riferimento del Presidente della Giunta Regionale.

Nel caso della **Regione Liguria**, il Segretario generale è nominato dalla Giunta e propone la nomina dei Direttori generali; nella **Regione Toscana** tutti i Direttori generali sono nominati dal Presidente; in entrambe le Regioni sono i DG che assegnano i dirigenti alle unità organizzative in cui si articola la Direzione generale.

In entrambi i casi vi è un processo di verticalizzazione della dirigenza rispetto al livello politico; con una struttura tendenzialmente duale in **Regione Toscana**, in cui il nucleo dei Direttori generali risponde alla Presidenza mentre i Coordinatori d’area rispondono agli Assessori di riferimento, ed una struttura tendenzialmente più gerarchica nel rapporto Presidenza/Segreteria Generale, in **Regione Liguria**. Si accorcia la catena decisionale nelle funzioni di vertice mentre si estende orizzontalmente, anche se con soluzioni organizzative diverse, la funzione di linea.

2.1. La struttura organizzativa delle politiche specifiche di sviluppo rurale, tra razionalizzazione e ridondanza

Diversa nelle due Regioni è anche la collocazione delle materie connesse all’agricoltura e allo sviluppo rurale.

Nel caso della **Regione Liguria** la collocazione è presso il *Dipartimento agricoltura, turismo e cultura*, le cui articolazioni organizzative che interessano le politiche in questione sono le seguenti:

- Settore Politiche agricole
- Settore Servizi alle imprese agricole
- Settore Coordinamento Ispettorati agrari
- Servizio Politiche della Montagna e della Fauna selvatica
- Ufficio Produzioni agroalimentari
- Ufficio Produzioni florortovivaistiche

In **Regione Toscana** vi è stato un processo di riduzione delle DG, di riattribuzione della materie di competenza e di una revisione delle logiche di relazione tra le materie afferenti alla stessa Direzione Generale. Le competenze in materia di agricoltura e sviluppo rurale sono allocate presso la DG Competitività del sistema regionale, all'interno della quale sono collocate anche tutte le altre materie inerenti lo sviluppo economico (artigianato, industria, commercio, turismo, cooperazione), oltre che i settori della formazione professionale e del lavoro, della cultura e dell'istruzione.

All'interno della DG è collocata l'*Area di coordinamento* denominata *Sviluppo rurale*, a sua volta articolata in Settori

- Settore Sviluppo dell'impresa agricola e agroalimentare;
- Settore Programmazione comunitaria dello sviluppo rurale;
- Settore Programmazione forestale;
- Settore Produzioni agricole vegetali;
- Settore Politiche agroambientali, attività faunistica-venatoria e pesca diettantistica;
- Settore Attività generali e sistemi informativi per l'agricoltura;
- Settore Valorizzazione dell'imprenditoria agricola;
- Settore Produzioni agricole zootecniche;
- Settore Promozione dell'innovazione e sistemi della conoscenza;
- Settore Tecniche agronomiche – viticoltura e enologia;
- Settore Tutela e valorizzazione produzioni agro-alimentari e sistemi della qualità;
- Settore Zootecnia, pesca e agricoltura biologica;
- Settore Promozione e gestione della formazione – animazione rurale;
- Settore Servizio fitosanitario regionale, servizi agroambientali di vigilanza e controllo;

La gestione del Piano di sviluppo rurale cofinanziato dal Feaser è naturalmente effettuato presso tali strutture organizzative.

Si coglie anche nella sola descrizione la evidente differenza quantitativa delle due strutture organizzative: quella della **Regione Toscana** è il risultato della chiusura di Arsia,⁷ e dell'acquisizione da parte della Regione delle competenze e delle funzioni svolte precedentemente dall'Agenzia, e dunque anche di gran parte del personale (ad eccezione di alcuni Uffici dell'Agenzia decentrati).

Un analogo impatto organizzativo – in termini di incremento quantitativo di personale - si registrerà anche in **Regione Liguria** per effetto della riacquisizione delle competenze originariamente delegate alle Comunità montane, con la differenza che in Regione Toscana le deleghe alle Province e alle future Unione di comuni sono confermate, registrando pertanto una certa ridondanza in termini di struttura gestionale del settore e delle politiche specifiche.

2.2. La organizzazione delle materie

Le materie di competenza diretta della politica di sviluppo rurale in **Regione Liguria** si possono

⁷ Vedi successivo paragrafo

raggruppare in 3 ambiti : agricoltura; boschi e foreste; pesca.

Nell'ambito *agricoltura*, si hanno le seguenti materie: agriturismo, apicoltura, floricoltura, olivicoltura, viticoltura, zootecnia, i servizi di sviluppo agricolo; nell'ambito della materia *boschi e foreste* si hanno le materie: economia forestale, difesa dei boschi, la protezione civile; nell'ambito della pesca, infine: acquacoltura, pesca marittima, FEP (fondo europeo della pesca).

Particolare rilevanza assume il tema del c.d. biologico (con una specifica legge di settore L.R. 66/2009) e con la presenza formalizzata di una *Consulta regionale per la produzione biologica*; e con una attenzione a due settori produttivi: l'acquacoltura biologica e le carni biologiche, con la creazione di un'area pilota in Val Bormida e la individuazione di una c.d. Valle del biologico (Alta Val di Vara) che ha ottenuto una certificazione ambientale ISO 140001.

La **Regione Toscana** rispetto al precedente schema – che riassume gli ambiti prevalenti di intervento delle politiche per i territori rurali e l'agricoltura - si differenzia per i seguenti elementi organizzativi distintivi:

- il Settore della Protezione Civile, pur operando in collaborazione con il Servizio Antincendio boschivo, dipende dalla Presidenza della Giunta Regionale;
- la materia energia, che afferisce sempre al settore foreste, sia pur in presenza di un settore energia nell'ambito della DG Politiche del territorio;
- la presenza di 3 Aziende agricole di diretta proprietà regionale, due delle quali rivestono la particolarità di essere inserite all'interno di parchi naturali a valenza regionale: l'Azienda agricola di Alberese, all'interno del Parco dell'Uccellina (Grosseto) e una azienda agricola all'interno del Parco di San Rossore (Pisa);
- una funzione specialistica connessa al servizio agrometeorologico, precedentemente svolta dall'agenzia Arsia, attualmente confluita presso il LAMMA (laboratorio di meteorologia e modellistica ambientale) costituito in consorzio tra la Regione Toscana e il CNR, e che si raccorda con le funzioni dei Servizi idrogeologici regionali, nell'ambito delle politiche sul rischio idrogeologico.

In **Regione Liguria** invece:

- la Protezione civile, strettamente correlata al Servizio Antincendio del Settore delle politiche forestali, è collocata strutturalmente nel Dipartimento Ambiente;⁸
- si ha una specificazione funzionale relativa ai temi del c.d. *Entroterra* e delle *fattorie didattiche*;
- si registra la presenza di 3 vivai forestali regionali (Pian dei Corsi, Pian Nicola di Marsine e Pian d'Isola di Parnassio,
- le funzioni connesse al servizio meteorologico sono attribuite al Centro Meteorologico regionale (CMIRL) che svolge funzioni generali di previsione meteorologiche; mentre il Centro di Agrometeorologia Applicata Regionale (CAAR) effettua previsioni meteo specifiche per l'olivo, l'apicoltura a cui si affiancano previsioni agro-climatiche e le possibili ripercussioni sulle principali coltivazioni.

Per completare gli elementi connessi alle strutture pubbliche che compongono i soggetti della *governance* strettamente agro-rurale, sempre in **Regione Liguria**, assumono particolare

⁸ Attualmente, la delega alla Protezione civile in Regione Liguria è assegnata all'Assessorato all'Agricoltura, in Regione Toscana è competenza del Presidente della Giunta

rilevanza , per l'attuazione delle politiche di settore, le c.d. *strutture tecniche di supporto*, per le quali si hanno soluzioni organizzative e gestionali variegata e diversificate.

Il Centro di Agrometeorologia Applicata Regionale (CAAR) è un servizio pubblico innovativo di supporto tecnico-specialistico rivolto ai settori agro-forestale, territoriale e ambientale. E' organizzato dal Dipartimento Agricoltura e Turismo, Servizio Produzioni Agricole e Promozione della Regione. Progettato fin dal 1997, è stato realizzato nel 1999 con il finanziamento della Unione Europea attraverso il Programma Obiettivo 5B - Liguria Reg. C.E. n. 2052 / 88. La sede del CAAR è in loc. Pallodola presso il Mercato Ortofrutticolo di Sarzana (SP).

Il Centro Regionale di Sperimentazione ed Assistenza Agricola di Albenga è un'azienda speciale della Camera di Commercio di Savona che opera per favorire il progresso tecnologico ed economico del settore agricolo con particolare attenzione alle esigenze dell'imprenditoria. Costituito nel 1987, non persegue fini di lucro. L'attività istituzionale che il CeRSAA svolge in proprio e in collegamento con le strutture tecniche di sostegno all'agricoltura della Regione Liguria riguarda:

- sperimentazione in orticoltura, floricoltura e vivaismo, in particolare per la difesa delle colture con sistemi di lotta ecocompatibili a ridotto impatto ambientale
- tutela, valorizzazione e promozione commerciale dei prodotti agricoli
- acquisizione, valutazione e diffusione di informazioni sulle innovazioni tecnologiche e dati utili per gli orientamenti produttivi delle imprese agrarie
- divulgazione tecnica, formazione e qualificazione professionale

Il Centro Regionale Servizi per la Floricoltura: costituito dalla Regione Liguria per potenziare il settore coltivazione dei fiori, ha la sede presso il Mercato dei Fiori di Sanremo e si presenta unica nel panorama nazionale per tipologia di attività e servizi offerti. I principali compiti del Centro sono:

- garantire e fornire servizi specialistici a favore delle aziende agricole e degli operatori florovivaisti della Liguria
- mantenere come prioritaria la funzione di servizio pubblico garantendo trasparenza e imparzialità nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati e delle informazioni
- collaborare con una pluralità di soggetti pubblici e privati per migliorare la realizzazione del servizio
- operare come elemento della organizzazione di filiera del sistema floricolo regionale
- operare nell'interesse collettivo e rispondere alle problematiche specifiche degli addetti del settore.

L'attività del CSF si sviluppa su due livelli complementari: l'informazione economica e l'informazione tecnica.

L'Istituto regionale per la floricoltura di Sanremo è un ente strumentale della Regione Liguria. Si occupa di **moltiplicare** piante sane e selezionate destinate agli operatori floricoli liguri e di **ricerche** di base e applicative di interesse regionale. Il laboratorio regionale analisi terreni e produzioni vegetali di **Sarzana** è stato istituito con deliberazione del Consiglio regionale n.10 del 19 febbraio 1986 per soddisfare la richiesta di servizi specialistici in agricoltura.

Fonte: Regione Liguria, Agriligurianet, 2011

La **Regione Toscana**, recentemente con la legge finanziaria del 2011, ha proceduto alla chiusura di Arsia, agenzia regionale per la sperimentazione in agricoltura, assorbendo il personale all'interno della struttura regionale ed assumendo le residuali funzioni gestionali.⁹

Infine, per la *gestione delle erogazioni* sia per quanto attiene alla PAC che allo sviluppo rurale, mentre la **Regione Liguria** continua ad avvalersi dell'AGEA, l'agenzia del Mifap, la **Regione Toscana**, ha costituito nel 2000 ARTEA, agenzia che funge da erogare in agricoltura, (organismo pagatore) e che a partire dall'attuale fase di programmazione dei fondi strutturali, (2007) funge anche da Organismo intermedio per il POR FESR per le funzioni di controllo e pagamento di circa il 90% del POR Fesr.

⁹ In una fase transitoria ad Artea (2008) erano state assegnate le funzioni di controllo fitosanitario, che a seguito dello scioglimento dell'Agenzia sono in parte confluite, con il personale, all'ARPAT, l'agenzia regionale ambientale.

La **Regione Toscana**, inoltre, è proprietaria di 3 Aziende Agricole:

- Alberese, gestita direttamente;
- San Rossore, gestita dall'Ente Parco regionale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli
- Cesa, gestita originariamente da Arsia, sede anche di un laboratorio di prove e test per il settore agroalimentare, che dopo lo scioglimento dell'Agenzia è stata assegnata in gestione all'Azienda di Alberese.

A questo si aggiunge il *Centro regionale di incremento Ippico*, come articolazione organizzativa dell'Area di coordinamento Sviluppo rurale, con compiti di tutela e riproduzione delle razze autoctone equine e muline.

In entrambe le Regioni le competenze specifiche sono particolarmente estese e articolate, sul piano tecnico e dell'ampiezza degli ambiti di intervento: questo è anche il risultato della stratificazione istituzionale derivante dalle varie fasi di riorganizzazione delle materie e delle competenze fra i livelli istituzionali di governo, a cui si assommano le soluzioni organizzative delle singole Regioni, che determinano una complessità delle varie funzioni che rende difficile il coordinamento e allo stesso tempo le forme di possibili integrazioni.

2.3. I tratti peculiari dei processi decisionali

L'organizzazione delle politiche specifiche per lo sviluppo rurale nelle due Regioni assume tratti peculiari che evidenziano una diversificazione, almeno per due ordini di temi:

- a. livello di decentramento
- b. struttura della programmazione

Iniziamo dal tema del decentramento delle politiche.

La **Regione Toscana**, sin dagli anni settanta, anche a seguito del processo di decentramento nazionale posto in essere con il d.lgs.616/1977, ha individuato nelle Province prima e nelle Comunità montane (poi Unione di comuni) gli enti cui delegare formalmente l'esercizio delle competenze in materia di agricoltura e nelle materie connesse. Tale delega poi per effetto delle c.d. leggi Bassanini si è trasformata in attribuzione successivamente confermata per effetto dell'approvazione della modifica del Tit. V con la legge di recepimento.

Nella **Regione Liguria** invece sono state le Comunità montane e le Unione dei comuni il fulcro del processo di decentramento delle politiche per i territori rurali: sono state individuate quale livello ottimale per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura e delle connesse funzioni di sviluppo rurale, mentre le Province non sono mai state oggetto di delega o attribuzione.

La incertezza normativa che negli ultimi anni ha caratterizzato le Comunità Montane, ha portato in entrambe le Regioni a rivedere ruolo e funzioni di tale ente, anche in relazione a modalità diverse e alternative di cooperazione tra comuni, con le conseguenze sul piano organizzativo rispetto al modello di decentramento storicamente determinatosi.

Queste caratteristiche si riproducono naturalmente anche nel resto delle politiche settoriali di sviluppo che possono interessare i territori rurali, in quanto divengono la cifra della specifica organizzazione istituzionale delle due Regioni.

