

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)

COREP – Via Ventimiglia, 115 – 10126 – Torino

Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 – E-mail: mapp@corep.it

5[^] edizione: 2003-2004

Tesi di Master

Diego Garau

***Governance e Gestione dei PIT: il caso
del Consorzio "Sa Corona Arrubia"***

Sottoposta a:

Dott. Sergio Diana

Eurocontact S.r.l

Piazza Repubblica 4, Cagliari - tel 348/5850232

Tutor interno:

Prof. Piervincenzo Bondonio

Torino, gennaio 2004

INDICE

Sintesi	pag. 3
Considerazioni introduttive	pag. 4

CAPITOLO PRIMO

I Progetti Integrati Territoriali e la *governance*

1. I Progetti Integrati Territoriali	pag. 5
1.1. Definizione	" 5
1.2. La continuità istituzionale	" 6
1.3. la continuità di progetto	" 6
2. La <i>governance</i> dei PIT	" 8
2.1. principi e stili di <i>governance</i>	" 8
2.2. modelli di <i>governance</i> e modelli di gestione	" 9

CAPITOLO SECONDO

La Sardegna, il Consorzio "Sa Corona Arrubia" e i modelli di gestione dei PIT

3. I modelli di <i>governance</i> nei rapporti Regioni-Enti locali	pag. 10
4. I PIT in Sardegna	" 11
4.1. Il Bando 2001	" 11
4.2. Le linee guida 2002	" 13
4.3. La struttura organizzativa PIT	" 14
5. Il Consorzio "Sa Corona Arrubia"	" 17
5.1. Un po' di storia	" 18
5.2. La leadership	" 19
5.3. Un'analisi di campo	" 20
6. I modelli di gestione dei PIT	" 23
6.1. Il Consorzio	" 23
6.2. La società mista	" 25
6.3. L'ufficio unico o comune	" 26
7. Conclusioni	" 27
Riferimenti bibliografici	" 30
Appendice: le interviste	" 31

Sintesi

L'obiettivo fondamentale delle politiche per lo sviluppo locale è quello di favorire, attraverso l'individuazione di strumenti e interventi che stimolino gli attori locali pubblici e privati a cooperare, un percorso specifico di sviluppo economico di un territorio. In tale contesto, la logica della **progettazione integrata** è quella di stimolare sistematicamente gli accordi tra i diversi soggetti pubblici e privati per innescare un approccio di sviluppo di tipo *bottom-up*, "dal basso", sostenuto e accompagnato dal livello di governo regionale. La **collaborazione** tra soggetti diventa dunque fondamentale – a livello locale, e quindi **orizzontale** – per ideare un progetto d'intervento condiviso che riesca a responsabilizzare i diversi attori locali e che riesca a scardinare lo "status quo" attraverso la mobilitazione di tutte le risorse presenti nel territorio e la valorizzazione di quelle inutilizzate; la collaborazione a livello **verticale** è altrettanto importante perché tali politiche non si identificano con un mero decentramento di risorse e funzioni, ma si basano su nuovi rapporti intergovernativi tra centro e periferia.

In questo sistema reticolare, in cui tutti i livelli di governo (*governance*) concorrono a formulare e ad attuare le politiche e a verificarne i risultati, s'inserisce quindi il PIT, strumento utile a fare cooperare molteplici attori e a collegare, in una logica di integrazione territoriale, interventi che fanno riferimento ad Assi e Misure diverse della Programmazione regionale dei fondi strutturali. L'ambito d'indagine del presente lavoro, collocato in quest'ottica, è riferito soprattutto ad una **specificità realtà territoriale** della Sardegna: il Consorzio "Sa Corona Arrubia", area che comprende 20 Comuni, caratterizzata da una condizione di forte ritardo di sviluppo economico ma anche da risorse paesaggistiche e archeologiche di sicuro interesse turistico.

Attraverso una specifica analisi territoriale (basata essenzialmente sulla documentazione elaborata da Eurocontact e dalle interviste effettuate "sul campo") e lo studio di alcune problematiche riguardanti i PIT (utilizzando, in particolare, il materiale documentale prodotto dal Formez – progetto Sprint – e dall'Anci – progetto Postit –), tale lavoro è volto ad analizzare due aspetti particolari della progettazione integrata: **la qualità dell'interazione tra gli attori locali e le strutture gestionali necessarie per la realizzazione del progetto.**

Nel contesto territoriale in esame, per quanto riguarda il primo aspetto emerge in modo chiaro la mancanza di un forte tessuto fiduciario e di forme stabili di concertazione. All'iniziale fase di stretta collaborazione, caratterizzata dalla presenza di una **leadership** istituzionale forte e da pratiche informali ormai acquisite, si è sostituita infatti - anche a causa sia dell'allargamento del Consorzio che a seguito dell'aumento delle attività dello stesso e ad un peggioramento dei rapporti con l'amministrazione regionale - una fase di **sfiducia reciproca** caratterizzata dall'assenza di forme concrete d'interazione e dalla mancanza di dialogo. Per quanto riguarda il secondo aspetto ho voluto mettere in evidenza i diversi modelli di gestione utilizzabili per rendere operativi tali progetti e per assicurare, quindi, un'efficace attuazione degli stessi. La mia analisi ha cercato di individuare potenzialità e criticità delle strutture già esistenti in loco (consorzio, società mista) nonché pregi e difetti di proposte alternative (ufficio unico o comune) applicabili in questo caso specifico o, comunque, già sperimentate in altri contesti.

Le **conclusioni** a cui sono pervenuto cercano di unire i due aspetti, attraverso l'individuazione di una struttura di riferimento stabile e flessibile quale potrebbe essere ad esempio una **Agenzia di sviluppo locale**. Quest'ultima, grazie all'apporto di **professionalità specifiche**, può costituire una soluzione valida per migliorare la qualità della concertazione (stimolandola, accompagnandola e facilitandola mediante specifici metodi e strumenti) e per assicurare, attraverso il raccordo con alcune strutture (specie politico-amministrative) presenti nell'area, una efficace gestione.

Considerazioni introduttive

La **Società Eurocontact** opera nel settore della consulenza in materie comunitarie e dello sviluppo locale e imprenditoriale; tra le sue attività principali figura l'elaborazione di progetti e programmi integrati di sviluppo locale. Nel febbraio 2003 il **Consorzio Turistico della Marmilla "Sa Corona Arrubia"** le ha affidato l'incarico di redigere il **Progetto Integrato Territoriale (PIT)**.

Il PIT, modalità di attuazione della programmazione regionale, è una specifica strategia di sviluppo del territorio che si caratterizza per l'integrazione delle singole azioni che lo compongono.

Eurocontact mi ha commissionato un incarico professionale di studio e ricerca sul campo per individuare elementi utili a preparare il progetto e, in particolare, per contribuire a risolvere un **problema specifico: analizzare quali sono attualmente le relazioni tra gli attori rilevanti dell'area in esame per cercare di capire quali soluzioni istituzionali e organizzative potrebbero favorire un processo cooperativo nella fase di predisposizione e, soprattutto, in quella di attuazione del progetto relativo al Consorzio**.

Per fare questo si è ritenuto necessario approfondire alcune tematiche della progettazione integrata, quali la **governance** (i processi attraverso cui si governa) e le buone **soluzioni organizzative gestionali**.

Richiamate le caratteristiche principali del PIT, effettuerò una ricognizione preliminare delle soluzioni di **governance** e dei modelli di gestione adottati nei diversi contesti regionali per concentrarmi poi sulla Sardegna e sull'analisi della realtà territoriale di riferimento.

Un'analisi di campo specifica mi permetterà di comprendere il rapporto instaurato tra i diversi portatori d'interessi dell'area e di valutare se le relazioni esistenti e le strutture organizzative presenti nel territorio siano sufficienti a trovare soluzioni idonee per l'attuazione del PIT.

Per comprendere il contesto sono necessarie **alcune premesse**. Per l'annualità 2001, in Sardegna, sono stati approvati 13 PIT, tra i quali non rientrava quello del Consorzio "Sa Corona Arrubia". Ad oggi nessuno tra i PIT sardi approvati risulta prossimo ad una completa attuazione: l'erogazione dei finanziamenti previsti, in particolare, è spesso incompleta quando non anche incerta¹.

¹ Quattro milioni e 980 mila euro erogati agli enti locali, su oltre 303 milioni di investimento complessivo. Il livello di spesa è praticamente nullo e quello di erogazione effettiva delle risorse è irrisorio. Lo dice uno studio del Fornez, il Centro di formazione e studi, che ha monitorato lo stato di attuazione dei Pit, al 28 ottobre scorso.

Il nuovo progetto che il Consorzio ha deciso di presentare tramite Eurocontact per il 2002 è tuttora in fase di predisposizione; la Regione non ha ancora definito una scadenza certa per la presentazione delle proposte PIT².

La redazione di questo lavoro s'inserisce in questo contesto e si prefigge quindi una duplice finalità: occuparsi di alcune tematiche del PIT, nuova modalità di attuazione della programmazione regionale, in un momento nel quale i progetti integrati, ad oltre due anni dalla loro formale introduzione, non consentono ancora valutazioni complete; cercare d'individuare soluzioni organizzative e gestionali per la fase di attuazione di un progetto che deve essere ancora presentato, attraverso l'analisi di un territorio specifico, quello del Consorzio, che rappresenta comunque uno dei pochi casi, in Sardegna, in cui è stata adottata una strategia di sviluppo concreta, in quanto riferibile a un'aggregazione di comuni a fini turistici che ha finora beneficiato di quasi tutti gli strumenti della programmazione negoziata.

CAPITOLO PRIMO

I progetti integrati territoriali e la *governance*

1. I Progetti Integrati Territoriali

L'enfasi sul principio dell'integrazione degli interventi per migliorare l'efficacia delle politiche strutturali è una novità nella programmazione dei fondi strutturali. Tale indicazione trova riscontro nella previsione di una modalità di attuazione specifica, **il Progetto Integrato Territoriale – PIT – che unisce all'integrazione progettuale un meccanismo dedicato di gestione.**

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) afferma che il PIT **non è un nuovo strumento** che si affianca ad Assi e Misure, ma una **"modalità operativa di attuazione" del POR** (Programma Operativo regionale) che fa sì che "una serie di azioni – che fanno capo ad Assi e Misure diverse – siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate a un comune obiettivo". In riferimento alla Sardegna, tutti gli assi del POR sono potenzialmente interessati dai PIT, se questa è la scelta fatta in sede progettuale. E' tuttavia opportuno ricordare che il POR Sardegna ha anche individuato alcune misure (le n.1.5,2.1,2.2,2.3,4.4,4.5,5.1) la cui attuazione può avvenire solo tramite Progetti Integrati.

1.1. Definizione

Il Progetto integrato viene dunque identificato come **"un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio (*idea forza* del PIT) e giustificano un *approccio attuativo unitario*".** E' su quest'ultimo punto, sulla **necessaria presenza di modalità attuative e gestionali unitarie** dei progetti integrati, che cercherò di concentrare la mia analisi.

Quello che mi interessa analizzare è quindi anche **un problema di *governance***, in quanto tutti gli strumenti o le modalità di attuazione della progettualità dello sviluppo locale (tra cui i PIT), sono caratterizzati dalla intrinseca necessità di costruire nuove e particolari **modalità di governo cooperative** del territorio. Analizzando i PIT vedrò che i problemi di *governance* possono emergere a diversi livelli.

² Il termine del 31 dicembre 2003 inizialmente previsto è slittato, per il momento, al periodo gennaio/febbraio 2004.

I PIT rappresentano, dunque, "un'occasione 'storica' per affrontare con sufficiente consapevolezza e con le necessarie competenze la 'governance' dello sviluppo locale, perché attraverso meccanismi di coordinamento e di premialità favoriscono la capacità di progettazione, l'integrazione di competenze, la messa in rete di conoscenze e competenze, e soprattutto il raggiungimento di una sufficiente massa critica degli interventi, condizione necessaria per il successo del progetto di sviluppo" (Garofoli, 2003).

I PIT si configurano dunque come una modalità attuativa del POR: ciò comporta che l'inserimento di un territorio entro un PIT non implica di per sé una maggiore attribuzione di risorse a tale territorio. In altri termini i PIT non sono e non devono rappresentare per i territori un passaggio obbligato per ottenere una particolare concentrazione di risorse, ma costituiscono piuttosto una modalità attuativa opportuna in presenza di forti partenariati locali, portatori di una progettualità matura e complessa che, come tale, richiede particolari forme di integrazione e conduzione manageriale di progetti a compartecipazione pubblico-privato.

