

Summer School di Sviluppo Locale “Sebastiano Brusco”

1^a edizione
Seneghe 7-9 luglio 2006
Sede: Casa Aragonese

Venerdì 7 luglio, pomeriggio

“La valutazione del processo di progettazione integrata in corso nella Regione Sardegna”

Anna Natali

Studiare Sviluppo srl
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Roma
anna.natali21@libero.it

Premessa

Studiare Sviluppo, nel quadro di una convenzione pluriennale col DPS,¹ ha svolto un'attività di analisi e di valutazione del “nuovo corso” della progettazione integrata in Sardegna. Questa esperienza presenta tratti innovativi, rilevanti sul piano nazionale. E' la prima volta che una Regione del Mezzogiorno sceglie di farsi carico in maniera sistematica della qualità dei processi di decisione e di progettazione locale, sviluppando un'intensa azione di *institution-building*.

Il mio intervento riflette alcuni risultati della prima fase dell'analisi, da poco presentati in un Rapporto.² Non mi soffermerò a descrivere il processo della progettazione integrata, già illustrato dall'ing. Orlando. Riprenderò, in breve, gli *obiettivi strategici* che la Regione ha fissato e le principali *scelte organizzative* che ha compiuto, per poi concentrare l'attenzione sul *disegno del processo* ricavabile dai documenti regionali di impostazione, e sulla *ricostruzione del processo* come è venuto dispiegandosi nella realtà, dando evidenza ad alcuni principali aggiustamenti intervenuti nel passaggio dal disegno all'attuazione.

Alcune battute finali suggeriscono una chiave di lettura complessiva: l'esigenza di rafforzare il carattere strategico della decisione locale si è venuta imponendo, *in itinere*, sull'esigenza di migliorare i processi di progettazione. Entrambe le esigenze tuttavia restano importanti, ancorché difficili da soddisfare contemporaneamente.

¹ Società creata nel 2003 quale soggetto strumentale della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, azionista di riferimento, e del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS), Ministero Economia e Finanze. Cfr. www.studialesviluppo.it. L'accennata convenzione riguarda l'attuazione di un progetto pilota di ricerca-intervento in un gruppo di aree interessate da progetti integrati territoriali, in varie regioni del Mezzogiorno. Le lezioni estratte dalle esperienze accumulate nei diversi luoghi nel corso di due anni di lavoro di campo, sono illustrate in Studiare Sviluppo 2006a.

² Studiare Sviluppo 2006b. Nel Rapporto viene esaminato il processo dall'inizio al maggio 2006. La fonte informativa principale è costituita da 60 interviste a testimoni privilegiati dell'amministrazione regionale, degli organismi di partenariato economico-sociale regionale e provinciali, dei Laboratori territoriali costituiti presso ognuna delle otto province della regione.

Gli obiettivi della progettazione integrata

La Regione Sardegna ha sin dal principio³ legato il nuovo percorso di progettazione integrata a quattro obiettivi:

- conseguire il massimo valore aggiunto dagli investimenti sinora realizzati;
- finalizzare strategicamente le risorse del POR e degli altri strumenti ancora non programmate;
- creare le condizioni per usare con efficacia le risorse finanziarie che saranno disponibili nel 2007-2013;
- sostenere e rafforzare i processi di cooperazione tra gli attori di sviluppo locale.

Il primo obiettivo manifesta un'esigenza di razionalizzazione rispetto all'esistente e al passato: tenere conto dei numerosi investimenti già fatti, che si sono via via stratificati nei territori, e che la nuova tornata di progettazione integrata potrebbe proporsi, ove opportuno, di completare, integrare o mettere a valore, dando impulso a processi di trasformazione incipiente.

Analoga esigenza di razionalizzazione riguarda l'uso integrato delle risorse finanziarie, del POR e di altra fonte. Conviene fare in modo che tutti i fondi disponibili concorrano in modo compatto e coerente a finalità strategiche.