Le due Regioni, pur avendo negli anni attribuito alle Comunità montane un ruolo significativo nella gestione decentrata delle politiche di sviluppo, stanno assumendo eguali orientamenti che portano al superamento di tale ente, anche alla luce delle riforme istituzionali in atto: dopo la legge 42/2009 sul federalismo fiscale, l'unica forma di ente locale di carattere associativo è l'unione dei comuni; analogamente il d.d.l. c.d. Calderoli (S.2259)¹⁰, approvato (attualmente) in prima lettura alla Camera dei Deputati, espunge le Comunità montane dalla categoria degli enti locali.

INSTABILITA' ISTITUZIONALE. IL "CASO" DELLE COMUNITA' MONTANE.....

Le vicende normative che negli ultimi anni hanno caratterizzato le Comunità montane rappresentano l'oscillare continuo di un mancato disegno istituzionale complessivo sulle forme associative tra comuni alla continua ricerca di una mediazione tra esigenze di razionalizzazione del sistema di governo locale, miglioramento dell'efficienza della spesa, semplificazioni istituzionali, in cui la ingerenza dello Stato in una materia di competenza regionale che "affonda le radici fin dalla loro istituzione"¹¹ (legge 1102/1971) mediante il taglio o la cancellazione dei trasferimenti, utilizzando come grimaldello del "coordinamento della finanza pubblica", ha prodotto solo instabilità, incertezza e un continuo aggiustamento. Il dibattito sulla utilità o l'efficienza di tale ente in parte è riconducibile al tema dell'efficienza di una *governance* delle politiche di sviluppo rurale in relazione alla dimensione delle risorse gestite rispetto ai costi gestionali, al coordinamento debole con le esperienze dei GAL, alla sovrapposizioni aggiuntive di competenze e di funzioni: il disegno del legislatore di procedere ad un riordino della disciplina dell'istituto della Comunità montane ad integrazione dell'art.27 del TUEL e della riduzione della spesa corrente per il funzionamento (per esempio: legge finanziaria 2008) ha avuto il risultato – alla luce anche degli interventi della Corte costituzionale, prima con la sentenza n.237/2009, poi con la sentenza n.326/2010 e successivamente con la sentenza n.91/2011 – di garantire una sopravvivenza finanziariamente condizionata¹² di questi enti. Infatti, dopo l'entrata in vigore delle norme statali sulle funzioni fondamentali, dopo l'azzeramento del contributo ordinario e consolidato dello Stato, resta solo, per effetto dell'intervento della Corte costituzionale, il solo contributo per sviluppo e investimenti.

.....E QUELLO DEI CONSORZI DI COMUNI

Analogamente alle Comunità montane, il legislatore è intervenuto per procedere per sopprimere i consorzi di funzioni tra gli enti locali (legge finanziaria 2010). La Corte costituzionale, anche in questo caso, salva tutte le disposizioni impugnate, sulla base sulla stessa legislazione nazionale sopravvenuta nel corso del giudizio. Infatti, l'art.14, comma 28, del d.l. n.78/2010 convertito nella legge n.122/2010, la quale prevede "*l'esercizio obbligatorio da parte dei comuni, in forma associata, di importanti funzioni [e quindi ridimensionando e non sopprimendo il ricorso ai consorzi]*" (sentenza n.326/2010).¹³

La **Regione Liguria**, nel 2008 aveva provveduto ad un primo riordino delle Comunità montane, a seguito della citata disciplina nazionale, che imponeva una revisione della geografia istituzionale di tali enti. Successivamente, prima con legge 23/2010 (legge finanziaria per il 2011) ha provveduto a sopprimere le Comunità montane, successivamente, con legge n.7/2011, ha proceduto al riordino territoriale e alla razionalizzazione delle funzioni

¹⁰ Art.8. comma 2. "Le funzioni fondamentali dei comuni previste dall'articolo 2, comma 1, lettere da a) a f), che garantiscono l'autonomia normativa e organizzativa degli stessi, possono essere esercitate da ciascun comune singolarmente o, se compatibile con la natura della funzione, in forma associata mediante la costituzione di un'unione di comuni.

art.8 comma 3. "Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 2, comma 1, lettere g), m), n), o), p), q), r), s), u), v), z) e aa) sono obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ad eccezione dei comuni il cui territorio non è limitrofo a quello di altri comuni. Le funzioni fondamentali di cui al primo periodo possono essere esercitate in forma associata dagli altri comuni. *Le funzioni di cui al presente comma sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.*"

¹¹ T.F.Giupponi, Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità, in *LE REGIONI*, n.2/3-2006, pag..544

¹² S.Foà, La sopravvivenza finanziariamente condizionata delle Comunità montane, in *Federalismi*, n.2/2008

¹³ A.Gentilini, *Uno sguardo alle questioni di legittimità costituzionale in via principale sollevate (e in alcuni casi già decise) nel 2010: il diktat (statale) del "contenimento della spesa" e le sue pesanti ripercussioni sulla "amministrazione pubblica"*, in *RIVISTA AIC*, n.1/2011; N.Viceconte, *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere ?*, in *RIVISTA AIC*, n.3/2010.

precedentemente esercitate dalle Comunità montane e dai Consorzi dei comuni (cui erano delegate funzioni in materia di agricoltura con legge regionale n.6/1978).

Tale riordino prevede – a seguito della cessazione delle deleghe disposte dall’art.12 della citata legge regionale 23/2010 – tra le altre¹⁴ la retrocessione delle competenze in materia di

- agricoltura, foreste ed economia montana
- apicoltura e allevamenti minori
- coltivazione tartufi e raccolta funghi
- agriturismo, pescaturismo, ittiturismo
- protezione civile e antincendio boschivo

che precedentemente erano esercitate dalle soppresse Comunità montane e dai consorzi di comuni. La Regione eserciterà queste “riacquisite” funzioni mediante “sportelli per il territorio” i quali svolgeranno attività di “immediata ed adeguata consulenza all’utenza” (art.2, comma 2, l.r. 7/2011).

Anche altre Regioni stanno operando in direzione della estinzione delle Comunità montane: oltre la Liguria la loro estinzione è stata sanzionata con legge dalle Regioni Puglia e Basilicata, la Regione Umbria ha adottato una p.d.l. e la **Regione Toscana** ha avviato il processo legislativo finalizzato alla loro chiusura nel quadro di un riordino più complessivo del sistema delle autonomie, dopo essere intervenuta – anche essa - con la l.r. 37/2008 per dare attuazione alle prescrizioni dello Stato sul “riordino” delle Comunità montane: con tale intervento legislativo furono soppresse 6 delle 20 Comunità, e 5 di queste si trasformarono in Unione di Comuni, mantenendo le funzioni delle Comunità montane: “la Regione ha dunque preferito indicare (...) negli ultimi anni una linea di tendenza considerata positiva (l’evoluzione volontaria delle comunità montane verso l’unione dei comuni) piuttosto che procedere all’estinzione. Tuttavia oggi” in presenza delle decisioni dello Stato parzialmente mitigate dalle sentenze della Corte costituzionale e dall’intervento del bilancio regionale per sostituire i mancati trasferimenti statali “il superamento dell’esperienza delle comunità montane diventa una soluzione inevitabile; l’ipotesi di mantenere in vita le comunità montane per il solo esercizio di funzioni regionali, mentre i comuni si riorganizzano in unioni per l’esercizio associato delle loro funzioni, appare una scelta insostenibile, anche finanziariamente, da parte e in primo luogo dei Comuni”.¹⁵

I livelli di decentramento nella gestione del Piano di sviluppo rurale non si applicano automaticamente, per quanto riguarda la **Regione Liguria**, alle architetture istituzionali e al riparto di competenze e funzioni che si vengono a determinare. Infatti, pur in presenza di una legge quadro che delegava le competenze in materia di agricoltura (legge 6/1078) la *governance* del Piano di sviluppo rurale è stata disciplinata con specifica legge (l.r. 42/2007): il riparto delle competenze disposto dall’art.3 prevede una delega alle sole Comunità montane e ai Consorzi di comuni [confermando l’esclusione delle Province] delle funzioni amministrative alla concessione degli aiuti o archiviazione delle domande e all’autorizzazione del pagamento “per quanto riguarda le misure del PSR *individuate dalla Giunta regionale*”. In questo senso si è

¹⁴ La legge in realtà è un provvedimento di riordino complessivo di tutte le funzioni che erano state delegate e/o attribuite precedentemente alle Comunità montane e ai consorzi di comuni, in varie materie, oltre quelle richiamate nel testo: vincolo idrogeologico, bonifica montana, servizi sociali. In questi casi, a differenza che la materia agricoltura, le funzioni, temporaneamente, sono esercitate dai Comuni, singoli o in convenzione tra loro, o in alcuni casi in convenzione anche con la Provincia, oppure direttamente dalle Province.

¹⁵ *Regione Toscana*, Documento preliminare alla proposta di legge di iniziativa della G.R: “Norme sul sistema delle autonomie”, *paper*. 2011

ritenuto che la materia sviluppo rurale fosse in qualche modo diversa da quello delle materie delegate, riservandosi pertanto la Regione la facoltà di delegare o meno alcune delle linee di intervento del Psr.

Alla luce della recente riforma, la l.r.7/2011, l'intera gestione (precedentemente) delegata del Psr (ad eccezione della parte gestita dai GAL) viene riacquisita dalla Regione, attivando un processo per certi versi in controtendenza, cioè di ricentralizzazione.

Per quanto riguarda la **Regione Toscana**, in questa fase di ridefinizione del ruolo e delle funzioni del governo locale, tende comunque a replicare e confermare il precedente modello di decentramento - ai Comuni in forma associata le funzioni svolte dalle Comunità montane e alle Province - dovendo pur ripensare la propria esperienza per quanto ritenuta avanzata in tema di decentramento e sussidiarietà, in vista dell'attuazione del federalismo fiscale, del ridisegno del sistema delle autonomie locali (la individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni) e della finanza locale. La linea di tendenza generale anche in Regione Toscana è quella di un minore trasferimento di risorse ai livelli sub-regionali, e conseguentemente di un maggiore accentramento istituzionale verso l'istituzione regionale motivato essenzialmente da due fattori: le minore risorse a disposizione e la necessità di un loro recupero sulla spesa corrente; l'incertezza dell'impatto del federalismo da cui scaturisce come mediazione con il territorio istituzionalmente atteso la scelta di procedere ad un riordino mediante una "ridefinizione qualitativa" delle distribuzione dei pubblici poteri.

Al momento la gestione del Psr ha seguito l'evoluzione della disciplina regionale sulle Comunità montane, trasferendo la competenza alle Unioni di comuni, laddove costituiti a seguito della soppressione delle Comunità, o alle Province, nel caso di mancata costituzione della Unione o di scioglimento della Comunità. Se si dovesse andare – come i documenti di indirizzo della Giunta rappresentano – al superamento delle Comunità montane, si ritiene che permarrà l'impianto sperimentato di riferimento, assumendo le Province e le forme associate dei Comuni - soprattutto nelle aree rurali delle zone montane in presenza di comuni di dimensioni minori - come enti titolari di funzioni di gestione del Piano di sviluppo rurale.

2.3.1. *Il ruolo dei GAL, tra decentramento e sperimentazione*

Diverso nelle due Regioni anche il ruolo e la funzione dei GAL, che si incardina nel quadro dei processi di decentramento e la sperimentazione di forme di sussidiarietà nel governo dello sviluppo locale.

Nella lettura dei documenti ufficiali scaturisce una diversa percezione e valutazione su quello che ha rappresentato questa esperienza.

In **Regione Liguria**, nel periodo 2000-2006, i 4 Gal selezionati a fronte di 19,3 Meuro programmati, sono stati certificati solo 10,3 Meuro, il 53%. Questo semplice indicatore esprime le criticità che l'applicazione dell'esperienza del programma Leader ha rappresenta. Le risultanze della valutazione indipendente del Psr – che di seguito in parte si riportano¹⁶ - sono chiare:

¹⁶ Le informazioni e le citazioni sulla componente del Programma Leader e sui GAL è ripresa da: Regione Liguria, Programma regionale di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, in BURL n.49/2010

- i risultati sono parzialmente positivi per quanto riguarda l'occupazione, la partecipazione dei partner e l'avvio di processi di sviluppo, tuttavia, l'avanzamento finanziario del programma è appena sufficiente a evitare il disimpegno automatico;
- rimane inoltre limitata la disponibilità a percorrere strade maggiormente innovative di sviluppo (anche attraverso l'avvio di interventi innovativi e più rischiosi);
- solamente 2 GAL hanno realizzato un effettivo coinvolgimento dei partner e hanno avviato progetti di sviluppo al di fuori del programma Leader;
- la gestione del programma nel suo complesso è lenta e onerosa;
- i GAL, nell'attuazione dei PSL hanno prodotto una strategia pilota e integrata a livello locale, ma ad eccezione di uno o forse due casi non sono stati capaci di dimostrare una capacità di attivare interventi e progetti di sviluppo indipendenti dai finanziamenti Leader.
- minimo è anche il carattere innovativo delle azioni avviate.

Il programma Leader nel 2000-2006 nella Regione Liguria

I risultati positivi più importanti si possono così riassumere:

- 1) nascita e consolidamento di nuove forme di partenariato pubblico/privato a livello locale;
- 2) azioni di animazione del territorio e dell'economia rurale che hanno consentito di innescare processi di sviluppo anche in zone mai raggiunte da iniziative simili;
- 3) in un caso, nascita di una vera e propria "agenzia di sviluppo" a livello locale, capace di concentrare risorse (anche e soprattutto non provenienti dal programma Leader) su progetti di sviluppo integrati, migliorando quindi sensibilmente l'efficacia dei finanziamenti pubblici altrimenti dispersi su iniziative settoriali e non collegate;
- 4) realizzazione di alcune buone pratiche su temi specifici;
- 5) possibilità di scambiare esperienze e di condividere progetti con altri territori rurali, tramite la cooperazione;
- 6) valorizzazione di risorse locali che difficilmente trovano spazio nella programmazione *mainstream*. (...)

1) limiti connessi alla struttura dei GAL:

- a) le strutture amministrative dei GAL spesso non riescono a raggiungere il livello di professionalità necessario per garantire una gestione ordinata dei fondi pubblici (contabilità, gestione degli appalti, istruttorie, controlli, monitoraggio, ecc.);
- b) le procedure decisionali e gestionali dei GAL non sempre presentano un adeguato livello di efficienza e di frequente non risultano chiari i ruoli e le competenze dei diversi soggetti che operano con conseguenti debolezze dei processi attuativi.