Le Linee Guida PIT (selezione 2002) della Regione Sardegna (DGR n.28/74 del 09.08.2002) prevedono che, "se esistono sul territorio bisogni insoddisfatti, coerenti con gli obiettivi specifici del POR ma non componibili in un PIT, l'alternativa per i soggetti beneficiari resta sempre la partecipazione ai bandi di attuazione delle singole misure". In sostanza, il PIT rappresenta uno degli strumenti che contribuisce a sciogliere un "nodo" dello sviluppo che affligge un'area e "non costituisce un programma di iniziative volte a dare soluzione a tutti i problemi esistenti".

1.2 La continuità istituzionale.

Per evitare che le nuove forme di progettazione integrata territoriale divengano strumenti giustapposti e separati dalle altre forme di intervento per lo sviluppo locale, è necessario che i soggetti proponenti reinquadrino e connettano le esperienze di programmazione locale in atto in una prospettiva di piena integrazione e coerenza di obiettivi, di strategie, di soggetti e di finanziamenti. I soggetti che intendono proporre progetti integrati devono pertanto tenere conto delle iniziative analoghe già attivate sul territorio (Patti territoriali, Contratti d'area, Contratti di programma, LEADER II, PRUSST, PIA, ecc.).

Attraverso i PIT si darebbe "**continuità istituzionale**" a tutti gli interventi di sviluppo locale che caratterizzano uno specifico territorio, e, soprattutto, non andrebbero disperse le capacità e le competenze già acquisite caratterizzate dall'analisi delle caratteristiche socio-economiche dell'area in cui verranno realizzati gli interventi. Quando gli strumenti di programmazione già adottati hanno riscosso successo e hanno individuato forme di governo territoriale efficaci, non vi è motivo di sostituirle con iniziative ancora in costruzione. In tali casi garantire continuità alle scelte già operate non significa traslare istituzioni che "hanno funzionato" in contesti diversi, ma confermare nello stesso territorio, formule "istituzionali" vincenti applicandole a progetti diversi, il che potrebbe dare velocità e coerenza al processo di attuazione.

1.3 La continuità di progetto.

Come è noto, per costruire un buon progetto integrato territoriale è necessario soddisfare alcune condizioni (R.Colaizzo, 2003). Un progetto dotato di *coerenza interna* (*idea forza* del PIT) e di *integrazione funzionale* (che deve riguardare le operazioni di diversa natura contenute nel PIT: infrastrutturali, produttive, formative, di animazione, ecc.) è sicuramente un progetto con una buona *efficacia progettuale*, ma non è detto che sia un PIT di successo.

Se infatti *l'intensità e la qualità dell'azione collettiva* fossero insufficienti, il PIT non avrebbe successo pieno. Invece un PIT che contemporaneamente possiede le tre caratteristiche della coerenza interna, dell'integrazione e della partecipazione è sicuramente un progetto con **capacità di mobilitazione del capitale territoriale**.

Un'ulteriore fondamentale caratteristica del PIT è **la qualità dell'organizzazione tecnica locale e regionale**. Solo un progetto che affianca alle altre anche questa caratteristica in misura adeguata sembra avere le carte in regola per il successo.

Ecco quindi emergere un'altra dimensione importante dei PIT: la **"continuità di progetto"** che richiede che i diversi attori (enti locali, sindacati, associazioni di categoria, imprenditori, e così via) coinvolti nella fase di progettazione lo siano anche nella fase di attuazione del PIT. Se ciò non avviene, nella fase amministrativo-gestionale si rischierà di perdere il valore aggiunto che la cooperazione è riuscita a creare nelle fasi precedenti. E' un problema reale che possiamo riscontrare anche nelle altre esperienze di progettazione locale³. Se non accompagnato da continuità di ruolo e di collaborazione, l'essersi **"messi assieme"** (a livello sia orizzontale che verticale) da parte dei diversi attori del territorio, il loro cooperare per costruire **"un unico attore locale"** rischia di dissolversi in fase di attuazione, quando la struttura tecnico-istituzionale che gestisce il progetto, tende a consegnare tutte le funzioni in mano agli enti pubblici, facendo venir meno quella rappresentanza di tutti gli attori rilevanti della comunità locale.

Se quello indicato è un problema, diventa importante cercare di capire quale soggetto collettivo possa risolverlo, partendo dall'idea che la *governance* dello sviluppo locale implica il coinvolgimento duraturo degli *stakeholders* dell'economia e della società locale (ossia tutti coloro che hanno un interesse specifico sulla posta in gioco), richiede più poteri e competenze di quelli di esclusivo appannaggio dell'operatore pubblico, è molto più del *government* (le istituzioni che hanno il compito di governare) locale, in quanto comprende tutte le conoscenze, le competenze e il potere di controllare il processo di trasformazione del sistema socio-economico locale e, quindi, include le istituzioni intermedie e le associazioni degli interessi, oltre al sistema delle imprese.

Per rappresentare modalità di *governance* efficaci i PIT devono far perno, nelle fasi di costruzione e di attuazione del progetto, sull'apprendimento e sulla capacità di tessere relazioni e di costruire una fattiva collaborazione tra gli attori locali che le migliori esperienze della programmazione negoziata sono state finora capaci di attivare. Si potrebbe dire che la buona riuscita di un PIT richiede di incrociare la "continuità istituzionale" con la "continuità progettuale", e quindi la convergenza delle due dinamiche.

³ Scrivono in proposito D.Cersosimo e G.Wolleb, 2001, riferendosi però ai patti territoriali: "L'esito dei patti dipende poi dalle scelte compiute nel processo di costruzione istituzionale. Si deve partire dall'idea che la costruzione di un patto equivale alla creazione di un'istituzione. Non sempre i soggetti locali hanno competenze e capacità per trovare la soluzione istituzionale adeguata alla natura dei problemi da affrontare. Questo porta all'adozione di strategie organizzative sbagliate ed a fallimenti istituzionali. In questo senso la fase del patto più delicata è quella della transizione fra concertazione e gestione. Sono tanti i patti che, a questo stadio, si sono arenati o sono falliti. L'indicazione più chiara per attenuare il rischio di fallimento istituzionale in questa fase è di assicurare, con modalità più o meno formalizzate, la continuità tra il momento della concertazione e quello della gestione".

2. La *governance* dei PIT

La nascita dei PIT si colloca all'interno di un ampio processo di innovazione e modernizzazione istituzionale e amministrativa, iniziato nei primissimi anni Novanta, in cui si sono venute ridefinendo le competenze e le prerogative di ciascun livello di governo (comunitario, nazionale, regionale, locale) ma anche individuando gli ambiti in cui **la cooperazione** tra i diversi soggetti locali, istituzionali e no, diviene condizione necessaria per realizzare efficacemente l'interesse comune.

Ogni livello di Governo dovrebbe far proprie le parole del "**Libro Bianco sulla Governance Europea**" (Unione europea, luglio 2001) quando afferma che *"non è possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione"* e sottolinea che *"il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un circolo virtuoso, basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione"*.

2.1. Principi e stili di *governance*.

Il PIT, strumento utile a fare cooperare molteplici attori e a collegare, in una logica di integrazione territoriale, interventi che fanno riferimento ad assi e misure diverse, costituisce occasione rilevante per realizzare una buona *governance*. Per meglio comprendere il tema è utile richiamare i cinque **principi** guida europei della "**buona governance**" (apertura; partecipazione; responsabilità; efficacia; coerenza) elaborati dalla Commissione europea insieme agli "**stili di governance**" realizzabili a ogni livello istituzionale. In quest'ultimo senso si parla di *governance*:

- **Interna**, ad indicare l'orientamento della macchina amministrativa verso il pensiero strategico e la cultura del risultato;
- **Esterna**, per segnalare l'integrazione degli enti strumentali e delle agenzie nella strategia di ogni istituzione, l'apertura delle istituzioni pubbliche alle interazioni strumentali, la strategia di collaborazione verso l'ambiente esterno;
- **Interistituzionale** per significare l'orientamento sinergico e convergente dei diversi soggetti istituzionali al di fuori di vecchi rapporti gerarchici verso obiettivi condivisi.

Molte azioni finalizzate a disegnare modelli regionali di progettazione integrata possono essere descritte come "tentativi di *apertura* e *partecipazione*" che, tuttavia, "hanno trovato difficoltà ad operare in termini di *efficacia* e *coerenza*" perché è ancora incompiuto il percorso di definizione "dei ruoli e dei poteri all'interno dei processi esecutivi (*responsabilità*)" (Task Force nazionale di ANCI-POSTIT, 2003). Per quanto riguarda gli stili di *governance*, il PIT in quanto strategia di attuazione di un programma operativo regionale:

- nasce da un accordo fra soggetti istituzionali per raggiungere un medesimo obiettivo (***governance* interistituzionale**); tende a produrre un intenso e qualificato reticolo di relazioni amministrative fra gli enti (ancora *governance* interistituzionale); tende a promuovere un diverso modello di interazione strutturale per la programmazione, creando processi diversi e più o meno marcati di istituzionalizzazione del PIT (sempre *governance* interistituzionale);

- tende a generare una nuova domanda di managerialità e di competenze orientata all'obiettivo (**governance interna**) che, in quanto inserita in un processo di relazioni interistituzionali, tende a coinvolgere anche le funzioni più specializzate e settoriali promosse dagli enti coinvolti (**governance esterna**); tende a generare specializzazioni funzionali comuni (uffici unici, agenzie di sviluppo, soggetti responsabili, ecc.) o una domanda di queste funzioni per specifiche esigenze (ancora *governance* esterna); si sostanzia in una spinta partenariale efficace, capace di mobilitare sensibilità, interessi, risorse e di generare adeguate funzioni gestionali (anche non pubbliche) a proprio supporto (sempre *governance* esterna).

2.2. Modelli di governance e modelli di gestione.

Dall'esame delle esperienze di progettazione integrata, nella loro attuale fase di realizzazione, è possibile utilizzare i concetti di *governance* descritti per classificare i progetti integrati in base alle due dimensioni della loro **nascita** e delle **modalità di gestione**. Lo schema tipologico che emerge, considerando l'insieme delle Regioni dell'obiettivo 1, è il seguente:

Modello di governance	Descrizione	Modello di gestione
Gestione associata fra enti e valorizzazione di enti intermedi	La programmazione PIT segue la strategia di coniugare l'associazione di enti locali con l'attribuzione del ruolo di ente capofila a enti intermedi quali le Comunità Montane, ed, eventualmente, di valorizzare associazioni istituzionalizzate dei comuni (Unioni, Consorzi)	Modello "ufficio unico" con o senza deleghe
Gestione associata fra enti in forma decentrata	La programmazione PIT segue la strada della attuazione tramite forma associata fra enti locali che, rinunciando alla creazione di distinti organismi strutturati e stipulando con la regione una intesa e/o accordo di programma, disciplinano su base convenzionale le modalità di svolgimento in modo coordinato di funzioni, la cui titolarità (beneficiari finali) rimane in testa ai singoli enti associati, e di servizi determinati	Modello "ufficio comune" o capofila con "ufficio unico"
Gestione associata fra enti in forma associata	Quando gli enti associati abbiano delegato poteri e funzioni per l'attuazione delle convenzioni all'ente capofila nel cui ambito sia stato costituito un "ufficio unico", o attribuito i medesimi poteri e funzioni ad un "ufficio comune" costituito da personale distaccato da ciascun ente	Modello "ufficio comune" o capofila con "ufficio unico"
Valorizzazione del partenariato locale e della comunità	Si verifica talvolta la possibilità del trasferimento, pur senza forme esplicite di riconoscimento, di esperienze pregresse di spontanea associazione fra enti locali e fra partenariati locali di sviluppo, realizzando una sorta di continuità fra iniziative di programmazione negoziata e PIT	Modello società di patto che assume alcune funzioni di "ufficio comune"
Decentramento funzionale e settoriale della regione	La Regione promuove la aggregazione partenariale su un progetto di solito settoriale, gestendolo in proprio tramite agenzie strumentali (distretti, parchi, EELL che assumono un ruolo specifico, sovrintendenze ecc.) o settori della propria amministrazione	Modello project manager
Attribuzione di funzioni a singoli comuni	La programmazione dei PIT attribuisce funzioni di gestione amministrativa a singoli Comuni	Modello "ufficio unico"

Fonte: Innovazione nella programmazione, decentramento amministrativo e *governance* a supporto della attuazione dei PIT Obiettivo 1, *Documento in progress*, a cura della Task Force nazionale di POSTIT-ANCI, ottobre 2003, mia rielaborazione.