Il terzo obiettivo introduce il tema di una *capacity building* che permetta di rendere più efficaci, nel futuro, le scelte pubbliche. Con la progettazione integrata si devono gettare le basi di una capacità di spesa più adeguata e incisiva, di cui si potrà avvantaggiare l'imminente nuovo ciclo di politica regionale.

Infine si sottolinea la necessità di rafforzare la cooperazione locale. La cooperazione – tra pubblico e pubblico, tra pubblico e privati – è strumentale al conseguimento degli scopi di sviluppo, e al tempo stesso inclusa tra gli obiettivi. Ad essa è attribuito un ruolo strategicamente essenziale.

Gli obiettivi, nel loro insieme, rispecchiano la volontà di voltar pagina rispetto alla prima tornata di progetti integrati territoriali approvati nel 2001. Allora i Pit vennero concepiti come un bando tra i bandi del POR. Questa volta sono pensati come un'occasione per influire sui funzionamenti istituzionali: *rendere più razionale la spesa regionale*: più consapevole e capace di tenere conto del già realizzato, più capace di integrare le fonti finanziarie interne ed esterne al POR; *rendere più adeguate le scelte locali*: aumentarne il carattere strategico riducendo la dispersione delle risorse, legarle più saldamente ai bisogni e alle potenzialità specifiche dei diversi ambiti.

Le principali scelte organizzative

Il processo che deve portare alla formazione dei progetti integrati è strutturato attorno a due assi principali:

- uno riguarda il *partenariato*, e quindi il confronto e la discussione tra la Regione, le amministrazioni locali, gli organismi rappresentativi di interessi economici, le forze sociali, le associazioni;

³ Complemento di programmazione del POR Sardegna del dicembre 2004, paragrafo 1.6.

- un altro riguarda il *lavoro tecnico*: un impegno intenso di analisi, elaborazione, interpretazione di dati, ricostruzione di programmi e progetti pubblici e privati, identificazione di vincoli e opportunità.

Tanto l'attività di partenariato quanto il lavoro tecnico si concretizzano al livello della regione e di ognuna delle otto province, quattro delle quali di recentissima istituzione. Al *Tavolo di partenariato regionale*, già costituito nell'ambito del POR e rilanciato sulla progettazione integrata, sono così affiancati nuovi *Tavoli di partenariato provinciali*. Il lavoro tecnico di analisi, di interpretazione e di progetto, è sviluppato al livello della regione da *Laboratori di progettazione regionali* a carattere settoriale o anche tematico e multisettoriale; a livello subregionale da *Laboratori di progettazione provinciali* il cui focus è territoriale, relativo agli intrecci di attività e settori che caratterizzano i vari luoghi.

I Laboratori sono un'innovazione importante. Quelli provinciali incarnano nei territori una Regione attiva, operativa, che assume iniziative, organizza attività, raccoglie e diffonde informazione (non solo quella che proviene da Cagliari, come nella tradizione, ma quella che emerge dal territorio stesso e che viene fatta circolare e interagire con altra informazione di origine locale).⁴ I Laboratori regionali appaiono quali possibili, importanti punti di riferimento per l'accesso a competenze tecniche specialistiche a vantaggio della progettazione locale.

Anche i Partenariati provinciali, luoghi di condivisione e selezione collettiva delle priorità, sono assai importanti. Il loro funzionamento permette a breve di definire le questioni da privilegiare, promuovere il coordinamento attorno a obiettivi comuni; nel medio termine favorisce l'incremento della capacità deliberativa locale, l'auto-organizzazione e l'auto-governo delle comunità.