2) limiti connessi alle procedure:

- a) le "tradizionali" procedure di selezione dei GAL e di avvio dei piani di sviluppo locale sono molto lente, si sommano ai tempi necessari per la programmazione a livello regionale e costituiscono di fatto un rischio per il disimpegno automatico dei fondi;
- b) i piani di sviluppo locale sono spesso documenti generici, lontani dalla fase di attuazione e quindi di realizzazione lenta, incerta e soggetta a numerose revisioni;
- c) stante la loro indeterminatezza, la valutazione ex ante delle strategie di sviluppo locale è molto aleatoria, e conseguentemente i criteri di selezione degli interventi sono quasi inevitabilmente imprecisi, così come il sistema degli indicatori di vario livello;

3) limiti connessi all'efficacia:

- a) solo in alcuni territori si sono prodotti buoni risultati, mentre altri territori continuano a rimanere esclusi dai processi di sviluppo finanziati con fondi pubblici: dopo due cicli di programmazione, è ragionevole concludere che determinati territori o determinati soggetti non sono in grado di esprimere, nelle forme "tradizionali" del GAL, una strategia di sviluppo locale efficace;
- b) in particolare, l'effettivo "valore aggiunto" dei GAL, cioè il loro ruolo di "agenzie di sviluppo" del territorio, si può considerare raggiunto, nel caso della Liguria, solo in un caso;

4) limiti connessi all'efficienza

- a) il rapporto fra i costi di gestione dei GAL e i fondi erogati è stato molto alto rispetto al PSR 2000-2006 (20% contro 7%, rispettivamente);
- b) l'efficienza finanziaria del programma Leader è molto più bassa rispetto al PSR (55% di avanzamento finanziario al 31/12/2006 contro 127% circa alla stessa data,rispettivamente).

Fonte: PRS Regione Liguria, 2007-2013

L'analisi delle problematiche emerse nel corso dell'attuazione del programma ha portato alla luce, in modo evidente e *intelligente*, attraverso un percorso riflessivo estremamente esplicito, i limiti che sia pur fra luci e ombre - pur nella loro complessità e specificità - possono definirsi strutturali, e tali da portare ad affermare che *“con il programma Leader+ si può pertanto considerare esaurita, almeno in Liguria, la spinta propulsiva che l'azione dei GAL ha in qualche modo realizzato a partire dal 1994. Si rendono pertanto necessari adeguamenti sostanziali della strategia, utilizzando fino in fondo la trasformazione di Leader in un asse metodologico del programma di sviluppo rurale”*. (Psr Liguria 2007-2013).

Ciò premesso, nel periodo 2007-2013 al metodo Leader – che opera limitatamente nelle zone C e D ¹⁷- sono state assegnate le risorse dell'Asse 4; per la sua attuazione sono favorite forme di aggregazione “giuridicamente costituita”, in modo da alleggerire la struttura e ridurre i costi di gestione, che hanno rappresentato una delle criticità evidenziate nel precedente periodo di programmazione. La capacità del GAL di autofinanziarsi autonomamente con fonti di finanziamento esterno al programma è particolarmente rimarcato: i costi di gestione non sono riconosciuti nell'attuale fase di programmazione ma solo, con la misura 431, i costi di progettazione e animazione. La Regione attribuisce comunque al metodo Leader particolare rilevanza in termini di strategia complessiva dello sviluppo, in quanto le assegna risorse corrispondenti al 18,39% delle risorse del Programma. La condizione è chiaramente esplicitata: occorre passare da una gestione definita *tradizionale* di Leader, fare in modo che i GAL assumano il ruolo di vere e proprie agenzie di sviluppo per i territori di riferimento, e quindi attivino azioni (e risorse) anche al di fuori del Psr:¹⁸ l'incremento dei costi connessa all'incremento delle risorse sarebbe insostenibile. Per questo è previsto che la gestione tecnica, amministrativa e contabile venga svolta dagli enti locali afferenti al territorio di riferimento, attraverso la stipula di apposite convenzioni: *“la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria operata dai GAL con proprio personale e proprie strutture non è replicabile, dal momento che ha dimostrato di essere molto meno efficiente della gestione ordinaria operata dagli enti pubblici locali”*. Il giudizio è chiaro.

L'esperienza del Programma Leader e quindi del ruolo dei Gal nella **Regione Toscana** risulta diversa: la valutazione degli interventi per il periodo 2000-2006, in continuità con le fasi precedenti, esprime un giudizio sostanzialmente positivo delle linee di intervento poste in essere, da cui ne discende l'opportunità di procedere garantendo l'ulteriore continuità. In alcuni territori i GAL anche in contesti particolarmente favorevoli rappresentano comunque un supporto innovativo a processi di miglioramento della vitalità socio-economica: *“le attività poste in essere dai GAL [...] intervengono sia sui modelli organizzativi delle collettività locali allo scopo di incrementare la loro efficienza e favorire la coesione tra aree e soggetti deboli, sia specificatamente con la creazione di opportunità di sviluppo ed occupazione, derivanti dalla realizzazione di progetti specifici, quali, ad esempio, l'elevato numero di servizi creati”*.¹⁹

¹⁷ In Regione Liguria non c'è territorio classificato Zona B.

¹⁸ “Come risulta dall'analisi della situazione regionale, tutti i territori della regione hanno fabbisogni significativi in termini di organizzazione di strategie locali di sviluppo e di integrazione tra i diversi settori dell'economia e della società. I GAL abilitati per le iniziative Leader II e Leader+ non hanno esperienze significative di operatività al di fuori dei limiti dei “vecchi” programmi Leader e quindi non garantiscono un valore aggiunto particolare, in termini di competenza ed esperienza, nel campo degli investimenti in “hardware” e nei territori che non erano ammissibili alle precedenti programmazioni di Leader”, Regione Liguria, ibidem.

¹⁹ *Le informazioni e le citazioni sulla componente del Programma Leader e sui GAL è ripresa da: Regione Toscana, Programma regionale di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, versione 10, settembre 2010*

Nella *storia* della politica di sviluppo rurale, ai GAL viene assegnato un ruolo significativo (cruciale, secondo il Psr) di animazione territoriale, e di supporto alla progettazione locale, pubblica e privata. Da qui nel PSR 2007-2013, la scelta di attuare tutto l'asse 3, ad eccezione della misura 311, secondo il metodo Leader, quindi estendendo l'operatività dei GAL.

Una analisi prospettica su questo fenomeno positivo porta ad evidenziare alcune criticità della esperienza comunque positiva nella sua globalità, del programma Leader, almeno per quanto riguarda la Regione Toscana:

a. i programmi di azione locale operano su dimensioni progettuali non sempre significative, generando una frammentazione sul territorio che non sempre favorisce l'integrazione con il resto degli interventi e quindi generando impatti cumulati apprezzabili;

b. sul tema delle politiche di sostegno alle imprese, occorrerebbe migliorare maggiormente la complementarità e la razionalizzazione: questo è un problema che riguarda la governance complessiva sulle politiche di sostegno alle imprese. Gli effetti spiazzamento per la sovrapposizione di interventi in alcuni ambiti genera inefficienze allocative e costi gestionali superiori agli effetti;

c. la difficoltà di ridurre la tendenza per così dire autonomistica dei GAL (e dei relativi programmi) dal contesto istituzionale di riferimento (Province in primo luogo, comunità montane in secondo luogo), anche in presenza di comprensibili comportamenti opportunistici che tendono a recuperare quante più risorse possibili in funzione degli interessi del territorio (o dell'Amministrazione) di riferimento: vi è una difficoltà latente a inserirsi nella filiera decisionale pubblica e ad operare i necessari confronti, anche mettendo in discussione la propria autonomia derivante dal privilegio della disciplina comunitaria.

Leader divenendo parte integrante del Piano di sviluppo rurale, dovrebbe superare pertanto quei caratteri di separatezza che lo ha di fatto caratterizzato e probabilmente, perdendo la dimensione della permanente sperimentazione e innovazione forzata, diventi modo ordinario di gestione delle politiche di sviluppo rurale: in una **Regione** come in **Liguria** – come abbiamo avuto modo di vedere – dove il ruolo degli enti locali tradizionalmente attori di questa politica è stato azzerato con una riacquisizione all'ente regionale della gestione diretta degli interventi, potrebbe costituire per i GAL una possibilità nel tempo di acquisire un ruolo ancora più significativo.

Il paradosso sembra essere quello che in alcuni territori regionali, anche dove il contesto è oggettivamente più favorevole, si registra una sorta di *affollamento istituzionale* per cui ogni attore di policy tende a ritagliarsi il proprio spazio per definire una originalità ed individualità che rischia di trasformarsi in separatezza, per l'appunto, mentre invece l'obiettivo dovrebbe essere quello oramai storicizzato, per esempio nella programmazione della Regione Toscana di "fare sistema". In alcuni casi i GAL operano per la sintesi della dimensione locale e quindi per la tendenziale integrazione, in altri, come soggetto aggiuntivo di politiche locali, in altri ancora come sostitutivo di politiche ordinarie nei settori di competenza. Difficilmente i GAL entrano a far parte del sistema.

La domanda che si pone, pertanto: ***a quale livello, della multilevel governance, si deve fare sistema ?***

3. La struttura delle programmazioni di settore

Per quanto riguarda l'architettura della struttura delle programmazioni specifiche settoriali di riferimento, le due Regioni divergono in modo evidente, avendo assunto due strategie istituzionali diverse, sia pur in contesti diversi, dovuti – questa una prima possibile spiegazione – alla diversa dimensione regionale e quindi a valutazioni di opportunità coerenti per l'appunto con questa componente di contesto: per quanto riguarda la **Regione Liguria** in presenza di una minore complessità territoriale ed istituzionale (numero delle Province, estensione territoriale) maggiori economie di scala gestionali, riduzioni dei livelli della governance, diversa modalità di attuazione della sussidiarietà, attraverso presidi tecnici territoriali.

La **Regione Liguria** prevede negli specifici settori e/o materie specifici programmi, previsti dalla disciplina di riferimento, tenuto conto che [e questo è una fattispecie che si ritrova anche in Regione Toscana] alcune linee di finanziamento trovano la loro comune collocazione in programmi trasversali (piano di sviluppo rurale- Feaser, piano regionale sulla pesca- Fep) o si applicano orizzontalmente (il caso delle agevolazioni per il carburante agricolo).

Alcuni esempi. Nel settore dell'*acquacoltura* sono presenti 4 possibili linee di intervento – e dunque di finanziamento: Psr, Fep, agevolazione per carburante agricolo (UMA), l.r. 23.5.1996. Il d.lgs. 143/1997 integrato dal d.lgs. 154/2004 da origine ad “programma triennale per la pesca e l'acquacoltura”. Nel settore dell'*apicoltura*, sono presenti 4 possibili linee di intervento: Psr, agevolazione per carburante agricolo (UMA), agevolazione per l'acquisto di terreni oltre interventi previsti dalla l.r. 36/1984. Si è in presenza di una disciplina comunitaria (regolamento CE 1221/1992 e regolamento CE 1234/2007) che prevede il finanziamento di azioni di miglioramento della produzione e della commercializzazione di prodotti dell'apicoltura”. Il tutto origina un “programma triennale 2010-2013 di interventi in apicoltura”. Il settore delle produzioni biologiche prevede 3 linee di sostegno finanziario: Psr, agevolazione per carburante agricolo (UMA), agevolazione per l'acquisto di terreni. La legge regionale 66/2009 ha costituito la Consulta regionale per la produzione agricola. Nel settore *forestale* è previsto un “programma forestale regionale”; da segnalare inoltre “i progetti pilota” attivati nel 2007, finalizzati alla riqualificazione dell'attività forestale e alla valorizzazione del patrimonio boschivo. Nel settore *florivivaistico*, che rappresenta uno dei settori portanti e trainanti dell'economia agricola regionale, si ha una governance allo stesso tempo localizzata e settorializzata particolarmente strutturata. Nelle province di Imperia e Savona, con i poli di eccellenza della produzione di Sanremo e Albenga,²⁰ è stato costituito (legge regionale 2001) il *Distretto agricolo florivivaistico del Ponente*; a questo, come richiamato in precedenza, un *Centro regionale di servizi alla floricoltura*; inoltre, sono stati creati *Club di prodotto*,²¹ dove sono riuniti floricoltori, tecnici ed esperti, con il compito di

²⁰ L'area della provincia di Imperia (superficie floricola pari al 74% del totale regionale) dove attualmente vengono coltivati a fiori e fronde circa 3 mila ettari, con un giro di affari di 382 milioni di euro e circa 15 mila occupati coinvolti tra le aziende produttive, il commercio e l'indotto (20% circa della forza lavoro totale della provincia); l'area della provincia di Savona (superficie floricola pari a circa il 21% del totale regionale) dove si segnala un significativo incremento delle colture floricole a seguito sia dello sviluppo delle coltivazioni in vaso (in pieno campo e in serra) sia dell'espansione delle colture da fronda da recidere sia verdi che da fiore. In tale area si contraddistingue il comprensorio albanese, al vertice della produzione italiana, con oltre il 75% dell'export nazionale. (Psr Regione Liguria).

²¹ La produzione del settore floricolo regionale interessa i fiori da vaso e i fiori da reciso, le piante in vaso e le fronde verdi. Ad oggi sono presenti Club di prodotto sulle seguenti produzioni: anemone, ginestra, piante in vaso,

approfondire gli aspetti relativi alle scelte sulle varietà, ai nuovi possibili impianti, alla commercializzazione. Nel settore della pesca marittima è previsto un “*programma regionale di pesca e acquacoltura*” cui confluiscono le risorse del FEP e della l.r. 23/1996. In questo ambito di particolare rilievo, come strumenti di governance pubblico/privato, i piani di gestione delle pesche speciali che hanno come funzione la valorizzazione e la conservazione (se così si può dire) di tipi di pesca tradizionali.²² A questo si aggiunge – in fase di elaborazione – un “piano regionale per la conservazione delle risorse alieutiche”. Altri specifici programmi settoriali, di particolare rilievo: “programma regionale dell’olio”, “programma regionale del vino”.

Tutta questa programmazione di settore, come già precedentemente richiamato, trova gran parte della copertura finanziaria o nel Piano di sviluppo rurale o nel FEP; le risorse addizionali nazionali o regionali sono residuali e comunque hanno una destinazione sostanzialmente vincolata: ragione per la quale, è stato osservato, la predisposizione di un unico programma (come in Regione Toscana), anche per le risorse addizionali (scarse) a disposizione rispetto a quelle comunitarie, potrebbe alla fine costituire un onere organizzativo ed istituzionale addizionale, non giustificato in relazione alle risorse oggetto della programmazione, che comunque non migliorerebbe le governance settoriali.

La disciplina di settore da cui derivano le norme di settore regionali precedentemente richiamate e stilizzate negli ambiti di maggiore rilievo si applicano naturalmente anche in **Regione Toscana**. La innovazione della governance nel settore specifico degli anni recenti è stata quella di far confluire (gradualmente, in quanto erano stati originariamente esclusi gli interventi per i servizi in agricoltura e il piano forestale) in un unico programma – il *Piano agricolo regionale* – l’insieme di tutti i micro (data la dimensione finanziaria) piani-programmi di settore e le linee di intervento non strutturate in piani-programmi (legge regionale 1/2006): il PAC è un programma pluriennale con una piano annuale di attuazione.