La tabella mette in evidenza i modelli di governance che riguardano i rapporti fra soggetti istituzionali - soprattutto tra enti locali promotori e Regione (governance interistituzionale) - i modelli di gestione che sostengono l'attuazione dei PIT (governance interna) in una prospettiva generale che è di governance esterna, maggiormente rilevante per la percezione della dimensione partenariale. In quanto segue cercherò di sviluppare le due tematiche dei **modelli di governance** e dei **modelli di gestione**.

CAPITOLO SECONDO

La Sardegna, il Consorzio "Sa Corona Arrubia" e i modelli di gestione dei PIT

3. I modelli di *governance* nei rapporti Regione – Enti locali

L'evoluzione recente degli strumenti di programmazione è segnata dal passaggio dagli interventi straordinari governati dal centro per la periferia – **la politica delle aree di crisi** –, agli interventi richiesti dalla periferia e finanziati, regolamentati e amministrati dal centro – **la politica dei patti territoriali** –, alla strategia stabile e strutturale di **regionalizzazione** degli strumenti e della programmazione e a una progressiva modalità di attuazione ordinaria tramite **progetti locali**. Il PIT s'inserisce in quest'ultima fase; e l'analisi di questa evoluzione può dare utili indicazioni per capire molte delle attuali difficoltà che ostacolano l'attuazione dei progetti integrati. Una delle caratteristiche della progettazione integrata dovrebbe essere quella di dare continuità alla strategia di sviluppo *bottom-up*, tipica di altre esperienze di sviluppo locale, quali ad esempio quelle dei Patti territoriali. Con il PIT però si assegna un ruolo determinante alla Regione, che, invece, nello strumento Patto territoriale era del tutto assente⁴.

Stiamo parlando cioè di una modalità di attuazione, il PIT, di un programma operativo regionale, che vorrebbe però mettere in risalto la capacità di progettualità locale. Quella *continuità istituzionale*, di cui ho già parlato, che dovrebbe garantire un percorso di sviluppo del territorio coerente, e cioè il susseguirsi di iniziative, seppur diverse, incentrate sullo sviluppo locale, rischia di essere messa in discussione dall'irrompere sulla scena di un soggetto "forte" come la Regione. E' quest'ultima, attraverso il POR e il Complemento di programmazione, a fornire le regole dei PIT, e, pertanto, la strategia regionale ci dirà quanto i diversi territori potranno essere liberi di muoversi nell'ambito della progettazione dei PIT.

⁴ "La Regione misconosceva i Patti, li ignorava e non li amava perché non rientravano nelle sue competenze. Ancora oggi si parla di regionalizzazione dei Patti, ma di fatto continua la solita ostilità istituzionale nei confronti dello strumento. Tutto ciò è diventato ancora più chiaro con il POR: nel momento in cui la Regione poteva chiamare Patto quello che era già organizzato sotto forma di patto lo ha invece chiamato PIT col fine di rivedere i ruoli, per scompaginare le cose"... "il PIT segue logiche di intervento per Assi regionali: risorse finanziarie per i depuratori, per il turismo, ecc....ci siamo accorti che quando le decisioni si prendono fuori dal nostro ambito territoriale cominciano ad esserci delle difficoltà, le cose non funzionano come dovrebbero"... "i PIT e la Regione siciliana ci hanno invece imposto una logica che non è più la nostra"...sempre in riferimento ai Patti "c'era un monitoraggio fatto da un Ministero in una maniera...col PIT bisognerà fare un monitoraggio ancora diverso...si cambiano continuamente le regole, cosicché non si stabilizza nulla, si ricomincia sempre daccapo"... "il cambiamento continuo delle regole rischia di creare scollamento mentre impedisce la stabilizzazione del sistema delle relazioni"; così le interviste di alcuni degli stakeholders (amministratore della società di gestione del patto, sindaci) del patto, e del successivo PIT, dell'area alto belice corleonese, D.Cersosimo, 2003.

Sulla base della precedente tabella riassuntiva, possiamo mettere in evidenza, relativamente alla *governance*, almeno tre diverse "forme di innovazione locale" (Savoldi, 2003) in fatto di integrazione tra sistemi di attori e reti decisionali:

1. **Forme di mobilitazione locale.** Si tratta di quelle esperienze che almeno nella situazione di partenza hanno visto nel PIT la possibilità di rilanciare le tendenze allo sviluppo e al cambiamento già emerse nei contesti locali, anche se poi durante il processo sono state necessarie alcune correzioni. E' questo ad esempio il caso della Calabria;
2. **Forte regia centrale.** Sono questi ad esempio i casi di Puglia, Basilicata e Campania. Viene predisposto un preciso modello di programmazione dei PIT in cui la Regione svolge un ruolo di istruttoria e coordinamento molto forte per evitare il prevalere di istanze troppo localistiche;
3. **Delega ai contesti locali.** L'amministrazione regionale cerca di coinvolgere più direttamente enti e soggetti locali, sceglie, quindi, di non predefinire i progetti assegnando un ruolo importante alle proposte provenienti dalle amministrazioni locali. La conseguenza principale è la nascita di un modello ibrido alla ricerca di nuovi equilibri tra coordinamento regionale e istanze locali. E' questo il caso della Sicilia e della Sardegna.

E' alle dinamiche interne all'esperienza PIT della Regione Sardegna che dedicheremo ora la nostra analisi.

4. I PIT in Sardegna

4.1. Il Bando 2001.

Al fine di far emergere e premiare le proposte di sviluppo più valide e, quindi, con l'obiettivo di **stimolare la competizione** tra i diversi territori, la progettazione integrata territoriale è stata introdotta in Sardegna nel 2001 attraverso un Bando di gara. Sono state avanzate dai territori 30 proposte PIT, 13 delle quali hanno superato positivamente le diverse fasi della valutazione e sono entrate nella graduatoria finale. Questo **tentativo di delega ai territori locali**, come l'abbiamo chiamato poc'anzi, ha portato ad un **meccanismo di tipo competitivo** nella presentazione dei progetti delle diverse aree interessate.

Il problema più grave, in riferimento ai 13 PIT approvati con il bando 2001, è la loro **incompleta attuazione**, e ciò comporta inevitabilmente l'impossibilità di effettuare una **valutazione** dei PIT⁵ in termini quantitativi. Si possono solo prendere in considerazione le risorse impegnate e non quelle effettivamente spese, in quanto le operazioni che sono state realizzate rappresentano, sull'insieme di quelle previste, una percentuale bassissima.

⁵ E' opportuno porre in rilievo la necessità di tenere molto chiara la distinzione tra la valutazione del PIT nel suo insieme (valutazione di programma) effettuata dal GLTR (gruppo di lavoro tecnico regionale) e la valutazione delle singole operazioni (valutazione di progetto) da parte dei responsabili di misura (che si occupano anche delle modalità di attuazione ordinarie del POR, e quindi dei singoli bandi) che si conclude, in caso positivo, con l'ammissione a finanziamento dell'operazione sulla base dell'esame dei requisiti indicati nel Complemento di programmazione (che è un'articolazione ulteriore del POR) per ogni misura.

Tale fenomeno è comune ad altre Regioni; il ricorso alla progettazione integrata, infatti, ha visto la nascita di una prima generazione di 139 PIT: 132 nelle sei Regioni dell'Obiettivo 1 – Sardegna, Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania – e 7 in Molise, Regione che è in regime di sostegno transitorio. Si tratta di Progetti a differenti stati di definizione: alcuni soltanto identificati, altri approvati e altri ancora in corso di valutazione.

Ma **l'elenco delle criticità** emerse durante la fase di implementazione dei 13 PIT approvati, è lunghissimo: tempi ristretti per la presentazione dei progetti; modesta qualità progettuale delle proposte; difficoltà di comunicazione dei soggetti responsabili dei PIT (che rappresentano tutti i partner istituzionali e delle parti sociali, locali) e dei Comuni coinvolti nei Progetti con le strutture regionali di riferimento; gravi carenze di informazione e assistenza; difficoltà di strutturare e far operare i tavoli partenariali e scarso coinvolgimento delle parti sociali e, soprattutto, delle imprese; inefficace coinvolgimento delle Province; difficoltà nella definizione degli ambiti territoriali; scarsa conoscenza del POR, del Complemento di Programmazione e dell'articolazione degli Assi e delle Misure da parte degli enti locali coinvolti; quest'ultima criticità in particolare, e quindi la conseguente incapacità di attribuire correttamente progetti e interventi all'asse o alla misura proposta, è stata la causa dell'elevato numero di proposte PIT – così anche il PIT 2001 del Consorzio Sa Corona Arrubia – che non hanno superato la verifica di ammissibilità.

Per approfondire il discorso sulla **governance**, concentreremo l'analisi sulle **dinamiche relazionali dei diversi attori** coinvolti nella progettazione dei PIT.

La **Regione** ha dimostrato una **scarsa volontà, o forse l'incapacità, di confrontarsi** in modo preventivo con i territori e di fornire strumenti di accompagnamento e assistenza ai diversi soggetti locali istituzionali durante il processo. Vi è stata innanzitutto mancanza di informazioni certe, nei confronti dei Soggetti Responsabili e dei Comuni coinvolti nei PIT, relativamente alla disponibilità delle risorse finanziarie allocate presso le varie Misure del POR. Gli stessi Comuni poi sono dovuti andare incontro, in riferimento alle singole operazioni dei progetti, alla **difformità delle valutazioni effettuate all'interno dell'Amministrazione Regionale**.

I Responsabili di Misura e il Gruppo di Lavoro Tecnico Regionale (GLTR) hanno infatti fornito **informazioni discordanti** agli enti locali, facendo quindi risaltare una **assoluta mancanza di comunicazione all'interno della stessa Regione**.

Neanche la firma dei previsti Accordi di programma tra la Regione Sardegna e i Soggetti Responsabili dei PIT approvati, che già di per sé avrebbe comunque permesso di dare inizio alle procedure di realizzazione delle operazioni progettate, è riuscita a rendere operativi i Progetti Integrati. Alla data di pubblicazione dei suddetti accordi, infatti, al di là dei gravi ritardi e incertezze che hanno accompagnato quest'ultima fase, nessuno dei soggetti interessati si è attivato per dare avvio alle procedure di finanziamento e di spesa.

Tuttavia, anche tra i **Comuni coinvolti** vi sono state **difficoltà a cooperare**. Invece di confrontarsi e di far emergere l'elemento dell'integrazione dei progetti, molti Comuni hanno dato vita ad una negoziazione frutto di un localismo esasperato, volta a "spalmare" le azioni e gli interventi su tutto il territorio di riferimento. Infine, sempre nella fase PIT 2001, le **Province** hanno avuto un ruolo molto marginale.

Tutte queste difficoltà hanno fatto nascere una **dannosa conflittualità** tra i territori e la Regione, producendo non solo una diffusa diffidenza nei confronti di tutte le indicazioni e le iniziative provenienti dalla programmazione regionale, ma anche, e soprattutto, una **sfiducia generalizzata** nello strumento PIT.

Proviamo ora a vedere come la Regione ha cercato di venire incontro a queste problematiche. Ci riferiamo, in particolare, alle linee guida per la selezione 2002, sia perché dimostrano comunque l'intenzione della Regione di trovare soluzioni organizzative diverse rispetto alla fase precedente, sia perché rappresentano la cornice regolamentare dentro la quale dovrà essere disegnato il PIT del nostro territorio di riferimento. Concentreremo poi l'analisi sull'area del consorzio Sa Corona Arrubia, per cercare di conoscere un po' il territorio e per provare ad individuare lo stato attuale delle relazioni fra i diversi soggetti, istituzionali e no.

4.2. Le Linee Guida 2002.

Le linee guida regionali rappresentano il **riferimento tecnico unico** per la costruzione e la selezione dei PIT per l'annualità 2002 e per l'ottimizzazione dei PIT approvati con il bando 2001. Tale documento rappresenta la risposta regionale alle criticità emerse nell'attuazione PIT 2001 e all'ampia riflessione sviluppatasi sulle modalità di attuazione del POR 2000-2006.

La Regione Sardegna, che ha giudicato l'insieme delle risposte progettuali dei territori per il 2001 insufficiente, ha deciso di adottare, nelle linee guida per i PIT 2002, un **processo di modificazione assistita** per i progetti già presentati dalle amministrazioni locali e un criterio di selezione orientato verso **una modalità di tipo negoziale** per i nuovi progetti (tra i quali rientrerà anche quello del Consorzio "Sa Corona Arrubia").

Con la selezione PIT 2002 la giunta regionale ha ritenuto di superare alcune delle criticità emerse con l'annualità 2001 "ripartendo le risorse a priori, sulla base di specifici indicatori, sull'intero territorio regionale suddiviso in aree PIT ciascuna con una sua vocazione ed omogeneità. Al contempo, ha ritenuto di dover migliorare i 13 PIT approvati avviando la fase di 'ottimizzazione' che consentirà, tra l'altro, di portare i pacchetti di iniziative di ciascun PIT ad un livello di impegno economico pari alle dotazioni assegnate sulla base dei nuovi criteri di ripartizione".