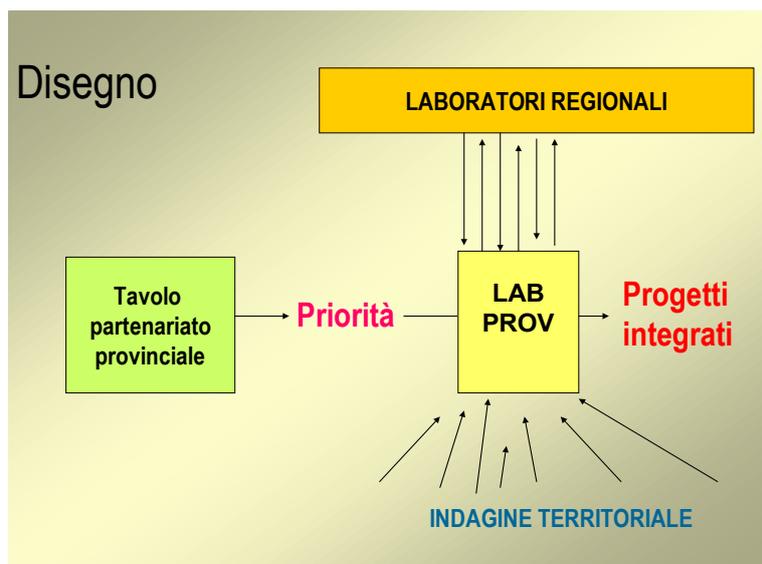
Il disegno del processo

La slide che segue mostra alcune principali relazioni del processo della nuova progettazione integrata, così come pianificate e previste nei documenti iniziali di impostazione, messi a punto nel 2005.⁵

Essa mostra in particolare uno spaccato del processo al livello della provincia, e mette in evidenza le relazioni più direttamente influenti sulla definizione dei progetti locali.

⁴ I Laboratori provinciali sono formati da tecnici di varia provenienza: il nucleo è costituito da professionisti e consulenti selezionati con procedura di evidenza pubblica dalla Regione (un Coordinatore tecnico, alcuni agenti di sviluppo), ad esso si affiancano dipendenti pubblici e consulenti di fiducia delle amministrazioni locali (un Coordinatore istituzionale di nomina provinciale, diversi tecnici espressione di Agenzie regionali come l'ERSAT, di GAL, di Comunità montane, di Consorzi di comuni, e così via). Completa la compagine una Segreteria tecnica, collocata fisicamente presso l'Amministrazione provinciale, ed un Coordinatore regionale col compito di agevolare le relazioni con gli uffici della Regione.

⁵ Tra essi è di particolare rilievo il documento *Architetture partenariali e modelli di gestione. Orientamenti* (aprile 2005), di qui in avanti richiamato come *Orientamenti*.



Lo schema mostra un ruolo propulsivo del **Tavolo di partenariato provinciale**, che segnala al Laboratorio su quali temi ritiene necessario e rilevante concentrarsi. Il documento regionale *Orientamenti* afferma che è compito dei Tavoli “*formulare e condividere strategie, orientamenti ed indirizzi per la programmazione territoriale dello sviluppo e la progettazione integrata, in coerenza con le strategie regionali*”. Tale impegno è avviato in una fase incipiente del processo. Sono gli stessi Tavoli, infatti, che provvedono a “*costituire i Laboratori di Progettazione Provinciali, sorvegliarne le attività e valutarne gli esiti*”.

Al livello della provincia, in sostanza, i Tavoli creano i Laboratori e ne indirizzano il lavoro tecnico. Naturalmente gli esiti di tale lavoro sono destinati a interagire con gli input dei Tavoli, così che è il rapporto Tavolo-Laboratorio a risultare centrale e propulsivo.

Sempre in *Orientamenti* si prevede che i **Laboratori regionali** promuovano la definizione di progetti integrati di scala regionale, in parallelo alla promozione di progetti di scala subregionale da parte dei Laboratori provinciali. La loro attivazione appare essere contemporanea, o quasi, a quella dei Laboratori provinciali.

Nella slide, le frecce tra Laboratori regionali e provinciali stanno a simboleggiare un’intensa interazione. Si tratta di *una possibilità implicita nel disegno*, che mi sembra importante far emergere e sottolineare. L’attivazione in parallelo dei due tipi di Laboratori permette, virtualmente, una collaborazione *in itinere* mediante la quale i Laboratori regionali, specializzati per settore o per tema, sono in grado di supportare sul piano tecnico, e rafforzare, il lavoro di analisi e di progetto dei Laboratori provinciali.