Questa soluzione consente di

- avere una visione unitaria del complesso degli interventi nel settore dell’agricoltura e dello sviluppo dei territori rurali,
- tentare di superare la frammentazione delle strategie inevitabile data la variegata estensione degli ambiti di operatività e delle discipline di settore (si registra in alcuni settori una correlazione tra regolamentazione dei settori e contestuale finanziamento degli interventi – una tecnica di intervento soprattutto di derivazione comunitaria che negli altri settori dell’economia è stata da tempo superata)
- limitare a 3 programmi contenitore la panoplia della strumentazione: Programma di sviluppo rurale (Feaser), Programma operativo della pesca (FEP), Piano agricolo regionale (risorse aggiuntive).

ranuncolo, rosa, oltre che un gruppo innovazione di prodotto

²² Si tratta, in particolare, dei piani di gestione a) per la pesca di bianchetti, rossetti e cicerelli; b) per la utilizzazione delle sciabica da natante per la pesca del cicerello e per la pesca del rossetto.

Quale reale impatto sulla *governance* complessiva delle politiche di sviluppo delle aree rurali ?

Se riferita alle politiche specifiche, questa soluzione – insieme alla riacquisizione delle funzioni svolte storicamente da Arsia – consente di ricondurre ad unità gli interventi, superando storiche separazioni e parcellizzazioni.

Se riferita rispetto alle politiche altre rispetto a quelle specifiche, non è al momento cambiato molto.

3.1. Il ruolo del partenariato

Il partenariato, come in tutte le moderne politiche di sviluppo, gioca un ruolo importante, in quanto costituisce lo snodo tra il decisore pubblico e i territori e gli attori socio-economici, intermediati spesso da organizzazioni di rappresentanza, che dovrebbe consentire di ridurre le asimmetrie informative tra le strategie macro e le competenze del decisore centrale (la regione in questo caso, che a sua volta media rispetto alla dimensione comunitarie e nazionale) e i beneficiari diretti degli interventi. Un ruolo che dovrebbe essere qualcosa che va oltre “una partecipazione utile alla assunzione di decisioni”, quanto una condivisione delle decisioni medesime.

Anche in questo settore, come in tutti quelli del governo dell’economia, per le politiche di sviluppo, la concertazione spesso si sposta (inconsapevolmente) verso forme di selettività generate da coalizioni che tendono a escludere, quando invece, nella fase concertata di assunzione delle decisioni, dovrebbero crearsi (e questo dovrebbe costituire una funzione del decisore pubblico che ha la titolarità del programma e quindi la regia dei processi decisionali) coalizioni inclusive.

Nella tradizione delle politiche di settore, esistono tavoli permanenti (per l’appunto *settoriali*) di concertazione, in entrambe le Regioni, che svolgono una parte significativa nella *governance*, anche per il ruolo attivo che hanno alcune associazioni di categoria settoriali nella gestione diretta degli strumenti (ci si riferisce ai Servizi in agricoltura e ai Centri servizi alle imprese che svolgono compiti istruttori nell’ambito dei procedimenti amministrativi connessi all’accesso ai finanziamenti): il c.d. tavolo verde (presente in entrambe le Regioni), a cui, recentemente, in **Regione Liguria**, si è aggiunto il c.d. tavolo azzurro per le politiche della pesca.

Normalmente sono tavoli cui afferiscono le associazioni di categoria di settore, e costituisce il luogo privilegiato di confronto e costruzione oltre che delle politiche anche dei contenuti degli interventi e dei relativi strumenti. Di fatto sono tavoli “chiusi”, cioè fortemente settorializzati – come avviene, è bene essere espliciti, in tutti i luoghi di concertazione nelle varie frange delle politiche di settore.

La concertazione regionale, in una prospettiva di integrazione fra politiche settoriali verso i territori rurali, trova due ulteriori sedi:

- i *tavoli generali di concertazione*, spesso centralizzati in sede di Presidenza della Giunta, dove sono esaminati i principali strumenti di politica, tra cui i programmi di settore (in Regione Toscana vi è un tavolo istituzionale, composto dai rappresentanti degli enti locali: Comuni, Province e Comunità montane) che esaminano i documenti prima del tavolo generale di concertazione, di cui sono comunque componenti;

-
- per quanto riguarda poi i programmi comunitari, i comitati di sorveglianza, la cui retorica compositiva in realtà copre la perdita di ruolo di questa significativa e all'origine importante innovazione, che nel tempo ha assunto sempre più un funzione rituale

Quando poi i provvedimenti e/o programmi sono di competenza del Consiglio regionale, questi – in una corretta dialettica – attiva forme non tanto di concertazione ma di ascolto (audizione) solitamente delle parti economiche e sociali, oltre che delle rappresentante degli enti locali.

Per cui – ricostruendo il percorso di un documento di programmazione - questo è oggetto di un confronto partenariale in almeno 3 livelli:

- tavoli settoriali
- tavoli generali
- consiglio regionale.

Interessante e realistica la suddivisione che il Piano di sviluppo rurale della Liguria ha rappresentato nel capitolo sui risultati della consultazione, distinguendo il partenariato *diffuso* dal partenariato *privilegiato*, sostanzialmente quello “vero”, dove si confrontano gli interessi forti e dove la mediazione avviene in modo reale ed effettivo.

4. Prove generali di coordinamento/integrazione

4.1. a) i Fondi comunitari in Regione Toscana

Proviamo a riportare il caso della **Regione Toscana** circa il raccordo ex post di due significativi strumenti di intervento (il Psr e il POR Fesr), che si può definire una sorta di prova generale di una “sopravvenuta” integrazione di interventi in territori rurali potrebbe essere rappresentata dall’esperienza del Docup ob.2 Fesr 2000-2006: è lo stesso Psr 2007-2013 che valorizza questo processo a testimonianza della *affermata* capacità di operare in modo complementare (definita “valore aggiunto comunitario”), vale a dire la presenza diffusa e strutturata degli interventi del Docup nel periodo 2000-2006 nei territori rurali.²³

L’allocazione quantitativa del Fesr nelle aree rurali della Regione Toscana

“Da un’indagine svolta su alcune misure del Docup Obiettivo 2 per il 2000-2006 risulta che la Regione Toscana ha fatto e sta facendo, per una parte consistente, politiche di sviluppo rurale. Se si considerano i territori rurali definiti in analogia a quanto previsto dall’I.C. Leader Plus, su un universo di 708 progetti finanziati a gennaio 2005 con le misure 2 e 3 per le infrastrutture, risulta che 329 sono ubicati in territorio interamente rurale (ovvero il 45,2% del totale dei progetti finanziati per una quota pari al 30,8% del costo totale), che 32 sono ubicati in territori parzialmente rurali (con un’incidenza del 4,3%) e che alle aree urbane (definite, in analogia all’I.C. EQUAL come i Comuni la cui popolazione sia superiore ai 20.000 abitanti) è destinato il 53,6% delle risorse. Questo per quanto riguarda l’allocazione a livello di progetto. Si è poi proceduto con un’analisi a livello di misure. Mentre era abbastanza scontato che per alcune misure (attrezzature complementari al turismo, riqualificazioni aree mercatali e commerciali, beni culturali) la gran parte dei progetti ricadessero in territorio rurale, è stato particolarmente interessante scoprire che, in relazione per esempio alla misura che riguarda le aree industriali, ben 29 progetti si concentrano in comuni rurali, contro i 16 ricadenti nei comuni urbani”

Fonte: Psr Regione Toscana 2007-2013

Per rappresentare questo fenomeno, si utilizza uno studio effettuato da ANCI-IRIS,²⁴ in corso di completamento, con il quale – classificando la spesa del Docup ob.2 in 9 classi,²⁵ secondo la finalizzazione, e concentrando l’allocazione della spesa medesima per SLL (sistemi locali del lavoro) – si delinea una lettura integrata e maggiormente aggregata sul piano territoriale che assuma una dimensione sistemica oltre che meramente statistica. Da tale analisi emerge come anche i territori rurali (tali classificabili a livello di singolo SLL o di comune all’interno dei SLL), siano stati *significativamente* interessati dagli interventi del programma i quali hanno contribuito all’attuazione di una strategia locale di sviluppo.

Come tipologia di spesa,²⁶ i beni pubblici generici sono prevalenti rispetto agli specifici; ciò

²³ Nel periodo 2000-2006 il Docup ob.2 Fesr, al contrario del Psr, operava solo in alcune zone della Regione: aree ob.2 e aree phasing-out; quindi con livelli di concentrazione territoriale particolarmente elevati rispetto a quelli del Psr

²⁴ Anci Toscana-Iris, *L’intervento dell’Obiettivo 2 nei sistemi locali del lavoro della Toscana, Analisi della concentrazione della spesa del Docup Ob. 2 anni 2000 – 2006 della Regione Toscana. Beni collettivi, economie esterne e incentivi per le economie e le società locali*, (a cura di Massimo Bressan), 2010, mimeo (progetto finanziato dall’Assistenza tecnica del POR CReO Fesr 2007-2013)

²⁵ Per la classificazione tipologica, vedi *Appendice*

²⁶ Vedi *Appendice*

evidenzia come sia stato effettivamente realizzato un orientamento regionale contenuto nel Docup teso a completare l'insieme degli investimenti infrastrutturali già avviati nel territorio, in una fase (il periodo di programmazione 2000 - 2006) in cui si prospettava – in vista dell'allargamento dell'Unione Europea – una ultima possibilità di beneficiare di un consistente sostegno strutturale della politica di coesione.

Tab 1 La spesa del Docup in Regione Toscana secondo le principali finalità e modalità della attuazione (Spesa pubblica %)

Finalità delle politiche	Modalità delle politiche			Totale
	Incentivi diretti alle imprese	Creazione di Beni pubblici generici	Creazione di beni pubblici specifici	
Vantaggi per efficienza dei SPL	44,93	7,96	6,18	59,07
Vantaggi per incremento delle capacità dei territori	1,33	18,05	13,19	32,57
Vantaggi per innovazione	4,31	1,14	2,91	8,36
Totale	50,57	27,16	22,28	100,00

Fonte: elaborazione Iris su dati della Regione Toscana, DG Sviluppo economico (2010)

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) che ricevono l'intervento del Docup ob.2 nel periodo 2000-2006 in Toscana sono 53 ma la spesa pubblica si concentra fortemente in alcuni di questi: infatti, come evidenziato dalla tabella successiva, oltre due terzi circa della spesa pubblica si concentra nei primi 15 SLL, che hanno ricevuto un contributo superiore ai 17 milioni di euro.²⁷

I primi 5 SLL per dimensione finanziaria sono anche quelli che comprendono i principali poli urbani regionali (Firenze, Prato, Pisa, Livorno e i due SLL di Massa e Carrara, che ai fini di questa analisi sono considerati aggregati), essi concentrano il 41% della spesa pubblica totale.

Segue un gruppo di 3 tre importanti poli produttivi: il distretto industriale conciario di S. Croce sull'Arno, il polo meccanico di Pontedera e quello siderurgico di Piombino. Questi SLL concentrano l'11% della spesa pubblica totale.

Due capoluoghi di provincia, Siena e Grosseto (questo con una significativa componente rurale), poi Cecina in provincia di Livorno (oltre 28 milioni di euro), e Follonica in provincia di Grosseto (poco meno di 26 milioni di euro), per un ulteriore 11%.

Chiudono la lista tre SLL nei quali la spesa pubblica ha superato i 17 milioni di euro; sono **aree rurali**, localizzate nelle province di Lucca (Castelnuovo di Garfagnana), Pistoia (S. Marcello Pistoiese) e Pisa (Volterra).

La lettura della morfologia territoriale dell'intervento pubblico (tab. 2) presenta modelli di combinazione delle categorie di intervento che differiscono anche sensibilmente l'uno dall'altro e che lasciano intravedere strategie locali che emergono dall'apparente casualità della concentrazione degli incentivi. L'interpretazione della concentrazione della spesa pubblica nei singoli SLL deve tenere conto sia degli interventi che sono stati promossi dai territori nelle precedenti programmazioni che della integrazione tra gli interventi del Docup con quelli riconducibili ad altri strumenti, come ad es., il PRAI, Urban, la programmazione negoziata²⁸, il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)²⁹, oltre che – si ipotizza – degli interventi

²⁷ I dati sono elaborati sulla base della banca dati Docup pre-chiusura al 15.04.2010.

²⁸ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, 2003; Freschi A.C. *Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti in Toscana*, in *Stato e Mercato*, n. 3, 2001, pp. 451-486.

del Piano di sviluppo rurale per i territori in cui è presente tale tipologia di interventi.

Tab. 2 L'utilizzo del Docup in alcuni SLL della Toscana

Sistemi Locali del Lavoro	N. Comuni	Popolazione	N.operazioni	Spesa Pubblica Pro Capite	Indice di Concentrazione	Spesa Pubblica	%
MASSA-CARRARA	3	146.897	999	893,54	0,59	131.259.065	12,76
FIRENZE	19	704.760	851	140,18*	0,50	89.894.384	8,74
PRATO	9	273.368	807	308,98	0,58	84.464.897	8,21
LIVORNO	5	182.799	465	442,75	0,63	80.933.933	7,87
PISA	5	180.535	297	234,28	0,59	42.296.426	4,11
Totale		1.488.359	3.419			428.848.708	41,70
PIOMBINO	4	58.099	235	917,90	0,50	53.328.976	5,19
SANTA CROCE SULL'ARNO	6	100.933	315	386,56	0,48	39.017.036	3,79
PONTEDERA	15	114.970	279	245,21	0,52	28.191.233	2,74
Totale		274.002	829			120.537.246	11,72
GROSSETO	5	104.048	338	339,33	0,56	35.306.727	3,43
SIENA	12	112.534	226	579,52*	0,51	28.680.201	2,79
CECINA	10	73.644	245	386,26	0,53	28.445.953	2,77
FOLLONICA	3	34.741	148	745,70		25.906.394	2,52
Totale		324.967	957			118.339.277	11,51
SAN MARCELLO PISTOIESE	3	10.359	93	2249,96	0,48	23.307.330	2,27
VOLTERRA	2	13.053	71	1371,66	0,46	17.904.287	1,74
CASTELNUOVO DI GARFAGNANA	13	23.962	109	790,84*	0,58	17.867.526	1,74
Totale		47.374	164			59.079.144	5,74
Totale 15 LSS		2.134.702	5.478			726.804.375	70,68
Totale Docup		3.988.734	8.682			1.028.360.752	100,00

Fonte: elaborazione ANCI-Iris su dati della Regione Toscana, DG Sviluppo economico (2010)

²⁹ MEF – DPS, “Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate Elementi informativi sull’attuazione nel 2004-2005”, Roma Settembre 2005 (<http://www.dps.mef.gov.it>)

Tab. 3 Distribuzione della spesa regionale per classi di spesa nei 15 SLL con il più alto livello di contribuzione pubblica