Questo **cambiamento nella strategia regionale**, comunque dovuto, in quanto le procedure utilizzate per il primo bando non si sono rivelate positive, sembra indirizzare, come vedremo, la forma di *governance* verso il **modello a forte regia centrale**, ma dimostra anche la volontà regionale di apprendere e di innovare nel corso dell'azione. Il problema allora, nel processo PIT in continua evoluzione, diventa quello di cercare nuove forme di cooperazione e di equilibrio tra i due livelli di governo.

Vengono poi confermate le indicazioni regionali sull'aggregazione minima territoriale per un PIT. Come nel 2001, infatti, si parla di sostenere azioni integrate per territori contigui di almeno 30000 abitanti o di almeno 10 Comuni. Ogni ente locale può partecipare ad un solo PIT con facoltà però per i soggetti proponenti – in sede di **partenariato istituzionale, economico e sociale** – di rivedere e modificare le aree di localizzazione dei PIT. Questo per dare la possibilità di collegare i PIT con aggregazioni territoriali già esistenti grazie ad esperienze precedenti di programmazione negoziata.

I soggetti pubblici e privati che costituiscono il partenariato istituzionale, economico e sociale vengono coinvolti al fine di fornire indirizzi strategici e garantire il necessario consenso ai processi di ideazione del PIT. Il tavolo del partenariato, organizzato e coordinato dalla Provincia, che concorre alla definizione dei PIT (accompagnato da un protocollo d'intesa sottoscritto dalla maggioranza dei componenti del tavolo partenariale), è così composto: sul versante istituzionale, dai Comuni, dalle province, dalle comunità montane e dalle amministrazioni presenti nel Comitato di Sorveglianza del POR 2000-2006; sul versante economico-sociale, dagli organismi imprenditoriali e sindacali più rappresentativi a livello provinciale e regionale e da quelli che compongono il Comitato di sorveglianza;

Inoltre, come abbiamo già detto, la scelta regionale è quella di non riproporre, per la selezione dei PIT, la modalità competitiva del bando 2001, a favore di un meccanismo di tipo negoziale, basato sull'interazione tra Regione e territori, spostando la competizione verso la cosiddetta premialità, cioè verso le risorse aggiuntive.

Tuttavia sembra di capire che la volontà della Regione di cooperare si limiti a questa fase cedendo poi il passo, invece, ad alcuni tentativi di controllo centrale. Basti pensare che il compito di selezione e valutazione viene attribuito ad un gruppo di lavoro – **il Gruppo di Lavoro Tecnico Regionale – (GLTR)** quasi interamente formato da funzionari dei vari settori della Regione (è prevista la partecipazione di suoi soli rappresentanti del partenariato economico e sociale designati dalle organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul territorio regionale), mentre per gli stessi compiti nel 2001 era stato istituito un *Gruppo Regionale di Coordinamento* composto non solo da rappresentanti dell'amministrazione regionale, ma anche da rappresentanti delle province e delle parti sociali. Quasi come se si fosse voluto associare ad una procedura di valutazione "nuova" una struttura organizzativa "vecchia" e viceversa.

4.3. La struttura organizzativa PIT.

La Regione, al fine di garantire unicità di azione e intervento per le competenze che restano in capo all'Amministrazione (tra cui anche la valutazione ex-ante e in itinere del progetto integrato), ha individuato **nell'Autorità di gestione del POR** il soggetto interno responsabile del coordinamento di tutte le attività, cui fanno capo anche i vari **Responsabili di Misura** del POR interessati al progetto integrato.

L'Autorità di Gestione interviene in diversi momenti del processo PIT attraverso l'organizzazione delle **Conferenze di Servizio** (che rappresentano una modalità di cooperazione tra i principali soggetti coinvolti nelle diverse fasi della progettazione integrata) per l'acquisizione dei pareri sia sulle operazioni da ricomprendere nella quota fissa attribuita ai singoli PIT che sulle operazioni assegnate in premialità ai singoli PIT.

La novità più rilevante in termini organizzativi è l'introduzione del **Coordinatore del PIT**. Questa figura, non prevista nel bando 2001, deve seguire nelle sue diverse fasi uno specifico PIT. Il coordinatore deve, in particolare, supportare il soggetto responsabile del PIT nello svolgimento delle attività, interloquire, sempre in stretto raccordo con il soggetto responsabile, con i responsabili di procedimento delle amministrazioni pubbliche interessate e con i soggetti privati, fornire al GLTR le informazioni relative allo stato di attuazione del PIT.

Il coordinatore del PIT, che diviene quindi il collegamento tra il soggetto responsabile del PIT e le altre strutture regionali coinvolte (GLTR e Responsabili di Misura), deve possedere uno specifico curriculum nella conduzione e coordinamento di progetti complessi di sviluppo del territorio o comunque aver acquisito esperienza delle procedure relative alla attuazione o programmazione dei programmi comunitari. Con decreto regionale del 17 giugno 2003 sono stati nominati, nel rispetto delle caratteristiche descritte poc'anzi, 13 coordinatori PIT regionali; tuttavia, la nomina di questi ultimi è ufficialmente avvenuta solo nell'agosto del 2003 e le relative convenzioni, necessarie per l'operatività di tali figure, sono state stipulate nell'ottobre del 2003. A tutt'oggi i coordinatori non hanno ancora iniziato ad operare.

Da una prima analisi della struttura organizzativa dei PIT, nonostante l'introduzione della figura del coordinatore del PIT, la strategia della Regione Sardegna sembra confermare la tendenza, già emersa con la definizione dei nuovi criteri di selezione dei progetti integrati, del **progressivo passaggio da un modello di delega ai contesti locali a un modello a forte regia regionale.**

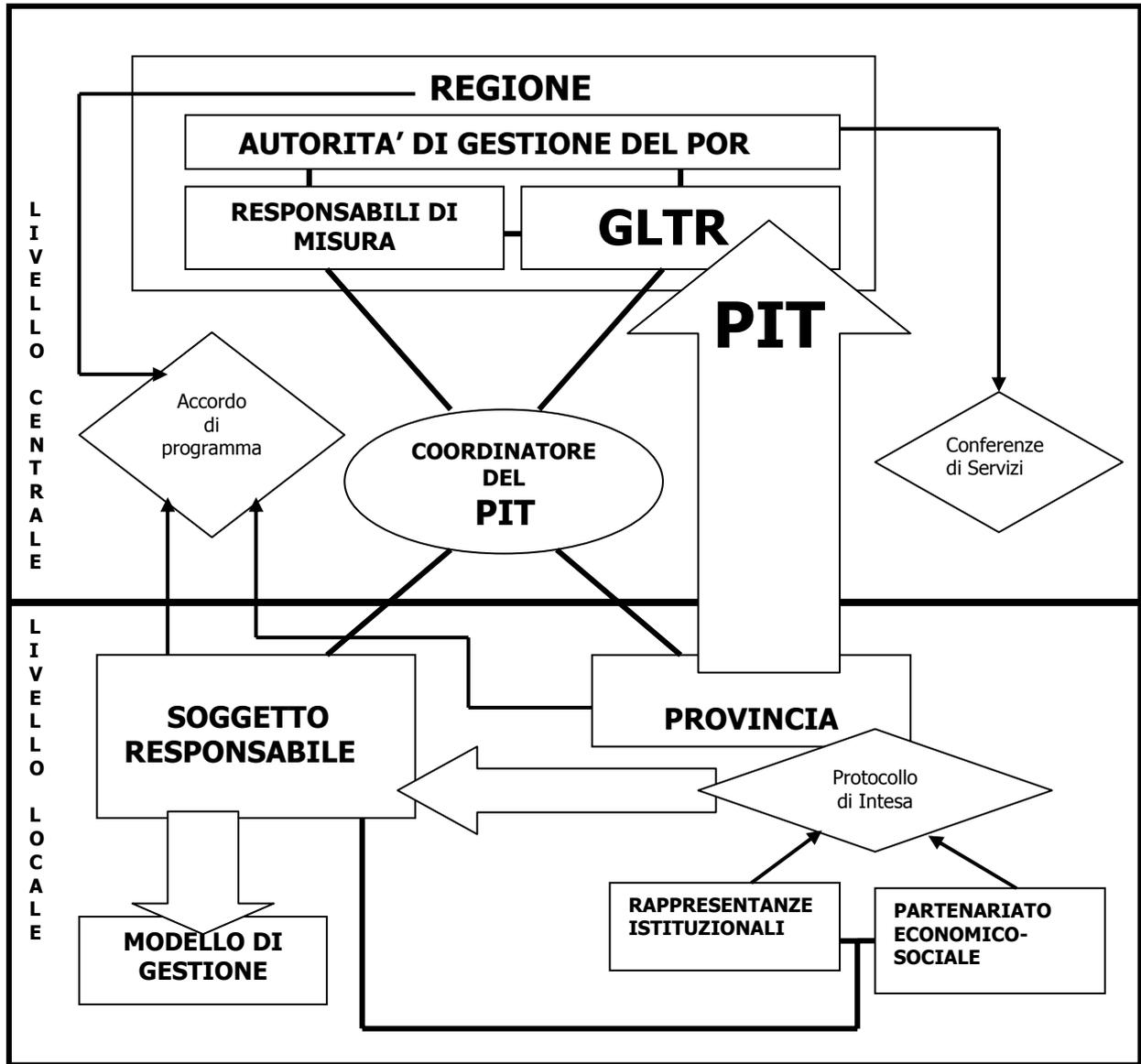
Il protocollo d'intesa di ciascun PIT, stipulato tra le rappresentanze istituzionali e il partenariato economico e sociale, deve indicare il **Soggetto Responsabile del PIT** (che si avvale di una struttura organizzativa e di risorse umane) rappresentativo degli interessi di tutti gli attori del PIT, che costituisce il **referente unico** nei confronti della Regione e di ogni interlocutore pubblico e privato.

Il soggetto Responsabile del PIT, avvalendosi del supporto del Coordinatore del PIT, deve assicurare il regolare afflusso di ogni tipo di informazione relativa al monitoraggio finanziario, fisico e procedurale delle operazioni del progetto integrato. Il Responsabile del PIT, inoltre, sottoscrive l'**Accordo di Programma**⁶ in rappresentanza di tutti i firmatari del **protocollo d'intesa.**

Alle **Province**, invece, viene assegnato un ruolo di coordinamento per l'individuazione e la definizione di un'ipotesi d'idea forza per le aree PIT e di un nucleo di iniziative coerenti, con particolare riferimento all'organizzazione e al coordinamento dei tavoli di partenariato e alla stipula dei protocolli d'intesa con tutti gli attori locali dello sviluppo. Viene poi confermato in capo alle Province il compito di trasmettere i PIT di propria competenza alla Regione.

⁶ I PIT sono attuati mediante la stipula di appositi "Accordi di Programma", ai sensi dell'art. 34 del d.Lgs n. 267 del 2000 e successive modificazioni, tra il presidente della Regione, l'assessore della programmazione, il presidente della provincia e il soggetto responsabile del PIT. Gli elementi significativi costitutivi dell'accordo di programma dei PIT, sono i seguenti: le operazioni riguardanti opere o interventi pubblici, con relativa stima dei tempi e modalità di attuazione amministrativa; relativi impegni e obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori per l'attuazione del PIT; i termini previsti, a pena di decadenza automatica del finanziamento, per la realizzazione delle operazioni previste nel PIT e procedura per l'esercizio di poteri sostitutivi regionali; il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascuna operazione; procedimenti di conciliazione di eventuali conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo, procedure e soggetti responsabili per il monitoraggio finanziario, fisico, procedurale e la verifica dei risultati, identificazione del soggetto responsabile del PIT e le relative soluzioni organizzative adottate dai soggetti pubblici aderenti al PIT che consentano una efficiente gestione unitaria delle operazioni nel rispetto del piano finanziario.

Proviamo ora a rappresentare graficamente come dovrebbe configurarsi **la struttura organizzativa dei PIT**



Legenda

- Principali soggetti, attori
- Novità rispetto al bando 2001
- Momenti d'incontro, documenti rappresentativi e soggetti che vi partecipano →
- Principali flussi comunicativi

5. Il Consorzio "Sa Corona Arrubia"

Diventa ora interessante conoscere meglio la **nostra realtà di riferimento**. Scopo del nostro lavoro, infatti, è quello di sviluppare le tematiche esposte finora attraverso l'analisi concreta, vera, sul campo, del nostro territorio specifico. E' fondamentale allora capire quali motivazioni hanno portato alla nascita di questo Consorzio, in quale contesto territoriale ha cercato di operare, quali rapporti si sono instaurati tra i Comuni coinvolti nello stesso e tra i diversi attori dell'area, quali sono le potenzialità e le criticità presenti in questo territorio, quali sono attualmente i rapporti con la Regione Sardegna, quali metodi gestionali sono stati scelti in passato per amministrare le iniziative di sviluppo locale. Non si può costruire un buon progetto integrato territoriale se non si conoscono a fondo le specificità dell'area di riferimento.