La necessità di non lasciare sole le amministrazioni locali nel progettare iniziative di sviluppo, ma offrire loro competenze tecniche specializzate da affiancare a quelle reperibili nell’ambito locale, è un tema che si va imponendo con sempre maggior forza nel dibattito sulle politiche di sviluppo. Una mobilitazione di “alta conoscenza e

competenza” in una fase incipiente della formazione dei progetti, sarebbe importante da assicurare; in questi anni lo si è visto con chiarezza.⁶

Di qui la ragione dell’enfasi posta sulla possibile interazione tra i due ordini di Laboratori, regionali e provinciali, nella nuova progettazione integrata in Sardegna. I Laboratori regionali appaiono una possibile, innovativa risposta al problema dell’innesto di sapere tecnico specialistico nella conoscenza localizzata, nel “sapere pratico” dei territori.

L’output del lavoro dei **Laboratori provinciali** sono i progetti integrati. In *Orientamenti* si parla infatti di “*definizione dei progetti integrati*”, aggiungendo che essa “*consiste nella progettazione esecutiva del Progetto integrato. L’obiettivo sarà rendere cantierabili le ipotesi di Progetti integrati approvati dal Tavolo provinciale.*”

Parlare di progettazione esecutiva ha un significato preciso nel mondo della pubblica amministrazione: sta a indicare un livello di progettazione molto avanzato che rende possibile appaltare i lavori e aprire i cantieri. Per arrivare a questo livello di definizione, il Laboratorio deve prendere contatto con gli attori coinvolti nel progetto integrato, acquisire gli impegni formali per la realizzazione delle opere dagli enti pubblici e le manifestazioni di interesse dai privati, procedere alla progettazione esecutiva del Progetto integrato, valutare il progetto mediante modelli di valutazione di coerenza e autovalutazione.⁷

Tali specificazioni rendono quanto mai pregnante la concezione dei laboratori come luoghi di progettazione. Essi sono di fatto tratteggiati come “officine” in cui montare pezzo a pezzo il progetto integrato, definirne la coerenza, verificarne la fattibilità, assicurarne la tenuta negli ingranaggi tecnici e in quelli amministrativi.

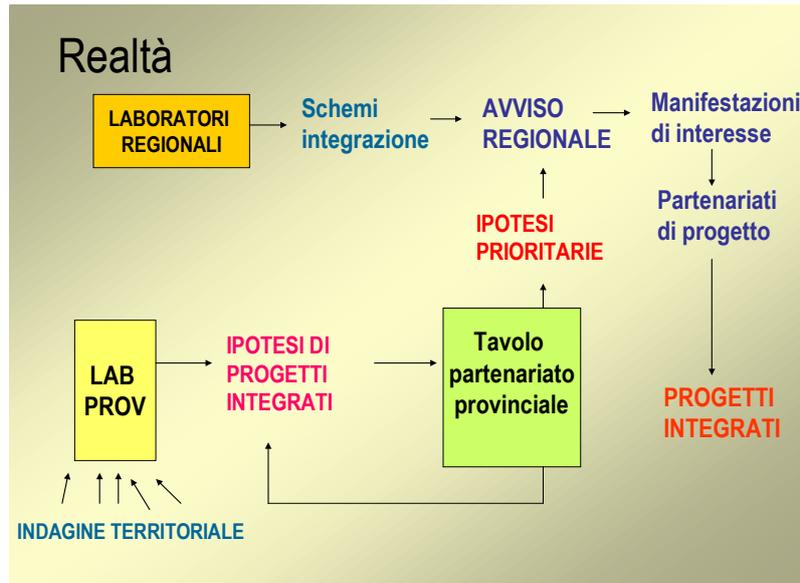
Vediamo ora come si è dispiegato il processo reale.

L’attuazione

Il processo così come realmente attuato, appare assai articolato. I progetti integrati compaiono alla fine di una catena lunga di eventi, alimentata in parte dal lavoro dei Tavoli e dei Laboratori provinciali, in parte da una procedura di evidenza pubblica per la raccolta di manifestazioni di interesse, a cui segue l’aggregazione di proposte.