	Classi di spesa									Totale
	Vantaggi per efficienza (dei SPL)			Vantaggi per incremento delle capacità (territori)			Vantaggi per innovazione (dei SPL)			
	Sistemi produttivi locali	Economie esterne (g)	Economie esterne (s)	Impresa e ambiente	Beni collettivi (g)	Beni collettivi (s)	Impresa e innovazione	Beni di connessione	Reti di innovazione	
MASSA-CARRARA	62,21	0,29	3,08	5,17	12,12	0,14	6,82	9,77	0,41	100
FIRENZE	49,86	1,97	4,75	0,40	18,57	12,08	7,46	4,73	0,17	100
PRATO	33,41	24,12	1,28	0,62	15,02	4,72	18,31	2,05	0,48	100
LIVORNO	28,50	18,86	18,97	1,01	21,30	6,40	3,08	1,09	0,79	100
PISA	33,59	18,42	10,56	0,53	27,92	2,56	5,76	0,16	0,50	100
PIOMBINO	40,23	14,34	10,69	4,30	5,56	24,18	0,37	0,18	0,15	100
SANTA CROCE SULL'ARNO	51,74	6,81	2,24	1,86	10,73	22,56	3,77	0,23	0,06	100
PONTEREDERA	40,50	4,92	3,32	0,05	28,61	18,61	3,53	0,24	0,22	100
GROSSETO	65,26	1,76	0,23	0,59	22,08	6,61	1,24	2,03	0,20	100
SIENA	53,55	0,87	3,84	0,35	12,41	24,57	4,05	0,24	0,13	100
CECINA	41,12	5,39	1,11	8,56	19,87	21,74	1,42	0,57	0,23	100
FOLLONICA	36,11	2,85	0,31	1,48	24,92	31,44	2,61	0,17	0,11	100
SAN MARCELLO PISTOIESE	25,27	3,22	22,22	0,63	28,56	18,98	0,77	0,15	0,20	100
VOLTERRA	18,53	0,40	0,29	11,53	22,70	45,92	0,13	0,37	0,13	100
CASTELNUOVO DI GARFAGNANA	23,75	5,07	6,53	0,56	36,65	26,85	0,41	0,18	0,00	100
Totale Docup	44,93	7,96	6,18	1,33	18,05	13,19	4,31	1,14	2,91	100

Fonte: elaborazione ANCI-Iris su dati della Regione Toscana, DG Sviluppo economico (2010)

Gli interventi per la realizzazione di beni collettivi mostrano una notevole concentrazione nei SSL rurali di Volterra e di San Marcello Pistoiese dove sono stati realizzati interventi di promozione ambientale e culturale del territorio.

Il Piano di sviluppo rurale così come il POR 2007-2013, sulla spinta condizionale dei Regolamenti comunitari e delle negoziazioni con le DG della Commissione europea, hanno posto particolare enfasi nella capacità di operare a livello regionale una strategia attuativa complementare nell'ambito sia delle politiche di coesione di origine comunitaria (quindi con i programmi Fesr e Fse) sia delle risorse altre nazionali³⁰ e regionali.

Nell'attuale fase di programmazione 2007-2013, in tutti i programmi Fesr e nei Psr, è possibile rinvenire una tabella di ripartizione tra linee di intervento che potrebbero sovrapporsi, la quale dovrebbe consentire una integrazione per differenza tra gli strumenti e le misure e/o attività.

³⁰ Si evidenzia che le risorse del FAS (Fondo aree sottoutilizzate) in Regione Toscana non interessano gli ambiti di intervento diretto dello sviluppo rurale, per quanto interventi settoriali che interessano i territori rurali sono cofinanziati nell'ambito del Programma Attuativo FAS (infrastrutture turismo commercio sviluppo economico, dissesto idrogeologico, interventi su edifici pubblici relativi al rischio sismico, viabilità principale)

Tale tabella è stata espressamente richiesta dagli Uffici della Commissione e dalle 2 DG di riferimento, DG Regio e DG Agri, e se è stato oggetto di un utile esercizio nella fase di programmazione, non sempre ha dato esiti significativi.

Per quanto riguarda per esempio il caso della **Regione Toscana**, le possibili sovrapposizioni riguardano in gran parte gli interventi attivati con il metodo Leader. In alcuni casi, nella scrittura delle linee di intervento/misure, o si è giunti a differenziare per dimensione degli interventi, oppure a inserire nel POR Fesr ciò che mancava nel Psr Feaser (in generale, il regolamento Feaser è da sempre di estremo dettaglio nella descrizione degli interventi, mentre al contrario il regolamento Fesr è più ampio nella definizione, restringendosi in sede di interpretazione attuativa nelle fasi negoziali con gli Uffici della Commissione)³¹ oppure a dichiarare la non sovrapposizione: su una stessa linea di intervento sui territori rurali interviene un programma piuttosto che un altro.

Dopodiché in fase attuativa si è dovuto di nuovo intervenire: l'attuazione Leader è partita in ritardo rispetto ai processi di allocazione delle risorse POR Fesr, e i GAL hanno potuto scegliere tra un ampio menu di interventi e allo stesso tempo decidere - - di volta in volta - secondo le strategie locali - se una specifica linea di intervento potesse o meno essere attivata e in quali tempi.

In tal modo si è creata una complessità gestionale in quanto nel caso di attivazione da parte del GAL di una linea di intervento già attivata dal POR Fesr, questo interveniva escludendo i territori rurali interessati al Feaser; nel caso di non attivazione della linea di intervento del GAL, il Por Fesr toglieva l'esclusione. Le soluzioni - una volta attivato un tavolo di coordinamento tecnico - adottate hanno risposto a due c.d. metodi:

- il *metodo dell'alternanza*, temporale e territoriale, con diseconomie gestionali evidenti, perché legate alle decisioni dei singoli GAL nel tempo e alla sincronizzazione dei bandi;
- il *metodo della separazione*: se interviene il Por Fesr il GAL rinuncia definitivamente ad intervenire e concentrare le risorse sulle restanti linee di intervento del proprio Piano.

4.2. b) E con il resto delle politiche settoriali ?

Come le altre politiche si integrano con le tematiche dello sviluppo dei territori rurali ?

In entrambe le Regioni si registra il medesimo fenomeno di un *coordinamento debole* che comunque nasce - come si affermava nel capitolo introduttivo - dalla natura medesima delle politiche che settoriali nascono e che hanno bisogno, *discendendo per li rami*, di trovare dei nodi che intercettando le varie linee di intervento in qualche modo creano una sorta di corto circuito che provoca e produce una *governance integrata* dello sviluppo che può riguardare lo stesso territorio o unità territoriali omogenee.

Questo avviene o per decisione politica, o per un processo di innovazione all'interno delle istituzioni (meno avviene nelle organizzazioni che partecipano ai processi decisionali:

³¹ Tali restrizioni in realtà si hanno nelle aree competitività, in quanto nelle aree convergenza il Regolamento FESR è quanto mai ampio come tipologia degli interventi cofinanziabili.

partenariato socio-economico, e in parte anche rappresentanze degli enti locali), o per un sistema di condizionalità previste nella disciplina dei vari interventi.

Proviamo a riflettere sulla domanda che si poneva precedentemente, cioè quale è il livello ottimale per la integrazione ? Dove deve avvenire questo corto circuito ?

Teoricamente tutti i livelli sono ottimali, atteso che l'integrazioni vanga assunta a paradigma di una politica. Però abbiamo più volte evidenziato che tutte le politiche, anche quelle che più evocano la integrazione, nascono separate per cui occorre che vi siano le condizioni, politiche in primo luogo e tecniche successivamente, perché possano trasformarsi in un unicum.

E' evidente che l'auspicio della integrazione è contenuto in tutti i documenti di programmazione settoriale, assumendo alcuni programmi forse hanno una maggiore propensione alla integrazione rispetto ad altri.

Il livello regionale, di cui ci occupiamo, ha una tendenza debole – almeno per le esperienze esaminate – ad procedere ad una integrazione sul piano attuativo e strettamente operativo, mentre è rinvenibile una visione strategica unitaria per ambiti omogenei di intervento, avendo però la chiara consapevolezza che le politiche settoriali intercettano i bisogni e le necessità dei territori, quindi – e questo in modo più o meno marcato nelle due Regioni – è compito del livello locale riuscire a ri-comporre le varie forme e modalità di intervento che discendono dai livelli superiori (regionale, nazionale e comunitario) e ricondurre il tutto ad unità di intervento.

Questa soluzione, che rappresenta solo in parte la complessità delle politiche, in realtà non sempre fornisce risposta al tema della governance regionale, perché in alcuni casi la integrazione e/o il coordinamento può essere anche il risultato di un processo che è possibile verificare ex post.

In altri termini, il livello regionale può:

- definire direttamente la concentrazione delle risorse e degli interventi in determinati contesti territoriali, nello specifico quello rurale;
- determinare le condizioni perché i territori possano acquisire le necessarie risorse di diversa origine per dare rispostò a strategie e interventi di carattere locale.

E' anche vero che non tutte le politiche possono avere una pre-determinazione allocativa secondo le specificità dei territori, e questo può avvenire solo attraverso la capacità di definire strumenti che possono adattarsi e rispondere alla domanda locale.

Allo stesso tempo in una situazione di stress fiscale, cioè di riduzione delle disponibilità finanziarie per le politiche, i processi decisionali diventano più complessi perché – se ben orientati – dovrebbero determinare livelli di selettività condizionata all'accesso ai finanziamenti, di cui l'integrazione è una modalità, ma non la sola: concentrazione delle linee di intervento, esclusione di tipologie di beneficiari, etc.

Nei programmi occorre definire le condizioni perché avvengano quei corto circuiti all'interno dei quali i decisori sono vincolati – secondo una ampiezza variabile – a definire linee di intervento integrate, facendo in modo che le risorse e le linee di intervento confluiscono all'interno di contenitori strategici su base territoriale: questo è accaduto nel caso della programmazione negoziata, nelle sue varie esperienze, dai Patti territoriali ai Pit così come ai bandi di fliera, dove l'attivazione delle risorse poteva avvenire solo in questo modo.

Presupposto per l'attuazione di tali esperienze è che tutti gli attori siano condizionati allo stesso modo: questo può avvenire – data la natura e il destino delle politiche di settore – solo riuscendo a produrre una torsione delle regole e dei sistemi di governance degli strumenti, definendo processi decisionali in cui il processo decisionale è orientato sin dall'inizio verso quella soluzione.

Occorre evitare però che il tema della governance si trasformi in una questione di regolazione delle modalità di allocazione delle risorse: quote percentuali, riserve di allocazione, etc; che producono – in forme diverse – il fenomeno della settorializzazione.

5. Considerazioni conclusive

Nei capitoli precedenti si è provato a rappresentare:

- la organizzazione delle politiche specifiche che interessano lo sviluppo rurale, evidenziando gli strumenti principali mediante i quali si realizzano tali politiche;
- la complessità di tali politiche derivanti oramai dalla composizione di disciplina prevalentemente comunitaria e attuazione nazionale e regionale, spesso, quest'ultima, sostanzialmente omogenea nei contenuti e nelle modalità di attuazione;
- la frammentazione delle linee di intervento, che in alcuni settori (e questo è stato solo richiamato) si sovrappone con altri strumenti di intervento, sia dei fondi strutturali che delle politiche nazionali e regionali (soprattutto nei settori delle infrastrutture, della promozione economica e del sostegno alle imprese – artigianato, turismo, commercio);
- la sostanziale separatezza di queste politiche rispetto al complesso delle politiche di sviluppo economico, in una ottica di reciprocità;
- le forme di coordinamento debole;
- la tendenza a settorializzare la visione nella fase implementativa, per ovvie ragioni di interessi, anche nel senso più positivo del termine;
- la instabilità istituzionale che rende ancora più complessa la fase della implementazione.

Fra gli elementi di criticità si sono rappresentate in modo problematico le linee di tendenza che in due Regioni, assunte come caso di studio per le loro peculiarità strutturali a partire dalla dimensione, rispetto ad un dibattito aperto su come affrontare i problemi dello sviluppo, in cui l'assunto di riferimento, sicuramente parziale, che si ricava anche dalle esperienze analizzate: in questo ambito di politiche di sviluppo si conferma la c.d. pertinenza – e dunque la validità - dell'approccio territoriale, vale a dire, il raccordo tra politiche, processi di innovazione e territorio.

In qualsiasi tipo di politiche, i tentativi di innovare (nei contenuti come nei processi) producono necessariamente una rottura/filiazione nel tempo ma soprattutto un confronto tra un contesto, un sistema di attori locali (nell'accezione meno restrittiva di locale) e un contesto *altro* di riferimento, globale, complementare o concorrente.³²

Le politiche che abbiamo descritto, sia pur derivando da livelli persino sovranazionali, non possono che essere realizzate ed attuate ad un livello comparativamente locale, assumendo come locale sia una dimensione sub-regionale (dalle Province alle aggregazioni di comuni) sia regionale secondo la struttura istituzionale di riferimento: “stando attenti ad evitare ogni forma di fondamentalismo (tutto è sviluppo locale), va sottolineato anche che *non tutto è locale nello sviluppo locale*”³³ perché esistono livelli nazionali o europei da cui discendono tali politiche da prendere in debita considerazione: siamo all'interno, riprendendo l'approccio originale del nostro ragionamento, in una ottica e nella prospettiva di una estesa governance multilivello, la quale assicura “il superamento della visione gerarchica delle politiche di sviluppo, resa necessaria dal fatto che larga parte della conoscenza su *cosa fare* è detenuta dai

³² O.Crevoiser, *La pertinence de l'approche territoriale*, in *Revue d'economie Regionale & Urbaine*, n.5/2010, pa.969-985 e il richiamo che nell'articolo si fa agli studi TIM's (territorial innovation models)

³³ P.Messina, *Quali politiche per lo sviluppo locale ? Un dibattito ancora aperto*, in *Scienze regionali*, n.1/2007, pag. 123;

soggetti locali”.³⁴

Parte di queste politiche specifiche non nascono come politica territoriale ma per una finalità ben esplicitata, incrementare il reddito del produttore; tali politiche si spostano a fatica verso una ottica di politica di coesione, anche per l’identità che ai territori interessati e ai beneficiari della politica si è sempre teso a rappresentare. Il superamento della sola idea della marginalità, e quindi della necessità di definire un percorso per cui la periferia possa divenire centro indipendentemente dalle caratteristiche intrinseche delle regioni (la reversibilità della geografia) quanto dalle dinamiche di imprese e lavoratori in base ad alcuni parametri economici.³⁵

Questa politica, sempre percorrendo il piano della governance, in una ottica di integrazione, al pari del resto delle politiche di sviluppo, oscilla tra una tendenza alla chiusura settoriale e la dimostrazione della correlazione con resto delle politiche. Tutti i programmi di origine comunitaria sono pieni di tabelle di correlazione (complementarietà/demarcazione)³⁶ in cui si dimostra, ex ante, con un impegno volontaristico, che tutto si tiene.