Il PIT del Consorzio Sa Corona Arrubia dovrà però rispettare le condizioni stabilite dalle linee guida, quelle regole organizzative cioè che abbiamo esaminato nel paragrafo precedente. In quel quadro regionale a forte regia centrale, si dovrà muovere il Consorzio, e solo in quel contesto potrà valutare se è possibile e utile dare continuità istituzionale alle iniziative realizzate in precedenza con gli altri strumenti della programmazione negoziata.

Queste considerazioni, l'analisi di tutte le forme gestionali individuate finora per i PIT in fase più avanzata, e, soprattutto l'analisi di campo e le interviste realizzate, ci diranno quali sono le soluzioni organizzative idonee per gestire questo territorio.



5.1. Un po' di storia

Il Consorzio Turistico "Sa Corona Arrubia", **fondato nel 1982** per promuovere lo sviluppo sociale ed economico dell'area attraverso la valorizzazione delle risorse archeologiche e ambientali presenti nel territorio di riferimento, comprende **un'area situata all'interno della Sardegna meridionale**, non lontano dall'aeroporto e dal porto di Cagliari. Stiamo parlando di quella zona chiamata **Marmilla**, caratterizzata da un paesaggio di colline e tavolati basaltici chiamati "Giare". In questo paesaggio naturale troviamo i resti di numerosi nuraghi, di tombe di giganti, di villaggi preistorici, ma anche l'arte che caratterizza chiese e monumenti e il fascino di tradizioni e sagre popolari sempre più conosciute.

Tutto però cominciò nel 1969, quando si decise di valorizzare i ritrovamenti archeologici di "Genna Maria" a Villanovaforru, uno dei comuni fondatori del Consorzio. La nascita di un parco archeologico attrezzato, di un Museo a carattere comprensoriale, di un complesso di mostre estemporanee, costituirono i primi passi, compiuti da questo piccolo paese, verso il percorso ideale di uno sviluppo turistico e culturale. Tuttavia quello che offriva questo piccolo territorio non poteva essere sufficiente. Così nel 1982, come detto sopra, nacque "Sa Corona Arrubia", Consorzio tra i comuni di Villanovaforru, Collinas, Lunamatrona e Siddi. Sull'altopiano di quest'ultimo Comune si trova un **grande dirupo di basalto, coperto da lichene rosso**, che dà il nome al Consorzio suddetto. Nel 1995 si aggiunsero i Comuni di Gonnostramatza, Pauli Arbarei, Ussaramanna, Sanluri e Villamar. Nel 2001 si associarono Barumini, Las Plassas, Mogoro, Sardara, Furtei, Genuri, Segariu, Villanovafranca e Turri. Nel 2001, infine, hanno deciso di entrare anche i Comuni di Tuili e Setzu, così da ricoprire, interamente, il territorio della Marmilla.

Il Consorzio Turistico "Sa Corona Arrubia", quindi, è composto da **20 Comuni**, quasi tutti inclusi nella Provincia di Cagliari, con una popolazione residente complessiva di **36.416 abitanti**⁷. La densità media è di 67 abitanti/Kmq. Tale valore è inferiore a quello medio registrato nella Provincia di Cagliari, superiore a quello della Provincia di Oristano e, comunque, quasi in linea con l'andamento complessivo a livello regionale. Nessuno dei Comuni del Consorzio ha registrato, negli ultimi anni, una crescita positiva della popolazione, anzi, si può dire che l'andamento verificatosi sia tipico delle aree rurali decentrate. Basti pensare che a partire dal 1991 i 20 Comuni hanno fatto registrare un trend di crescita della popolazione assolutamente negativo, pari a -7,1%, in contro tendenza con l'andamento registratosi a livello regionale e nelle due Province di riferimento (nelle Province di Cagliari e Oristano si è infatti verificato un leggero trend positivo dello 0,2%).

Se ci sono, come abbiamo detto, **numerosi aspetti del territorio, naturalistici e paesaggistici, che possono costituire la base per una idea di sviluppo dell'area**, è anche vero che il territorio pone numerosi problemi, poiché l'area presenta **accentuate caratteristiche di arretratezza economica**.

Le condizioni del mercato del lavoro e le numerose carenze infrastrutturali, costituiscono un insieme di deterrenti rispetto alla realizzazione di qualsiasi progetto di sviluppo locale.

Il progressivo invecchiamento della popolazione mette a disposizione una forza lavoro non qualificata per le nuove figure professionali emergenti, con età media elevata (circa 38 anni) e scolarità bassa; reperire sul mercato locale tecnici capaci di gestire le iniziative già avviate risulta talvolta impossibile.

⁷ Il Comune più grande è Sanluri (8.592 abitanti), il più piccolo è Setzu (166). A parte Sanluri, come detto poc'anzi, Mogoro (4929), Sardara (4407) e Villamar (3.020), tutti i restanti Comuni del consorzio non superano le 2000 unità. L'area di riferimento è quasi tutta inclusa nella Provincia di Cagliari, tranne Mogoro e Gonnostramatza, che fanno parte della Provincia di Oristano. *Fonte Istat: Movimento anagrafico della popolazione, 2000.*

Le inefficienze infrastrutturali e dei servizi sono numerose e non favoriscono sicuramente la qualità di vita delle giovani famiglie. La vicinanza con Cagliari ha sempre mitigato le difficoltà ma la relativa vicinanza al capoluogo regionale e ai luoghi di arrivo dei turisti (porti e aeroporti), è comunque difficilmente "sfruttabile" per le carenze infrastrutturali. Le occasioni di sviluppo che si presentano al territorio del Consorzio necessitano di **due precondizioni essenziali**:

- Il potenziamento delle risorse umane e delle conoscenze spendibili sul mercato del lavoro dei giovani occupati;
- Il rafforzamento delle infrastrutture.

Entrambe le aree di intervento sono di competenza delle autorità politiche regionali, ma molto può essere fatto anche in loco dalle amministrazioni comunali.

Il Consorzio – e non è un aspetto secondario – ha costituito in Sardegna il **primo tentativo di sviluppo locale organizzato localmente**, realizzato quando nel resto della regione si puntava su modelli di sviluppo guidato dalle autorità amministrative regionali. **In un contesto di grande ritardo di sviluppo a determinare l'inversione di tendenza sono stati almeno due elementi distinti**:

- la capacità di progettazione di alcuni amministratori locali con a capo il Sindaco di Villanovaforru;
- l'intenzione di generare, attraverso la cooperazione tra Enti locali, sviluppo economico valorizzando le risorse archeologiche, naturalistiche e paesaggistiche dell'area.

5.2. La leadership

La *leadership* esercitata da Giovanni Pusceddu, Sindaco di Villanovaforru, è stata fondamentale per la nascita e la crescita del Consorzio. Assecondato nella fase iniziale dalla **stretta cooperazione** prestata dagli amministratori dei pochi Comuni fondatori, il Sindaco e Presidente del Consorzio, si è adoperato per cercare, in occasione del lancio delle prime iniziative, i finanziamenti necessari a fare partire il processo di sviluppo dell'area.

"Non credo sia giusto 'personalizzare' in maniera eccessiva la nascita del Consorzio. Io mi sono fatto promotore di un'idea, ma senza la stretta cooperazione di altri soggetti non si sarebbe potuto far nulla. Quando il Consorzio ha iniziato a lavorare sul serio e le prime iniziative hanno avuto successo, diversi Sindaci dei comuni di quest'area hanno chiesto di farne parte"(Presidente del Consorzio).

Il successivo ingresso di altri Comuni ha allargato la platea, ma ha anche creato difficoltà. **Il progressivo allargamento del Consorzio non è stato indolore**. L'entrata in scena di altri Sindaci e di Comuni di più grandi dimensioni ha in qualche modo **minato l'equilibrio** che si era creato all'interno de "Sa Corona Arrubia", costruito sulla stretta collaborazione informale tra i pochi amministratori locali coinvolti e sulla guida indiscussa del Sindaco di Villanovaforru. La *leadership* del Presidente e fondatore viene messa oggi in discussione: non tanto la sua figura, che tutti riconoscono fondamentale per la nascita del Consorzio, ma il suo ruolo attuale. Alcuni amministratori sottolineano la **necessità di una gestione più elastica e meno paternalistica** del Consorzio fondata su competenze gestionali tecniche tipiche di una managerialità che gli amministratori di questi piccoli Comuni non possiedono e che difficilmente possono reperire all'interno del territorio.

"Nessuno vuole mettere in discussione quello che ha rappresentato e che tuttora rappresenta il Sindaco di Villanovaforru per Sa Corona Arrubia. Quello che secondo me è necessario in questo momento però è un salto di qualità. Il Consorzio cioè deve cercare di uscire dalle logiche attuali per provare a trovare soluzioni nuove, soprattutto sotto il profilo organizzativo e gestionale". (Sindaco)

La forte spinta alla cooperazione che aveva portato nelle fasi iniziali di vita del Consorzio ad assicurare modalità di interazione semplici ma efficaci è stata messa in crisi dall'ingresso degli altri Comuni e dall'aumento delle attività e delle iniziative del Consorzio.

"E' indubbio che l'allargamento del Consorzio ha fatto nascere diversi problemi. E' più difficile oggi mettere d'accordo tutti. Devo anche dire, tuttavia, che pur essendo prevalenti, in alcuni amministratori locali, logiche campanilistiche, per le decisioni più importanti si è sempre cercato comunque di lavorare assieme, ma, ripeto, non è stato facile. Nella fase attuale poi, la difficoltà a cooperare è evidente".(Presidente del Consorzio)

Da molti elementi si deve ritenere che fin dall'inizio il Consorzio abbia scelto di gestire tutte le attività ad un livello prettamente istituzionale, senza cercare di coinvolgere gli altri soggetti dell'area, neppure la popolazione in generale. Quindi, anche se è indubbio che l'esperienza del Consorzio sia stata particolarmente positiva per il territorio e si ritiene che vada costantemente sostenuta, **emerge in modo palese la "distanza"** fra gli amministratori locali che lo hanno fortemente voluto e la popolazione. Gli abitanti probabilmente hanno creduto che le attività del Consorzio avrebbero potuto modificare la struttura socio-economica preesistente e, di conseguenza, le numerose aspettative che hanno nutrito rispetto alle possibilità di sviluppo che questo territorio sembrava offrire, sono state, almeno in parte, tradite. Solo in rari casi poi si è cercato di favorire di la partecipazione della popolazione alle iniziative intraprese dal Consorzio e, al momento, non sono stati ancora creati momenti stabili di confronto e comunicazione.

5.3. Un'analisi di campo

Come ho detto il nostro territorio presenta le caratteristiche di un'area in forte ritardo di sviluppo. La valutazione dei punti di forza e di debolezza dell'area, così come la valorizzazione delle percezioni e delle esigenze dei portatori di interesse non possono essere completamente monitorate attraverso il ricorso a soli indicatori quantitativi ma richiedono la raccolta e la sistematizzazione delle **percezioni** dei diversi portatori di interesse espresse attraverso indagini dirette. Queste ultime hanno un ruolo determinante non solo nel permettere la concreta conoscenza dei contesti locali in cui si opera, ma anche **per tracciare il reale sistema di preferenze** della collettività interessata allo sviluppo dell'area. Infatti, operando in una dimensione di sviluppo locale, il **"lavoro sul campo"** ha un valore di assoluto rilievo: permette la determinazione diretta di variabili altrimenti non misurabili, attinenti il benessere della popolazione residente, le domande sociali emergenti, il livello di condivisione della diagnosi effettuata dagli esperti sulla situazione del territorio, il grado di consenso e di potenziale coinvolgimento nelle iniziative programmate di sviluppo.

Eurocontact ha effettuato quindi **un'analisi di campo** rivolgendo l'attenzione a quei soggetti, pubblici e privati, collettivi e individuali, che sono stati ritenuti in grado di influenzare lo sviluppo del Consorzio o comunque di esprimere interessi e orientamenti tali da condizionarlo.

L'analisi è stata effettuata sentendo **tre ordini di soggetti**: gli amministratori pubblici e i responsabili del Consorzio; gli imprenditori; alcuni soggetti "innovatori" (ad es. Università) in grado di anticipare visioni e scenari di rottura rispetto a un percorso di cambiamento incrementale per l'area del Consorzio.