⁶ La questione riguarda soprattutto quelle aree, relativamente periferiche, che appaiono tanto ricche sul piano della dotazione di risorse territoriali quanto povere sul piano delle competenze e delle relazioni con l’esterno, ma tutti i sistemi locali ne sono tendenzialmente investiti. Si sono soffermati di recente sul punto, in stretta connessione con riflessioni sugli indirizzi di policy: Barca (2006) e Studiare Sviluppo (2006a) Gli stessi documenti ufficiali di impostazione della programmazione 2007-2013 sollevano il problema e propongono soluzioni. Cfr. DPS 2005 e 2006.

⁷ Così sono specificati i compiti dei Laboratori provinciali in Regione Sardegna, *Costituzione e funzionamento dei Laboratori Provinciali di progettazione integrata in Sardegna. Linee Guida*, maggio 2005. Cfr. in particolare la fase “Definizione dei Progetti integrati”.



I Laboratori provinciali continuano a svolgere indagini territoriali e attività di campo dirette a favorire l'emersione o la formazione di progetti. Tuttavia essi non producono progetti esecutivi cantierabili: la metafora del Laboratorio-officina, usata nel commentare il disegno, non è più appropriata. I Laboratori sono piuttosto impegnati nell'informare, indirizzare, accompagnare una moltitudine di soggetti che hanno idee di investimento, spingendoli gradualmente sia a definire meglio i loro intenti, sia a coordinarsi e ad aggregarsi.

Nella slide sono riportati i due principali elementi che orientano la pluralità dei proponenti:

- le *ipotesi prioritarie*: obiettivi strategici, specifici a ogni territorio, che Laboratori e Tavoli provinciali definiscono in interazione tra loro;
- gli *schemi di integrazione*: griglie di criteri e condizioni tecnico-progettuali da rispettare, specificate dai Laboratori regionali.

In breve: nel processo reale acquistano grande rilievo azioni volte a orientare, ordinare e qualificare le proposte di una vasta platea di proponenti potenziali, in piccola parte già coordinati tra loro, in larga parte da sollecitare al coordinamento e all'aggregazione.

L'attuazione ha innovato, rispetto al disegno, per quanto riguarda il **rapporto tra Laboratori e Tavoli provinciali**.

I Laboratori hanno avuto ampio spazio per esprimersi, ben prima che i Tavoli provinciali fossero attivati e diventassero operativi. Si può anzi affermare che i Laboratori provinciali siano stati protagonisti incontrastati (naturalmente assieme alla Regione e ai suoi organi di coordinamento) per tutta la lunga fase di indagine territoriale, sistematizzazione e sintesi delle informazioni, produzione di quadri conoscitivi e interpretativi. Diversamente da quanto prefigurato nei documenti di impostazione, i Tavoli non hanno provveduto a costituire i Laboratori, né hanno interagito con essi in misura significativa prima del confronto sui Rapporti d'area.

Altre differenze importanti da sottolineare riguardano **il rapporto tra Laboratori regionali e Laboratori provinciali**.

L'attivazione dei Laboratori regionali è avvenuta più tardi di quanto inizialmente ipotizzato. Con la nuova denominazione di "Gruppi tecnici regionali", essi sono entrati in scena dopo che i Rapporti d'area sono stati redatti e approvati. Essi in particolare hanno usato l'analisi dei Rapporti d'area per redigere gli Allegati tecnici all'Avviso regionale di raccolta delle manifestazioni di interesse.⁸ Il punto che vorrei sottolineare è che i Laboratori regionali non hanno realizzato quelle possibilità di cooperazione *in itinere* con i Laboratori provinciali, sulle quali mi sono in precedenza soffermata. Hanno svolto un ruolo importante nel verificare, integrare e impiegare per il bando la conoscenza prodotta a livello locale, mentre non hanno contribuito all'elaborazione di quella conoscenza, con apporti e *feed-back* tempestivi.