Si tratta per la maggior parte di meri esercizi di contabilità tecnocratica in cui si tenta di voler dimostrare che una sommatorie di ambiti di intervento e di politiche che originano separate a livello comunitario, discendendo lungo l’architettura della *governance multilevel*, ad ognuno dei nodi di tale complessità assume un pezzo di integrazione.

Una soluzione è quella di lavorare sugli strumenti delle politiche, assoggettarli a quella necessaria torsione per consentire che su uno stesso territorio, uno spazio agito dagli attori, si arrivi a definire una “nuova politica territoriale” dove “un processo governato dalla competizione orizzontale tra diversi territori, ognuno di quali messi in condizione di proporre progetti sulla base di argomentazioni forti circa i loro effetti”.³⁷

Altro elemento critico di questa politica è quella di non riuscire a dare forza alla visione pienamente territoriale delle proprie politiche, dove cioè lo spazio nella sua diversità è il luogo delle policy: sviluppo rurale si identifica con marginalità, con accessibilità limitata, con montagna. Il che se è vero per una buona parte in realtà non lo è per fenomeni di trasformazione del territorio e dei processi di localizzazione produttiva che potrebbero fornire letture diverse e originali di una politica.³⁸

Nei casi di studio esaminati, si possono esaminare due linee di tendenza divergenti:

- da una parte, la Regione Liguria che ha attivato un processo di ri-accentramento delle competenze e delle politiche a fronte di un processo di riorganizzazione istituzionale che vede scomparire i soggetti di riferimento (Comunità montane e consorzi di comuni); ma al tempo stesso incentiva ad una maggior efficienza - di mercato ? - i GAL, che rimangono il

³⁴ F.Barca, *Le sfide delle politiche di sviluppo territoriale. Intervista*, in *Scienze regionali*, n.1/2007, pag. 116

³⁵ G.Viesti, *Come nascono i distretti industriali*, 2000, pag.17; sul rapporto tra identità spaziale e i concetti di marginalità/centralità, A.Bailly, *Territoires et territorialités*, in (a cura di) J.P. Auray, A.Bailly, P.H.Deryche, J.M.Huriot, *Encyclopédie d’économie spatiale*, 1994, pag.276

³⁶ Vedi anche paper relativo alla Regione Puglia

³⁷ F.Barca, *ibidem*, pag. 117

³⁸ Sul tema, vedi S.Charlot, *Politiques publique et délocalisation des activités industrielles vers les espaces ruraux: une analyse théorique*, in *Cahiers d’économie et sociologie rurales*, n.58-59, 2001; Comitato economico e sociale, *Parere sul tema dell’agricoltura periurbana*, in GUCE C 74 del 23.3.2005

solo presidio territoriale, oltre i costituenti “sportelli per il territorio”. Nelle politiche ci è sembrato di avere scorto, rispetto alla Regione Toscana, un tentativo più incisivo di creare occasioni diverse di aggregazione locale, di partenariato pubblico/privato, come forma di implementazione delle politiche;

- dall'altra parte, la Regione Toscana, con una articolazione diffusa sul territorio delle modalità di attuazione della politica (tra i 3 maggiori programmi di derivazione comunitaria il Psr è quello a tasso di decentramento istituzionale e territoriale più elevato), e un processo di razionalizzazione della programmazione regionale convergente oltre che nei due programmi comunitari cofinanziati (Feasr e programma FEP) in un unico programma contenitore della frastagliata complessità degli interventi dei vari settori.

Il raccordo con il resto delle politiche è affidato alle forme ordinarie di coordinamento delle politiche proprie di una organizzazione complessa che replica le forme organizzative settoriali delle istituzioni di riferimento cui originano storicamente le politiche.

La ricchezza e la particolare distribuzione delle competenze nelle due Regioni che da origine ad una serie di programmi settoriali ri-produce un addensamento istituzionale che superata la fase della gerarchia delle strategie, deve poi realizzarsi nella fase attuativa tentando di superare il rigore dei vincoli che i programmi e il loro sistema di regolazione determina.

E' il caso per esempio dei progetti integrati di sviluppo, oppure dei c.d. bandi filiera, che rappresentano forme di integrazione operata a livelli di strumenti di intervento contenuti nei programmi, e che cerca di superare le separatezze gestionali che il nodo superiore della governance (quello comunitario) viene a determinare, salvo poi incentivare forme di integrazione tra programmi e tra fondi.

Il permanere di questo equivoco le varie politiche di sviluppo vivono di fatto uno splendido isolamento, nel senso che continuano ad operare sui medesimi territori cercando di non intralciarsi l'una con l'altra, nel quadro di una governance debole che non può unire ciò che è stato concepito e strutturato per vivere in regime di (consapevole) separatezza.

Appendice

L'intervento dell'Obiettivo 2 nei sistemi locali del lavoro della Toscana

Analisi della concentrazione della spesa del Docup Ob. 2 anni 2000 – 2006
della Regione Toscana.

Beni collettivi, economie esterne e incentivi per le economie e le società locali.

(ANCI Toscana – IRIS)

(2010)

Le nove classi di spesa

La dotazione finanziaria delle classi si determina sulla base della (i) concentrazione dei contributi pubblici allocati nelle azioni per decisione della autorità di gestione e, soprattutto nel caso degli incentivi diretti alle imprese³⁹, (ii) della domanda alimentata dalle imprese e dagli altri beneficiari nel corso della attuazione del programma. Le prime tre classi comprendono quegli interventi che producono vantaggi nei termini di incremento delle capacità dei sistemi produttivi locali nelle varie modalità previste: incentivi diretti alle imprese e creazione di beni pubblici.

Classe Ns. 1 **Sistemi produttivi locali** (*Vantaggi per incremento delle capacità dei Sistemi produttivi locali / Incentivi diretti alle imprese*). Questa classe contiene azioni dell'asse 1 che intervengono direttamente a sostegno degli investimenti delle imprese migliorandone le capacità di adattamento e di crescita. Si tratta dei contributi in conto interesse, capitale e rimborsabile previsti dalle L.598/94 e L.488/92. I beneficiari sono privati.

Le classi 2 e 3 raggruppano quegli interventi che potenziano alcuni beni collettivi locali, in particolare, le economie esterne che aumentano la competitività dei sistemi produttivi. Qualora gli effetti degli interventi producano benefici particolari ad alcuni sistemi locali, ad es., abbassando i costi di particolari servizi, allora rientrano nella classe 3.

Classe Ns. 2 **Economie esterne (g)** (*Vantaggi per incremento delle capacità dei Sistemi produttivi locali / Creazione di beni pubblici generici*). Questa classe contiene azioni dell'asse 2 e 3 finalizzate prevalentemente al miglioramento delle caratteristiche delle aree produttive e di aree dismesse; interventi di potenziamento della rete e servizi telematici; realizzazione e potenziamento di infrastrutture private di recupero e trattamento rifiuti.

Classe Ns. 3 **Economie esterne (s)** (*Vantaggi per incremento delle capacità dei Sistemi produttivi locali / Creazione di beni pubblici specifici*). In questa classe sono comprese azioni dell'asse 1 e 2 le cui finalità riguardano: la qualificazione dei servizi turistici, la realizzazione di nuove aree produttive e il recupero di aree dismesse, varie azioni di marketing territoriale.

Le successive tre classi comprendono quegli interventi che producono vantaggi nei termini di incremento delle capacità dei territori o sistemi locali nelle varie modalità previste: incentivi diretti alle imprese e creazione di beni pubblici.

³⁹ Il tasso di contribuzione pubblica è, in questi casi, limitato: le azioni incluse nella classe 1 hanno, ad es., una contribuzione media inferiore al 20%.

Classe Ns. 4 **Impresa e ambiente** (*Vantaggi per incremento delle capacità dei territori / Incentivi diretti alle imprese*). Questa classe contiene azioni dell'asse 1 che intervengono a sostegno degli investimenti delle piccole e medie imprese mirati alla produzione di servizi collettivi e all'adeguamento a normative di tutela ambientale, finalità perseguita anche con una azione dell'asse 3 rivolta agli investimenti effettuati da grandi imprese, nel quadro della disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela dell'ambiente (2001/C37/03).

Le classi 5 e 6 raggruppano quegli interventi che potenziano alcuni beni collettivi locali, in particolare la dotazione infrastrutturale e di servizi dei territori, siano essi prevalentemente rurali o urbani. Qualora gli effetti degli interventi producano benefici particolari ad alcuni sistemi territoriali, ad es., migliorando le condizioni di localizzazione o di accesso a beni o servizi, allora essi rientrano nella classe 6.

Classe Ns. 5 **Beni collettivi (g)** (*Vantaggi per incremento delle capacità dei territori / Creazione di beni pubblici generici*). Questa classe contiene azioni degli assi 2 e 3 che intervengono nella valorizzazione dei beni culturali e naturali attraverso investimenti materiali e il potenziamento dei servizi; rafforzamento del turismo e dei servizi di carattere sociale e del lavoro; efficienza del sistema energetico, sviluppo delle fonti rinnovabili, infrastrutture per il ciclo delle acque e dei rifiuti; riassetto delle aree industriali.

Classe Ns. 6 **Beni collettivi (s)** (*Vantaggi per incremento delle capacità dei territori / Creazione di beni pubblici specifici*). Questa classe contiene azioni degli assi 2 e 3 che intervengono nella valorizzazione dei beni culturali e naturali attraverso investimenti materiali e il potenziamento dei servizi; rafforzamento del commercio, turismo e del marketing territoriale, dei servizi di carattere sociale e del lavoro; efficienza del sistema energetico, sviluppo delle fonti rinnovabili, infrastrutture per il ciclo delle acque e dei rifiuti; riassetto delle aree industriali, difesa del suolo e sicurezza idraulica.

Le ultime tre classi comprendono quegli interventi che producono vantaggi, tanto alla comunità delle imprese che ai cittadini, per incremento delle capacità di innovazione e di accessibilità alle reti di circolazione delle informazioni e conoscenza nelle varie modalità previste: incentivi diretti alle imprese e creazione di beni pubblici.

Classe Ns. 7 **Impresa e innovazione** (*Vantaggi per innovazione / Incentivi diretti alle imprese*). Questa classe contiene alcune forme di incentivo all'investimento delle imprese nella "ricerca industriale precompetitiva" e nella innovazione tecnologica contenute nell'asse 1. Si tratta di agevolazioni nella forma di bonus fiscale e crediti di imposta per attività di ricerca ed innovazione (L.140/1997) e

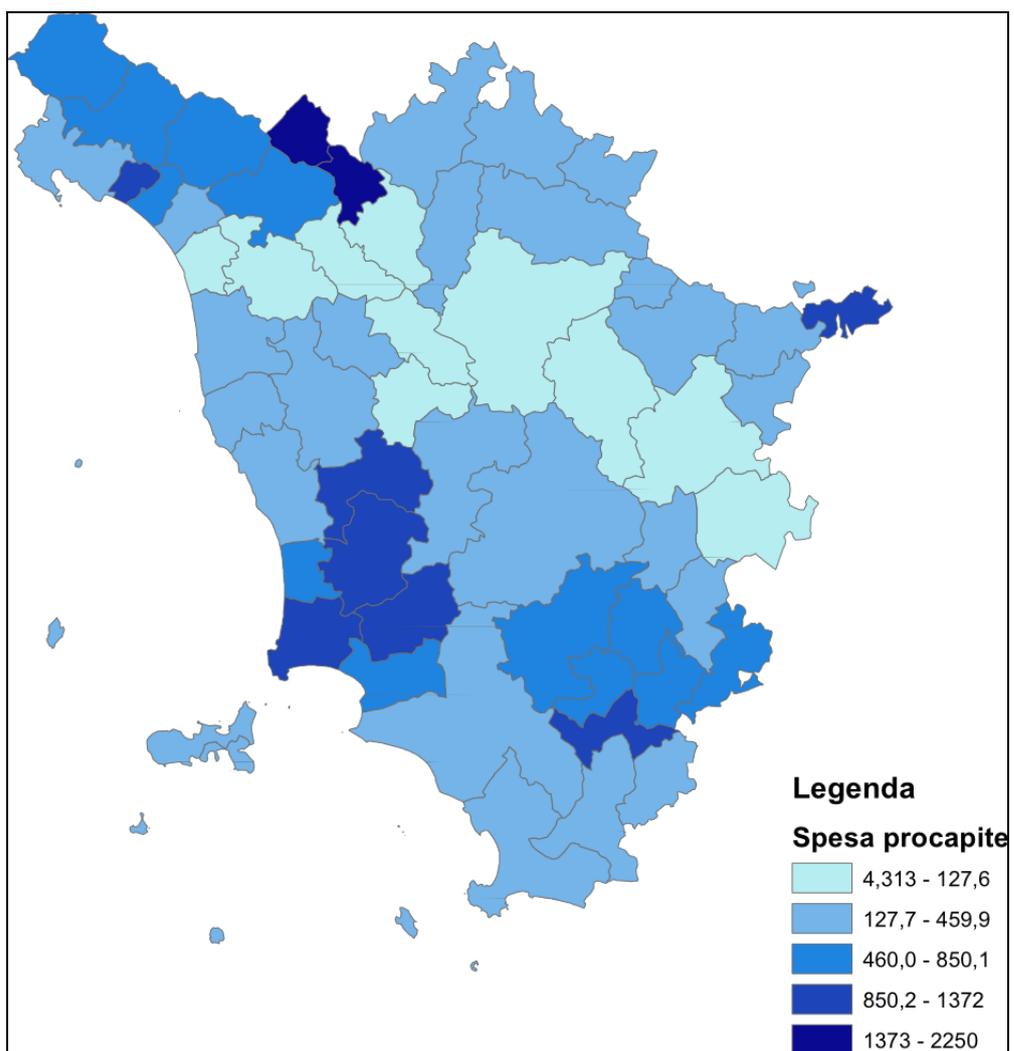
investimenti produttivi (L.341/95, come modificata dalla L.266/97). La “ricerca precompetitiva” viene intesa come un aiuto diretto alle PMI per la realizzazione di progetti di ricerca industriale attraverso studi di fattibilità, piani, progetti o disegni per prodotti, processi produttivi o servizi, compresa la creazione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali; la “ricerca industriale” viene altresì definita come un aiuto diretto alla ricerca pianificata o ad indagini critiche miranti ad acquisire conoscenze utili a mettere a punto o migliorare prodotti e processi produttivi.

Le classi 8 e 9 raggruppano quegli interventi che potenziano alcuni beni collettivi locali, in particolare modelli di rafforzamento della connessione tra imprese e centri della ricerca e trasferimento tecnologico. Qualora gli effetti degli interventi producano benefici particolari ad alcuni sistemi produttivi locali o gruppi di imprese, ad es., migliorandone la capacità di cooperazione e di sviluppo di prodotti innovativi, allora essi rientrano nella classe 9.