La raccolta dei dati è avvenuta attraverso incontri tematici (*focus group*) con gli attori economici e interviste strutturate con gli amministratori.

La tabella sintetizza i risultati principali:

Attori e area di influenza sul territorio	Parere sul territorio	Grado di soddisfazione per la situazione attuale	Visione futura del territorio	Progetti desiderati e definizione gerarchica	Condizioni di riuscita	Capacità d'influenza su altri soggetti
Economici (locale)	Apprezzamento per le potenzialità di sviluppo economico	basso	Scarsa fiducia nell'azione istituzionale (a vari livelli con diverso grado di responsabilità)	Fondo fidi; Formazione; Marchio SUAP; Infrastrutture; Servizi al turismo	Aumento del fattore di collaborazione tra operatori; necessità di colmare il gap formativo nel settore qualità; maggiore propensione al rischio d'impresa	Scarsa o nessuna
Amministratori locali, Sindaci (locale)	Valutazione improntata al realismo che enfatizza i pregi del territorio senza trascurare i forti handicap di tipo socioeconomico	moderato ottimismo, pur non abbandonandosi a facili entusiasmi	Fin troppo ottimistica, eccessivamente fiduciosa di trasformare le risorse in prodotti fruibili dal mercato	OOPP; Attrazione di investimenti		Buona con imprenditori e popolazione, scarsa con soggetti innovatori
Organismi istituzionali del territorio, Consorzio (sovracomunale)	Molto positivo ma eccessivamente sbilanciato sul versante turistico	Alto, in miglioramento	Improntata allo sviluppo turistico, forse eccessivamente positiva	Piano di sviluppo; Rafforzamento infrastrutture e servizi turistici	Risorse finanziarie	Molto alta, eccetto con la RAS
Associazione dei lavoratori (CISL, UIL, Consorzi di cooperative) (regionale)	Per la UIL positivo; Per la CISL il territorio deve affrontare il ritardo di sviluppo dato dalle difficoltà economiche	Alto, ammirabile il lavoro del consorzio	Positiva, in forte crescita	Infrastrutture; Servizi al turismo compatibili con il territorio; rafforzamento delle attività produttive; miglioramento del tessuto imprenditoriale	Miglioramento dei servizi e delle infrastrutture primarie; sinergie tra gli attori istituzionali dello sviluppo; miglioramento del tessuto imprenditoriale	Carente
Associazioni di categoria (regionale)	Valutazione generalmente poco ottimista; poca conoscenza delle attività del consorzio negli ultimi anni	negativo	Potenzialità di sviluppo nei settori tradizionali possibile solamente attraverso un rafforzamento della cultura imprenditoriale	Specializzazione produttiva, formazione, finanziamenti, infrastrutture e servizi primari (confagricoltura); servizi turistici compatibili con il territorio (Unione Albergatori)	Miglioramento del tessuto imprenditoriale; formazione	Scarsa o nessuna

Fonte: Eurocontact, mia rielaborazione

Per quanto riguarda i rapporti tra i diversi soggetti presenti nel territorio, istituzionali e no, emerge in modo chiaro una **mancanza di fiducia reciproca**.

Vi è innanzitutto **scarsa fiducia**, da parte degli **operatori locali**, **nell'azione istituzionale svolta a vari livelli** sfiducia collegata alle esperienze pregresse relative alla erogazione di finanziamenti. Il target di riferimento è quello di piccoli agricoltori, artigiani ed allevatori, persone che risentono della situazione congiunturale del territorio, possiedono una mentalità imprenditoriale scarsa e sono tendenzialmente restii ad associarsi per far fronte ai mutamenti della domanda di mercato e, soprattutto, non dispongono di capitali propri. Di conseguenza, le attese nei confronti del Consorzio e degli altri attori presenti sul territorio sono ispirate a una mentalità caratteristica del sud Italia tarata sull'**assistenzialismo** che ripone le proprie aspettative sulla capacità pubblica di risoluzione di problemi privati.

Tale atteggiamento è sicuramente amplificato dal livello delle performance degli enti pubblici presenti sul territorio: **gravi ritardi** della Regione nell'erogazione dei fondi di finanziamento, appesantimenti burocratici, incapacità di fornire assistenza ai cittadini, ecc.

La compagine economica, formata prevalentemente da imprenditori di piccole e piccolissime dimensioni operanti nel settore agro-pastorale, è completata dalla presenza di alcuni piccoli imprenditori che cercano di inserirsi nel settore turistico sull'onda della politica di sviluppo lanciata negli ultimi vent'anni dal Consorzio. Essi incontrano difficoltà analoghe, aggravate dalla scarsa conoscenza diretta del settore turistico e dalla difficoltà oggettiva del Consorzio nel far decollare il settore turistico.

Sul versante istituzionale, gli amministratori, pur consapevoli delle carenze caratterizzanti alcuni comparti del settore produttivo, non riescono a farsi carico di iniziative innovative. Nonostante, ad esempio, siano consapevoli della necessità di costituire uno sportello unico per le attività produttive o di creare condizioni migliori di accessibilità al credito per gli imprenditori locali non inseriscono tali idee nella strategia di sviluppo del Consorzio. Emerge una eccessiva propensione a legare lo sviluppo e le politiche di sostegno alla crescita economica dell'area alla realizzazione di progetti di natura prevalentemente infrastrutturale. E' questo un **limite significativo** nell'approccio dell'operatore pubblico allo sviluppo dell'area della Marmilla. Inoltre, è evidente **la difficoltà di interazione con l'amministrazione regionale**, la quale, tra l'altro, considerando il Consorzio sa Corona Arrubia una realtà che già ha raggiunto condizioni di eccellenza tende a penalizzarlo negli stanziamenti pubblici.

Infine, l'allargamento del Consorzio ha causato **difficoltà relazionali interne allo stesso soprattutto tra gli amministratori locali**; l'esempio dei PIT in questo caso è emblematico. Per l'annualità PIT 2001, infatti, il Comune di Sanluri, il più grande dell'area Sa Corona Arrubia, ha deciso di aderire ad un progetto integrato diverso da quello presentato dal consorzio, il PIT CA1 Medio Campidano, che, tra l'altro, rientra tra i 13 approvati. Sarà interessante capire quali siano le reali intenzioni degli amministratori locali di Sanluri visto che, come ho già detto, la selezione 2002 prevede anche l'ottimizzazione dei 13 PIT approvati e ogni comune può partecipare ad un solo PIT. Allo stato attuale è però difficile dare indicazioni più precise.

E' questo l'insieme delle relazioni che ci consegna l'analisi di campo. E' in questo contesto che andrà implementato il PIT. Dall'analisi della struttura attuale del Consorzio, delle precedenti esperienze di programmazione negoziata e dall'esame dei modelli di gestione utilizzabili per l'attuazione dei PIT, proveremo a individuare le migliori soluzioni amministrativo-gestionali.

6. I modelli di gestione dei PIT

Per la gestione dei PIT è necessaria, nella terminologia del QCS, *"la designazione di un soggetto che possa agire rapidamente ed efficacemente, per risolvere i problemi che insorgono a livello di gestione del progetto. Questo requisito in sostanza consiste nel garantire che ciascun progetto integrato faccia capo a un soggetto responsabile della sua attuazione dotato di adeguati poteri per tutta la durata dell'intervento"*.

Ma cosa devono fare concretamente le strutture di gestione?

I **principali compiti** che devono svolgere sono i seguenti: rendere agile, semplice ed unitaria l'esecuzione amministrativa; semplificare l'attuazione delle operazioni cofinanziate e condividere le competenze maturate sui fondi strutturali; agire per garantire il rispetto degli obiettivi di integrazione e di "rottura", assicurare cioè la sorveglianza ed alimentare l'informazione per i partner e le comunità locali, creare le condizioni operative per mantenere attive le coalizioni di progetto, promuovere la qualità e le azioni di eccellenza.

Un'influenza determinante hanno avuto le **diverse impostazioni programmatiche di partenza** e quindi le diverse logiche regionali seguite nella regolamentazione dei PIT. Alcune regioni hanno lasciato **ampia libertà** ai territori di locali di organizzare la propria progettazione integrata (per individuare l'idea forza, la struttura organizzativa di attuazione, il controllo); in altre, invece, il PIT è stato considerato **un'articolazione diretta della programmazione regionale**. L'attuazione del PIT riguarda una pluralità di territori comunali, quasi mai coincidenti con una stessa provincia e ha una ricaduta su tutta una serie di portatori d'interessi, di "attori" dell'area di riferimento, che hanno natura diversa. Nessuna istituzione da questo punto di vista è in grado di governare un processo PIT perché esso porta con sé scelte di indirizzo fondamentali e strumenti di attuazione che coinvolgono più soggetti e più territori. In questo senso, attraverso adeguati meccanismi di gestione, il PIT si propone di rendere operativi gli indirizzi provenienti dall'area politica e, quindi, di cercare una soluzione concreta a problemi di *governance*. Sul piano organizzativo, le scelte relative alle relazioni tra gli enti locali ma riguardanti anche il coinvolgimento delle realtà sociali, hanno portato, relativamente all'insieme delle Regioni interessate, all'individuazione di **diverse soluzioni gestionali**. Vediamole.

6.1. Il Consorzio

La programmazione PIT se segue la strategia di coniugare l'associazione di enti locali attribuisce ruolo di ente capofila a enti intermedi quali ad esempio le Comunità Montane o, eventualmente, valorizza associazioni istituzionalizzate di Comuni quali le Unioni di Comuni o i Consorzi. Il modello di gestione che solitamente accompagna tale struttura è quello dell' "ufficio unico" con o senza deleghe, che esamineremo successivamente. Ora c'interessa capire se quella del Consorzio possa costituire una soluzione utilizzabile e a tale fine ne metteremo in evidenza pregi e difetti.

Un Consorzio è un **ente dotato di poteri amministrativi**, che può direttamente intervenire nella realizzazione di quanto il PIT richiede (ad esempio espropriazioni e gare d'appalto). Tuttavia, rispetto ad altre funzioni amministrative (ad esempio il rilascio di autorizzazioni o la variazione di strumenti urbanistici), la capacità d'intervento del Consorzio è più circoscritta, in quanto risulta vincolata al consenso espresso degli enti locali territoriali che ne fanno parte.

Sotto il profilo amministrativo il Consorzio, pur non svolgendo tutte le competenze amministrative tipiche di un ente territoriale, è sicuramente più idoneo di altre soluzioni organizzative nell'attuare le operazioni PIT.

Tuttavia i pregi del modello consortile sembrano finire qui. **Non sembra, infatti, che tale figura giuridica possa ergersi a modello innovativo**, in quanto risulta priva di carica aggregante, capace di unificare davvero i territori che costituisce una delle peculiarità del PIT.

Attraverso il Consorzio, il ruolo istituzionale dei soggetti pubblici coinvolti viene amplificato⁸, perché **“introduce un secondo giro di politica**, che si aggiunge a quello rappresentato da tutti gli amministratori dei comuni coinvolti, da tutta la classe dirigente della provincia e della regione, intromettendo nel momento attuativo un’ulteriore sede decisionale fatta di assemblee, consigli di amministrazione, presidenti e di quant’altro, sempre nati in una sede politica, che fungono da ulteriori intermediari rispetto all’attuazione gestionale ed amministrativa”(Forte P., 2003). **Una delle carenze** che emerge dall’analisi organizzativa del Consorzio “Sa Corona Arrubia” è proprio **la mancanza di una figura che faccia da tramite tra politica e amministrazione**. Questo mancato collegamento deriva dal fatto che non vi sono all’interno del Consorzio figure dirigenziali o manageriali. Questa carenza, messa in evidenza dagli amministratori locali nelle interviste da me condotte è evidente. Basti pensare che anche se nella pianta organica del consorzio è prevista la figura del direttore generale, tale ruolo è oggi ricoperto da un segretario comunale (in convenzione) che svolge però più una funzione di controllo di regolarità tecnica e amministrativa che, invece, un ruolo di iniziativa e di gestione diretta. Così quest’ultima viene svolta direttamente dalla parte politica del Consorzio, con tutte le conseguenze che ne possono derivare.

Il **difetto principale** del Consorzio sta comunque nel fatto che è una struttura che **non contempla la partecipazione di soggetti privati** o comunque non pubblici. La struttura consortile - ideata originariamente per la gestione di servizi pubblici (illuminazione, acqua, gas, smaltimento rifiuti), anche se così non si può dire per il Consorzio Sa Corona Arrubia - non è sicuramente la più adatta a gestire situazioni di carattere dinamico come quelle della realizzazione di una serie d’interventi sul territorio che richiedono un apporto collaborativo (proposte, accordi) dei soggetti privati, siano essi le categorie rappresentative degli interessi siano essi i destinatari finali dei finanziamenti.