Considerazioni conclusive

Nel passare dal disegno all'attuazione, il "nuovo percorso" della progettazione integrata si è meglio specificato e definito, realizzando alcuni sensibili aggiustamenti. Non solo questa sistemazione era prevedibile, data l'originalità e la novità dell'esperienza, ma anche prevista e in qualche misura perseguita dalla Regione. I coordinatori regionali dei Laboratori hanno generalmente condiviso la necessità e utilità di un approccio flessibile e una definizione *in progress*.

Meno scontato è, invece, indicare quale sia la direzione degli aggiustamenti intervenuti.

A me sembra che nell'insieme, rispetto al disegno, l'attuazione abbia soprattutto privilegiato l'esigenza di rafforzare/riformare i *processi di decisione*. I Laboratori provinciali hanno speso molte energie nel diffondere informazione, assicurare condizioni di pubblicità e trasparenza. Con le indagini territoriali e i Rapporti d'area, hanno sistematizzato le conoscenze disponibili sui bisogni e le potenzialità dei diversi ambiti. Su questa base hanno sollecitato i decisori locali a selezionare e dichiarare le priorità. La Regione ha legittimato l'iter decisionale e vi ha conferito valore trasformando le scelte dei Tavoli negli "ambiti tematici prioritari" di riferimento per le manifestazioni di interesse. Ha inoltre valorizzato i contenuti dei Rapporti d'area riversandoli nei criteri per la formazione delle proposte.

Naturalmente rafforzare/riformare i processi di decisione non era (non è) il solo indirizzo possibile. La Regione poteva (può ancora) proporsi di rafforzare/riformare i *processi di progettazione*: lavorare cioè sul modo nel quale a livello locale si definiscono i problemi, si percepiscono le opportunità, si immaginano e si costruiscono le soluzioni adeguate. Qui la questione principale sembra essere, allo stato attuale della discussione, come riuscire a far interagire in modo efficace la conoscenza localizzata con una conoscenza esterna specialistica che si tratta di individuare e rendere disponibile.

Ora sarebbe naturalmente sbagliato contrapporre le due opzioni – riforma dei processi di decisione da un lato, riforma dei processi di progettazione dall'altro – perché vi sono

⁸ Allegati denominati "*Elementi per la predisposizione dei Progetti Integrati di Sviluppo*". Dedicati a una molteplicità di "ambiti tematici prioritari", gli allegati specificano le condizioni e le coordinate richieste per la candidatura delle proposte.

infiniti nessi tra loro. Ma va anche considerato che, nella pratica, è difficile lavorare bene e contemporaneamente su entrambi i piani.

Nel “nuovo percorso” sin qui sviluppato, molto si è lavorato per una decisione più informata, trasparente, pubblica, inclusiva. Per il futuro mi sembra utile chiedersi come sia possibile promuovere più conoscenza e capacità di progetto. O, anche, se convenga differenziare l’azione di *institution-building* a seconda dei contesti locali mettendo a punto più di un modello. Se l’esperienza dei Laboratori sarà in qualche modo stabilizzata senza imboccare la via di una standardizzazione troppo spinta, sarà importante e attuale valutare questa possibilità.⁹

Riferimenti

FABRIZIO BARCA (2006), *Italia frenata*, Roma, Donzelli

DIPARTIMENTO POLITICHE DI SVILUPPO (a cura di) (2005), *Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Roma, novembre: www.dps.tesoro.it, pagina 2007-2013

DIPARTIMENTO POLITICHE DI SVILUPPO (a cura di) (2006), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013* (bozza tecnico amministrativa), Roma, aprile: www.dps.tesoro.it, pagina 2007-2013

STUDIARE SVILUPPO (2006a) *Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*, Roma, marzo. www.dps.tesoro.it, pagina Pubblicazioni

STUDIARE SVILUPPO (2006b), *Progettazione integrata in Sardegna: analisi e valutazione del processo avviato*. Rapporto di ricerca a cura di A.Natali e A.Bonaduce, Roma, giugno

⁹ Alla riflessione sul futuro del Laboratori è dedicata la seconda fase dell’analisi di Studiare Sviluppo, che è prevista concludersi in ottobre.