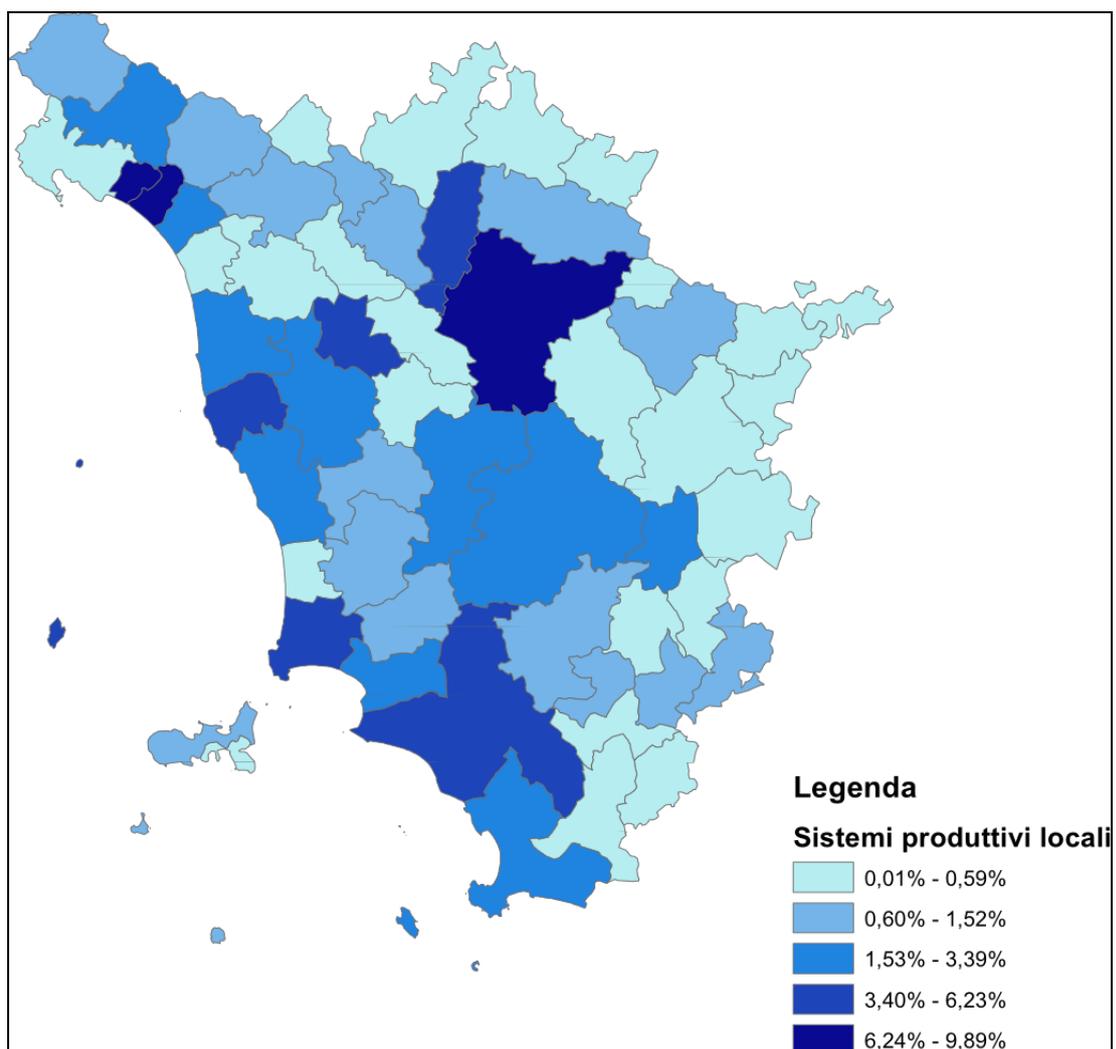
Classe Ns. 8 **Beni di connessione** (*Vantaggi per innovazione / Creazione di beni pubblici generici*). Questa classe contiene due azioni dell’asse 2 mirate alla produzione di applicazioni informatiche e servizi telematici per il monitoraggio ambientale e territoriale.

Classe Ns. 9 **Reti di innovazione** (*Vantaggi per innovazione / Creazione di beni pubblici specifici*). Questa classe contiene due azioni dell’asse 1 di incentivo alla creazione di reti tra imprese ed enti di ricerca in specifici cluster produttivi.

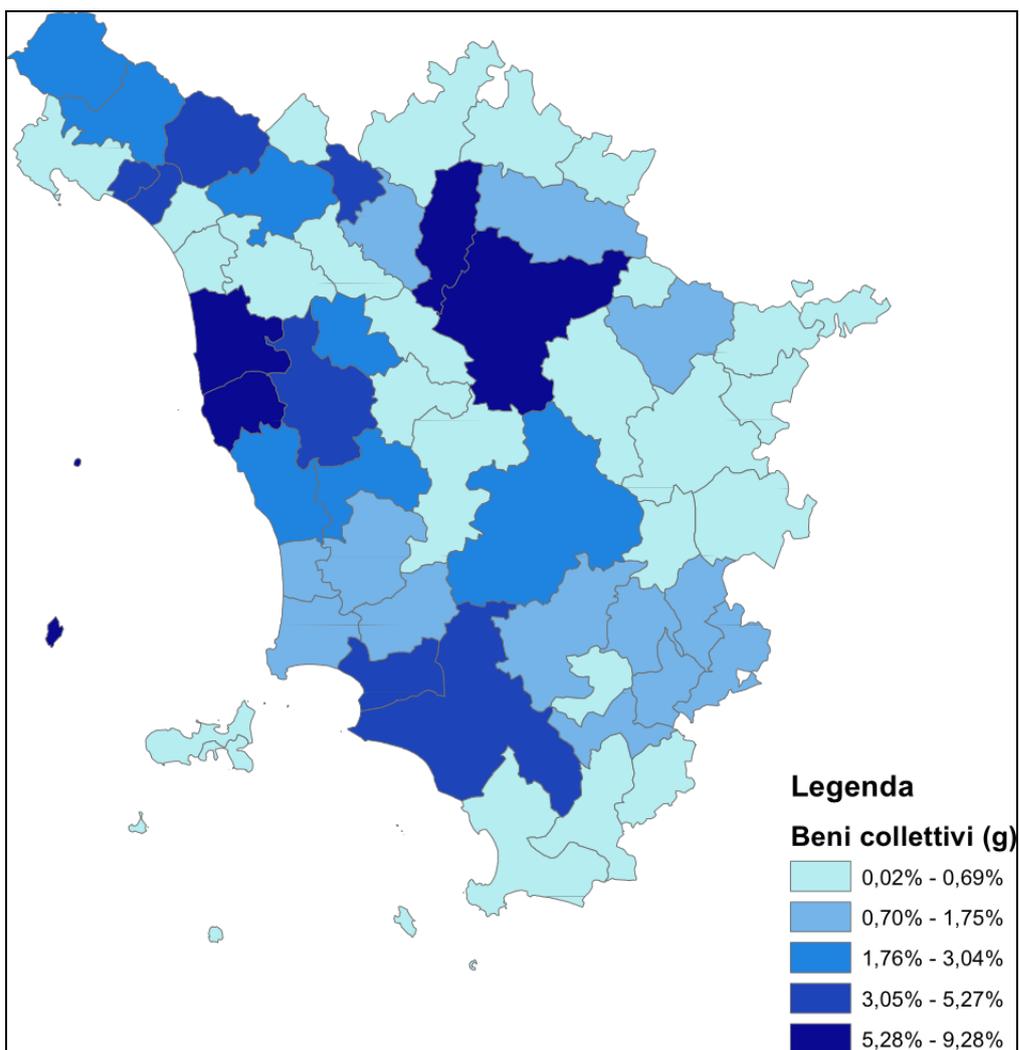
La distribuzione della spesa pubblica pro-capite del Docup nei SLL della Toscana



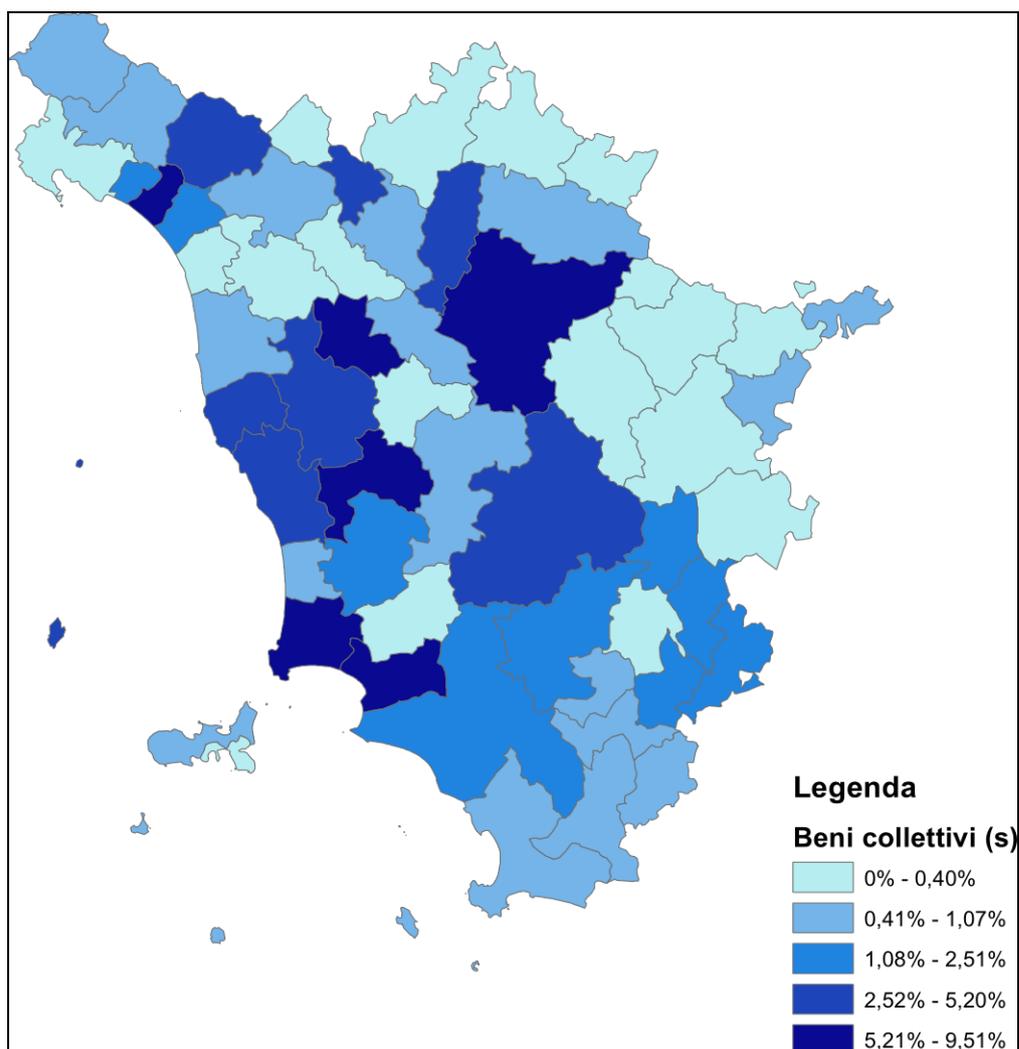
La distribuzione della spesa pubblica del Docup per incentivi agli investimenti delle imprese



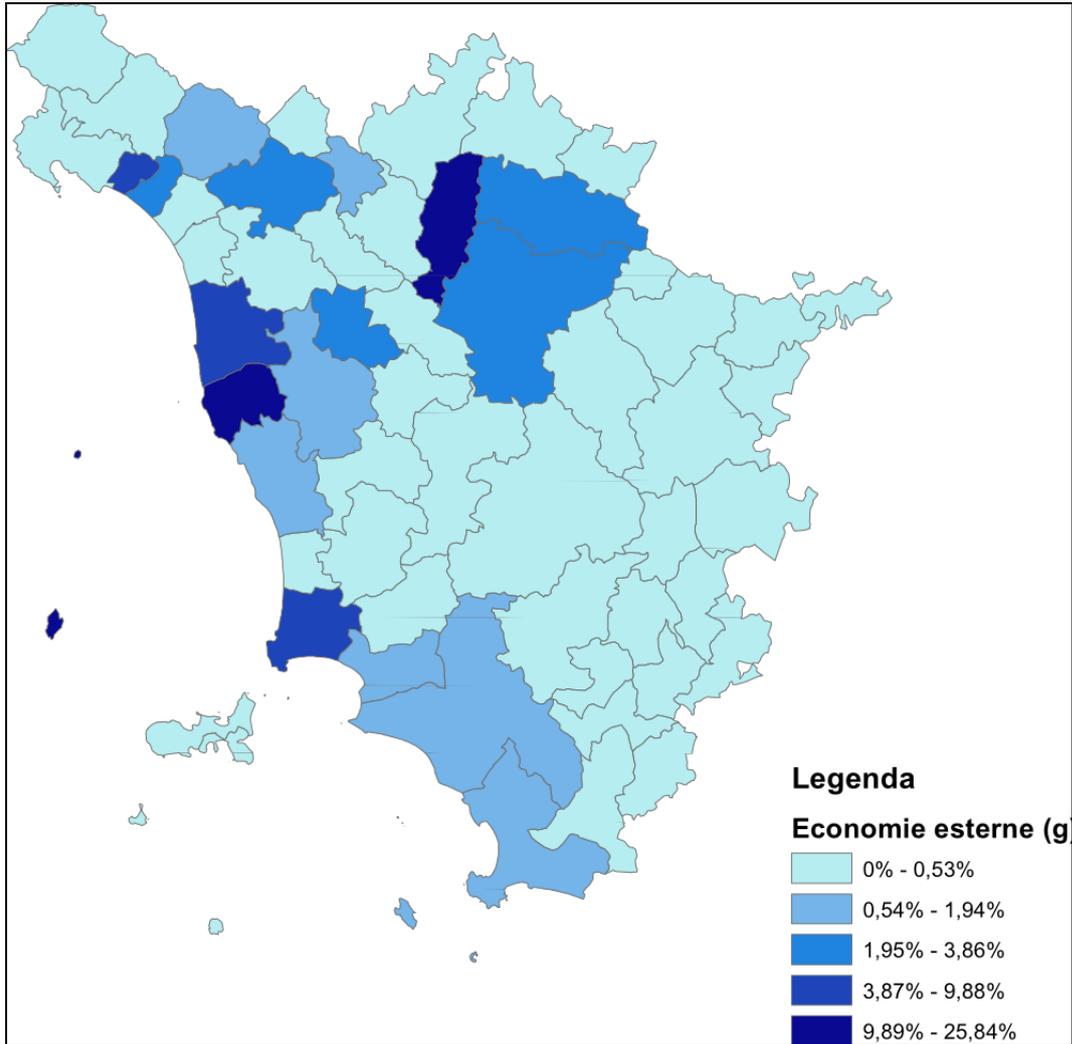
La distribuzione della spesa pubblica del Docup per la realizzazione di beni pubblici generici