Il Consorzio potrebbe rappresentare una **soluzione** solo in quelle realtà **dove esso sia già stato costituito** tra tutti i soggetti del PIT (come ad es. **“Sa Corona Arrubia”**), in quanto comporterebbe un risparmio di tempo (non bisogna aspettare la costituzione e il funzionamento a pieno regime della struttura) e di denaro (i costi per il suo funzionamento sono già previsti a carico del bilancio degli Enti che vi aderiscono). Tale possibilità sarebbe tuttavia, almeno in parte, una forzatura e non risolverebbe tutti i problemi suesposti.

Finora il Consorzio “Sa Corona Arrubia” ha tendenzialmente optato per tale soluzione, nel senso che **ha gestito in maniera diretta tutte le fasi di attuazione delle precedenti esperienze di progettazione locale**. Mi riferisco, in particolare, al PIA CA 08 – 4°Nord sa Corona Arrubia, al Patto territoriale Marmilla-Treenta-Medio Campidano, ma anche ad altri progetti di sviluppo locale come il progetto Leader II nel settore del turismo culturale e al progetto pilota LIFE Ambiente Pleurotus.

⁸ Nell’assemblea consortile sono presenti i rappresentanti degli enti associati (nella persona del sindaco), ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto, e degli eventuali diversi enti partecipanti.

La **struttura organizzativa** di cui stiamo parlando è composta principalmente da un ufficio ragioneria e da una segreteria (due dipendenti: un ragioniere e un istruttore amministrativo). L'ufficio tecnico, che gestisce tuttora la fase di attuazione del patto territoriale, è composto da un ingegnere (con un incarico a tempo determinato) e da due collaboratori (un geometra e un responsabile del servizio amministrativo e finanziario) che non fanno parte della pianta organica del Consorzio.

"Dal punto di vista organizzativo il Consorzio è una scatola vuota. Il numero di dipendenti è assolutamente inadeguato per rispondere alle esigenze di un territorio di 20 Comuni" (Sindaco);

Per tutte le attività di animazione del territorio o per predisporre le diverse iniziative di sviluppo locale, il Consorzio ha quasi sempre fatto ricorso a **consulenze esterne**.

6.2. La Società Mista

A volte emerge il modello della "valorizzazione del partenariato locale e della comunità" al quale corrisponde una gestione affidata alla "Società di Patto", che assume anche alcune funzioni di "ufficio comune".

Un'altra possibile soluzione è dunque quella della società mista⁹. Già presente nel nostro territorio di riferimento, anche se attualmente svolge altre funzioni, potrebbe essere utilizzata come soluzione di gestione.

Il Consorzio Sa corona Arrubia ha costituito infatti nel 2000 (grazie anche a un contributo regionale) una società per azioni a capitale misto – **Sa Corona Arrubia S.p.A.** – con il 51% delle azioni del capitale di proprietà del Consorzio turistico e il 49% dell'INSAR di Cagliari, con lo scopo di gestire i beni del Consorzio secondo criteri privatistici. Alla società è stata assegnata la gestione del museo del territorio, della seggiovia, del centro di ristoro e del parco geobotanico. Il 49% delle azioni di proprietà dell'INSAR (Iniziativa Sardegna, Ente regionale per lo sviluppo economico e occupazionale), nell'arco di 5 anni dalla costituzione della S.p.A (entro il 2005, quindi) dovrebbe passare in mano a soggetti privati. Tuttavia, per il momento non si è ancora deciso di procedere in questa direzione. Sotto il profilo strettamente organizzativo, la società mista non dispone di personale dipendente effettivo ma si avvale principalmente delle prestazioni di 3 collaboratori con contratto a tempo determinato (personale tecnico-amministrativo) e dell'opera prestata da alcune società cooperative costituite in loco (per la gestione del museo).

La soluzione organizzativa della Società mista **riuscirebbe a sopperire alle carenze funzionali proprie dei Consorzi**, soprattutto per quanto riguarda la dinamicità relazionale, la flessibilità organizzativa, e il fondamentale coinvolgimento dei soggetti privati. **Sotto il profilo amministrativo**, tuttavia, in particolare per tutto ciò che riguarda l'attuazione degli interventi pubblici (opere pubbliche) e le trasformazioni territoriali (sistemazioni urbanistiche, insediamenti produttivi, rapporti pubblico-privato in regime d'aiuto), **il ruolo delle società**, a differenza di quello del consorzio, **risulterebbe fortemente limitato**¹⁰.

⁹ Con questo termine ci riferiamo alle diverse esperienze PIT che si sono sviluppate su tutto il territorio nazionale ("agenzie di sviluppo", società di gestione di patti territoriali, gruppi di Azione locale, e altri organismi che svolgono funzioni di animazione e accompagnamento dello sviluppo locale).

¹⁰ "per quanto si sforzino questi soggetti non riescono ad essere destinatari di poteri amministrativi appropriati e completi, quindi non possono fare gare e, quindi, non possono occuparsi degli appalti, delle espropriazioni, non possono adottare provvedimenti autorizzatori, e così via, insomma, finiscono per essere degli ottimi ausiliari all'attuazione dei PIT, perché possono condurre egregiamente tutta l'attività di animazione, di relazione, di promozione e credo che abbiano anche un interessante ruolo nei rapporti con gli istituti bancari e con il mondo imprenditoriale in generale (quando ce li hanno, perché non è detto che la natura privata favorisca, di per sé, tutto ciò), ma tuttavia poi, quando si tratta di fare gare d'appalto, autorizzazioni, espropriazioni, e quant'altro sia necessario che abbia carattere provvedimentale o tipicamente amministrativo, ciascun Comune o ciascun ente pubblico, in relazione alla rispettiva competenza fa il suo", P.Forte, 2003;

Se consideriamo che una delle caratteristiche dei Progetti integrati territoriali è di dimostrare una capacità attuativa unitaria, anche dal punto di vista gestionale e amministrativo, diventa difficile propendere per una soluzione di questo tipo. Vi è tuttavia chi ritiene che tale soluzione gestionale non sia affatto da escludere¹¹.

6.3. L'Ufficio unico o comune

Una delle soluzioni organizzative più adottate nell'attuazione dei PIT è quella dell'Ufficio Unico. Dall'analisi delle diverse esperienze PIT regionali emerge in modo chiaro, come, al di là delle differenti forme di *governance* che si sono sviluppate, la tendenza prevalente sia quella di affiancare a queste ultime, a parte pochissimi casi, tale modello di gestione. Attraverso convenzioni gli enti locali possono svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, individuando una di esse come responsabile dell'attuazione e provvedendo alla costruzione di un unico luogo gestionale che svolga, unitariamente e su tutto il territorio del PIT, le funzioni amministrative necessarie, indipendentemente dai confini istituzionali. L'attuale disciplina legislativa prevede la possibilità di ricorrere a **due modalità di costituzione** dell'ufficio unico.

L'art. 30 del D.Lgs 267/2000 prevede che mediante convenzione si possa dar vita alla costituzione di "uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli Enti partecipanti all'accordo", e anche "la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli Enti deleganti".

In entrambi i casi, l'ufficio (comune o unico, possiamo optare per questa distinzione), se titolare di tutti i poteri amministrativi e gestionali inerenti al PIT, esercita tutte le funzioni relative nella persona del proprio dirigente (***project manager***).

Tuttavia emerge una **differenza importante**. Nel caso dell'ufficio comune infatti, questo dovrebbe essere considerato un ufficio a competenza territoriale mutevole, a seconda degli atti da adottare e dell'area ove dovesse realizzarsi concretamente l'intervento specifico. L'ufficio comune, infatti, chiamato a dare attuazione agli indirizzi forniti dagli organi elettivi di ciascuna amministrazione convenzionata, è come se fosse un ufficio interno alla struttura organizzativa di ogni ente locale. Nel caso dell'ufficio unico invece, la delega di funzioni sarebbe disposta nei confronti di una sola amministrazione (ad esempio, nel caso "Sa Corona Arrubia", al Consorzio stesso), abilitata ad agire al posto di ogni singolo ente territoriale.

Ma le differenze non sono solo **di tipo organizzativo**. Anche le **implicazioni finanziarie** sono notevoli. Solo nel caso dell'ufficio unico PIT, infatti, l'Unione europea offre la possibilità di considerare il soggetto delegato come beneficiario finale delle risorse per le iniziative pubbliche. Potremmo anche indicare questa distinzione come la differenza tra **gestione accentrata e gestione decentrata**, esempio concreto della quale si ritrova nell'esperienza PIT della Basilicata.

Nella gestione accentrata, le procedure di carattere amministrativo e contabile relative alle operazioni finanziarie sono concentrate presso l'Ufficio di coordinamento e gestione che costituisce la stazione appaltante (beneficiario finale) comune.

¹¹ "Va comunque detto che, a nostro avviso, è utile e importante proseguire la riflessione sulle modalità per dare un maggior ruolo alle società miste come soggetti responsabili dei progetti integrati. Si tratta, anche in questo caso, di procedere lungo la strada dell'innovazione (vorremmo dire anche della capacità creativa, ovviamente nei limiti del consentito) istituzionale e amministrativa e del rafforzamento delle capacità di governo e di partecipazione delle amministrazioni e dei partenariati locali"; R.Colaizzo e D.Deidda, I percorsi della progettazione Integrata tra innovatività e continuità, da "Progetti e immagini del territorio", 2003.

Nella gestione decentrata, invece, le singole amministrazioni rimangono beneficiarie finali degli interventi ma il *Project manager*¹² coordina i beneficiari finali e partecipa alla gestione finanziaria.

Per quanto riguarda l'esperienza della **Regione Sardegna**, allo scopo di assicurare garanzia di funzionalità e tempi rapidi per l'attuazione dei PIT, di quelli già approvati (per i quali solo recentemente è stato provveduto alla nomina dei rispettivi coordinatori) e delle proposte attese con la "Selezione PIT 2002", **le proposte per la revisione di metà periodo dei PIT** (contributo ANCI-POSTIT) privilegiano proprio quest'ultima soluzione organizzativa: l'ufficio comune.

Per il momento, per quanto concerne i 13 PIT in fase di attuazione, si prevede che le attività e i servizi di supporto per lo svolgimento dei compiti del coordinatore vengano assicurati da un ufficio comune con poteri di coordinamento da costituirsi secondo le previsioni del D.Lgs 267/2000 presso l'ente di appartenenza del soggetto responsabile dei PIT. Si prevede poi che con gli accordi di programma conseguenti alla "selezione 2002" potrà rivelarsi opportuno specificare e integrare, sulla base dell'esperienza dell'ufficio comune costituito, i contorni dei ruoli del soggetto responsabile e del Coordinatore del PIT. Si auspica inoltre l'evoluzione della configurazione dell'ufficio comune verso un modello comportante il conferimento di deleghe di attuazione da parte degli enti locali. L'intenzione quindi sembra quella di creare un ufficio comune che possa, inizialmente, coordinare tutte le attività PIT per diventare poi più operativo e, di conseguenza, progredire verso la forma dell'ufficio unico.

7. Conclusioni

Tutti i modelli di gestione esaminati potrebbero in teoria costituire una struttura organizzativa adatta per la gestione ottimale dei processi di sviluppo che coinvolgono il contesto territoriale in esame e, quindi, anche per il soggetto responsabile del PIT. Le differenze tra i diversi modelli sono relativamente ampie, la scelta deve essere presa dopo attenta ponderazione delle loro caratteristiche differenziali, che ho messo in evidenza per ognuna delle soluzioni prospettate. Fondamentale in ogni caso, sulla base dell'analisi condotta, risulta **creare meccanismi stabili di confronto con tutto il partenariato**, che attualmente sono assenti sia in fase di predisposizione dei progetti di sviluppo (un esempio è il PIT attuale) sia in quella di **attuazione** (mi riferisco alle altre esperienze di programmazione negoziata).