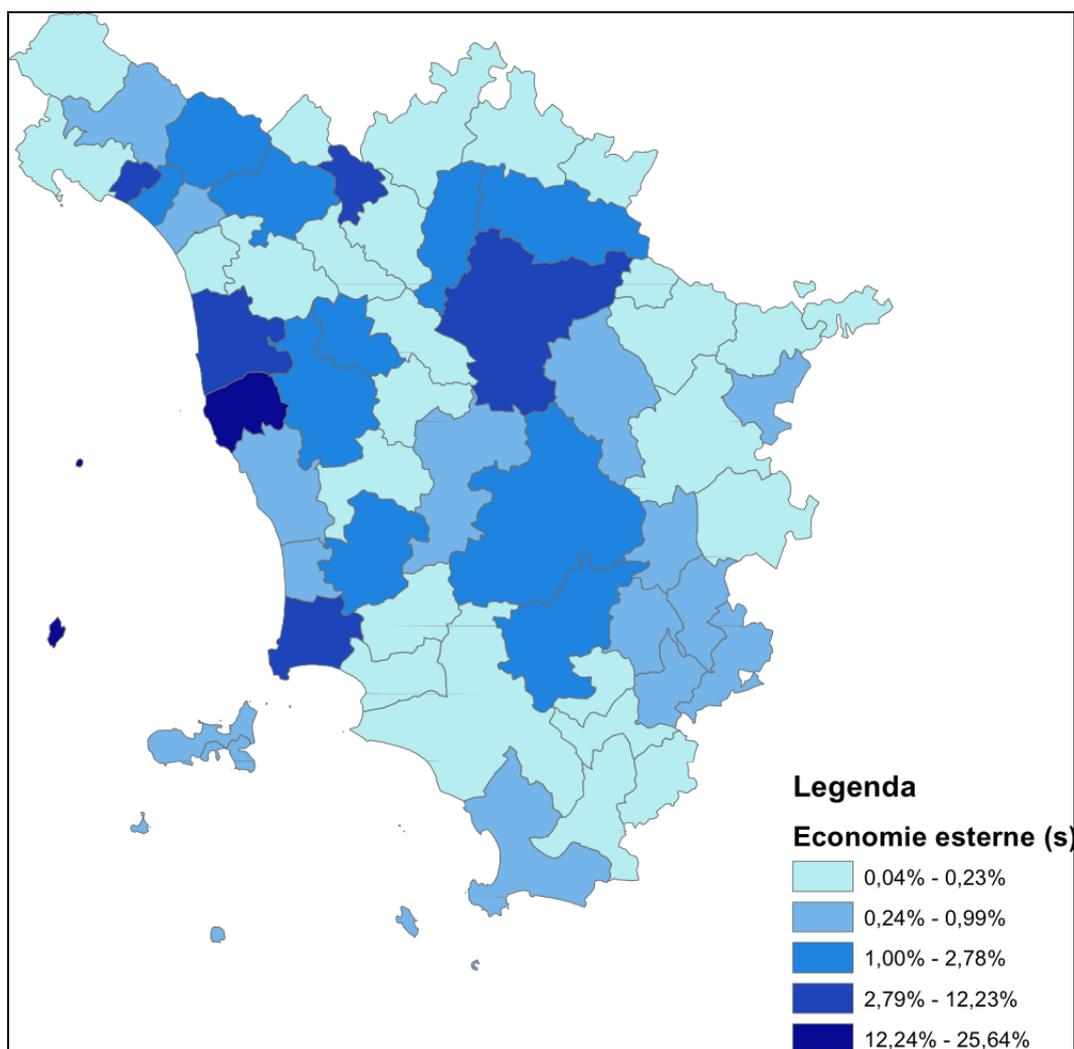
La distribuzione della spesa pubblica del Docup per la realizzazione di beni pubblici specifici



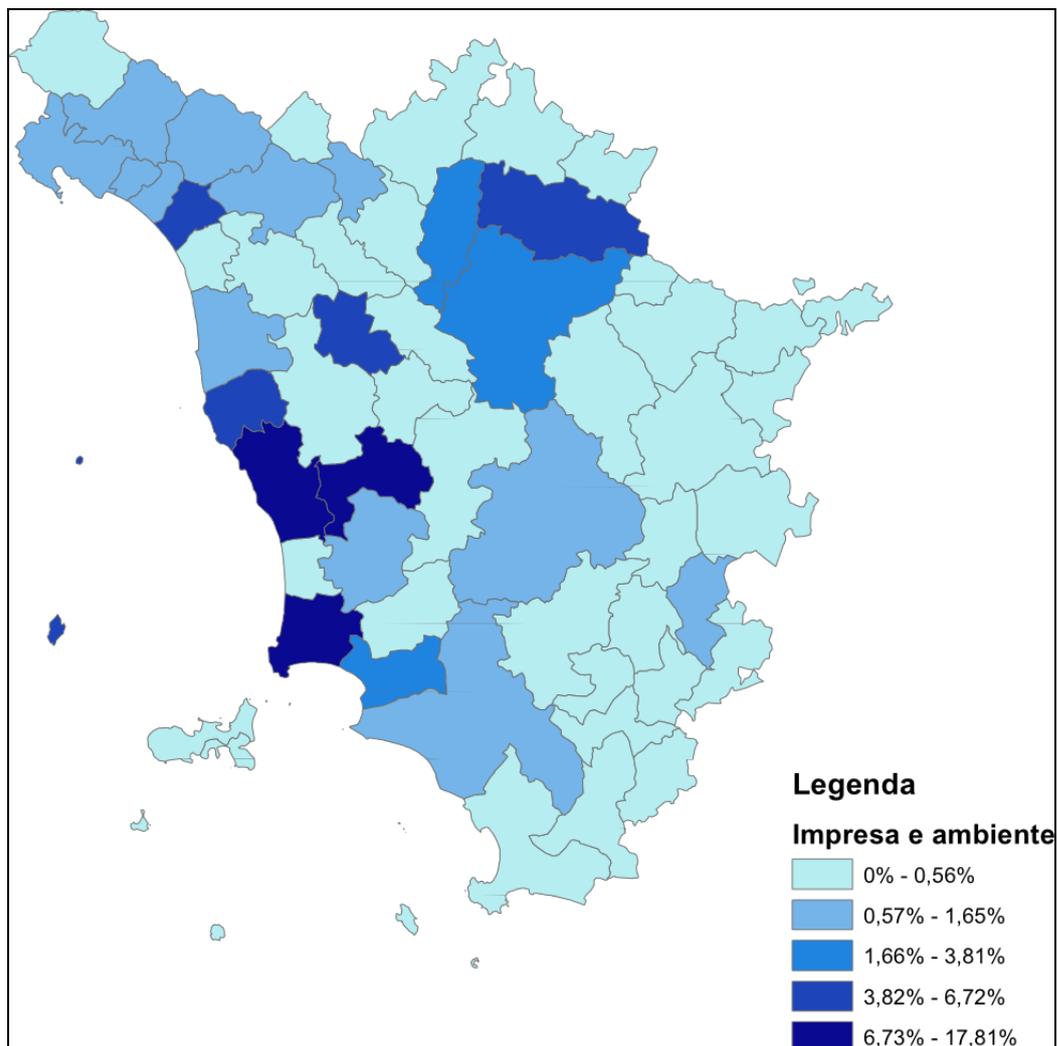
La distribuzione della spesa pubblica del Docup per la realizzazione di economie esterne generiche



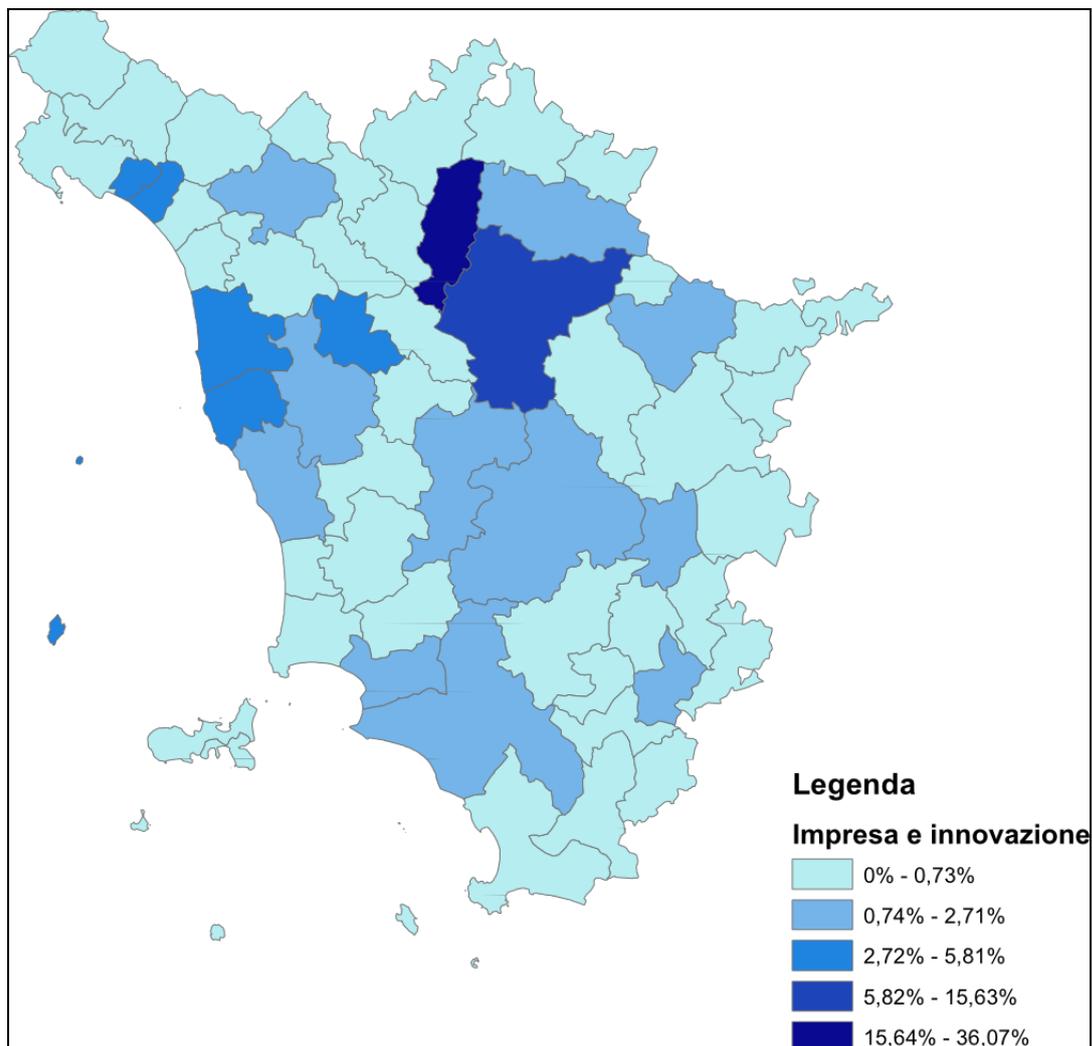
La distribuzione della spesa pubblica del Docup per la realizzazione di economie esterne specifiche



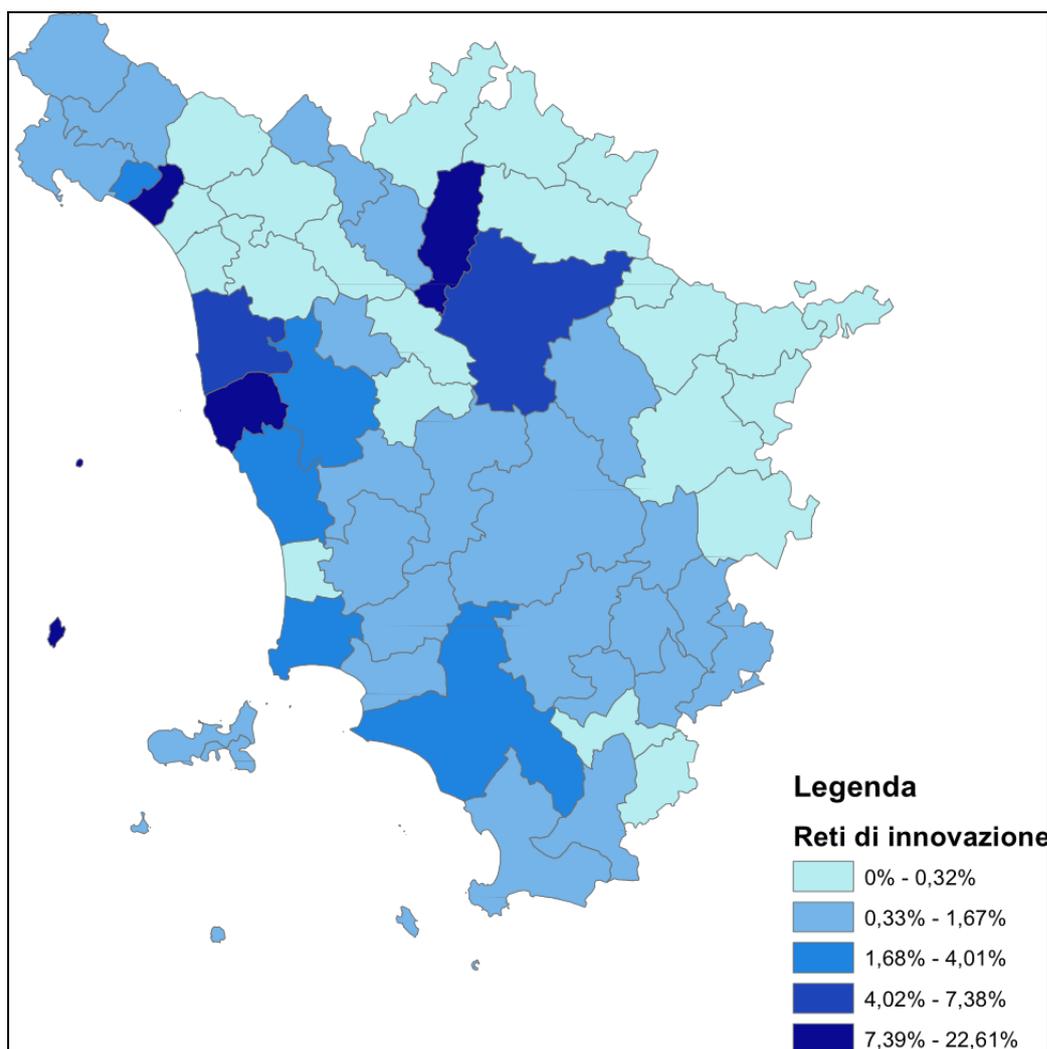
La distribuzione della spesa pubblica del Docup per incentivi ad investimenti con finalità ambientale da parte delle imprese



La distribuzione della spesa pubblica del Docup per incentivi agli investimenti con finalità innovative da parte delle imprese



La distribuzione della spesa pubblica del Docup per la realizzazione di reti di innovatori



La distribuzione della spesa pubblica del Docup per la realizzazione di beni di connessione