Col PIT 2001 formulato dal Consorzio (e non approvato dalla Regione), ad esempio, il **coinvolgimento formale** degli attori è stato altissimo (146 soggetti coinvolti), ma all'ampiezza della platea dei partecipanti non è corrisposto un **processo di concertazione** di qualità adeguata. Infatti l'aspetto fondamentale non riguarda il numero dei firmatari dell'accordo, ma il suo contenuto (ciò che concretamente sottoscrivono). A mio parere quella esperienza stava nascendo in modo sbagliato, stava per diventare una semplice **coalizione inclusiva**, composta cioè da una popolazione indifferenziata di soggetti istituzionali e sociali tenuti assieme dalla sola aspettativa di ricevere trasferimenti finanziari pubblici per il territorio e per i singoli

¹² I *Project manager* costituiscono un elemento fondamentale del sistema di attuazione. Una buona selezione della *leadership* tecnica dei PIT ed un forte investimento sulle loro competenze sono quindi azioni essenziali. Anche perché l'individuazione del *Project manager* non è assolutamente facile. Innanzitutto perché la nomina di questo dirigente dev'essere comunque frutto di un accordo tra le diverse amministrazioni convenzionate e poi perché può essere scelto all'interno delle stesse o all'esterno, rivolgendosi quindi ad un dirigente che abbia operato bene in ambito privato. Quest'ultima caratteristica non è detto che sia, tuttavia, determinante, in quanto l'amministrazione pubblica è comunque un'organizzazione molto singolare che richiede competenze particolari. Nell'esperienza concreta PIT alcuni *project manager* sono già stati individuati, con profili professionali di alta qualità, mediante selezione pubblica.

comuni. Uno degli obiettivi PIT è invece proprio quello, considerato anche il contesto programmatico in cui s'inserisce e che abbiamo più volte richiamato, di **evitare interventi "a pioggia"**, che accontentino un po' tutti, per individuare invece interventi integrati di sistema con il raggiungimento, quindi, di **"massa critica"** adeguata. Se l'obiettivo è quello di cambiare radicalmente le vecchie logiche assistenzialiste, non si può cercare di farlo solo sulla carta, coinvolgendo un numero di soggetti il più ampio possibile, ma lo si deve fare coinvolgendo i soggetti che condividono specifici obiettivi di un progetto di sviluppo, il che prevede anche una precisa suddivisione di responsabilità tra tutti i soggetti sottoscrittori.

Anche le precedenti esperienze di programmazione negoziata non possono che confermare questa visione. Il Consorzio ha infatti cercato di organizzare diversi tavoli partenariali, prevedendo incontri periodici tra i diversi soggetti promotori e assemblee con le organizzazioni socio-economiche locali. Ma le poche volte che si è riusciti a mettere tutti intorno ad un tavolo, quasi sempre a ridosso delle scadenze amministrativo-burocratiche, gli esiti della **tentata concertazione** sono stati a dire poco incerti: nessuna formalizzazione dell'intesa conseguita, lungaggini procedurali, scarso coordinamento, difficoltà politiche. Insomma, tante buone intenzioni seguite da nessun impegno vincolante. Lo scarso coinvolgimento della popolazione, che emerge dall'analisi delle dinamiche relazionali interne all'area, deriva probabilmente anche dal fatto che la concertazione si sia fondata quasi esclusivamente sulle capacità politiche e di mediazione del soggetto consortile promotore e alle regole e procedure tacitamente condivise tra questo e gli amministratori locali.

E' indispensabile allora cercare di **individuare una struttura organizzativa** in grado di affrontare con successo queste problematiche, in grado cioè di **facilitare la cooperazione** in tutte le fasi di vita un progetto di sviluppo locale. Il territorio di riferimento è sicuramente più maturo rispetto al passato: l'area si è dotata di infrastrutture, l'afflusso turistico è aumentato notevolmente, le capacità cognitive dei soggetti sono sicuramente migliori, ma è evidente che per fare il **salto di qualità** manca ancora qualcosa. E' come se il territorio di cui parliamo sia stato colto di sorpresa da tutte le occasioni di sviluppo che gli si sono presentate. Si è cercato di gestire tutte queste situazioni senza avere né le strutture né le competenze adeguate. O forse si è semplicemente provato a farlo con strutture idonee a gestire altri eventi, altri processi, ma poco adatte a gestire processi innovativi e complessi. Per farlo diventa fondamentale dotarsi di una **struttura stabile e flessibile** che dovrebbe, in stretto raccordo con le altre strutture esistenti, costituire lo snodo per tutte le attività di gestione.

Non è facile **passare dalla fase di concertazione a quella di gestione**, soprattutto perché l'insieme degli azionisti della struttura di gestione inevitabilmente non coincide con l'insieme dei soggetti sottoscrittori del progetto. Questo avviene per diversi motivi: il passaggio dalla concertazione (poco formalizzata) alla struttura di gestione (formalmente strutturata: statuto, regole, organigramma) causa necessariamente una riduzione della platea; alcuni soggetti (organizzazioni del volontariato, sindacati) svolgono compiti incompatibili, ad esempio, con la partecipazione a quella che potrebbe essere una società di capitali; altri soggetti sono finanziariamente troppo deboli (i comuni di piccole dimensioni – quasi tutti quelli del Consorzio "Sa Corona Arrubia", le organizzazioni artigianali e le cooperative). Uno sforzo aggiuntivo deve essere compiuto per assicurare continuità e coerenza tra le due fasi, tra il momento della concertazione e la fase della gestione. Continuità e coerenza non significano sovrapposizione, ma **collegamento**, che deve realizzarsi attraverso meccanismi che devono essere studiati ed attuati operativamente per ottimizzare i rapporti tra modello di gestione e tavoli del partenariato.

A mio parere una **società mista** potrebbe rappresentare la soluzione migliore per garantire tale risultato. Tuttavia non quella presente attualmente sul territorio, a meno che non cambi completamente pelle. Infatti, non sembra congruo costituire una società mista per poi fargli svolgere un ruolo del tutto marginale, quale di fatto è la sola gestione delle attività museali. Sarebbe invece importante creare una struttura capace di svolgere le funzioni di **agenzia di sviluppo del territorio**, una struttura in grado cioè di leggere "a tutto campo" i problemi del territorio, capace quindi di individuare i fabbisogni esistenti nella comunità locale (da parte dei diversi soggetti locali: imprese, famiglie e operatore pubblico), di rilevare le risorse disponibili sul territorio, di stimolare la cooperazione tra gli attori locali, di coadiuvare gli stessi nell'acquisizione della consapevolezza sui problemi e sugli obiettivi prioritari sui quali concentrare l'attenzione del progetto di sviluppo e, infine, di mobilitare risorse per organizzare risposte coerenti ai problemi identificati. Ho evidenziato le caratteristiche di stabilità e flessibilità perché dovrebbero essere due connotati essenziali della società mista.

Flessibilità, per la sua capacità di compiere e gestire diverse attività: da quelle di intervento attivo sul territorio (comunicazione, ricerca/azione, animazione territoriale) a quelle che provano a far lavorare assieme i diversi soggetti dell'area (*brain storming*, simulazioni, analisi multi-criteri, negoziazione). Queste ultime, in particolare, sono utili per cercare di: rendere trasparenti e conosciute tutte le fasi del processo, facilitare la comunicazione dello stesso, stabilire in modo chiaro le regole del gioco e sottoporle all'approvazione di tutti i soggetti interessati, permettere scambi informali tra i partecipanti e relazioni faccia a faccia.

Non vanno dimenticate le **difficoltà** che una struttura del genere incontra nello svolgimento e nella gestione di tutte le funzioni amministrative necessarie per l'attuazione del progetto. In quest'ultimo caso però bisogna cercare d'individuare gli **strumenti di raccordo** con la struttura organizzativa del Consorzio o, direttamente, con quella dei singoli enti locali di riferimento. Per svolgere tutte queste attività la società deve ovviamente avvalersi di figure professionali specifiche che, in determinati casi, potrebbero essere reperite anche attraverso consulenze esterne, ma che, comunque, devono essere presenti almeno in parte all'interno della struttura stessa. Mi riferisco a quelle **nuove professionalità** (facilitatore, mediatore) che possiedono specifiche competenze in merito alla gestione dei processi e alla risoluzione dei conflitti.

Stabilità, propria di un'entità che dura nel tempo, che apre un percorso di sviluppo tenendo vivo il partenariato, che cerca di dare continuità, attraverso le proprie capacità di ideazione, alle iniziative intraprese. Una struttura che riesca ad avere la capacità di trovare soluzioni semplici a eventi inattesi e imprevedibili quali quelli derivanti dalla gestione di progetti complessi come quelli di sviluppo locale. Una struttura di gestione, quindi, che riesca ad individuare, di volta in volta, le soluzioni più adeguate.

Tuttavia, l'aspetto più problematico dell'area è che al di là della conflittualità ancora presente (logiche campanilistiche) la strategia seguita sembra quella di costruire percorsi limitati ai singoli progetti, è come se mancasse un'idea di sviluppo duratura. E' evidente che in questo modo la logica che prevale è quella della spartizione delle risorse e non dello sviluppo di per se stesso. Se la logica PIT è quella dell'integrazione per lo sviluppo, allora è arrivato il momento di cambiare pagina. O, almeno, di provarci.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV.** – *Modelli organizzativi e modalità di attuazione dei programmi integrati territoriali* – in *La Progettazione Integrata in Puglia*, raccolta di documenti e materiali, Sprint, Formez, giugno 2003;
- AA.VV. (Deidda D., Forte P., Capezzuto S., Urbani P., Civitarese S.)** – *La progettazione integrata territoriale, Volume II, strumenti e procedure* – in *Guide sviluppo locale*, Formez, Donzelli editore, 2000;
- AA.VV.(Palermo P.C., Pasqui G., Attendolo F., Pacchi C., Savoldi P., Valsecchi E.)** – *Progetti integrati e sviluppo territoriale, regioni obiettivo 1* – in *Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione*, Formez, 2003;
- Bobbio L.** – *La democrazia non abita a Gordio, studio sui processi decisionali politico-amministrativi* – FrancoAngeli, Milano, 1996;
- Bobbio L.** – *Le strategie dei processi decisionali inclusivi* – in *Centro studi PIM, Strumenti per la valutazione e il governo delle trasformazioni indotte dagli interventi infrastrutturali*, Milano, 2000.
- Bobbio L.** – *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana* – in *Stato e mercato*, n.58, aprile 2000.
- Centorrino M., Musumeci M.** – *I saperi locali nei PIT: il caso della Sicilia* – in *letture di supporto, Convegno: Saperi locali, processi di apprendimento e ruolo delle istituzioni*; Cagliari 7-8 novembre 2003;
- Cersosimo D.** – *Dai patti ai PIT. Lezioni dall'esperienza* – in *Studi e Ricerche Sprint*, Formez, 2003;
- Cersosimo D., Wolleb G.** – *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali* – in *Stato e mercato*, n° 63, il Mulino, dicembre 2001;
- Colaizzo R.** – *La progettazione integrata territoriale, Volume I, il quadro economico e programmatico* – in *Guide Sviluppo locale*, Formez, Donzelli editore, 2000;
- Colaizzo R., Deidda D.** – *Progetti e immagini del territorio, l'esperienza dei PIT nelle regioni del mezzogiorno* – in *quaderni sviluppo locale*, Formez, Donzelli editore, 2003;
- Eurocontact** – *Piano strategico di sviluppo per il Consorzio Sa Corona Arrubia* – Cagliari, aprile 2003;
- Fadda S.** – *"Governance territoriale" e progetti integrati* – in *Azioni di sistema per la pubblica amministrazione*, Formez 2003;
- Forte P.** – *I modelli di gestione dei PIT* – in *Studi e Ricerche Sprint 2003*, Formez;
- Garofoli G.** – *I progetti integrati territoriali e la "governance" dello sviluppo locale* – in *Studi e Ricerche Sprint*, Formez, 2003;
- Regione Autonoma Sardegna** – *I progetti integrati territoriali in Sardegna 2001, primo rapporto 2003* – in *La programmazione in Sardegna*, Cagliari, 2003;
- Regione Autonoma Sardegna** – *I progetti integrati territoriali 2002, Documento-Bando, Procedure, Modulistica* – in *La Programmazione in Sardegna*, Cagliari, 2003;
- Riccone P.** – *Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti territoriali a confronto* – in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n° 2, Roma, Carocci, 2002;
- Task force nazionale Postit** – *Innovazione nella programmazione, decentramento amministrativo e governance a supporto della attuazione dei PIT Obiettivo 1* – Postit, Anci, ottobre 2003;
- Task Force regionale Postit** – *I PIT in Sardegna, Proposte per la revisione di metà periodo* – Postit, Anci Sardegna, novembre 2003;
- Task Force regionale Postit** – *Rapporto sulla situazione dei PIT in Sardegna* – Postit, Anci Sardegna, ottobre 2003;

Appendice: le interviste

- Giovanni Pusceddu, Presidente del Consorzio turistico "Sa Corona Arrubia" e Sindaco di Villanovaforru;
- Amministratori locali (Sindaci);
- Personale tecnico e amministrativo del Consorzio;
- Responsabile amministrativo S.p.A. "Sa Corona Arrubia".